

Woningbouw versnellen? Vertrouw dan niet op marktinitiatief

Korthals Altes, Willem

Publication date

2019

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Korthals Altes, W. (null). (2019). Woningbouw versnellen? Vertrouw dan niet op marktinitiatief., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/woningbouw-versnellen-vertrouw-dan-niet-op-marktinitiatief/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Woningbouw versnellen? Vertrouw dan niet op marktinitiatief



[Prof. dr. Willem Korthals Altes](#)

14 november 2019

7 minuten

Onderzoek Nee, de woningnood is niet op te lossen door meer locaties te bestemmen voor woningbouw, concludeert TU Delft-onderzoeker Willem Korthals Altes. Sterker nog: verruimen van woningbouwmogelijkheden kan averechts werken op woningbouwproductie. Zijn advies: segmenteer het woningprogramma en zet een prijs op bouwopties.

Om ongebreidelde spreiding van verstedelijking te voorkomen, is het noodzakelijk dat ook in bestaand stedelijk gebied wordt gebouwd. Er zijn alleen verschillende factoren (waaronder het komen tot een goede verkaveling, de laatste-pandje-problematiek en de optiewaarde van grond) die eraan bijdragen dat veel grondeigenaren geen initiatief nemen om grond te bebouwen. Dit kan doorbroken worden door stedelijk beleid dat binnenstedelijke ontwikkeling stimuleert. Denk hierbij aan actief grondbeleid en het beheersen van verstedelijking in het buitengebied. Hierbij is het noodzakelijk dat er een evenwicht is tussen stimulerend en restrictief beleid. Zo wordt voorkomen dat dit leidt tot een grote schaarste aan bouwgrond.

In dit artikel bespreek ik de oorzaken voor het probleem van onbebouwde grond. Ook analyseer ik het beleid van de gemeente Amsterdam, die optiecontracten met ontwikkelaars gebruikt om ervoor te zorgen dat er voldoende wordt gebouwd.

Betere tijden

In het politieke debat en wetenschappelijke literatuur is veel aandacht voor de beperkingen die ruimtelijke plannen kunnen opleggen aan het bouwen. Een veelvoorkomende suggestie is dat het met het woningbouw wel goedkomt als er meer bouw wordt toegestaan. In de wetenschappelijke literatuur zijn er niettemin ook aanwijzingen dat het tegendeel gebeurt. Davy (1996) neemt een ‘bouwgrondparadox’ waar: hoe meer woningbouwlocaties worden aangewezen, des te minder wordt er gebouwd. Een aanwijzing als bouwgrond behelst immers geen verplichting om de grond daadwerkelijk te bebouwen. Daarvoor is het noodzakelijk dat de eigenaren het initiatief nemen om te bouwen. Dit initiatief wordt alleen niet gestuurd als de overheid overvloedig bouwlocaties aanwijst. Het blijkt veel belangrijker om stappen te zetten die ervoor zorgen dat er op de aangewezen locaties ook daadwerkelijk wordt gebouwd.

Een belangrijke verklaring voor hoe meer bouwrechten kunnen leiden tot minder bouw, werd in 1985 door Titman gegeven vanuit de optietheorie. Als je een gebouw van tien hoog mag bouwen, maar de markt laat het toe om appartementen in een gebouw van hooguit vijf hoog te verkopen, dan is het rationeel om te wachten met bouwen tot de markt het weer mogelijk maakt om hoger te bouwen. Bouw je nu al, dan gaat de optie om later nog meer te bouwen verloren. Een vergelijkbaar effect trad in de crisis op. Vanwege de uitval van de vraag was het economisch rendabeler te wachten met bouwen tot betere tijden aanbraken, dan om voor een veel lagere grondprijs aan de slag te gaan.

Aanbod segmenteren

Ook bij hoge prijzen wordt slechts weinig gebouwd. De verklaring daarvoor is dat weinig huishoudens deze hoge prijzen kunnen betalen, waardoor de marktabsorptie daalt. Deze verklaring wordt gegeven door een commissie (onder leiding van het lagerhuislid Oliver Letwin) die vorig jaar in het Verenigd Koninkrijk onderzocht waarom op een aantal locaties waar de bouwtitels al waren gegeven (er hoefde geen ‘planning permission’ meer te worden aangevraagd, deze waren al verleend), toch maar mondjesmaat werd gebouwd. In gesprekken met betrokkenen worden dan veel verklaringen genoemd, zoals:

