

Appartementen in een dorp: apart?

Een onderzoek naar het gedrag van spelers op de woningmarkt met betrekking tot de appartementenbouw in landelijke gemeenten in Noord-Brabant



Appartementen in een dorp: apart?

Een onderzoek naar het gedrag van spelers op de woningmarkt met betrekking tot de appartementenbouw in landelijke gemeenten in Noord-Brabant

Masterscriptie 2011

Frank van der Holst
S0315370

Scriptiebegeleider:
Prof. Dr.ir. R.E.C.M. (Rob) van der Heijden

Tweede lezer:
Dr. S. (Sander) Meijerink

Stagebegeleider BRO:
Dr. J.P. (Johan) de Kievit

Samenvatting

In de periode 2003-2010 zijn vergeleken met het decennium daarvoor veel appartementen aan de nationale woningvoorraad toegevoegd. Ook in kleinere gemeenten, in dit onderzoek landelijke gemeenten genoemd, worden veel appartementen gebouwd. Ontwikkelaars op de koopmarkt in deze landelijke gemeenten hebben hun koopappartementen in goede tijden (2003-2007) goed kunnen afzetten, ondanks relatief lange verkooptijden. Echter, bij vraaguitval (zoals bij de kredietcrisis vanaf 2008) hebben aanbieders van appartementen vergeleken met de verkoop van grondgebonden woningen grote moeite om hun product te verkopen. Projecten met appartementenbouw liggen daardoor stil. Cijfers over verkopen van woningen hebben dus aangetoond dat de gevolgen van de kredietcrisis op de woningmarkt voor appartementen grotere afzetproblemen heeft geleverd dan andere type woningen. In landelijke gemeenten kan men verwachten dat dit probleem versterkt wordt, doordat appartementenbouw botst met het dorps karakter van een landelijke gemeente. Appartementen zijn daar door de stedelijke uitstraling minder in trek dan appartementen in stedelijke gemeenten. In samenwerking met adviesbureau BRO richt dit onderzoek zich op het hierboven geschetste probleem, met de focus op landelijke gemeente in Noord-Brabant.

Het onderzoek heeft de volgende doelstelling:

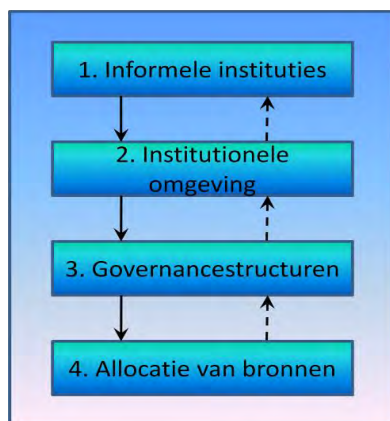
‘Het verkrijgen van inzicht in het toekomstige aanbod van appartementen in landelijke gemeenten in Noord-Brabant, teneinde aanbevelingen te geven aan deze gemeenten voor sturing op het aanbod van de woningmarkt.’

Inzichten voor de toekomst worden in dit onderzoek verkregen door het verklaren van het huidige appartementenaanbod in landelijke gemeenten in Noord-Brabant en vraagprognoses. Er zijn voldoende documenten, rapporten en databestanden te vinden, die de vraagprognose in landelijke gemeenten kunnen specificeren. De verklaringen voor de huidige productie van appartementen worden niet zo eenvoudig aangereikt. Belangrijk bij deze nieuwbouwproductie is onder welke beleidscondities van gemeenten ontwikkelaars kunnen opereren. Gezien de doelstelling van dit onderzoek, staat de analyse van deze beleidscondities in dit onderzoek centraal. De centrale vraag luidt:

‘In welke mate kunnen landelijke gemeenten bij dezelfde lokale beleidscondities in Noord-Brabant frictie tussen vraag en aanbod van appartementen op lange termijn verwachten en hoe kunnen deze gemeenten daarop sturen, wanneer dat nodig blijkt te zijn?’

In dit onderzoek is gekozen voor een economische benadering om de woningproductie van appartementen te verklaren. Binnen de economische literatuur zijn twee verschillende benaderingen om marktuitskomsten – appartementenbouw is een dergelijke uitkomst – te onderscheiden: de neoklassieke- en de nieuwe institutionele economie. Gezien de kenmerken van de woningmarkt is de nieuwe institutionele benadering meer geschikt om appartementenbouw te verklaren. De neoklassieke economie houdt namelijk geen rekening met instituties en regelgeving die invloed hebben op de woningmarkt; volgens de neoklassieke econoom reageren instituties en regelgeving op marktuitskomsten in plaats van dat ze deze verklaren. In de huidige ruimtelijk-economische literatuur wordt het belang van instituties steeds sterker aangedragen.

Vanuit deze benadering wordt het onderzoek vormgegeven. Dit gebeurt aan de hand van het vier-lagen-schema van O.E. Williamson (1998):



Figuur 1 Vier-lagen-schema van O.E. Williamson (bron: ESB, 2009)

De eerste laag betreft de informele instituties: individuele gewoonten, groepsroutine en sociale normen en waarden de culturele omgeving. Op de tweede laag zijn de zogeheten formele instituties gepositioneerd: de formele ‘rules of the game’, vastgelegd in wetten, richtlijnen en procedures. Op de derde laag zijn de institutionele arrangementen gesitueerd: contracten en private organisaties, die transacties coördineren. Op de vierde laag bevindt zich de allocatie op basis van de neoklassieke markten, ofwel de marktwerking tussen vraag en aanbod via het prijsmechanisme.

In dit onderzoek zijn deze stappen vertaald voor de woningmarkt; de eerste laag geeft een historisch overzicht weer van hoe de verhoudingen tussen ontwikkelaars, gemeenten en vragers zich hebben ontwikkeld in de afgelopen honderd jaar. Het historisch perspectief vormt een fundament voor verklaringen in de tweede en derde laag. De tweede laag is weer te onderscheiden op basis van de eigendomsrechtentheorie: op de woningmarkt zijn de formele instituties, ofwel ‘de rules of the

game'. Segeren, Needham & Groen (2005) hebben deze benadering gebruikt om formele regels in de grond- en woningmarkt te verhelderen:



Figuur 2: Formele regels op de woningmarkt op basis van de eigendomsrechtenbenadering (bron: Segeren, Needham & Groen, 2005)

Voor sturing van type woningen op de woningmarkt is na literatuurstudie gebleken dat vooral het instrumentarium voor rechten van grond en gebouwen doorslaggevend zijn. De mate waarin deze instrumenten gebruikt worden is afhankelijk van het woonbeleid en de daarmee samenhangende financiële middelen die een gemeente kan hanteren om deze instrumenten te gebruiken. Het gebruik van het instrumentarium is afhankelijk van de derde laag, de governancestructuren, in dit onderzoek ook wel 'the play of the game' genoemd.

De analyse van de 'play of the game' is in wezen de directe verklaring voor markttuitkomsten. Het kader van de formele instituties is vastgesteld, het gaat er om hoe spelers op de woningmarkt binnen dit kader hun doel wil bereiken en hoe samenwerking middels contracten en overeenkomsten tot stand komen. Om het gedrag van spelers in landelijke gemeenten te bepalen, zijn er op basis van de literatuur de volgende variabelen voor elke speler te registreren:



Figuur 3: Variabelen voor gedrag van spelers

Het gedrag van spelers wordt gemeten in drie landelijke gemeenten: Bladel, Halderberge en Oisterwijk. Dus, aan de hand van een meervoudige casestudy wordt het gedrag van spelers op de woningmarkt geanalyseerd om de productie van appartementen - marktuitskomsten, ofwel de vierde laag - in de periode 2003-2010 te verklaren. Op deze manier worden de volgende opgestelde hypothesen getoetst en worden deze aangenomen of verworpen:

Hypothese 1:

Gemeenten hebben te weinig instrumenten in handen om de marktuitskomsten op de woningmarkt wat betreft de keuze voor een type woning te sturen. Op lange termijn ontstaat dan een grote mate van frictie tussen vraag en aanbod van appartementen.

Deze hypothese wordt niet aangenomen. Uit de analyseresultaten blijkt dat door de Grondexploitatiewet sinds 2008 gemeenten wel de instrumenten hebben om actief grondbeleid te voeren, een instrument om type woningen te sturen. Gemeenten willen niet verliezen riskeren door in deze gebieden grond te verwerven op de plaatsen waar appartementen worden gebouwd, vooral in centrumlocaties. Dit komt met name door een capaciteitsgebrek aan risicobeheersing, zowel in het ambtelijk apparaat als in de financiële middelen. Ook was er geen besef aanwezig dat er een groeiende mate van kwalitatieve frictie tussen vraag en aanbod op de woningmarkt ontstaat door de toenemende bouw van appartementen. Daarnaast worden in woningmarktonderzoeken, waar het gemeentelijk beleid op is gebaseerd, geen prognoses gemaakt voor de lange termijn (2025), terwijl de nieuwgebouwde woningen in de periode 2003-2010 ook op lange termijn huishoudens moet huisvesten. Uit prognoses blijkt dat er na 2025 een andere samenstelling van huishoudens zich in landelijke gemeenten bevindt. In dit licht kan ook de volgende hypothese getoetst worden:

Hypothese 2:

De vraag naar woningen in landelijke gemeenten wordt in toenemende mate gedomineerd door een groei van bepaalde huishoudens, die geen voorkeur genieten voor een appartement.

Deze hypothese wordt deels aangenomen. Tot 2025 is er een markt voor de nieuw gebouwde appartementen in landelijke gemeenten, dat wil zeggen starterswoningen en luxe koopappartementen. Na 2025 zal het aantal starters sterk afnemen in landelijke gemeenten, dan krimpgemeenten, en de samenwonende 50-plussers zonder kinderen, zal na ongeveer 2025 langzamerhand veranderen in eenpersoonshuishoudens met 75-plussers. Deze eenpersoonshuishoudens prefereren dan nultredenwoningen (dan wel niet in de vorm van een appartement), met nabije zorgvoorzieningen. Starterswoningen en luxe koopappartementen zijn dan niet geschikt voor deze doelgroep.

Hypothese 3:

Commerciële ontwikkelaars maken gebruik van 'current price-taking' strategie om hun rendement te bepalen. Zij wegen meer algemene inzichten in toekomstige markttrends niet mee in hun bedrijfsvoering. De kostenposten voor grond is onder deze strategie dan de voornaamste reden om appartementen te bouwen.

Uit de analyse blijkt dat ontwikkelaars inderdaad gebruik maken van een 'current price-taking' strategie om hun rendement te bepalen. Bij toplocaties in het centrum van landelijke gemeenten wordt er vanuit gegaan dat de woningen verkocht zullen worden. Gemeenten proberen ontwikkelaars ondersteunen om het aantal risico's voor hen te verlagen.

Hypothese 4:

Woningcorporaties kunnen het tekort op sociale huurwoningen steeds moeilijker opvangen, vanwege de financiële druk op de organisatie: woningcorporaties bouwen (noodgedwongen) steeds vaker voor de commerciële koopsector. Daardoor ontstaat er een tekort aan (sociale) huurappartementen.

Er is te weinig informatie gevonden om over deze hypothese aan te nemen of te verwerpen. De rol van woningcorporaties in landelijke gemeenten is vergeleken met die van stedelijke gemeenten ook klein. Wel valt op dat appartementen verhoudingsgewijs veel meer in het (goedkopere) huursegment worden aangeboden. Zeker nu de koopwoningmarkt onder invloed van sterk gestegen prijzen en onzekerheden op de financiële markten sterk is afgezwakt, lijken er weer meer mogelijkheden te zijn voor de huursector. Deze vierde hypothese wordt op grond van de uitgevoerde analyses niet aangenomen.

Het gemeentelijk beleid in landelijke gemeenten is de sleutel om de inperking van ontwikkelingen in appartementen te bewerkstelligen, die gezien de vraagontwikkelingen na 2025 ook nodig is. Daarom worden de volgende aanbevelingen aangedragen:

- Landelijke gemeenten moeten de mogelijkheden van het aangereikte instrumentarium beter aangrijpen om sturing wat betreft type woningen te realiseren. Dit heeft vooral betrekking op locaties in het centrum van de gemeente.
- Het gemeentelijk woonbeleid moet zich primair richten op een meer gedifferentieerd gewenst woningprogramma op lange termijn.
- Huidige plannen voor appartementenbouw zal getemporiseerd moeten worden. Ook binnen de planontwikkeling van appartementen zal de focus moeten liggen op eenpersoonshuishoudens met nabije zorgvoorzieningen.

Kortom, sturing op het woonbeleid in landelijke gemeenten zal een meer vraaggestuurd karakter moeten krijgen. Het besef moet komen dat woningen langer dan tien jaar meegaan; ook tweede en derde verkopers van een huis moeten hun woningen goed op de markt kunnen brengen. Daar is geen rol in weggelegd voor commerciële ontwikkelaars. Het gemeentelijk beleid moet in samenwerking met woningcorporaties ervoor zorgen dat appartementen ook op lange termijn verkocht kunnen worden.

Inhoud

HOOFDSTUK 1: INLEIDING.....	13
1.1 De opkomst van appartementen	13
1.2 Probleemstelling	15
1.3 Onderzoeksaanpak.....	16
1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijk relevantie	19
1.5 Begripsbepaling voor ‘appartement’	20
1.6 Leeswijzer.....	21
Hoofdstuk 2: Appartementen als marktuitskomsten.....	23
2.1 Introductie	23
2.2 Aanbod van appartementen in kaart gebracht	23
2.3 Stedelijke versus landelijke gemeenten in Noord-Brabant	26
2.4 De vraag naar appartementen in kaart gebracht	27
2.5 De afstemming van aanbod op vraag van appartementen	30
2.5.1 De koopmarkt.....	30
2.5.2 De huurmarkt	31
2.6 Marktuitskomsten ten tijde van de kredietcrisis.....	33
2.7 Conclusie	36
Hoofdstuk 3: Marktuitskomsten op de woningmarkt, een economische benadering	37
3.1 Introductie	37
3.2 Marktfalen vanuit de neoklassieke economie	37
3.2.1 Marktmacht	37
3.2.2 Imperfecte informatie	39
3.2.3 collectieve goederen en externe effecten	39
3.3 Toepassing van de neoklassieke economische theorie	40
3.4 Instituten vanuit de nieuwe institutionele economie	40
3.5 Transactiekosten- en eigendomsrechtentheorie.....	42
3.6 Toepassing van de nieuwe institutionele economie.....	44
3.7 Conclusie	45
Hoofdstuk 4: Rules and play of the game	47
4.1 Introductie	47
4.2 Een historisch perspectief van de woningmarkt.....	47

4.2.1 De commerciële projectontwikkelaar	48
4.2.2 De woningcorporatie.....	50
4.3 De formele instituties op de woningmarkt	52
4.3.1 Instrumentarium van de overheid voor de rechten in grond	52
4.3.2 Instrumentarium van de overheid voor gebruik van grond	54
4.3.3 Instrumentarium van de overheid voor sturing van type woningen.....	56
4.4 Governancestructuren	57
4.4.1 Woonbeleid van de gemeente	57
4.4.2 Investeringsbeslissingen van ontwikkelaars	60
4.4.3 Maatschappelijk rendement door woningcorporaties.....	63
4.4.4 verhuisprocessen bij vragers	64
4.5 Conclusie: Appartementenbouw verklaard	67
Hoofdstuk 5: Methodologische verantwoording van het empirisch onderzoek	72
5.1 Introductie	72
5.2 Onderzoeksstrategie	72
5.3 Operationalisatie.....	73
5.2.1 Gedrag van de gemeente	75
5.2.2 Gedrag van ontwikkelaars	76
5.2.3 Gedrag van vragers	78
5.4 Selectie van cases t.b.v. dataverzameling.....	80
5.5 Tot slot	83
Hoofdstuk 6: Analyse van gedrag van spelers op de woningmarkt.....	85
6.1 Introductie	85
6.2 Marktgegevens en -uitkomsten in de casegemeenten.....	85
6.3 Woonbeleid van overheid.....	87
6.3.1 Beleidskaders voor gemeentelijk woonbeleid	87
6.3.2 Woonbeleid in Bladel	88
6.3.3 Woonbeleid in Halderberge	90
6.3.4 Woonbeleid in Oisterwijk	91
6.3 Gedrag van gemeenten gemeten	93
6.3.1 Mate van actief optreden inzake grondbeheersing.....	93
6.3.2 Aandacht voor risicobeheersing	94
6.3.3 Gehanteerde instrumentarium.....	95
6.3.4 Invloed van afspraken en overeenkomsten met ontwikkelaars.....	96

6.3.5 Perceptie van gedrag van gemeenten	98
6.4 Gedrag van ontwikkelaars gemeten	99
6.4.1 Strategie van een ontwikkelaar	99
6.4.2 Mate van risicobeheersing	103
6.4.3 Invloed van procedures	103
6.4.4 Invloed van afspraken en overeenkomsten bij ontwikkelaars	105
6.4.5 Perceptie van gedrag van ontwikkelaars	106
6.5 Prognose van de vraag	107
6.5.1 Ontwikkelingen in aantal huishoudens in stedelijke en landelijke gemeenten in Noord-Brabant	107
6.5.2 Ontwikkelingen in aantal huishoudens in de casegemeenten	110
6.5.3 Ontwikkelingen in vraag naar type woningen	114
6.5.4 Percepties over de ontwikkelingen in de vraag naar appartementen	115
Hoofdstuk 7: Conclusie, aanbevelingen en reflectie	117
7.1 Toets van hypothesen	117
7.2 Beantwoording van de centrale vraag	120
7.3 Reflectie	122
Literatuur	125

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

1.1 De opkomst van appartementen

Gezien de opkomst van appartementen in de nieuwbouw in de afgelopen tien jaar lijkt de markt voor appartementen in Nederland gunstig gestemd te zijn, nadat een lange tijd de markt voor gestapeld wonen niet goed is geweest. De bouw van galerijflats in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw moest de woningnood in korte tijd oplossen en werd aangekondigd als 'Het Nieuwe Wonen'. Al snel bleek echter dat deze woningen voor het traditionele gezin niet de ideale woonsituatie boden. Gevolg was veel leegstand en sociale problemen, en daardoor kreeg de galerijflat een negatief imago. Het idee van een flat viel lange tijd niet in de smaak en werd gemeden in beleidsplannen (Wassenberg & Van Kempen, 2004).

Door onder andere het concept 'Compacte Stad' in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (hierna te noemen VINEX) en het daaraan gekoppelde beleidsplan 'Volkshuisvesting in de jaren negentig' (1991), waarmee een decentraal en marktgericht woonbeleid geïnitieerd werd, kwam het gestapeld wonen weer in beeld. Het vooropgestelde doel in de VINEX was om de uitbreiding van de woningvoorraad te bouwen in binnenstedelijk gebied, hetgeen kansen bood voor gestapeld wonen. De term 'galerijflat' werd vervangen door de term 'appartement' (Verhage, 2002).

De verhoudingen tussen projectontwikkelaars, gemeenten en woningcorporaties veranderden drastisch door de beleidswijzigingen in deze beleidsplannen. De actoren moesten wennen aan een nieuwe wijze van besturen, aan een andere wijze van financiering en aan de 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 eenvoudig. De wijzigingen in de verhoudingen tussen de spelers op de woningmarkt vormen een context waarin het volgende verloop van de woningbouwproductie in de periode 1995-2004 is opgetreden (Jokovi, et al, 2006). Het aandeel van appartementen in deze productie in deze periode groeide nauwelijks, ondanks het idee van dit type woning geïmplementeerd kon worden door het 'Compacte Stad'-concept. Maar binnen de woningproductie, die vooral plaatsvond op VINEX-locaties, viel de keuze vooral voor een grondgebonden woning als type woning. De vooropgestelde doelen in de VINEX om de woningvoorraad in binnenstedelijk gebied uit te breiden bleven achter. De kansen voor appartementenbouw in deze gebieden werden dus nauwelijks benut. In 2004 werd de

Nota Ruimte¹ gepresenteerd. In deze Nota werd gesteld dat de nieuwe woningbouwlocaties voor een groter deel binnen het bestaand stedelijke gebied moesten worden gerealiseerd. Letterlijk staat in de Nota Ruimte beschreven: *“Meer variatie in het aanbod van woningen, voorzieningen en woonmilieus is cruciaal. Herstructurering, stedelijke vernieuwing, transformatie en ontwikkeling van stedelijke centra hebben om die reden een plek gekregen in de Nota”* (VROM, 2006).

In navolging van deze Nota Ruimte moesten ontwikkelaars (inclusief woningcorporaties) zich meer gaan focussen op binnenstedelijke ontwikkelingen, waarbij voornamelijk herstructurering van de stedelijke binnenlocaties plaatsvond. De beperkingen van overheden werden kleiner: het voornaamste doel was om de woningvoorraad uit te breiden teneinde het woningtekort te verminderen. De heroriëntatie van spelers op de woningmarkt heeft geleid tot een relatieve groei van appartementen in de nieuwbouwproductie. De keuze voor een type woning kwam namelijk steeds meer in handen van de ontwikkelaars. Overheden hadden een focus op het kwantitatieve woningbouwprogramma, en vertrouwden wat betreft type woningen op inzichten in de vraag van ontwikkelaars. Zij dragen immers het afzetrisico van een woning.

De financiële crisis (2008-2010) gaf vervolgens aanleiding tot twijfel met betrekking tot de afzetmogelijkheden van appartementen. De onzekerheid bij de consument zorgde voor minder transacties van woningen. Hoewel de woningproductie in deze periode vrijwel ‘on-hold’ stond, bleef het aantal te koopstaande woningen groeien, met name vanwege de nieuwe bouw van appartementen (NVM, 2010). Juist de verkopen van deze nieuwe appartementen daalden vergeleken met andere type woningen aanzienlijk. Ook de prijs van een appartement daalde in de crisisperiode aanmerkelijk in verhouding tot andere type woningen (de Volkskrant, 2009).

Deze ontwikkelingen resulteren in vragen voor de toekomst. Het bovenstaande suggereert dat de woningproductie van de laatste jaren in Nederland qua type woningen niet in balans is. Daarbij rijst de vraag of de gerealiseerde appartementen in het afgelopen decennium en de appartementen in de planvoorraad een verstorende factor zullen zijn voor de gewenste balans op de woningmarkt op (middel)lange termijn. Hoewel de relatieve aandacht voor appartementen in een hele andere sociaaleconomische setting verkeert dan de realisatie van de galerijflats in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, kunnen dezelfde gevolgen zich aandienen. Gestapeld wonen, in de vorm van of een appartement dan wel een galerijflat, zou dan in Nederland de kans lopen niet te slagen.

¹ De Nota Ruimte is na parlementaire behandeling op 26 februari 2006 in het Staatsblad verschenen en heeft daarmee wettelijk status verworven.

In samenwerking met het adviesbureau Bureau Ruimtelijke Ordening (BRO) beoogt dit onderzoek een analyse te maken van de productie van appartementen. De focus ligt daarbij op appartementenbouw in landelijke gemeenten en om praktische redenen is in overleg met BRO gekozen voor een beperking tot Noord-Brabant. In landelijke gemeenten lijkt de frictie tussen aanbod en vraag naar appartementen namelijk het grootst, doordat het bovengenoemde probleem versterkt wordt door het contrast tussen het dorps karakter van de landelijke gemeenten en de stedelijke uitstraling van gestapeld bouwen. De vraag dringt zich op of ontwikkelaars in landelijke gebieden wellicht beter de focus kunnen leggen op grondgebonden woningen, omdat wellicht de afzetmogelijkheden hiervoor groter zijn, het sluit immers in dat geval beter aan op de vraag. Inzichten in de toekomstige marktpositie van appartementen kunnen daarom van grote dienst zijn om grote mate van frictie tussen vraag en aanbod van appartementen te voorkomen.

1.2 Probleemstelling

Het hierboven geschetste probleem kan worden vertaald naar een vraag naar de meest gewenste ontwikkelingsrichting voor de woningmarkt in landelijke gemeenten in Noord-Brabant. De uitkomsten van dit onderzoek geven indicaties voor de “beste” vorm van sturing op de woningmarkt in dit type gemeenten, waarbij o.a. gedacht kan worden aan vormen van regelgeving, (financiële) prikkels en kennisgeving aan ontwikkelaars over de ontwikkelingen op de woningmarkt. De doelstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Doelstelling:

Het verkrijgen van inzicht in het toekomstige aanbod van appartementen in landelijke gemeenten in Noord-Brabant, teneinde aanbevelingen te geven aan deze gemeenten voor sturing op het aanbod van de woningmarkt.

Centraal in dit onderzoek staat dus de toekomstige situatie van het aanbod van appartementen. Het gaat dan om nieuw gebouwde appartementen die worden toegevoegd aan de woningvoorraad. De appartementenbouw in landelijke gemeenten in Noord-Brabant vormt logischerwijs een onderdeel van de gehele woningmarkt in deze gemeenten. Inzichten in de bouw van een enkele vorm van type woningbouw is niet mogelijk zonder de analyse van de gehele woningmarkt erbij te betrekken. Anders gesteld: de bouw van appartementen is een uitkomst van dynamisch functioneren van de woningmarkt als geheel.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn bestemd voor beleidsmakers in de landelijke gemeenten. In het verlengde van de taakstelling van BRO draagt dit onderzoek bij aan advies over de ruimtelijke ordening, in dit geval het woonbeleid in dit type gemeente. De centrale vraag is daarom gericht op deze speler op de woningmarkt. De gemeente probeert marktuitskomsten op de lokale woningmarkt

te sturen, om een grote mate van frictie tussen vraag en aanbod van woningen te voorkomen. Inzichten in de toekomstige situatie van de woningmarkt zijn echter moeilijk te verkrijgen. Hoe moeten gemeenten het toekomstige aanbod wat betreft type woningen sturen? De centrale vraag luidt:

Centrale vraag:

In welke mate kunnen landelijke gemeenten bij dezelfde lokale beleidscondities in Noord-Brabant frictie tussen vraag en aanbod van appartementen op lange termijn verwachten en hoe kunnen deze gemeenten daarop sturen, wanneer dat nodig blijkt te zijn?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moeten de onderstaande deelvragen worden gesteld. In de volgende paragraaf wordt beschreven op welke manier deze deelvragen beantwoord kunnen worden.

1. *Hoe kunnen marktuitskomsten op de woningmarkt in theorie verklaard worden?*
2. *Hoe kan de relatief sterke groei van appartementen in landelijke gemeenten in Noord-Brabant aan de hand van deze theoretische noties worden verklaard?*
3. *In welke mate is er op basis van het gedrag van verschillende spelers op de woningmarkt frictie tussen vraag en aanbod van appartementen te verwachten in landelijke gemeenten in Noord-Brabant?*
4. *Op welke wijze kan het gemeentelijk beleid in deze gemeenten ertoe bijdragen om de marktpositie van type woningen in landelijke gemeenten in Noord-Brabant te verbeteren?*

1.3 Onderzoeksaanpak

Om inzichten te verkrijgen in de toekomstige marktpositie van appartementen in landelijke gemeenten in Noord-Brabant, zal eerst de relatief sterke groei van appartementen in het verleden beschreven en verklaard moeten worden. Zonder deze groei bestonden er immers geen vragen over de toekomstige situatie.

Zoals de eerste deelvraag al aangeeft, baseert dit onderzoek zich op de theorievorming van werking van de woningmarkt. De bouw van een appartement is een marktuitskomst op de woningmarkt, ofwel het resultaat van de wisselwerking van vraag naar en aanbod van woningen. Om een beeld te krijgen van deze marktuitskomsten met betrekking tot appartementen, zal eerst aan de hand van een data-analyse de opkomst van de appartementenbouw in Nederland in kaart worden gebracht. Deze analyse geeft inzicht in het aantal gebouwde appartementen ten opzichte van het aantal grondgebonden woningen in het afgelopen decennium. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in type

financiën voor de vrager (koop/huur), type aanbieder (commercieel/sociaal) en locatie (provincies). Ook wordt de ontwikkelingen van vragers naar appartementen geanalyseerd aan de hand van verschillende type huishoudens. Op die manier kan worden gesteld of de aangeboden appartementen in het afgelopen decennium aansluiten bij de wensen van de vrager. De ontwikkelingen ten tijde van de kredietcrisis hebben het proces van vraag en aanbod verstoord. De gevolgen van de kredietcrisis zullen ook in kaart worden gebracht.

Vervolgens worden verklaringen gezocht voor de in kaart gebrachte marktuitskomsten op de woningmarkt. Daarbij gaat de aandacht uit naar de condities waarin de verschillende spelers op de woningmarkt zich hebben bevonden, en hoe dat heeft geleid tot besluitvorming ten gunste van de bouw van appartementen. In de economische theorie worden condities voor marktuitskomsten veelvuldig behandeld, in het bijzonder wanneer de wisselwerking tussen vraag en aanbod niet optimaal verloopt; men spreekt dan over marktfalen. Binnen de economie bestaan twee voorname stromingen, die marktfalen op een verschillende manier behandelen, te weten 'de neoklassieke economie' en de 'nieuwe institutionele economie'. De neoklassieke economen zien een rol voor de overheid om marktfalen te corrigeren, om allocatieve efficiëntie te verbeteren (Pigou, 1932). De nieuwe institutionele economen zien marktfalen als een gevolg van een institutionele context, een context die ten grondslag ligt aan marktuitskomsten (Alston, 2008). Marktfalen is volgens nieuw institutionele economen het gevolg van een sociaal construct, ofwel het gevolg van het gedrag van alle spelers op de woningmarkt, inclusief de overheid.

In dit onderzoek wordt deze institutioneel-economische benadering gebruikt om de marktuitskomsten te verklaren. Het gedrag van de spelers wordt beïnvloed door de institutionele setting waarin zij verkeren. De reden voor deze keuze is dat de woningbouw van oudsher een markt is die sterk door overheidsingrijpen wordt beïnvloed, met name door het verlenen van directe of indirecte subsidies, zoals huursubsidies, premies op koopwoningen en hypotheekrenteaftrek. De (neo)klassieke visie op markten past niet goed bij dit gegeven. Het blootleggen van de institutionele setting en de historische context daarvan aan de hand van een literatuurstudie geeft in theorie verklaringen voor het gedrag van de spelers op de markt. Dit onderzoek behandelt het gedrag per type speler, gecategoriseerd in ontwikkelaar, overheid en huishouden. Volledige gedragspatronen van de spelers hoeven in dit onderzoek niet de revue te passeren: enkel relevant is datgene wat leidt tot keuzes op de woningmarkt, of omvangrijke gevolgen heeft voor andere spelers op deze markt. Het analyseren van het specifieke gedrag verschilt daarom per speler (zie tabel 1.1).

Type speler	Categorisering	Rol	Te onderzoeken gedrag
Overheid	Bestuurlijk niveau	Coördinator	Mate van sturing (actief/faciliterend)
Ontwikkelaar	Commercieel/sociaal	Aanbieder	Totstandkoming van een investeringsbeslissing
Huishouden	huishoudensamenstelling	Vrager	Keuzeproces van het verhuizen

Tabel 1.1: Te onderzoeken gedrag van de spelers op de woningmarkt

De verklaringen voor markttuitkomsten op de woningmarkt vanuit de institutioneel-economische theorie is belangrijk voor dit onderzoek. Enerzijds reikt het een theoretisch kader aan voor het in beeld brengen van bepaalde condities voor belanghebbende spelers op de woningmarkt, anderzijds verschaft het een context om gedrag van spelers op de woningmarkt te analyseren en te begrijpen². Het theoretisch kader leidt tot het formuleren van hypothesen over dit gedrag van de verschillende spelers op de woningmarkt. Het opstellen van deze hypothesen vertolkt in wezen het antwoord op de tweede deelvraag. De opgestelde hypothesen over het gedrag van de spelers vormen de basis van het empirisch onderzoek: de analyse van de woningmarkt in landelijke gemeenten in Noord-Brabant.

Er moet worden gezocht naar inzichten in het gedrag van de spelers in het verleden om verwachtingen voor de toekomst te scheppen. In andere woorden: op welke manier vervullen de spelers hun rol op de woningmarkt? Daarbij is het doel om in concrete situaties na te gaan waarop in de praktijk beslissingen inzake de bouw van appartementen zijn gebaseerd en hoe de posities daarbij zijn van ontwikkelaars, makelaars en gemeentelijke overheden. Hoe schatten zij de vraag in, hoe kijken ze aan tegen de afzetbaarheid, hoe verdelen ze eventuele risico's e.d. Het gedrag van alle spelers op de woningmarkt, in alle landelijke gemeenten in Noord-Brabant, is onmogelijk te onderzoeken. Daarom is als onderzoeksstrategie gekozen voor een casestudy. Bij deze strategie bestaat de mogelijkheid om een diepteanalyse van gedragsprocessen uit te voeren (Saunders et al, 2008).³ Uiteraard luistert dan nauw de keuze van de juiste casestudy('s) (in dit onderzoek landelijke gemeenten).

Door middel van gestructureerde vragen aan spelers op de woningmarkt, in combinatie met analyse van documenten, wordt data verzameld die de basis vormen voor de toetsing van de hypothesen. In hoofdlijnen is de focus dat aan ontwikkelaars wordt gevraagd op welke manier zij investeringsbeslissingen nemen, aan gemeentelijke overheden wordt gevraagd op welke manier zij de woningmarkt sturen, en aan makelaars wordt gevraagd hoe de vraag naar appartementen op de

² In hoofdstuk drie wordt dit onderscheid tussen theorie en context toegelicht.

³ In hoofdstuk vijf worden argumenten voor een casestudy verder uiteengezet.

lokale woningmarkt is ontwikkeld. Ook wordt er gevraagd naar hun verwachtingen over ontwikkelingen op de woningmarkt in de toekomst. Zo verkrijgt men inzicht in welke condities bepaald gedrag zich voordoet.

Daarnaast zijn er verschillende databestanden en documenten te bestuderen, die een schatting mogelijk maken over toekomstige ontwikkelingen van de vraag naar woningen. Vooral de ontwikkelingen in huishoudens in landelijke gemeenten verschaffen een prognose over de toekomstige vraag naar appartementen. Het geanalyseerde gedrag van spelers op de woningmarkt, de perceptie op de marktontwikkelingen van deze spelers, en de data- en documentenanalyse van vraagprognoses geven gezamenlijk inzicht in de toekomstige marktpositie van appartementen in landelijke gemeenten in Noord-Brabant. Met deze inzichten kunnen hypothesen aangenomen of verworpen worden.

Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is aanbevelingen te geven aan de landelijke gemeenten in Noord-Brabant voor sturing op het aanbod van de woningmarkt. De mogelijkheden voor gemeenten om de vraag naar appartementen te sturen, worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten⁴. De aanbevelingen richten zich op sturingsmogelijkheden om het gedrag van ontwikkelaars te beïnvloeden. Daarbij is van belang in welke mate van frictie tussen vraag en aanbod van appartementen door gemeenten wordt geaccepteerd, zeker op lange termijn. Door een literatuurstudie wordt bekeken wat de mogelijkheden voor gemeenten zijn om de keuze voor de bouw van typen woningen te sturen.

1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijk relevantie

Dit onderzoek geeft aanbevelingen aan het woonbeleid van landelijke gemeenten in Noord – Brabant. Sturing op typen te bouwen woningen lijkt zeer relevant te zijn: de kredietcrisis heeft duidelijk gemaakt dat de vraag naar appartementen op lange termijn discutabel is, terwijl marktpartijen hier niet op inspelen. De toegenomen marktwerking in de woningmarkt heeft ervoor gezorgd dat de keuze voor het ontwikkelen van aanbod van bepaalde type woningen bij de marktpartijen ligt. De vraag is of deze partijen geschikt zijn voor deze keuze om ook op lange termijn de woningmarkt goed te laten functioneren. Gemiddeld genomen gaat een woning in Nederland namelijk ongeveer 110 jaar mee, en moet men zich ook afvragen of deze appartementen gedurende een lange tijd afzetmogelijkheden bieden voor tweede en derde verkopers (Priemus, 2000).

⁴ De redenen hiervoor zijn uiteengezet in hoofdstuk zeven.

De mate van regie door de gemeente op basis van gemeentelijk woonbeleid zorgt voor een bepaalde beperking van deze keuzevrijheid voor ontwikkelaars. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek blijkt uit de doelstelling om landelijke gemeenten te adviseren over sturingsmogelijkheden als het gaat om type aangeboden woningen. Het onderzoek richt zich op landelijke gemeenten in Noord-Brabant, maar deze vraag kan ook gesteld worden in andere provincies, ook in stedelijke gemeenten.

De wetenschappelijke relevantie ligt in het blootleggen van een complex sociaal-economisch systeem, aan de hand van een literatuurstudie, het verzamelen en analyse van empirische data en aannemen of verwerpen van theoriegestuurde hypothesen. In deze bijdrage aan theorievorming over de woningmarkt staat niet de prijsvorming van een woning centraal, waarover in de literatuur veelvuldig is geschreven. Dit onderzoek draagt bij aan een koppeling van theorieën over gedrag van spelers op de woningmarkt en empirische inzichten in de marktuitskomsten van dit gedrag, teneinde verklaringen te geven voor de prioritaire keuze voor een bepaald type woning in de woningproductie van ontwikkelaars.