- te weinig vakbekwaam personeel
- te weinig bouwmaterialen
- te weinig kapitaal
- moeizame bouwplaatslogistiek
- trage aansluitingen door nutsbedrijven
- grond lastig beschikbaar krijgen
- beperkte transportinfrastructuur

Dit zijn volgens Letwin echter niet de fundamentele oorzaken van het probleem. De echte oorzaak, stelt hij, is dat partijen zich laten leiden door de marktabsorptie van de nieuw te bouwen

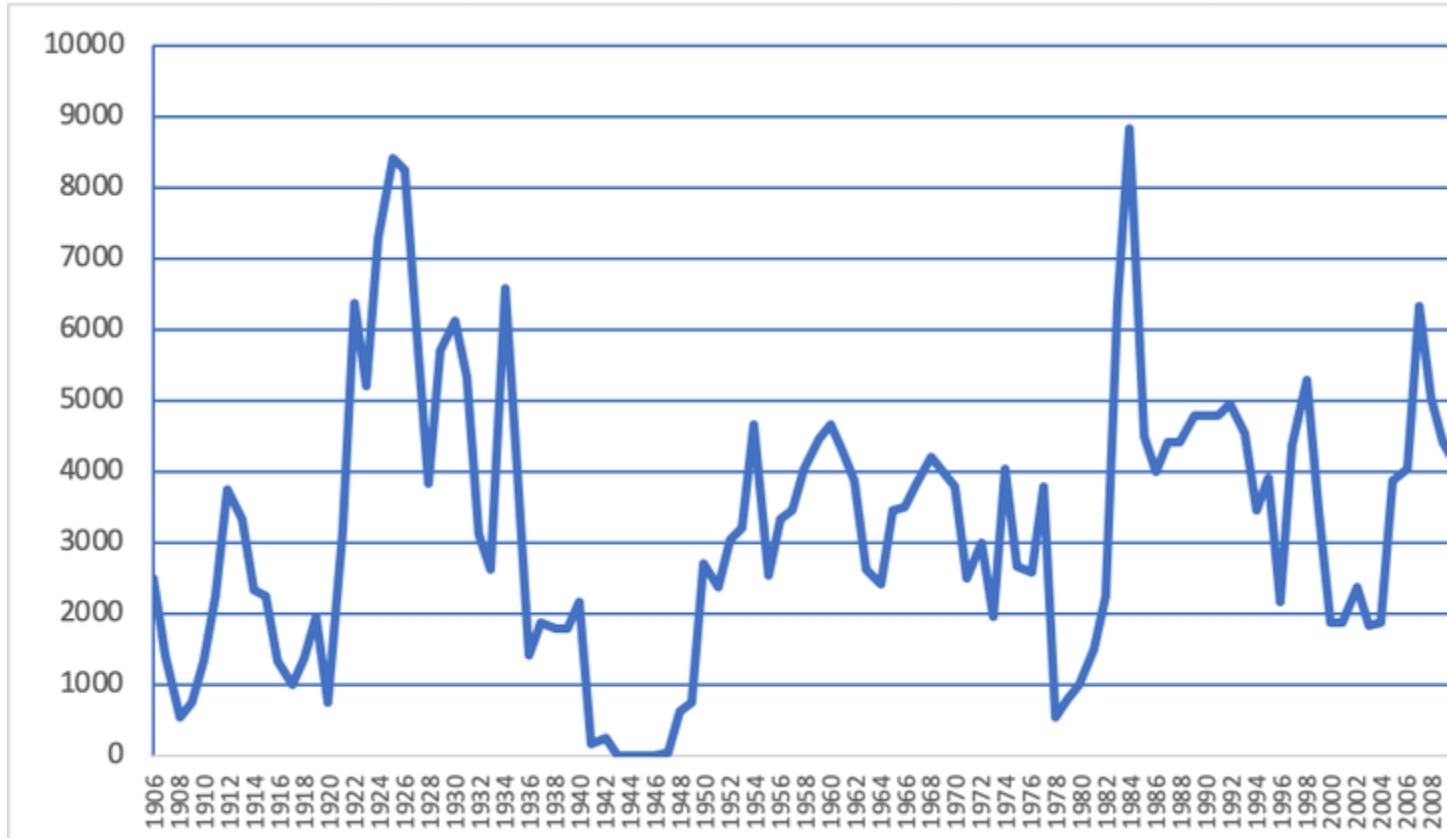
woningen. Marktabsorptie gaat om de vraag hoeveel woningen ontwikkelaars kunnen verkopen tegen marktconforme prijzen. Vanwege de systematiek van marktwaarderingen en boekwaardes op grond van deze waarde, kunnen marktpartijen het zich niet veroorloven tegen lagere prijzen dan de huidige marktwaarde woningen te verkopen. Deze marktwaarde vormt een reflectie van de schaarste aan woningen op een moment. In het VK (en ook in Nederland) is deze marktwaarde echter zo hoog, dat slechts een beperkt deel van de huishoudens deze prijs kan betalen. Dit betekent dat bij de huidige prijzen de marktabsorptie laag is. Door meer woningbouw toe te staan zal er dus niet meer gebouwd worden, omdat maar weinig huishoudens de hogere prijzen kunnen veroorloven. Dit gegeven verklaart dat in zowel Nederland als het VK woningprijsstijging en productiedaling hand in hand gaan (Boelhouwer et al., 2006). Door meer woningbouw toe te laten, zullen er niet zoveel woningen worden gebouwd dat de prijzen dalen. Marktpartijen willen dit namelijk voorkomen, zodat de optie om later te bouwen zijn waarde behoudt.

Volgens Letwin zit de oplossing daarom in het segmenteren van het aanbod. Indien slechts een klein deel van de woningproductie gericht is op de marktabsorptie tegen de hoogst mogelijke marktwaarde, kan daarnaast worden gebouwd voor andere doelgroepen.

Extra inkomsten voor Amsterdam

Deze wetenschappelijke inzichten verklaren waarom in Amsterdam in de afgelopen jaren recordaantallen woningen zijn geproduceerd, terwijl in de meeste andere Nederlandse gemeenten stagnatie optreedt. Door met een woningbouwprogramma met 40% goedkoop, 40% middelduur (veelal huur) en slechts 20% duur te bouwen, is de beperking van de marktabsorptie slechts van toepassing op 20% van het programma. Hierdoor kunnen er veel meer woningen worden gebouwd, ook voor huishoudens die deze dure woningen niet kunnen betalen.

Gereedgekomen woningen op nieuw terrein in Amsterdam (OIS Amsterdam)



Noot: dit is exclusief woningen gereedgekomen via verbouw van gebouwen

Een tweede oorzaak van de versnelling van de bouw is het hanteren van een optiemodel bij de uitgifte van de grond (gemeente Amsterdam, 2012; 2016). Projecten worden in dit model door de gemeente voorbereid en via een tender aan de markt voor een vaste grondprijs aangeboden. Een van de criteria waarop de aanbiedingen worden getoetst, is de optieprijs die partijen wensen te betalen voor het recht om een plan voor het project verder uit te werken en ter toetsing aan de gemeente voor te leggen. Deze optie verplicht de partijen tot niets dan het betalen van deze prijs en biedt hun de ruimte om niet te ontwikkelen. Als partijen echter niet tijdig plannen indienen en grond afnemen, dan zijn ze de betaalde optiegelden kwijt. Het voordeel ten opzichte van de oude praktijk, waarin partijen verplicht waren om voor een bepaalde datum een plan uit te werken, is dat de gemeente niet naar de rechter moet om nakoming van de overeenkomst af te dwingen of deze te ontbinden. Deze juridische processen kosten tijd en energie en leiden niet tot woningbouw. In de praktijk gebeurde het volgens de gemeente ook veelvuldig dat termijnen niet in acht werden genomen.

Marktpartijen vinden het optiemodel (volgens de evaluatie van de gemeente in 2016) ook een aantrekkelijk model. Er wordt een faire deal gemaakt. Voorwaarde hiervoor is dat de gemeente ook haar huiswerk heeft gemaakt: de bouwtitel moet er zijn op het moment dat de optie wordt aangeboden.

Voordeel van deze aanpak is dus dat er een duidelijke afspraak wordt gemaakt. Als partijen langer doen over het proces, hoeft het contract niet te worden ontbonden en hoeft de gemeente

niet te bewijzen dat de andere partij zich aan bepaalde afspraken heeft gehouden. Dit gebeurt namelijk automatisch volgens de voorwaarde van de optieovereenkomst. De ervaring leert dat partijen opmerkelijk hoge biedingen doen voor deze optiegelden. In 2016 liep dat zelfs op tot € 98 miljoen (gemeente Amsterdam, 2017). In latere jaren was dit beduidend lager, maar tot op heden worden deze vergoedingen niet geraamd in het meerjarenperspectief grondexploitaties. Zij vormen daarmee extra inkomsten voor de gemeente (gemeente Amsterdam, 2019).