1.5 Begripsbepaling voor ‘appartement’

Onder appartement wordt verstaan: ‘de afzonderlijke wooneenheid in een groter complex’. De juridische benaming voor het samenstel van het aandeel in het recht op dit complex en de bijbehorende grond en daaraan gekoppelde gebruiksrecht is het appartementsrecht en staat beschreven in artikel 106 t/m 147 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek. Het eigendomsrecht van een complex wordt aan de hand van een splitsingsakte verdeeld in meerdere appartementsrechten. Alle eigenaren van een appartement moeten samen het gebouw onderhouden. Om te zorgen dat iedereen zich hieraan houdt, wordt de appartementseigenaar automatisch lid van de Vereniging van Eigenaars (VvE). De leden van de VvE zijn samen verantwoordelijk voor het onderhoud van het gebouw. Als een huurovereenkomst betrekking heeft op een gedeelte van een complex, dan zal deze betrekking hebben op het appartementsrecht dat recht geeft op het uitsluitend gebruik van dat gedeelte (wetten.overheid.nl, 2010). In 2005 werden de wettelijke regels over appartementsrechten voor het laatst gewijzigd. In 2008 is deze wijziging van kracht geworden. Vanaf dat moment konden eigenaren van appartementen bij 80% meerderheid van stemmen besluiten de akte van splitsing te wijzigen, voor 2005 was daar unanimiteit voor nodig. Tevens kwam er een verplicht reservefonds waaruit groot onderhoud kan worden betaald.

De term ‘appartement’ is niet een eenduidig begrip. Zo worden er in de literatuur en in de praktijk veel termen gebruikt die gerelateerd kunnen worden aan ‘gestapeld wonen’. In de eerste paragraaf

van dit hoofdstuk is al kennis gemaakt met de term ‘galerijflat’. Een andere mogelijkheid is de term ‘meergezinswoning’, de term die door het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) wordt gebruikt.

Het CBS hanteert de het volgende onderscheid tussen een meergezinswoning en een eengezinswoning:

‘Een meergezinswoning is elke woning die samen met andere woonruimten en/of bedrijfsruimten een geheel pand vormt. Hieronder vallen flats, galerij-, portiek-, beneden- en bovenwoningen, appartementen en woningen boven bedrijfsruimten, indien deze een buiten de bedrijfsruimte gelegen eigen toegangsdeur hebben. Als type eengezinswoning wordt beschouwd elke woning welke een geheel pand vormt. Hieronder vallen vrijstaande woningen, aan elkaar gebouwde woningen, zoals twee onder één kap gebouwde hele huizen, boerderijen met woningen en alle rijenhuizen.’ (CBS, 2011)

In dit onderzoek wordt de term ‘appartement’ en ‘meergezinswoning’ als equivalent beschouwd. Belanghebbende spelers in de nieuwbouwmarkt, bijvoorbeeld makelaars, maken nauwelijks meer gebruikt van de term ‘galerij-’ of ‘portiekflat’. Deze termen refereren veelal aan de meergezinswoningen die gebouwd zijn in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw en zal bij de analyse van de lokale woningmarkt niet voorkomen. Maar ‘beneden-’ en ‘bovenwoningen’ worden in dit onderzoek wel onder de term ‘appartementen’ geschaard. Voor de volledigheid wordt hier nog vermeld dat de begrippen ‘eengezinswoningen’ en ‘grondgebonden woningen’ voor dit onderzoek niet verschillend geïnterpreteerd worden.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee volgt een overzicht van de ontwikkelingen van appartementenbouw in Nederland. In hoofdstuk drie en vier wordt het theoretisch kader dat ten grondslag ligt aan het empirisch onderzoek gepresenteerd. In hoofdstuk drie wordt beredeneerd hoe in de economische literatuur marktuitskomsten verklaard worden, en hoe dat toegepast kan worden op de woningmarkt. Het hoofdstuk richt zich met name op marktfalen. Ook zal dit hoofdstuk belichten waarom de institutioneel-economische benadering op marktuitskomsten, een geschikte methode is om de probleemstelling van dit onderzoek te behandelen. In hoofdstuk vier wordt aandacht besteed aan ‘the rules of the game’⁵, ofwel de condities waarbinnenspelers op de woningmarkt hun gedrag ontwikkelen. Het hoofdstuk geeft in theorie verklaringen voor het gedrag van spelers op de

⁵ Vele literaire bijdragen aan theorievorming over de nieuwe institutionele economie hanteren de term ‘rules of the game’. In hoofdstuk drie wordt dit begrip in deze context toegelicht.

woningmarkt. Op grond van deze verklaringen zijn een aantal hypothesen geformuleerd voor het empirisch onderzoek.

Hoofdstuk vijf gaat in op de methodologie die ten grondslag ligt aan het empirisch deel van het onderzoek. Het behandelt aan de hand van een onderzoeksprotocol hoe de opgestelde hypothesen getoetst moeten worden. Daarvoor worden begrippen in het theoretische gedeelte geoperationaliseerd. Ook verheldert dit hoofdstuk de gehanteerde onderzoekstrategie, namelijk de casestudy. In hoofdstuk zes wordt het empirisch onderzoek gepresenteerd. Eerst wordt een beeld geschetst van de gekozen gemeenten aan de hand van een data- en documentenanalyse van de woningmarkt. Vervolgens wordt het gedrag van spelers in deze woningmarkt geanalyseerd en worden hun verwachtingen over de marktpositie van appartementen op lange termijn in beeld gebracht. Aan de hand van het in beeld gebrachte gedrag, de percepties van de spelers van de toekomst en de vraagprognoses kan een beeld over de houdbaarheid van de hypothesen worden gepresenteerd. Ten slotte worden in hoofdstuk zeven conclusies getrokken over het gedrag van de spelers op de lokale woningmarkt. Welke verklaringen bieden het gedrag van spelers in de onderzochte cases voor de getoonde marktuitskomsten en hoe kunnen gemeenten daarop sturen?

Hoofdstuk 2: Appartementen als marktuitlekomsten

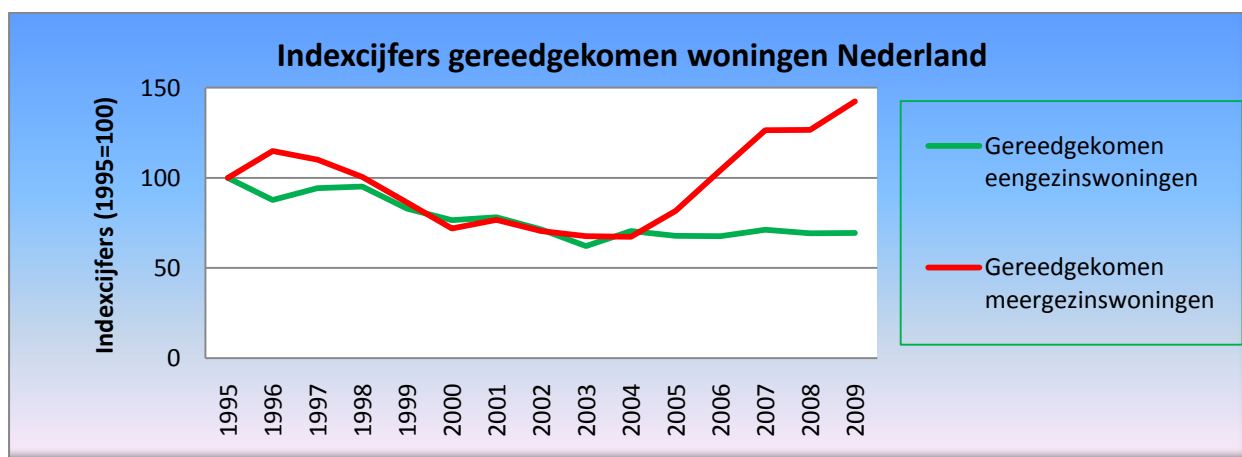
2.1 Introductie

Zoals in de inleiding al is gesteld, wordt er in dit onderzoek gezocht naar verklaringen voor bepaalde marktuitlekomsten op de woningmarkt. Alvorens deze verklaringen op basis van theorievorming over marktuitlekomsten bestudeerd worden, beschrijft dit hoofdstuk eerst kort de daadwerkelijke marktuitlekomsten op de woningmarkt in Nederland, gericht op de opkomst van appartementen.

Allereerst wordt het aanbod van appartementen in kaart gebracht in een tijdsperiode van ongeveer vijftien jaar (1995-2010). Daarna wordt er ingezoomd in de provincie Noord-Brabant, om lokale verschillen op basis van mate van stedelijkheid aan te tonen. Vervolgens presenteert dit hoofdstuk de vraag naar appartementen op basis van wensen van verschillende type huishoudens. Daarna wordt bekeken in welke mate er afstemming bestaat tussen vraag en aanbod naar appartementen, zowel op de koop- als de huurmarkt. Ten slotte worden ook de ontwikkelingen op de woningmarkt ten tijde van de kredietcrisis (2008-2010) beschreven.

2.2 Aanbod van appartementen in kaart gebracht

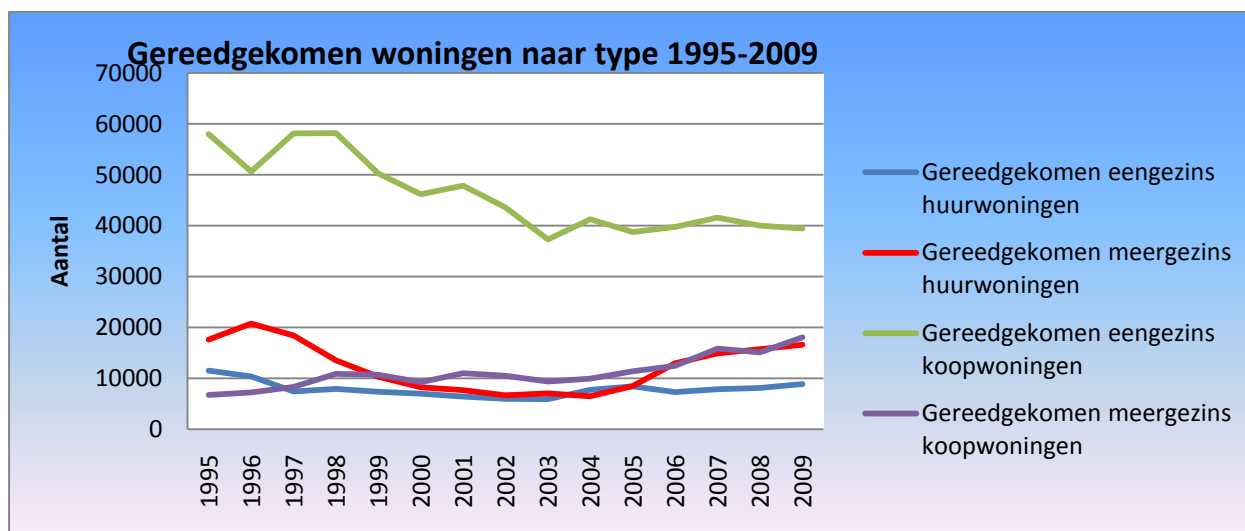
Figuur 2.1 representeert een grafiek met indexcijfers over de nieuw gebouwde woningen in de periode 1995-2009. Waar de productie van grondgebonden woningen duidelijk afnam, is er vanaf 2004 duidelijk een relatief sterke groei op te merken in de productie van appartementen.



Figuur 2.1: Indexcijfers van gereedgekomen woningen in Nederland (1995=100) (bron: CBS, 2011)

In de periode 1995-2009 zijn gemiddeld ongeveer 3 op de 10 nieuwgebouwde woningen appartementen, maar vanaf 2007 is dit aandeel in de totale woningbouwproductie gestegen naar 4 op de 10.

Ook zijn er sinds 2005 relatief meer huurwoningen gebouwd (zie figuur 2.2). Vooral de woningbouwcorporaties hebben veel huurappartementen gebouwd (zie tabel 2.1). Daarnaast kan aan de hand van CBS-data in de periode 1995-2009 worden geconcludeerd, dat er voor de woningcorporaties geen duidelijke trend of verschuiving in prioriteit van bouwtypen aanwezig is. De veranderde verhoudingen zijn vooral veroorzaakt door ontwikkelaars, die over de gehele periode drie keer zoveel grondgebonden woningen bouwden als appartementen, maar dalend naar 1,5 tot 2 keer sinds 2005.



Figuur 2.2 Gereedgekomen woningen naar type, 1995-2009, in absolute aantallen (bron: CBS, 2011)

	Koopwoningen			Huurwoningen			Eind totaal
	Grondgeb. woningen	appartementen	Totaal	Grondgeb. woningen	Appartementen	Totaal	
woningcorporaties	19	8	27	30	43	73	100
Ontwikkelaars	71	18	89	4	7	11	100
Particulier opdrachtgeverschap ⁶	92	2	94	2	5	6	100
Eindtotaal	61	13	75	10	15	25	100

Tabel 2.1: Aandeel typen koop- en huurwoningen cumulatief over de periode 1995-2009, in percentages (bron: CBS, 2011)

De bouwactiviteiten van de verschillende aanbieders in Nederland hebben betrekking op het totale grondgebied van Nederland. Er zijn echter provinciale verschillen aan te tonen (zie tabel 2.2). De

⁶ In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat de aanbieder als speler op de woningmarkt te categoriseren valt in commerciële en sociale aanbieders. CBS hanteert een andere categorisering, met onder meer de categorie 'particulier opdrachtgeverschap'. Vanwege het geringe aandeel in de nieuwbouwproductie van appartementen in de periode 1995-2009, wordt in het vervolg van dit onderzoek dit type aanbieder buiten beschouwing gelaten. Om het geringe aandeel aan te tonen, is deze categorie in de tabel wel opgenomen.

provincies met een hoge bevolkingsdichtheid hebben een hoger aandeel meergezinswoningen dan provincies met een lagere bevolkingsdichtheid. Dit geldt zowel voor de koopmarkt als voor de huurmarkt. Daarentegen zijn dezelfde type aanbieders in elke provincie vrijwel gelijk actief wat betreft woningbouwproductie. Zo produceren woningcorporaties en commerciële ontwikkelaars in elke provincie respectievelijk ongeveer 30 en 70 procent van de totale woningbouwproductie.

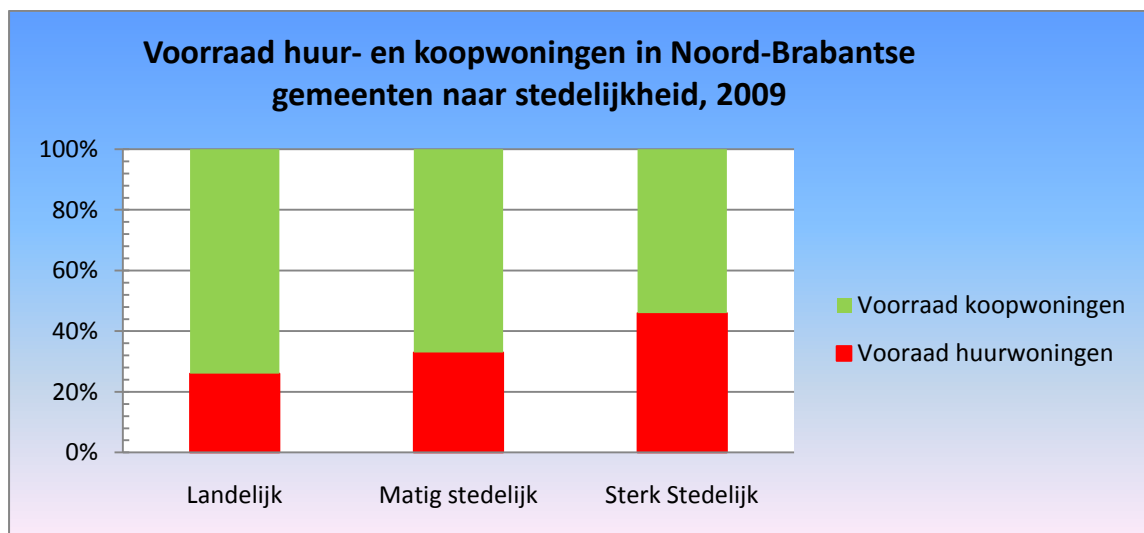
	Bevolkings- dichtheid (inw/km2)	huurwoningen			Koopwoningen			Aanbieders	
		grondgeb	app	totaal	grondgeb	app	totaal	Sociale woningbouw	Commerciële aanbieders
Friesland	113	12%	8%	21%	73%	6%	79%	29%	71%
Zeeland	138	8%	8%	16%	76%	9%	84%	31%	69%
Drenthe	185	10%	9%	19%	74%	7%	81%	28%	72%
Flevoland	199	11%	11%	22%	71%	7%	78%	28%	72%
Groningen	199	12%	14%	26%	66%	8%	74%	33%	67%
Overijssel	331	11%	14%	24%	69%	7%	76%	30%	70%
Gelderland	385	11%	14%	25%	64%	11%	75%	31%	69%
Noord- Brabant	435	10%	15%	25%	61%	14%	75%	30%	70%
Limburg	495	10%	15%	25%	64%	11%	75%	29%	71%
Noord- Holland	640	10%	21%	31%	49%	19%	69%	33%	67%
Utrecht	831	10%	12%	23%	61%	17%	77%	27%	73%
Zuid- Holland	993	9%	20%	29%	50%	21%	71%	26%	74%

Tabel 2.2: Aanbod woningen naar type en opdrachtgever in alle provincies in Nederland in de periode 1995-2009 (bron: CBS, 2011)

Concluderend kan worden gesteld dat het aanbod van appartementen in Nederland de afgelopen 15 jaar is toegenomen. Hoewel er provinciale verschillen zijn, doet deze stijging van appartementenbouw zich overal voor. In de volgende paragraaf zal de provincie Noord-Brabant onder de loop worden gelegd, om op een lager bestuurlijk niveau verschillen in de nieuwbouwproductie wat betreft type woningen aan te tonen. Het betreffen dan verschillen in de nieuwbouwproductie op basis van mate van stedelijkheid.

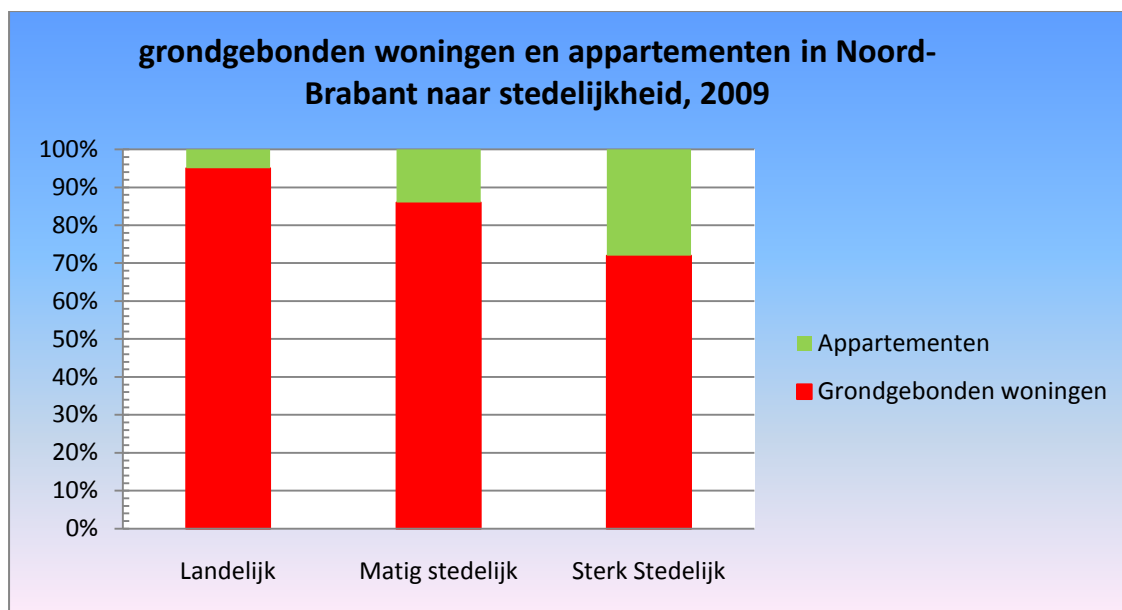
2.3 Stedelijke versus landelijke gemeenten in Noord-Brabant

In 2009 bedraagt de totale woningvoorraad in Noord-Brabant 1.014.790 woningen. Dat zijn er 45.360 meer dan in 2004, een groei van 4,5%. De groei van de woningproductie tussen 2004 en 2009 ligt in stedelijke en niet-stedelijke gemeenten ongeveer gelijk. In stedelijke gemeenten nam de woningvoorraad toe met 4,8% en in de landelijke gemeenten met 4,3% (Rijkers & Westelaken, 2009). Bij de verhouding tussen de huur- en koopsector lijkt er een verband te bestaan tussen de mate van stedelijkheid en de verhouding huur- en koopwoningen (zie figuur 2.3). In de sterk stedelijke gebieden (>60.000 inwoners) ligt het gemiddeld percentage huurwoningen op 46%, in de landelijke gemeenten (<30.000 inwoners) bedraagt dit percentage 26%. Landelijke gemeenten hebben vergeleken met stedelijke woonmilieus dus een woonmilieu met relatief veel koopwoningen.



Figuur 2.3: Voorraad huur- en koopwoningen in Noord-Brabantse gemeenten naar stedelijkheid, in percentages, 2009
(bron: Sociale Atlas Brabant, 2010)

Net als bij de verhouding tussen huur- en koopwoningen is er ook bij de verhouding tussen grondgebonden woningen en appartementen een duidelijk verband met de mate van stedelijkheid. Wanneer een gebied als sterk stedelijk is getypeerd, dan is het aandeel van grondgebonden woningen kleiner en het aandeel appartementen groter dan in landelijke gemeenten. In de sterk stedelijke gemeenten ligt het gemiddeld percentage appartementen op 28%, terwijl dit percentage in de landelijke gemeenten op 5% van de woningvoorraad ligt (zie figuur 2.4).



Figuur 2.4: Voorraad grondgebonden woningen en appartementen in Noord-Brabant naar stedelijkheid, in percentages, 2009 (bron: Sociale Atlas Brabant, 2010)

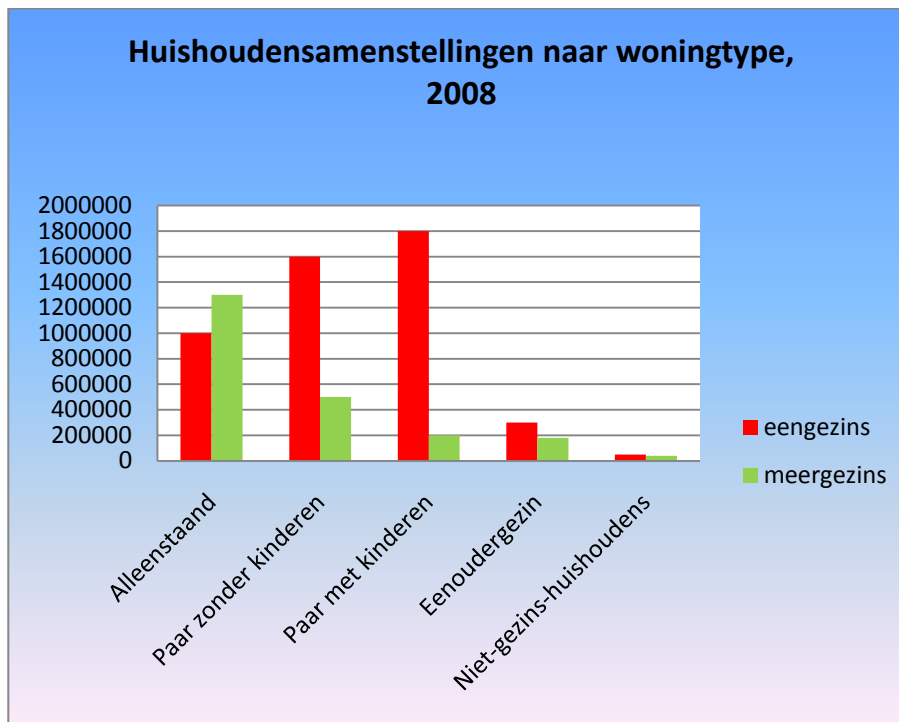
Hoewel in landelijke gemeenten in Noord-Brabant voornamelijk nog steeds de focus ligt op grondgebonden koopwoningen, neemt het aandeel van appartementen in de nieuwbouwproductie in deze gemeenten relatief sterk toe. In de periode 1999-2010 is 37% van alle gereedgekomen woningen als appartement getypeerd (Sociale Atlas Brabant, 2010). In de periode 2003-2008 is het aantal koopappartementen in landelijke gemeenten in de nieuwbouwproductie relatief harder gegroeid in vergelijking met koopappartementen in stedelijke gemeenten. Zo groeit de voorraad van koopappartementen in landelijke gemeenten met 6,9%. In stedelijke gemeenten ligt dit percentage beduidend lager (4,2%) (CBS, 2011).

De aangetoonde verschillen in de provincies in Nederland, worden dus met name verklaard door de mate van stedelijkheid. Er is echter op basis de van databestanden over de woningproductie in Noord-Brabant een trend op te merken dat appartementenbouw zich relatief steeds vaker voortdoet in landelijke gemeenten. Is er dan ook meer vraag naar appartementen? In de volgende twee paragrafen wordt de vraagkant belicht, en of deze groei van appartementen ook aansluit bij de vraag.

2.4 De vraag naar appartementen in kaart gebracht

Er zijn verschillende doelgroepen vragers, die men kan verdelen naar huishoudensamenstelling. Het WoOn onderzoek Nederland (2009) is de belangrijkste bron van informatie met betrekking tot de woonwensen en gekozen alternatieven. De keuze voor een appartement dan wel grondgebonden woning is volgens het Woononderzoek verdeeld, zoals weergegeven in figuur 2.5. Daaruit blijkt dat

met name alleenstaanden de voorkeur hebben voor een appartement, terwijl een gezin met kinderen doorgaans een grondgebonden woning prefereert.



Figuur 2.5: Verdeling van verschillende huishoudensamenstellingen naar woningtype in de totale woningvoorraad (bron: ABF research, 2009)

Verder blijkt uit het Woononderzoek Nederland dat vanaf 35 jaar het merendeel van de huishoudens in een grondgebonden woning woont. Zelfs de meeste 75-plussers wonen in een grondgebonden woning, ondanks dat in deze huizen traplopen vaak onvermijdelijk is. Blijkbaar zijn voor deze senioren de gezondheidsproblemen nog niet zo groot dat ze genoodzaakt zijn om een kleinere, nultredenwoning in appartementvorm te betrekken.

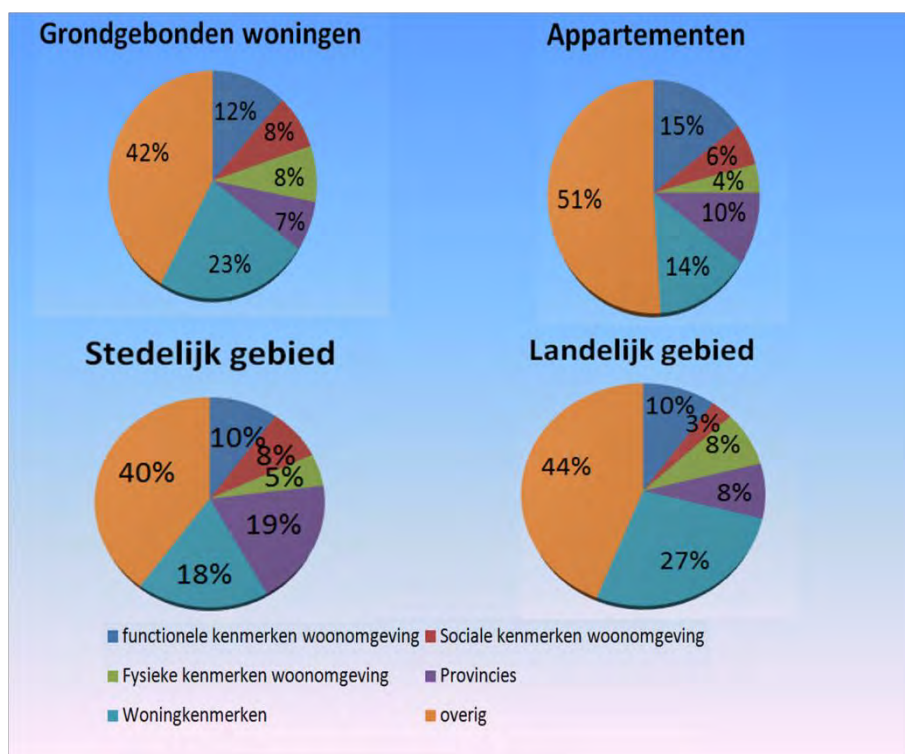
De gezinshuishoudens die wonen in een meergezinswoning zijn over het algemeen vrij jong (tot en met 34 jaar) of vrij oud (65+). Het onderzoek geeft tevens aan dat in de doelgroep tot 34 jaar zich de meeste verhuisgeneigde huishoudens bevinden (ongeveer 50% van alle verhuisgeneigde huishoudens (ABF Research, 2010)). In deze groep bevinden zich vooral starters en doorstromers, die met name een huurappartement als gewenste woning zien.

Een woning wordt niet alleen gekozen vanwege het type, maar ook vanwege omgevingskenmerken.⁷ Visser & Van Dam (2006) tonen aan dat er verschillen zijn tussen het gekozen alternatief van een grondgebonden woning en een appartement met betrekking tot de woningkenmerken en de

⁷ Het keuzeproces van verhuisgeneigden met o.a. de invloed van woningkenmerken en omgevingskenmerken, wordt gepresenteerd in hoofdstuk vier.

woonomgevingkenmerken. Deze zijn weergegeven in figuur 2.6. Volgens hun onderzoek hebben huishoudens met een grondgebonden woning gekozen voor een woning vooral vanwege de woningkenmerken en de fysieke kenmerken van de woningomgeving. Huishoudens met een appartement vinden de nabijheid van voorzieningen (functionele kenmerken woonomgeving) en de provincie in vergelijking tot de huishoudens met grondgebonden woningen belangrijker.

Visser & van Dam tonen tevens aan dat de keuze voor een woning ook wordt beïnvloed door de mate van stedelijkheid in een gebied waarin verhuisgeneigden zich in verkeren (zie ook figuur 2.6). Vooral in landelijke gemeenten spelen woningkenmerken, met name het type woning, een belangrijke rol in de woningkeuze.



Figuur 2.6: Argumenten voor een gekozen alternatief, naar woningtype en naar woninglocatie in percentage (Van Dam, 2006)

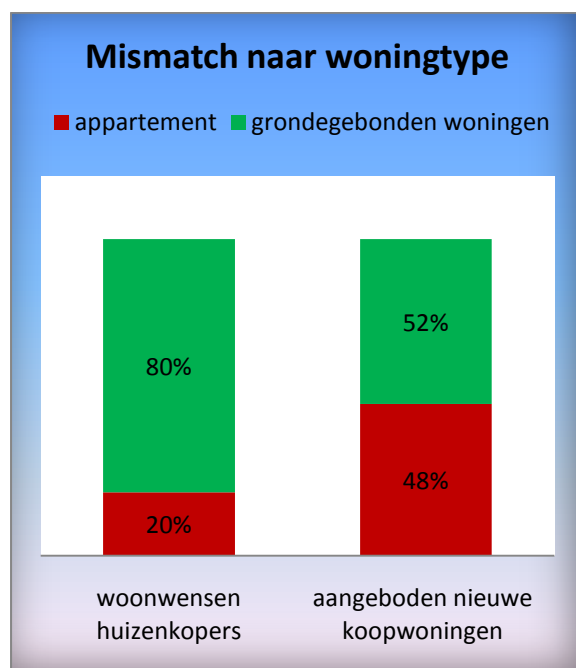
Concluderend kan gesteld worden dat de vraag naar appartementen als volgt verdeeld is: de vraag komt met name voort uit de jonge en oudere doelgroepen. Starters en doorstromers tot 34 jaar vormen de grootste groep vragers naar appartementen, vooral in het huursegment. Zij vinden daarbij het type woning relatief minder van belang. Meer relevant voor deze doelgroep zijn de functionele kenmerken van de woning, zoals nabijheid van werkgelegenheid. Daarnaast is er een verschil te constateren tussen stedelijke en landelijke gemeenten wat betreft het relatieve belang van kenmerken van een woning.

2.5 De afstemming van aanbod op vraag van appartementen

Een scheiding tussen koop- en huurappartementen is van belang bij de analyse van de afstemming van aanbod op vraag naar appartementen, omdat de cijfers in deze twee verschillende segmenten zeer verschillend zijn.

2.5.1 De koopmarkt

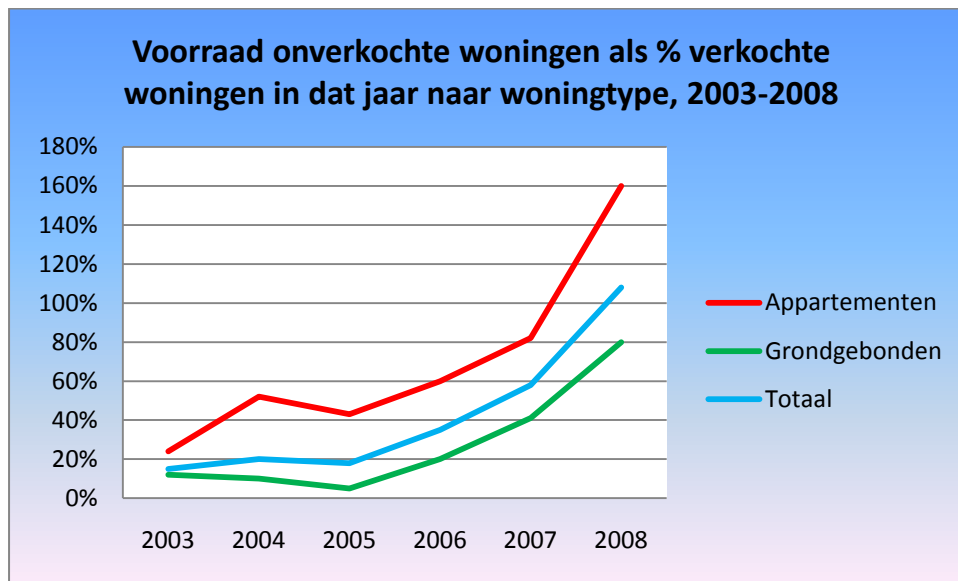
In een onderzoek van de NVB (2009) is er een mismatch naar woningtype gesignaleerd tussen de woonwensen van huizenkopers en aangeboden nieuwe koopwoningen. Deze mismatch houdt in dat het aanbod van nieuwe koopappartementen 48% van het totale aanbod bedraagt, terwijl 20% van de huizenkopers dit type woning prefereert (zie figuur 2.7). Het suggereert dat er een overaanbod van appartementen bestaat, maar de werkelijkheid is complexer. Er is namelijk een verschil tussen 'stated preferences' en 'revealed preferences' van vragers. Het eerste heeft betrekking op wat vragers zeggen dat ze willen qua woonwensen, terwijl het tweede betrekking heeft op wat vragers daadwerkelijk hebben gedaan.



Figuur 2.7: Mismatch naar woningtype (bron: NVB, 2009)

De mismatch op basis van 'revealed preferences' is te meten aan de hand van het aantal onverkochte woningen. Aanbieders van appartementen hebben in vergelijking tot grondgebonden woningen meer moeite met verkopen van de woningen. Dat blijkt uit het aantal te koopstaande appartementen vanaf 2000. In figuur 2.8 staat deze trend aangegeven tot en met 2008, waarmee de cijfers over onverkochte woningen tot aan het begin van de kredietcrisis zijn opgenomen. Ondanks

de langere verkooptijd (2x zoveel als een grondgebonden woning) hebben ontwikkelaars blijkbaar toch de voorkeur voor appartementenbouw.