Concluderend: beprijs bouwopties

De woningnood is niet op te lossen door voldoende locaties te bestemmen voor woningbouw. Het gaat erom initiatief tot bouwen te nemen. Sterker nog: verruimen van woningbouwmogelijkheden kan averechts werken op woningbouwproductie.

Het is veel effectiever om het initiatief van ontwikkelende partijen te sturen. Dit kan enerzijds door het woningprogramma te segmenteren. Hierdoor wordt een kleiner deel van het programma beperkt door het absorptievermogen van de markt. Dat absorptievermogen is door de huidige hoge prijzen (gebaseerd op het huidige krappe woningaanbod in de markt) erg laag, want weinig huishoudens kunnen de hoge woningprijzen betalen. Door voor specifieke doelgroepen woningbouwcapaciteit aan te bieden, kan er wél meer gebouwd worden.

Daarnaast is het relevant om de optie om te mogen bouwen te beprijsen. Dit werkt, zoals de ervaring in Amsterdam leren, beter dan een verplichting. Via de rechter een contract ontbinden vanwege wanprestatie is een lastig traject. Het is veel overzichtelijker indien het recht om te bouwen naar tijd is beperkt en de overeenkomst dus overeind kan blijven. De gemeente is volgens de overeenkomst zelf vrij om vervolgens een andere partij te zoeken die wél aan de slag wil.

Dit artikel is gebaseerd op Willem K. Korthals Altes (2019) Planning initiative: Promoting development by the use of options in Amsterdam, Land Use Policy, 83, 13-21

Voetnoten

- Boelhouwer, P.J., Boumeester, H., Van der Heijden, H.M.H. (2006) Stagnation in Dutch housing production and suggestions for a way forward, *Journal of Housing and the Built Environment*, 21(3), 299–314.
- Davy, B. (1996) Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons?, *ZfV Zeitschrift für Verwaltung* 21(2), 193-208.
- Gemeente Amsterdam, 2012. Pilot met overeenkomsten met een afnamerecht van de grond in erfpacht voor een vooraf bepaalde periode (in plaats van afnameplicht zoals nu gebruikelijk). College van Burgemeester en Wethouders, Amsterdam
- <https://amsterdam.raadsinformatie.nl>
- Gemeente Amsterdam, 2016. Evaluatie Pilot Optiecontract: Evaluatie en aanbevelingen van contracten met een afnamerecht in plaats van een afnameplicht. [Afdeling Grond en Ontwikkeling, Amsterdam](#).
- 1/document (opgevraagd 06/11/2019).

- [Gemeente Amsterdam, 2017](#). Eindejaarsrapportage Fondsen 2016 , Afdeling Grond en Ontwikkeling, Amsterdam,
- 2017-21096/1/bijlage/exb-2017-21096.pdf (opgevraagd 06/11/2019).
- [Gemeente Amsterdam, 2019](#). Meerjarenperspectief Grondexploitatie Vereveningsfonds en Zuidas 2019, Grond en Ontwikkeling Amsterdam,
- Hengstermann, A. (2017) Baugebot und Bauverpflichtung – Vergleich der Regelungen im deutschsprachigen Planungsrecht, fub - Flächenmanagement und Bodenordnung 79(4), 153-59.
- [Letwin, O. \(2018\) Independent Review of Build Out Rates: Draft Analysis](#), Ministry of Housing, Communities and Local Government, London, attachment_data/file/718878/Build_Out_Review_Draft_Analysis.pdf (opgevraagd 06/11/2019).
- Titman, S. (1985) Urban Land Prices Under Uncertainty, The American Economic Review 75(3), 505-14.

Dit artikel verscheen in onze wintereditie 2020 van gebiedsontwikkeling.krant. [Lees hier de andere artikelen en bekijk de gehele krant!](#)

Verder lezen:

[7 mrt 2019 Co Verdaas, hoogleraar gebiedsontwikkeling: actieve grondpolitiek mag weer, mits risicobewust](#)

[10 sep 2019 6 knelpunten voor adaptieve woningbouwprogrammering](#)

[31 jul 2019 Flexibele rol gemeente bij drie Amsterdamse transformatieprojecten](#)

Auteur



[Prof. dr. Willem Korthals Altes](#)

Hoogleraar Grondbeleid TU Delft