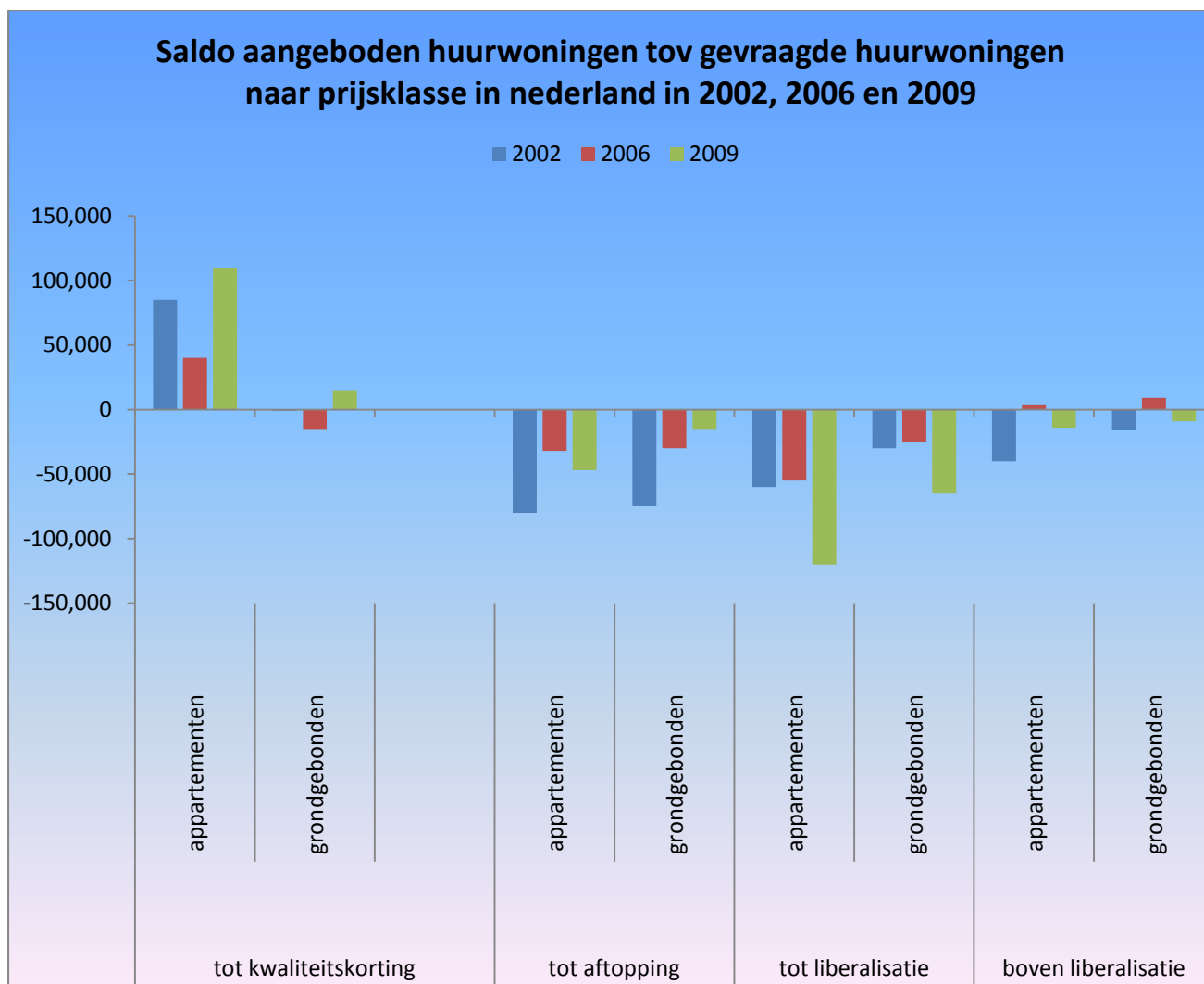


Figuur 2.8: Voorraad onverkochte woningen als % verkochte woningen in dat jaar naar woningtype, 2003-2008 (bron: CBS, 2011)

2.5.2 De huurmarkt

Op de huurmarkt is er juist een tekort van aangeboden huurappartementen aanwezig. De huurmarkt is op te delen in vier segmenten aan de hand van bepaalde grenzen. De grenzen die worden gehanteerd zijn de kwaliteitskortingsgrens (een bedrag, waarboven een deel van de huurprijs voor eigen rekening van de huurder blijft), de aftoppingsgrens (een bedrag, waarboven het deel van de huurprijs geheel of minimaal voor de helft voor eigen rekening van de huurder blijft) en de liberalisatiegrens (een bedrag, waarboven in principe geen huurtoeslag mogelijk is). De bedragen worden ieder jaar bijgesteld.

Er is met name veel vraag naar het huurappartement tot aan de liberalisatiegrens, meer nog dan grondgebonden woningen in dezelfde categorie. Tot aan deze liberalisatiegrens zijn vooral woningcorporaties actief. Daarboven zijn vaak institutionele beleggers actief, waarbij de vraag naar meergezinswoningen relatief veel minder bedraagt. Figuur 2.9 laat zien dat de komende twee jaar in vrijwel alle lagen van de huursector een tekort verwacht kan worden met uitzondering van de goedkoopste categorie. Dat geldt zowel voor grondgebonden woningen als voor appartementen. Uit het Woononderzoek Nederland blijkt voorts dat een groot deel van de vraag op de huurmarkt afkomstig is van (semi-)starters. Wanneer deze buiten beschouwing worden gelaten blijven er nauwelijks tekorten over. Historisch gezien (vanaf 2002) is een tekort aan huurwoningen niet nieuw (ABF Research, 2009).

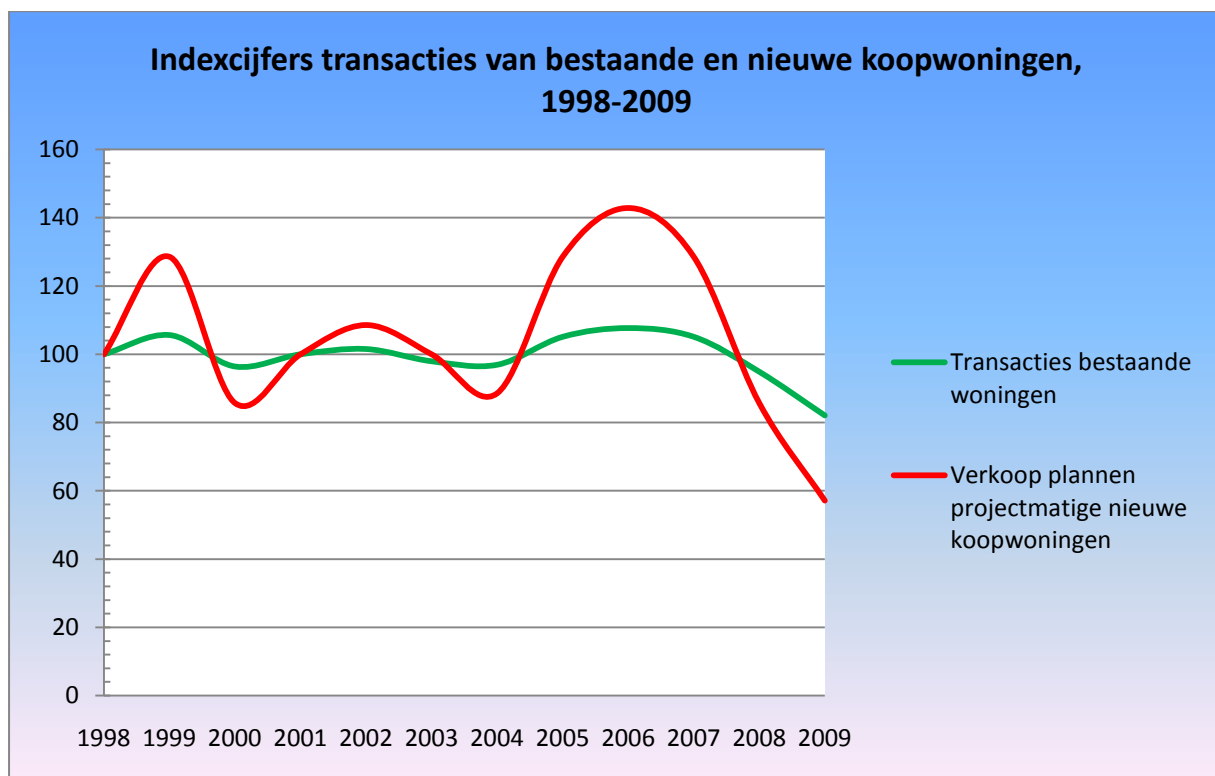


Figuur 2.9 Aangeboden woningen op de huurmarkt tov van de vraag in de jaren 2002, 2006 en 2009 (bron: ABF Research, 2009)

De bovenstaande informatie suggereert dat de groei van appartementenbouw niet geheel aan sluit bij de vraag. Op basis van de gegevens kan men dus stellen dat er frictie bestaat tussen vraag en aanbod op de appartementenmarkt. Er bestaat een overschot aan koopappartementen, gezien de verkooptijd van appartementen vergeleken aan grondgebonden appartementen. Daarnaast hebben woningcorporaties moeite om de woningproductie op de huurmarkt, een markt waar wel vraag is voor appartementen, bij te houden, hoewel hun productie van woningen in de afgelopen jaren niet is gedaald. In de volgende paragraaf wordt de woningmarkt ten tijde van de kredietcrisis belicht, omdat in deze tijd zich andere marktuitskomsten hebben voorgedaan, dan in de periode daarvoor.

2.6 Marktuitskomsten ten tijde van de kredietcrisis

De kredietcrisis is eind 2007 langzaam ontstaan doordat steeds meer hypotheekverstrekkers in de Verenigde Staten een faillissement moesten aanvragen. Grote voorbeelden zijn Bear Stearns en de Lehman Brothers. Als gevolg van het instorten van Lehman Brothers op 15 september 2008, weigerden banken wereldwijd elkaar geld te lenen. Dat leidde tot stijgende rentes, waardoor eerst in Amerika en al snel daarop ook hier in Nederland van krediet afhankelijke bouwbedrijven in de problemen geraakten. Al snel raakte de kredietcrisis dus ook de Nederlandse woningmarkt. Het consumentenvertrouwen in de koopwoningmarkt daalde en banken stelden hogere eisen voor het verstrekken van een hypotheek met als gevolg dat transacties van bestaande en nieuwe koopwoningen enorm daalden (zie figuur 2.10).



Figuur 2.10: Indexcijfers van transacties bestaande woningen en verkoop plannen projectmatige nieuwe koopwoningen (Rigo, 2009)

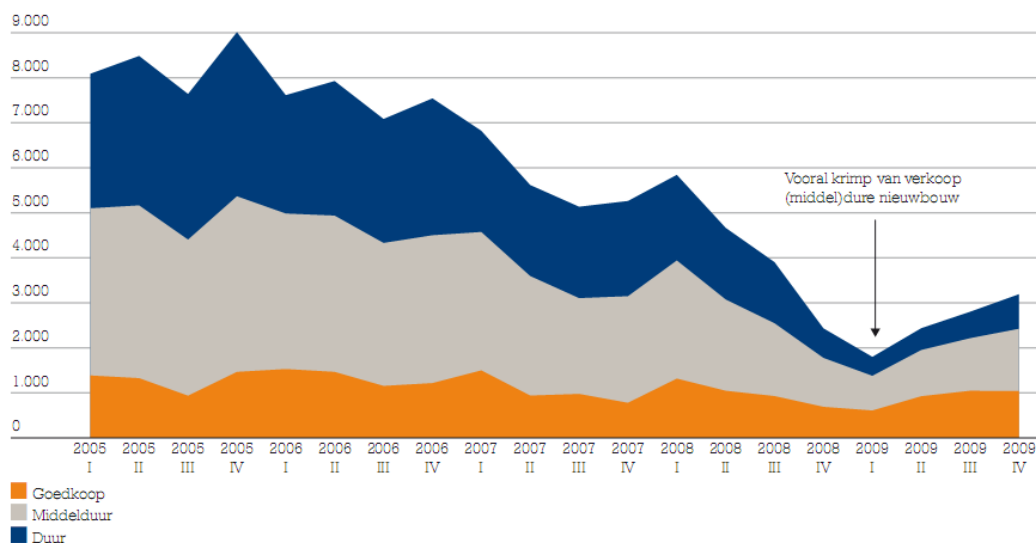
Doordat banken minder gemakkelijk hypotheeklen verstreken, consumenten daardoor werden afgeschrikt en doordat potentiële kopers rekening konden houden met een mogelijke prijsdaling van koopwoningen, werden transacties van woningen uitgesteld. Dat leidde er weer toe dat eigenaren van een koopwoning hun verhuizing uitstellen, omdat ze moeilijk hun huidige woning konden kwijtraken. Dreiging van werkloosheid was ook een motief voor het afzien van de aankoop van een woning. De koopwoningmarkt raakte zo in het slop.

De verkoop van projectplannen voor nieuwe koopwoningen is in de afgelopen jaren relatief sterker gedaald. Daarmee is ook de planvoorraad komen te stagneren. De bepaling van veel aannemers dat de bouw pas start als ten minste 70% van de woningen op tekening verkocht is, in combinatie met een afname van de vraag voor een project met 30%, maakt de kans groot dat het gehele project niet doorgaat. Dat leidt voor de kopers van een nieuwe woning tot onzekere situaties. Daarnaast speelt mee dat bouwbedrijven in de problemen komen door de stijgende rente en door de beperking van de kredietverstrekking. Meer nog dan voor de individuele woningkoper is de kredietkraan voor de ontwikkelaars dichtgedraaid.

Ontwikkelaars kunnen hun projecten daardoor niet voorfinancieren en zitten in sommige gevallen zelfs wanneer wel 70% van de woningen verkocht is met een liquiditeitsprobleem. Uit gegevens van de Monitor Nieuwe Woningen is af te leiden dat bij de projectmatige nieuwe koopwoningen de (plan)voorraad onverkochte woningen de laatste jaren flink is toegenomen. De verkoop van woningen op papier is een belangrijk punt voor de productie van nieuwe koopwoningen. De onverkochte voorraad ligt eind 2008 boven de 25.000 woningen en omvat ongeveer evenveel grondgebonden woningen als appartementen.

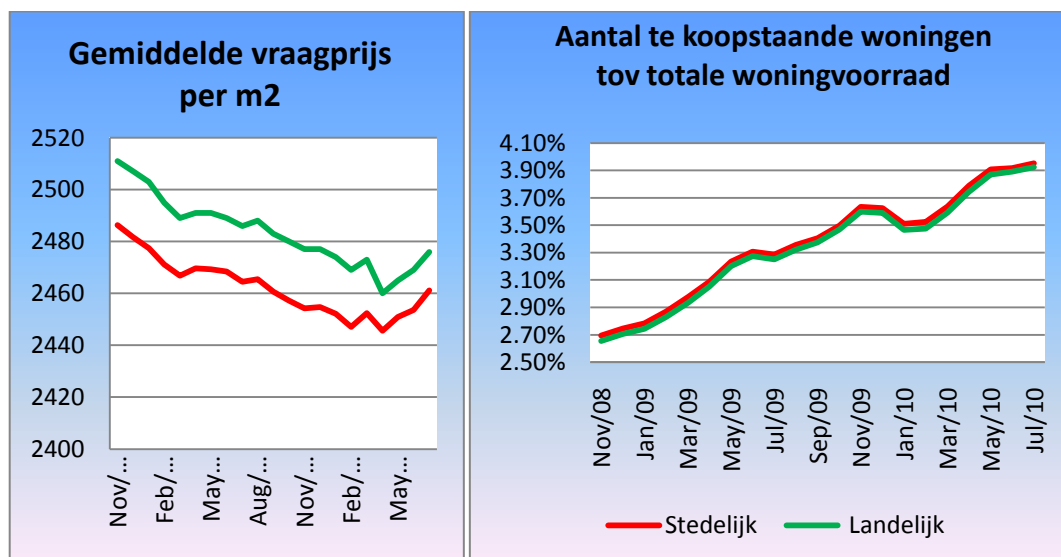
De nieuwbouw van woningcorporaties heeft daarentegen relatief weinig last gehad van vraaguitval. Woningcorporaties bouwen ook koopwoningen voor het laaggeprijsde segment, waar ook tijdens de crisis voldoende vraag voor is. Ook in het huursegment bleef de woningbouwproductie van woningcorporaties gedurende de kredietcrisis in stand. Woningcorporaties kunnen echter door recente nieuwe regelgeving van de Europese Commissie geen geborgde leningen meer gebruiken voor (middel)dure huurwoningen waardoor de rentelasten stijgen. Door deze extra kosten daalt de komende jaren de productie van (middel)dure huurwoningen. In onderstaand figuur staat weergegeven dat het aantal woningen in het goedkope segment relatief stabiel blijft, terwijl het duurdere segment duidelijk zichtbaar last heeft van vraaguitval.

Figuur 5 verkoop aantal nieuwbouwwoningen naar prijsklasse van stichtingskosten, per kwartaal 2005-2009*



Figuur 2.11: Verkoop aantal nieuwbouwwoningen door woningcorporaties in Nederland naar prijsklasse van stichtingskosten per kwartaal (bron: ING, 2010)

De kredietcrisis heeft dus een enorme vraaguitval tot gevolg gehad, ook in Noord-Brabant. Een daling van de vraagprijs en een toename van te koopstaande woningen is een voortvloeisel van dit voorval. De grafieken in figuur 2.12 en 2.13 laten zien dat de gevolgen van de kredietcrisis niet heeft geleid tot toename van de verschillen in de Brabantse gemeenten naar stedelijkheid. De vraagprijs in zowel landelijke als stedelijke gemeenten is vrijwel evenredig gedaald, en ook is een evenredige groei van te koopstaande woningen te vinden in beide typen gemeenten.



Figuur 2.12 (links): Gemiddelde vraagprijs per m2 in euro's van alle te koopstaande woningen. Figuur 2.13 (rechts): Gemiddelde percentage aantal te koopstaande woningen ten opzichte van totale woningvoorraad. Beide figuren naar stedelijkheid in Noord-Brabant, nov 2008-juli 2010 (bron: huizenzoeker.nl)

2.7 Conclusie

De cijfers over de woningmarkt in dit hoofdstuk suggereren dat het aanbod van appartementen niet goed is afgestemd op de vraag. Vooral in landelijke gemeenten is dit een zorgelijk situatie, omdat de groei van appartementen in deze gebieden relatief het hoogst is. Ontwikkelaars op de koopmarkt hebben hun koopappartementen in goede tijden (2003-2007) goed kunnen afzetten, ondanks relatief lange verkooptijden. De vraag naar woningen was dermate hoog, dat appartementen werden verkocht, ondanks afwijkende wensen van deze kopers. Bij vraaguitval (zoals bij de kredietcrisis) hebben aanbieders van appartementen relatief grote moeite om hun product te verkopen. De voorafgestelde 70% verkoopheis wordt vaak niet gehaald en daardoor liggen projecten met appartementenbouw stil.

Op de huurmarkt hebben beoogde doelgroepen wel de voorkeur voor een appartement, echter deze woningen worden te weinig in huur aangeboden. Vooral starters en eerste doorstromers hebben te kampen met een laag aanbod van woningen, die in hun prijsklasse vallen. Koopwoningen zijn te duur, huurwoningen zijn er te weinig.

Wat zijn de verklaringen voor het feit dat ontwikkelaars, met name op de koopmarkt, steeds meer appartementen zijn gaan bouwen, terwijl de vraag daarvoor niet aanwezig lijkt te zijn? De volgende twee hoofdstukken pogen vanuit een theoretisch perspectief de geschetste marktuitskomsten te verklaren.

Hoofdstuk 3: Markttuitkomsten op de woningmarkt, een economische benadering

3.1 Introductie

De in het vorige hoofdstuk genoemde zoektocht naar theoretische verklaringen van markttuitkomsten op de woningmarkt wordt in dit hoofdstuk opgepakt in de vorm van een literatuurstudie in de economische theorie. Vele auteurs hebben een theoretische bijdrage geleverd aan verklaringen voor marktwerkingen en markttuitkomsten, mede in het licht van overheidsinterventie; wanneer moet een overheid optreden om bepaalde markttuitkomsten te beïnvloeden? Zoals in hoofdstuk één uitgelegd zijn er twee stromingen binnen de economische theorie te onderscheiden, te weten de neoklassieke economie en de nieuwe institutionele economie. In dit hoofdstuk worden beide stromingen behandeld. Daarnaast zal beargumenteerd worden in hoeverre deze theorieën bruikbaar zijn voor dit onderzoek. Dit hoofdstuk verschaft daarmee een kader voor verdere analyse van markttuitkomsten op de woningmarkt.

3.2 Marktfalen vanuit de neoklassieke economie

Volgens de neoklassieke economie is prijs de beste indicator om marktwerking te bepalen. Door middel van confrontatie tussen vraag en aanbod, die prijs- en vraagelastisch op elkaar reageren, ontstaat altijd een evenwicht tussen vraag en aanbod en dat dit evenwicht de prijs bepaalt. Dit evenwicht wordt het 'Pareto-optimum' genoemd, de prijs noemt men 'market clearing price' (Segeren, Needham, & Groen, 2005). Een markt moet wel aan een aantal standaardcriteria voldoen om efficiënt te functioneren, ofwel criteria voor de markt om welvaart te optimaliseren. Wanneer een markt niet voldoet aan één van deze criteria, treedt marktfalen op, en het is de taak van de overheid dit marktfalen te corrigeren (zie o.a. Pigou, 1932; Barr, 1998; Mankiw, 2001). Er zijn vier categorieën van marktfalen: de aanwezigheid van marktmacht, imperfecte informatie, publieke goederen en externe effecten (Van der Krabben, 2010). In de volgende subparagrafen worden deze categorieën behandeld, en wordt bekeken of deze vormen van marktfalen ook op de woningmarkt optreden.

3.2.1 Marktmacht

Marktmacht ontstaat wanneer er sprake is van een heterogeen goed, ofwel wanneer de consument verschillen ervaart tussen de producten van verschillende aanbieders. Heterogeniteit creëert een machtspositie voor de aanbieder omdat hij onderscheidend kan zijn, hetgeen een stuwend effect

heeft op de prijs. Hierdoor betalen consumenten meer voor het product dan ze eigenlijk willen betalen waardoor geen optimale welvaart bereikt wordt (Mankiw, 2001). Echter, heel strikt bekeken zijn nagenoeg alle goederen heterogeen. Daarnaast ontstaat er marktmacht wanneer er te weinig vragers of aanbieders zijn. Op het moment dat een deelnemer zich op de markt met een bepaalde onafhankelijkheid kan gedragen, kan deze deelnemer de prijs van het product beïnvloeden. Marktmacht treedt ook op wanneer de toegang of uittreden van de markt niet perfect is. De toegang is beperkt door het gedrag van bestaande marktpartijen of door institutionele obstakels. Alle vormen van marktmacht kunnen dus gezien worden als versturende factoren op de vraag of het aanbod omdat het vanwege een prijseffect ervoor zorgt dat de optimale welvaart niet bereikt kan worden (Mankiw, 2001).

Op de woningmarkt treedt ook marktmacht op. Zo zijn woningen per definitie heterogeen; geen woning is hetzelfde. Deze heterogeniteit wordt in de woningmarkt versterkt door de lange bestaansduur van woningen. De aangeboden woningen bestaan grotendeels uit 'tweedehands' woningen; nieuwbouw is hier maar een beperkt deel van. In de internationale literatuur wordt er vanuit gegaan dat de marktbewegingen in de bestaande voorraad bepalend zijn voor de ontwikkelingen in de nieuwbouwsector (Dipasquale & Wheaton, 1994, Meen, 2002). Daarnaast zijn de aanbieders van huur- en koopwoningen enigszins beperkt in aantal, afgezien van de verkopen van de bestaande koopwoningen door particuliere huiseigenaren. In Nederland heeft een klein aantal grote bouwers samen een aandeel van ruim 40% van alle nieuwbouwwoningen (de Wildt e.a., 2005). Op de grondmarkt zijn vooral de gemeenten en een aantal grote projectontwikkelaars de dominante aanbieders. Ook voor eigenbouw is men aangewezen op een beperkt aantal grond- en bouwaanbieders in de regionale woningmarkt. In de huursector zijn ongeveer 700 woningcorporaties actief, die samen een marktaandeel hebben van ongeveer 35% van de totale woningvoorraad en ongeveer 75% van alle huurwoningen (Buitelaar e.a., 2009). Het feit dat een woning gebonden is aan één plaats, de mobiliteit van de vrager beperkt is en een woning de vrager voorziet van een eerste levensbehoefte zorgt ervoor dat aanbieders op de woningmarkt een oligopolistische en dominante positie innemen, waardoor zij in een vrije markt hoge woningprijzen kunnen vaststellen, vooral in situaties van een algemeen woningtekort (Boelhouwer, 2003). Immers, de prijs van een woning is inelastisch: meer vraag naar een woning leidt tot een hogere prijs, terwijl het productieniveau vrijwel hetzelfde blijft (Priemus, 2000).

3.2.2 Imperfecte informatie

Vragers en aanbieders beschikken niet over volledige informatie, waardoor zij niet in staat zijn op rationele gronden een goede afweging te maken. In een ideaal rationeel proces kunnen vragers en aanbieders alle mogelijke handelswijzen in alle omstandigheden op de mogelijke gevolgen van dit handelen beoordelen. Op grond van deze beoordeling wordt de handelswijze met de meest gunstige marktuitskomst geselecteerd en in gang gezet (Barr, 1998). In de praktijk is een beoordeling op rationele grondslagen veelal niet mogelijk, omdat men niet in staat is alle informatie tegen elkaar af te wegen, of omdat het zeer complex is om over alle informatie te beschikken. De marktuitskomst van het besluitvormingsproces is daarom niet de meest rationele keuze, maar een beperkt rationele keuze (bounded rationality) (Cassidy, 2009).

Nieuw woningaanbod is de uitkomst van complexe afspraken tussen bouwondernemingen, projectontwikkelaars, politiek en particulieren; processen voor het maken van die afspraken (inclusief allerlei verplichte procedures) nemen tijd in beslag en dat brengt onzekerheden met zich mee. Vanwege deze complexiteit is het voor de ontwikkelaar onmogelijk om over alle informatie te beschikken en zodoende de juiste keuze te maken voor de bouw van een bepaald type woning. Daarom is een meest gunstige marktuitskomst voor een aanbieder van een woning onhaalbaar. Deze vorm van marktfalen treedt dus ook op in de woningmarkt.

3.2.3 collectieve goederen en externe effecten

Er is een overheid nodig om collectieve goederen te verschaffen, omdat deze geen marktprijs hebben, bijvoorbeeld dijken, wegen, maar ook diensten als goed, zoals rechtszekerheid en bestuur. Ook zijn prijzen bij een vrije werking van vraag en aanbod hoger of lager dan men op een bepaald moment maatschappelijk aanvaardbaar vindt. De overheid stelt dan maximum- of minimumprijzen vast. Daarnaast kunnen markten niet tot een evenwichtsprijs komen, wanneer het aanbod vertraagd reageert op het prijssignaal. Overheidsingrijpen is dan noodzakelijk, evenals bij het optreden van externe effecten, bijvoorbeeld bij de bovengenoemde verstoring van een transparante markt, of wanneer er door marktwerking bij derden schade wordt geconstateerd, die niet door de marktpartijen wordt gecompenseerd.

Op de woningmarkt reageert het aanbod ook niet direct op een aanpassing van de vraag. Voor hoeveelheidsaanpassing op de woningmarkt is op korte en middellange termijn nauwelijks ruimte; aanpassingen verlopen vooral via de prijzen. Op de bouwmarkt geldt dat bouwbedrijven in beperkte mate op voorraad kunnen produceren en dat de effectieve vraag naar bouwproducten conjunctuurgevoelig is (Priemus, 2000). Overheidsingrijpen is dan noodzakelijk.

De overheid ziet huisvesting in zekere zin als een collectief goed. Dit geldt vanzelfsprekend voor de sociale woningbouw, maar ook eigen woningbezit wordt deels mogelijk gemaakt uit collectieve middelen (namelijk via de hypotheekrenteaftrek).

3.3 Toepassing van de neoklassieke economische theorie

Er treedt volgens de neoklassieke economische theorie op verschillende manieren marktfalen op bij marktuitskomsten op de woningmarkt. Overheidsinterventie is nodig om dit marktfalen te corrigeren, zodat marktwerking op de woningmarkt optimaal kan verlopen. De vraag rijst of het inzicht in marktfalen op de woningmarkt toegepast kan worden in dit onderzoek. Biedt het ook inzichten voor de lange termijn? Ondanks vele auteurs de neoklassieke economie hebben toegepast bij theorievorming van ordening in ruimtelijke markten, zoals de woningmarkt, zijn o.a. Segeren, Needham, & Groen (2005) van mening dat het lastig is om voorspellingen te doen op basis van de neoklassieke economische theorie over de te verwachten marktuitskomsten op de woningmarkt. Nog belangrijker, de neoklassieke economie houdt geen rekening met instituties en regelgeving die invloed hebben op de woningmarkt. De neo-klassieken zien instituties en regelgeving namelijk als exogeen; het reageert op marktuitskomsten en zijn geen verklaringen voor marktuitskomsten.

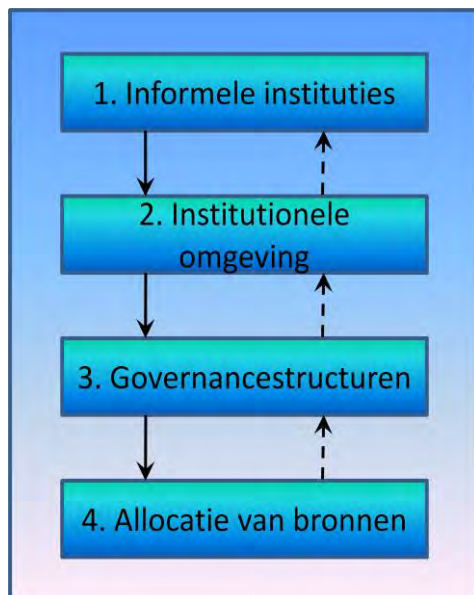
De neoklassieke economische theorie wordt in dit onderzoek daarom niet als raamwerk gebruikt voor het verklaren van marktuitskomsten. De analyse van marktfalen heeft duidelijk gemaakt dat de woningmarkt niet op een klassieke manier gekenmerkt wordt door marktwerking, waarbij gezocht wordt naar een optimale efficiëntie, zodat het Pareto-optimum bereikt kan worden. Een perfect evenwicht tussen vraag en aanbod op de woningmarkt is niet te behalen, wel een sub-optimum: een frictie tussen vraag en aanbod, die gewenst en aanvaard is door alle spelers op de woningmarkt. Deze constatering wordt in dit onderzoek beschouwd als een gegeven. Juist door de invloed van institutionele regels (rol overheid in prijsbepaling, rol woningcorporaties in sociale huisvesting) vindt verdere theorievorming plaats op basis van de nieuwe institutionele economie.

3.4 Instituties vanuit de nieuwe institutionele economie

Institutionele economen zijn in tegenstelling tot de neoklassieke economen van mening dat de instituties en regelgeving wel degelijk invloed op marktuitskomsten heeft. Markten zijn immers sociaal geconstrueerd en economisch gedrag komt voort uit verschillende netwerken met interpersoonlijke relaties (Van Der Krabben & Buitelaar, 2009). Dat betekent dat economisch gedrag niet door volledig rationele processen tot stand komt, maar beïnvloed wordt door netwerkeigenschappen (wederkerigheid, vertrouwen en samenwerking of juist het tegenovergestelde), verschillen in rationaliteit van spelers, en collectieve krachten, zowel formeel

(regels, wetten en organisaties) als informeel (individuele gewoonten, groepsroutine en sociale normen en waarden) (Amin, 1999; Granovetter; 1985, Hodgson; 1993). De aanwezigheid van deze condities verklaren het bestaan van overheden, ondernemingen en instituten. Zij zorgen namelijk voor de 'rules of the game', ofwel een beslissingsveld voor spelers, en de uitvoering door deze spelers (North, 1991; Needham & Segeren, 2005). De grondlegger van de nieuw institutionele economie, Ronald Coase, toonde al in 1937 aan dat deze 'rules of the game' nodig zijn voor het goed functioneren van een markt in niet eenvoudige goederen, zoals woningen (Jokovi et al, 2007).

Een andere econoom die veel heeft bijgedragen aan de institutionele economie is Oliver E. Williamson. In zijn artikel '*Transaction cost Economics: How it Works; Where it is headed?*' (1998) geeft hij schematisch aan hoe hij het complexe geheel van de 'economics of institutions' beschouwd. Het betreft een overzichtelijke weergave van een methodische benadering om marktuitskomsten te verklaren (zie figuur 3.1).



Figuur 3.1 Het vier-lagen-schema van de 'economics of institutions' (bron: ESB, 2009)

In figuur 3.1 zijn vier lagen weergegeven (ESB, 2009). De eerste laag betreft de informele instituties: individuele gewoonten, groepsroutine en sociale normen en waarden de culturele omgeving. Op de tweede laag zijn de zogeheten formele instituties gepositioneerd: de formele 'rules of the game', vastgelegd in wetten, richtlijnen en procedures. Op de derde laag zijn de institutionele arrangementen gesitueerd: contracten en private organisaties, die transacties coördineren. Op de vierde laag bevindt zich de allocatie op basis van de neoklassieke markten, ofwel de marktwerking tussen vraag en aanbod via het prijsmechanisme.

De pijlen tussen de lagen geven de causaliteiten weer: de informele instituties bepalen de kaders voor de formele institutionele omgeving, die vervolgens bepalen binnen welk kader spelers zich kunnen gedragen, waarbinnen vervolgens neoclassicistische marktwerking kan plaatsvinden (Groenewegen, 2004). In het schema van Williamson is ook sprake van een terugkoppeling. Zo kunnen bijvoorbeeld governancestructuren er voor zorgen dat nieuwe regelgeving zorgt voor een nieuwe institutionele omgeving.

Het complexe geheel van de invloed van instituties bestaat dus uit samenstellende delen. Er zijn verschillende perspectieven om elke laag te verklaren. Laag één is te verklaren uit de geschiedenis en antropologie, laag twee en drie wordt respectievelijk benaderd op basis van de eigendomsrechten- en de transactiekostentheorie (zie volgende paragraaf) en laag vier op basis van de neoklassieke theorie (Groenewegen, 2004). De termijn waarop informele instituties in laag één veranderen is volgens Williamson dermate lang dat de maakbaarheid zeer beperkt is. Invloeden van ander lagen zijn dus nihil. Desalniettemin valt in de context van dit onderzoek de geschiedenis van de institutionele context over de woningmarkt goed te gebruiken. Ook laag vier betreft geen verdere perspectief nodig om toekomstig gedrag te onderzoeken. Daarentegen verdienen laag twee en drie wel de aandacht om de institutionele omgeving en governancestructuren in perspectief te brengen aan de hand van de transactiekosten- en eigendomsrechtentheorie.

3.5 Transactiekosten- en eigendomsrechtentheorie

Transactiekosten zijn directe kosten of indirecte kosten, die vooraf gemaakt moeten worden om een contract tot stand te brengen en de kosten die daarna gemaakt worden om de overeenkomst te bewaken en zo nodig af te dwingen (Williamson, 1985). Ze kunnen verdeeld worden in informatiekosten, onderhandelingskosten en bewakingskosten (Needham, 2006). Het zijn de kosten, die door de formele instituties zijn vastgesteld, of de kosten die gemaakt worden door juist het ontbreken van formele instituties.

Ronald Coase stelt dat wanneer er geen transactiekosten aanwezig zijn en eigendomsrechten helder geformuleerd en toegekend zijn, dat dan marktuitskomsten efficiënt zijn (Lai & Hung, 2008). De geïnteresseerde spelers zullen in deze situatie onderhandelen om eventueel aanwezige externaliteiten te corrigeren (ook wel 'compensation rule' genoemd) (van der Krabben, 2010). Het maakt dan niet uit welke speler in zijn recht staat, de marktuitskomsten van de onderhandeling tussen de private partijen zijn altijd efficiënt (Mankiw, 2001; Needham, 2006). Maar, bij aanwezigheid van transactiekosten is het van belang de eigendomsrechten duidelijk te kunnen definiëren (Buitelaar, 2007).

Waarom is het formuleren van duidelijk gedefinieerde eigendomsrechten van belang indien er transactiekosten aanwezig zijn? Eigendomsrechten zijn de rechten van individuen om een goed te gebruiken, ontvangen en verhandelen (De Alessi, 1990). De reikwijdte van eigendomsrechten (aan de ene kant private eigendomsrechten en aan de andere kant publieke eigendomsrechten) is enorm groot en daarom moeilijk te definiëren. In een situatie waarin er alleen private eigendomsrechten zijn en geen transactiekosten bestaan, zullen alle rechten volledig helder zijn: er zijn geen negatieve externe effecten en alle toekomstige waardeveranderingen van het goed is direct terug te zien in de transferprijs, waarbij de gevolgen (winsten en verliezen) volledig voor de desbetreffende partij zijn. Echter, het bestaan van transactiekosten impliceert dat de eigendomsrechten niet helder zijn gedefinieerd (De Alessi, 1990). Als model kan hiervoor problematiek van incomplete contracten staan: de onmogelijkheid om bindende contracten te schrijven conditioneel op alle relevante toekomstige omstandigheden (Boot, 2010). Zijn er wel complete contracten te schrijven, waarin alle eigendomsrechten zijn gedefinieerd en daarmee helderheid wie het recht heeft over externaliteiten, dan kan de optimale nutsfunctie voor alle spelers via een volledig contract behaald worden. Zonder deze volledige contracten maakt het uit wie de macht heeft. Dit is het vertrekpunt van de eigendomsrechtenbenadering, dus de zeggenschap in die omstandigheden waar het contract geen uitsluitel biedt (Boot, 2010). Kortom, wanneer er voor een goed of dienst geen heldere eigendomsrechten zijn gedefinieerd, bestaat er geen legale autoriteit om het goed te gebruiken, ontvangen en verhandelen (Mankiw, 2001). Niemand heeft bijvoorbeeld het recht een prijskaartje te hangen aan of te profiteren van het 'goed' schone lucht. Wanneer een fabriek de lucht vervuult, kan niemand de fabriek het aanrekenen. Anderzijds zijn er te veel spelers die profiteren van de schone lucht; directe private overeenkomsten zijn daardoor onmogelijk.

Het is dus belangrijk om eigendomsrechten te definiëren voor goederen met transactiekosten door middel van het toekennen van rechten en aansprakelijkheden aan spelers.

'Where transaction cost is not zero or property rights are unclear or poorly defined, the assignment of rights and liabilities would affect resource allocation' (Cheung, 1983).

'Rights and Liabilities' is in wezen gelijkduidend met de eerder genoemde term 'rules of the game' in laag drie (Lai & Hung, 2008). Ofwel, de (re)organisatie is bestemd voor overheden, ondernemingen en instituten, behorende in een bepaalde institutionele omgeving. De markt is georganiseerd en gereorganiseerd door marktinstuties die eigendomsrechtenstructuren creëren en veranderen om transacties te verbeteren. Zo vormen bijvoorbeeld acties van de overheid een deel van de markt en behoren zij tot het proces; hun acties hebben invloed op markttuitkomsten (Van der Krabben & Buitelaar, 2009).

3.6 Toepassing van de nieuwe institutionele economie

Het vier-lagen-schema van Williamson aan de hand van de transactiekosten-eigendomsrechtentheorie is een benadering die zeer geschikt is voor dit onderzoek. Het biedt een kader om het effect van instituties en regels in marktwerking te verklaren.

Op de woningmarkt kan de eerste laag, de informele instituties, verklaard worden vanuit de antropologie en geschiedenis. Het gaat dan met name om de rolverhouding tussen de spelers op de woningmarkt in een historisch perspectief. Op deze manier komen eigenschappen van een speler naar boven en dat draagt bij aan het verklaren van het gedrag van dezelfde speler. Ook verklaart dit historisch perspectief de totstandkoming van de tweede laag: de formele instituties.

De formele instituties kunnen vertaald worden naar formele regels, richtlijnen en procedures op de woningmarkt. In de twee voorgaande paragrafen is opgemerkt dat dit aan de hand van de eigendomsrechtenbenaderingen de formele instituties verhelderd kunnen worden. Segeren, Needham & Groen (2005) hebben deze benadering gebruikt om formele regels in de grondmarkt te verhelderen. Deze verdeling (zie figuur 3.2) is ook te gebruiken voor de woningmarkt. De formele regels op de woningmarkt zijn uitgesplitst naar overdracht en gebruik, verder ingedeeld naar privaatrecht en publiekrecht.



Figuur 3.2: Formele regels op de woningmarkt op basis van de eigendomsrechtenbenadering (bron: Segeren, Needham & Groen, 2005)

In het kader van dit onderzoek kan de volgende vraag gesteld worden: Welke publiekrechtelijke en privaatrechtelijke condities leiden tot een bepaalde mate van sturing van appartementenbouw? Het onderscheid in eigendomsrechten zorgt voor structurering in de condities waarin spelers op de markt verkeren. Het biedt daarmee kaders voor de derde laag: governancestructuren.

De governancestructuren geven weer in welke mate er afspraken en contracten opgesteld zijn tussen de verschillende spelers. Transactiekosten spelen daarbij een grote rol. Spelers kunnen vanwege de hoogte van de transactiekosten afzien van een transactie. Als bijvoorbeeld de kosten voor bepaalde onderzoeken heel erg hoog zijn, kan het partijen ervan weerhouden de transactiekosten te maken en vaak daarmee ook de transactie. In het algemeen zorgt een stabiel raamwerk qua regelgeving voor lagere transactiekosten, daar marktpartijen minimale rechtsonzekerheid hebben, wat betekent dat zij geen (overbodige) verzekeringen hoeven af te sluiten, en/of juristen en andere adviseurs hoeven in te huren om hen te begeleiden (Groenewegen, 2004). Het is dus van belang om de governancestructuren, en de hoogte van transactiekosten voor bepaalde spelers, te analyseren, om te bezien in hoeverre deze kosten meespelen voor een investeringsbeslissing.

Tot slot, in de vierde laag, komen vraag en aanbod bij elkaar. Hoe komen ontwikkelaars tot inzichten in de vraag naar appartementen? Het gaat dan hier om rendementsverwachtingen, in een kader waarin instituties een belangrijke rol spelen.

3.7 Conclusie

De neoklassieke economie voorziet geen oorzakelijk verband van instituties op marktuitskomsten; instituties zijn het gevolg van marktuitskomsten. De nieuwe institutionele economische benadering betreft instituties wel bij de verklaringen voor de marktuitskomsten. Vanwege het complexe systeem van de woningmarkt is de benadering in dit onderzoek goed gebruiken. Webster & Lai (2003) tonen ook aan dat de ideeën van de nieuwe institutionele economie extreem vruchtbaar is voor ruimtelijk beleid en onderzoek.

Via het vier-lagen-schema van Williamson wordt in dit onderzoek de marktuitskomsten op de woningmarkt verklaard. In dit hoofdstuk is geconstateerd dat de causaliteit in het schema de invloed van elke laag weergeeft. Om marktuitskomsten in theorie te verklaren moet eerst de institutionele context vanuit een historisch perspectief worden beschreven. Deze context heeft weer invloed op de formele instituties op de woningmarkt. Het betreffen regelgeving, procedures en richtlijnen voor alle spelers op de woningmarkt. Aan de hand van het identificeren van eigendomsrechten kunnen deze instituties verhelderd worden. Vervolgens wordt het gedrag van spelers herleid aan de hand van de transactietheorie. Hoe komt het gedrag van spelers tot stand en met welke transactiekosten tussen de partijen zijn voor de spelers van invloed op hun gedrag?

In dit hoofdstuk is het belang van van instituties (rules of the game) voor het gedrag van en tussen deze spelers (play of the game) verklaard. Gezamenlijk zijn zij van invloed op de marktwerking van

de woningmarkt (laag vier), ofwel de afstemming van vraag en aanbod. In het volgende hoofdstuk wordt het lagen-schema op basis van de nieuwe institutionele economie gebruikt om in theorie marktuitskomsten op de woningmarkt, ofwel appartementen, te verklaren.

Hoofdstuk 4: Rules and play of the game

4.1 Introductie

In het vorige hoofdstuk is een schema gepresenteerd om marktuitskomsten te verklaren: het vierlagen-schema. Dit schema wordt in dit hoofdstuk als leidraad gebruikt om de theoretische noties toe te passen op de woningmarkt. Om het gedrag van de spelers te verklaren (the play of the game), moet eerst de invloed van formele (rules of the game) en informele instituties verklaard worden die ten grondslag liggen aan het gedrag van de spelers op de woningmarkt.

Als eerste komen de informele instituties aan bod. Het biedt een historisch perspectief van gedragingen, eigenschappen en houdingen van verschillende aanbieders aan de hand van een historisch overzicht op de woningmarkt. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen de commerciële ontwikkelaar en woningcorporaties. Tijdens dit perspectief worden eveneens de relaties tussen spelers (aanbieders, vragers en overheden) in het verleden geschetst. Het verstrekt een kader, een eerste laag, waarin de huidige institutionele omgeving verklaard kan worden.

De tweede laag beschrijft de institutionele omgeving, ofwel de regels, procedures en richtlijnen voor spelers op de woningmarkt. Vooral bij het opstellen van de regels brengt de eigendomsrechtenbenadering helderheid op. Op basis van deze benadering kan er onderscheid gemaakt worden tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regelgeving. Overheden gebruiken verschillende instrumenten om deze regelgeving te bewaken. Ook deze passeren de revue. Deze instituties bieden vervolgens het kader voor het vertoonde gedrag in laag drie.

De derde laag geeft inzichten in de afstemming van de spelers op de woningmarkt. Hoe wordt het spel tussen de spelers gespeeld? Belangrijk hierbij is welke strategie wordt gehanteerd om een marktuitskomst te bereiken.

De daadwerkelijk marktuitskomsten (laag vier) worden getoetst aan de hand van het empirisch onderzoek in de volgende hoofdstukken. Dit hoofdstuk biedt alleen in theorie de kaders om deze marktuitskomsten te kunnen verklaren.

4.2 Een historisch perspectief van de woningmarkt

In deze paragraaf komt een historisch perspectief van aanbieders op de woningmarkt aan bod. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de projectontwikkelaar en de woningcorporatie. Een projectontwikkelaar ontwikkelt (en realiseert) woningen op eigen rekening en risico. Na oplevering

van een woning eindigt de betrokkenheid van de projectontwikkelaar. De exploitatie van de woning wordt gedaan door derden (koper, belegger). Een woningcorporatie is een privaatrechtelijke instelling (stichting of vereniging) die uitsluitend werkzaam is op het gebied van de volkshuisvesting, voor mensen die vanwege hun inkomen of door andere omstandigheden niet of onvoldoende in staat zijn in hun eigen huisvesting te voorzien (VROM, 2009). Een historisch perspectief van de projectontwikkelaar en de woningcorporatie komt respectievelijk in subparagraaf 3.2.1 en 3.2.2 aan bod.

4.2.1 De commerciële projectontwikkelaar

Er zijn vier verschillende soorten projectontwikkelaars te typeren: de ontwikkelende bouwer, de institutionele belegger, de ontwikkelaar gelieerd aan een financiële instelling en de particuliere opdrachtgever. De grootste groep ontwikkelaars wordt gevormd door de ontwikkelende bouwers. De institutionele beleggers bestaan veelal uit pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen. Ontwikkelaars gelieerd aan financiële instellingen, zoals banken, zijn vaak gericht op de korte termijn koopmarkt en daarmee op de eindgebruiker, mede omdat de eindgebruiker als de potentiële klant gezien wordt voor een hypotheekafhandeling. Een particuliere opdrachtgever heeft zelf grond in bezit en kan zelf beslissen met welke partijen hij een woning gaat bouwen.

Het bestaansrecht van 'de projectontwikkelaar' op de woningmarkt is niet altijd vanzelfsprekend geweest op de woningmarkt, met uitzondering van de bouwers en de particuliere opdrachtgevers. Bouwen in opdracht van de particuliere opdrachtgever is al eeuwenlang een bekend fenomeen. Tussen de Eerste en Tweede Wereldoorlog werd 90% van de nieuwe woningen gerealiseerd op risico van de particuliere opdrachtgever. Overige bouwers waren bouw- en exploitatiemaatschappijen, die vooral een rol speelden in de nieuwe uitleggebieden van grote steden. Zij hielden vaak een deel van de gerealiseerde woningen aan om te verhuren (Oude Velthuis, et al, 2000).

Na de Tweede Wereldoorlog was er door de planmatige herstelinspanningen weinig ruimte voor particuliere ondernemers. In de jaren zestig van de vorige eeuw steeg de welvaart en was de woningvraag en daarmee de bouwproductie groot. Bouwbedrijven, maar eveneens financiële instellingen, verzekeringsmaatschappijen en makelaars pakten deze ontwikkelingskansen op. De technologische ontwikkelingen, nieuwe regelgeving en schaalvergroting leidde tot een toenemende complexiteit in de woningbouw. Hierdoor nam de behoefte aan een coördinerende partij, welke het geheel aan stappen in het ontwikkelingsproces kon overzien, toe: de projectontwikkelaar. De Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) werd in 1974 opgericht om het vak te professionaliseren en nieuwe ontwikkelingsconcepten te bedenken (van Gool, Brounen, e.a., 2007).

Daarnaast gingen ook institutionele beleggers gaandeweg beleggen in woningen. Met vaakkortlopende kredieten en een agressieve marktbenadering startten ze ambitieuze nieuwbouwprogramma's. Echter, tijdens de crisis in de jaren tachtig had de woningmarkt het zwaar te verduren en kregen institutionele beleggers steeds meer interesse voor het beleggen in het buitenland (Van Gool, Brounen, e.a., 2007). Eind jaren tachtig trok de economie weer aan en kwamen beleggers en vastgoedfondsen uit het dal. Deze vastgoedfondsen hadden inmiddels internationaal gespreide portefeuilles op de beurs geïntroduceerd, met open-ended beleggingsfondsen. Deze internationale beleggingen kwam in 1990 onder druk door de vastgoedcrisis in de Verenigde Staten, waardoor ook de Nederlandse Vastgoedfondsen zwaar getroffen werden. De open-end structuur werd daarna meteen verworpen. De crisis leidde tot terughoudendheid van veel projectontwikkelaars en banken, waardoor de nieuwbouw stagneerde.

Vanaf het begin van de jaren negentig was er sprake van een dalende werkloosheid, een stabiele inflatie en hadden de financiële instellingen de financieringsmogelijkheden verruimd, waardoor er een stijgende vraag naar nieuwe woningen ontstond. De woningmarkt raakte weer in een stijgende lijn. Met de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig werd de liberalisering van het volkshuisvestingsbeleid ingezet, wat voor minder overheidsinterventie en meer marktwerking moest zorgen (Ekkers, 2002). In 1994 trad de VINEX in werking, waarbij de overheid in hoofdlijnen het beleid vaststelde en de uitwerking hiervan, evenals het dragen van de bijbehorende risico's, bij de lagere overheden (veelal de gemeenten) neerlegde. Er ontstond ruimte voor marktpartijen om voor eigen risico gronden aan te kopen, omdat de gemeente de bijbehorende risico's niet altijd wilde dragen. Zo ontstonden kansen en mogelijkheden voor ontwikkelaars met betrekking tot grondaankopen. Indien deze gronden in aanmerking kwamen voor de ontwikkeling van woningbouw, werden ze later verkocht aan de gemeente waarbinnen de gronden lagen in ruil voor woningbouwproductie (Oude Velthuis, et al, 2000).

Door de opbloeiende woningmarkt in de jaren negentig, waar forse winsten werden geboekt, kregen projectontwikkelaars de naam van zakkenvullers (Ekkers, 2002). De consument had geen zeggenschap over het product, doordat het aanbod achterbleef op de vraag en hierdoor schaarste ontstond. De gemeente werd gedwongen met ontwikkelaars samen te werken aangezien zij de gronden in bezit hadden. Maar in 2000 stagneerde de woningbouw (Oude Velthuis, et al, 2000). Projectontwikkelaars die verplichtingen aangegaan waren voor perioden van meer dan tien jaar, hadden het financieel zwaar toen de ontwikkelingen meer vertraagden. In 2003 was de korte recessie voorbij, steeg de bouwproductie weer en konden de projectontwikkelaars zich gaan richten op nieuwe binnenstedelijke ontwikkelingen, zoals ook in de Nota Ruimte was vastgesteld. Zoals

eerder vermeld, richtte deze Nota Ruimte zich meer op binnenstedelijke ontwikkelingen⁸. Echter, de risico's in deze gebieden zijn een stuk zwaarder geworden. De woningproductie in deze binnenstedelijke gebieden, die ten doel werd gesteld door de Nota, werden in de daaropvolgende jaren niet behaald.

4.2.2 De woningcorporatie

De rol van woningcorporaties heeft vanaf het ontstaan van de eerste woningcorporatie (1852) vele veranderingen doorstaan. In de tweede helft van de 19^e eeuw waren door notabelen en welgestelde burgers woningbouwverenigingen gesticht voor huisvesting van arbeiders, vanwege de miserabele omstandigheden waar de arbeidersklasse in verkeerde. De Woningwet van 1901 maakte het voor woningbouwverenigingen mogelijk om overheidssteun (woningwetlening) te ontvangen. In 1913 werd de Nationale Woningraad opgericht, een federatie van woningbouwverenigingen en gemeentelijke woningbedrijven. Voor de Tweede Wereldoorlog financierde de overheid de bouw van zogenaamde 'woningwetwoningen' meestal door middel van een rijksvoorschot. Dit rijksvoorschot moest aanvankelijk in 50 jaar (ten tijde van de crisisjaren werd dit 75 jaar) terugbetaald worden.

Na de Tweede Wereldoorlog werden woningcorporaties volledig door het rijk gefinancierd. 'Toelating' door de Woningwet hield nu ook in dat men gebruik kon maken van rijksleningen en exploitatie-/objectsubsidies. Daar tegenover stond gedetailleerde regelgeving, toezicht en normering van de uitgaven door het rijk: woningcorporaties mochten geen eigen vermogen opbouwen en exploitatieoverschotten werden naar het Rijk teruggestort. Tot midden jaren zestig droegen gemeenten de rol van opdrachtgever en boden zij grond aan waarna de corporatie het bezit in exploitatie kon nemen. Vanaf die tijd werden corporaties zelf opdrachtgever en kregen ze de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer van het eigen vermogen. Vanaf 1988 verstrekke het Rijk geen woningwetleningen meer. Voortaan moesten de woningbouwverenigingen de financiering van nieuwbouwprojecten via de kapitaalmarkt realiseren. Hierbij werden vaak Rijkssubsidies verstrekt, en een garantieverstrekking uitgevoerd door de Stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Met deze financieringsomslag kwam het renterisico bij de woningbouwverenigingen te liggen, hetgeen leidde tot een hoger begrotingstekort van het Rijk (SER, 1989).

Halverwege de jaren negentig zijn de verhoudingen tussen rijk en corporaties drastisch gewijzigd. In de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig' (1989) van toenmalig staatssecretaris Heerma werd

⁸ Zie inleiding in hoofdstuk één.

voorgesteld om de verantwoordelijkheden voor de uitvoering te verschuiven naar de instellingen zelf (decentralisatie, verzelfstandiging en marktwerking). Om dit te verwezenlijken, werd de sector financieel verzelfstandigd. Via de zogenaamde 'Bruteringsoperatie' werden de nog uitstaande rijksleningen weggestreept tegen de nog bestaande subsidieverplichtingen. De financiële band tussen overheid en corporatie werd hiermee grotendeels doorgesneden. De verhoudingen tussen overheid en corporaties zijn hiermee drastisch veranderd. Voor de bruteringsbouwden de corporaties de woningen, het Rijk verstrekke subsidies en de gemeente leverde de grond tegen een vaste, relatief lage prijs, ook wel de 'gouden driehoek genoemd' (De Kam, 2007). Het Rijk beperkt zich nu primair tot toezicht, via het 'Centraal Fonds Volkshuisvesting' (CFV) en de relatie met de gemeente is in veel gevallen veranderd van vanzelfsprekende samenwerking naar een procedurele onderhandelingen, die uitmonden in prestatieafspraken (Ekkers, 2002). Het CFV heeft tevens de taak om woningcorporatie met een slechte financiële positie te saneren. Staatssteun via CFV is alleen mogelijk bij bouw en verhuur van woningen met een maximale huur, waarbij huurtoeslag mogelijk is. Deze voorwaarde is in 2005 door druk van het mededingingsbeleid van de Europese Commissie ingesteld om oneerlijke concurrentie tussen ontwikkelaars op de woningmarkt tegen te gaan.⁹

De veranderingen die woningcorporaties hebben ondergaan, zeker in de afgelopen vijftien jaar, hebben geleid tot meer ondernemerschap bij de corporaties. Dat heeft onder meer geresulteerd in schaalvergroting, gedreven door de wens tot risicobeheersing, en de professionalisering van het financiële beheer en het vastgoedbeleid (Conijn, 2005). De schaalvergroting leidt tot een lager aantal woningcorporaties, maar een hogere woningvoorraad en meer bezitsgemeenten per corporatie. Wel zijn er grote ruimtelijke verschillen aanwezig: in de grote steden zijn veel corporaties actief, in landelijke gemeenten vaak maar één. De professionalisering is ook sterk verdeeld: sommige corporaties zoeken de grenzen van een werkdomein op (bijvoorbeeld investeringen in de open ruimte), terwijl andere zich nog steeds richten op hun vertrouwde kerntaken: het bouwen, verhuren van huurwoningen ten behoeve van mensen uit de aandachtsgroep (Buitelaar, et al, 2009).

Het historisch perspectief van de rol van aanbieders op de woningmarkt vormt een fundament voor verklaringen in de tweede en derde laag¹⁰: de huidige formele institutionele omgeving en processen in governancestructuren. De rol van de verschillende aanbieders en hun institutionele omgeving zijn in de afgelopen decennia meermalen gewijzigd. Door meer marktwerking in de woningmarkt,

⁹ Staatssteun voor corporaties is sinds 1 december 2009 ook mogelijk voor de bouw en verhuur van maatschappelijk vastgoed, zoals buurthuizen en ruimten voor maatschappelijk werk.

¹⁰ Zie uitleg in hoofdstuk drie

hebben zowel commerciële ontwikkelaars als woningcorporaties hun gedrag aangepast, zodat zij efficiënt hun rol kunnen vervullen. De institutionele omgeving is veranderd: dat heeft consequenties voor de formele instituties. In het vervolg worden beide type aanbieders onder 'ontwikkelaar' geschaard, tenzij anders aangegeven.

4.3 De formele instituties op de woningmarkt

In de voorgaande paragraaf zijn de aanbieders op de woningmarkt in historisch perspectief geïntroduceerd. Daarin is de rol van de overheid ook aan bod gekomen. De rolverdeling in historisch perspectief ligt ten grondslag aan de huidige institutionele omgeving. In deze paragraaf worden de formele instituties op de woningmarkt beschreven. In het vorige hoofdstuk is al geconstateerd dat we onder de formele instituties de wetten, richtlijnen en procedures op de woningmarkt verstaan. Daarbij werd de vraag gesteld: 'Welke publiekrechtelijke en privaatrechtelijke condities leiden tot een bepaalde mate van sturing van appartementenbouw?'

In deze paragraaf wordt het instrumentarium van de overheid om het aantal type woningen te beïnvloeden toegelicht. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de eigendomsrechtentheorie om wetten en richtlijnen te structureren en tevens wordt de gehanteerde scheiding van regels in hoofdstuk drie gehanteerd: het onderscheid tussen rechten van grond en gebruik van grond.

4.3.1 Instrumentarium van de overheid voor de rechten in grond

De overheid is niet alleen als marktspeler actief op de woningmarkt, maar ook als marktmeester. Dit onderscheid tussen deze rollen is op basis van het gebruik van eigendomsrechten te verduidelijken: De publiekrechtelijke instrumenten zijn instrumenten van de overheid als marktmeester om de markt te reguleren, terwijl de overheid door de inzet van de privaatrechtelijke instrumenten optreedt als marktspeler (Segeren, Needham, & Groen, 2005). De publiekrechtelijke regels regelen het gebruik van grond en de vergunningverlening voor het gebruik van die grond. Deze regels zijn onder andere vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en in een aantal Milieuwetten. Het privaatrecht geeft een juridisch kader of de structuur, wat op welke manier verhandeld mag of moet worden. Grond wordt verhandeld met contracten en rechten in onroerende zaken. Deze regels zijn onder andere vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. Deze handel in rechten kan, indien nodig, publiekrechtelijk worden uitgeschakeld door de overheid met behulp van de Ontheffingswet.

In 2008 werd de Wro van kracht, die de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) verving. Het bestemmingsplan is conform het doel van de Wro het belangrijkste normstellende document op lokaal niveau geworden, terwijl onder de WRO vooral vrijstellingen (artikel 19) werden gebruikt door bouwvergunningen. Het bestemmingsplan legt met de Wro niet alleen bestaand en bestemd grondgebruik vast, het plan wordt gebruikt om een juridische basis te bieden voor projectbesluitvorming. Dat gebeurt met name op basis van de Grondexploitatiewet (Grex-wet), onderdeel van de Wro.

De Grex-wet is vooral van de grond gekomen, omdat de informele instituties daarom vroegen; *‘De wet is een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium welke nodig is voor kostenverhaal, verevening en het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitaties c.q. ontwikkeling’* (www.dewro.nl). Het regelt de financieel-technische en juridische kanten van de grondexploitatie en overige zaken aangaande grondexploitaties en locatieontwikkelingen. Bij het ontwikkelingsproces van woningen kunnen overheden hun input op basis van een exploitatieplan leveren indien dit met betrekking tot de invoering van de Grondexploitatiewet dit gewenst en dus nodig is. De gemeenteraad moet het exploitatieplan tegelijk vaststellen met het bestemmingsplan die het bouwen mogelijk maakt. (www.dewro.nl.)

Om de kosten in het exploitatieplan te kunnen bepalen wordt een kostensoortenlijst vastgesteld. Deze lijst geeft een opsomming van de kostensoorten die voor publiekrechtelijk verhaal in aanmerking komen, zoals het bouwrijp maken van gronden en de kosten met betrekking tot de aanleg van publieke voorzieningen. Ook kan onder de wettelijke basis van de Wro een planschadeovereenkomst met private partijen gesloten worden. De gemeente schuift dan planschadekosten door naar de ontwikkelaar die gebaat is bij het nemen van een planologisch besluit.

Onder de publiekrechtelijke basis van Wro zijn het exploitatieplan en planschadeovereenkomst belangrijke instrumenten voor de gemeente om woonbeleid uit te kunnen voeren. Ook onteigening op basis van de Onteigeningswet is al genoemd. Een laatste publiekrechtelijk instrument die hier genoemd wordt, is de voorkeursrecht voor gemeente op basis van de Wet voorkeursrecht gemeente (Wvg). De essentie van dit voorkeursrecht is dat de gemeente grond als eerste wordt aangeboden, wanneer een eigenaar besluit zijn gronden te verkopen. Het voorkeursrecht versterkt de positie van de gemeente op de grondmarkt, en heeft tevens een prijsdempend effect, hetgeen speculatieve grondaankopen door marktpartijen voorkomt (www.dewro.nl).

Voor de gemeente zijn er ook privaatrechtelijke instrumenten te gebruiken, namelijk de instrumenten minnelijke verwerving en privaatrechtelijke overeenkomst. Onder minnelijke verwerving wordt verstaan: op basis van contractvrijheid en vrijwilligheid gronden aankopen door de gemeente. De gemeente gebruikt dit instrument om een beter kostenverhaal te realiseren. De privaatrechtelijke overeenkomst, onderdeel van de Wro, is eveneens op basis van contractvrijheid en vrijwilligheid en met de overeenkomst wordt een publiek-private samenwerking aangegaan. Dit instrument wordt gebruikt om het kostenverhaal van een grondexploitatie contractueel vast te leggen met andere marktpartijen. In feite komt dit instrument overeen met het exploitatieplan, echter zijn de eigendomsrechten verschillend gedefinieerd. Uitgangspunt van de het exploitatieplan is dat de gemeente en de betrokken spelers via een privaatrechtelijke overeenkomst afspraken trachten te maken over de verdeling van de exploitatiekosten. Een exploitatieplan dient dus alleen voor een stok achter de deur (www.dewro.nl).

In tabel 4.1 staan de publiek- en privaatrechtelijke instrumenten ten aanzien van de rechten in grond weergegeven, die overheden ter beschikking hebben. Ook de wettelijke basis waarin een instrument gebruikt kan worden staat in de tabel. In de volgende subparagraaf worden de instrumenten ten aanzien van het gebruik van grond behandeld.

Instrument	eigendomsrecht	Wettelijke basis
Onteigening	publiekrechtelijk	Onteigeningswet
Exploitatieplan	publiekrechtelijk	Wro (art 6.12-6.25)
Planschadeovereenkomst	publiekrechtelijk	Wro (art 6.1)
Voorkeursrecht	publiekrechtelijk	Wvg
Minnelijke verwerving	privaatrechtelijk	Burgerlijk Wetboek
Privaatrechtelijke overeenkomst	privaatrechtelijk	Wro (art 6.12-6.25)

Tabel 4.1: Instrumenten voor overheid ten aanzien van rechten van grond (bron:www.dewro.nl, wetten.overheid.nl)

4.3.2 Instrumentarium van de overheid voor gebruik van grond¹¹

Het gebruik van grond wordt in Nederland geregeld op basis van bestemmingsplannen en beheersverordeningen, en verordeningen die het Rijk of provincie opstellen. In het bestemmingsplan legt de gemeente vast wat er met de ruimte in de gemeente mag gebeuren. De gemeente kan in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening voor een gebied vaststellen, wanneer daarvoor in een vooraf bepaalde tijd geen ontwikkelingen worden verwacht.

¹¹ Deze gehele subparagraaf is gebaseerd op de internetsite van de Rijksoverheid: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving

Een bestemmingsplan bestaat uit drie delen: regels, verbeelding en toelichting, waarvan de regels en de verbeelding bindend zijn. De functie van een bestemmingsplan is om de ruimte te beheersen, vast te leggen en ontwikkeling mogelijk te maken. De procedure die een bestemmingsplan¹² doorloopt, is in de Wet ruimtelijke ordening en in het Besluit ruimtelijke ordening bepaald. Voor het mogelijk maken van een ontwikkeling moet door de ontwikkelende partij een omgevingsvergunning¹³ aangevraagd worden, om te toetsen of de ontwikkeling past in het vigerende bestemmingsplan. Wanneer de ontwikkeling in strijd is met het bestemmingsplan, volgt afwijzing van de ontwikkeling of een procedure¹⁴ om het bestemmingsplan aan te passen.

De aanvraag van de omgevingsvergunning wordt niet alleen getoetst aan het bestemmingsplan, maar ook aan welstandseisen, bouwverordeningen en bouwtechnische eisen. De gemeente legt welstandseisen vast waaraan een ontwikkeling moet voldoen zodat het op te richten gebouw esthetisch past in de omgeving. De gemeente legt in een Welstandsnota zo concreet mogelijk vast welke welstandseisen voor welke gebieden en welke gebouwen gelden. In de bouwverordening van een gemeente staan de stedenbouw- en milieukundige voorschriften, zoals afstand tussen de gebouwen, de hoogte van gebouwen, milieukundige gebruiksbepalingen, sloopvoorschriften en voorschriften voor aansluiting op nutsvoorzieningen. Ook daar moet een ontwikkeling aan voldoen. Daarnaast heeft het Rijk ook dergelijke voorschriften, de bouwtechnische eisen, die zijn vastgesteld in het Bouwbesluit.

Al deze instrumenten zijn formele regels en procedures, om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen, opgesteld door overheden teneinde het algemeen belang te dienen. Het zijn publiekrechtelijke instrumenten, en bindend voor ontwikkelende partijen. Voor een ontwikkelende partij geldt alleen het burendrecht als een privaatrechtelijke procedure: wanneer burend hinder ervaren van een ontwikkeling, wordt via het Burgerlijk wetboek bepaald, wie het recht heeft om een ontwikkeling te laten continueren dan wel te laten beëindigen. In tabel 4.2 staan alle instrumenten van de overheid, de eigendomsrechten en de wettelijke basis van deze instrumenten ten aanzien van het gebruik van grond weergegeven.

¹² Geldt ook voor beheersverordening

¹³ Er bestaan situaties waarbij geen omgevingsvergunning aangevraagd hoeft te worden. Deze situatie staan in Bijlage II in het Besluit omgevingsrecht (Bor).

¹⁴ Bij kleine afwijkingen van het bestemmingsplan volgt een procedure van zes weken, bij de grotere afwijking volgt een uitgebreide procedure van zes maanden.

Instrument	eigendomsrecht	Wettelijke basis
bestemmingsplan	publiekrechtelijk	Wro (art 3.1-3.26) Bro (art 3.1-3.3)
beheersverordening	publiekrechtelijk	Wro (art 3.38-3.42) Bro (art 5.1)
omgevingsvergunning	publiekrechtelijk	Wabo (art 2.7-2.25)
welstandtoezicht	publiekrechtelijk	Woningwet (art. 12)
bouwverordening	publiekrechtelijk	Mor (art 2.4)
Bouwtechnische eisen	publiekrechtelijk	Bouwbesluit ¹⁵
Burenrecht	privaatrechtelijk	Burgerlijk Wetboek (art 5.4)

Tabel 4.2: Instrumenten voor overheid ten aanzien van gebruik van grond (bron: wetten.overheid.nl)

4.3.3 Instrumentarium van de overheid voor sturing van type woningen

De bouw van een appartementencomplex moet voldoen aan een aantal formele regels. Om deze bouw te laten toetsen aan deze regels is een ontwikkelaar verplicht een aantal procedures te doorstaan. De toets van de aanvraag van een omgevingsvergunning aan het bestemmingsplan staat hier in centraal. Deze toets bepaalt echter niet het type woning:

The (existing) planning law does not permit considerations of housing types to be applied when judging a building permit¹⁶ (Needham, 2007).

Kortom: het instrumentarium van de overheid voor gebruik van grond vormt niet de basis voor sturing van marktuitskomsten; het zijn slechts middelen om sturing te bewerkstelligen, en dan met name de toets op het bestemmingsplan.

In paragraaf in 4.3.1 is geconstateerd dat overheden in het ontwikkelingsproces van woningen hun bijdrage kunnen leveren op basis van een exploitatieplan en dat dit instrument zelden gehanteerd wordt, maar als stok achter de deur dient. Dus, voornamelijk met de privaatrechtelijke overeenkomst heeft de gemeente een instrument in handen om marktuitskomsten op de woningmarkt te sturen. Publiekrechtelijke instrumenten voor rechten in grond, zoals het exploitatieplan, maar ook onteigening, voorkeursrecht en planschadeovereenkomst, ondersteunen de privaatrechtelijke overeenkomst. De mate waarin deze instrumenten gebruikt worden is afhankelijk van het woonbeleid en de daarmee samenhangende financiële middelen die een

¹⁵ Vigerend is het Bouwbesluit van 2003. Algemene maatregel van Bestuur vervangt dit Bouwbesluit in 2012.

¹⁶ Ten tijde van de WRO werd de aanvraag van een bouwvergunning getoetst; sinds de invoering van de Wro in 2008 is deze bouwvergunning opgenomen in de omgevingsvergunning.

gemeente kan hanteren om deze instrumenten te gebruiken. In de volgende paragraaf worden de mogelijkheden van dit gebruik, ofwel de governancestructuren, en het daaruit voortvloeiend gedrag van de spelers op de woningmarkt verklaard: 'the play of the game'.

4.4 Governancestructuren

In de vorige paragraaf zijn instrumenten aangereikt voor de gemeente die sturing op de woningmarkt kan bewerkstelligen. Ook is geconstateerd dat vooral instrumenten die invloed hebben op de rechten van grond een bijdrage kunnen leveren aan sturing van type woningen in de huidige institutionele omgeving. Met name het publiekrechtelijk instrument bestemmingsplan functioneert dan als middel om het gebruik van grond te beïnvloeden, en is ook bindend voor de ontwikkelende partij. Sturing op de woningmarkt komt dus tot stand door grondbeleid. Het verschil in gedrag van gemeenten is te herkennen aan de mate van sturing van grond: aan de ene kant actief grondbeleid en aan de andere kant faciliterend grondbeleid.

Het zijn mogelijkheden voor gemeente om het woonbeleid uit te voeren. Aan de hand van een woonvisie kan duidelijk worden gemaakt hoe, waar en op welke manier een gemeente woonbeleid wil uitvoeren. De woonvisie vormt dus een leidraad om het gedrag van de gemeente te verklaren (zie paragraaf 4.4.1). Hoe wordt er afstemming met andere spelers op de woningmarkt bereikt, om doelstellingen te bereiken? Dit in ogenschouw genomen te hebben, is het ook interessant welke doelen de andere partijen hebben en hoe zij afstemming bereiken met de andere partijen. De analyse van het gedrag en doelstellingen van de ontwikkelaars, woningcorporaties en vragers komen respectievelijk in subparagraaf 4.4.2, 4.4.3 en 4.4.4 aan bod.

4.4.1 Woonbeleid van de gemeente

Het woonbeleid van een gemeente staat vastgesteld in de woonvisie van de desbetreffende gemeente. De Wro biedt de formele mogelijkheid om de woonvisie als sectorale structuurvisie te ontwikkelen¹⁷. De sectorale structuurvisie geeft een stevig fundament voor de uitwerking, vaststelling en actualisering van bestemmingsplannen. Daarmee kan een woonvisie bindend zijn. De woonvisie is niet verplicht, maar vrijwel alle gemeenten stellen een woonvisie op om het woonbeleid voor in de toekomst een richting te geven. In een woonvisie wordt eerst de bovenlokale en lokale kaders opgesteld. Dan volgt een woningmarktanalyse en worden de inhoudelijke en instrumentele thema's, en plan van aanpak benoemd (VNG, 2007).

¹⁷ artikel 2.1. van de Wet ruimtelijke ordening

De bovenlokale kaders zijn de opgaven die het Rijk opstelt in de Nota Wonen, en de diverse beleidstukken die zijn opgesteld door het ministerie VROM¹⁸. Ook de provinciale en de regionale kaders vallen daar onder. De Provincie geeft op basis van de Structuurvisie een indicatie voor de gemeente voor het kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwprogramma. De lokale kaders hebben betrekking op de collegeprogramma's, wijkvisies en dorpsplannen. Deze kaders en de formele regels vormen de basis voor het opstellen van een woonvisie (VNG, 2007).

In de woonvisie wordt ook een analyse van de huidige situatie en de ontwikkeling naar de toekomst gemaakt. Op basis van deze analyse wordt de bouwopgave duidelijk. Het biedt tevens inzichten welke doelgroepen op de woningmarkt de aandacht verdienen. Zo wordt duidelijk wat de wensen van de gemeente zijn in welke richting er gestuurd dient te worden. Op die manier wordt een kwantitatief en kwalitatief woningbouwprogramma opgesteld, met daarin de hoeveelheid woningen, de type woningen, koop/huur verdeling, prijsklassen etc. (VNG 2007).

De wensen van een gemeente kunnen in een woonvisie vastgesteld worden, de gewenste marktuitskomsten dienen zich niet vanzelf aan. Het moet afgestemd worden met ontwikkelaars, woningcorporaties, vragers en andere belanghebbende partijen. Plan van aanpak, het gebruikte instrumentarium en de mogelijkheden daarvan zijn daarvoor cruciaal.

Er is in dit onderzoek al geconstateerd dat het recht tot bouwen gekoppeld is aan de beschikking over de grond. Vroeger was de gemeente de enige partij die bouwrijpe grond aanbood. Doordat nu ook andere partijen dan de gemeente de grond in eigendom hebben, is het voor gemeentes lastig om een actief grondbeleid te voeren, dat wil zeggen dat de gemeente grond in eigendom heeft, zorg draagt voor het bouw- en woonrijp maken en vervolgens de grond verkoopt aan een ontwikkelaar (Segeren, 2007). De prijzen voor grond wordt door de marktwerking namelijk opgedreven. De grond kan in eigendom van de gemeente komen via een privaatrechtelijke spoor (minnelijke verwerving) of een publiekrechtelijke spoor (onteigening, Wvg). Als de gemeente actief grondbeleid wil voeren, doet zij dat op basis van een grondexploitatie. In de grondexploitatie zijn de beleidsuitgangspunten voor een bepaald grondbeleidproject opgenomen. Tot die uitgangspunten behoren onder andere het woningbouwprogramma, de verwachte aankoop prijs voor de grond, de gronduitgifteprijs en de planning van de werkzaamheden. Een grondexploitatie moet door de gemeenteraad worden vastgesteld. Door de marktwerking in de beschikking over grond lopen gemeenten met actief grondbeleid meer risico's op bij de grondexploitaties. Er kunnen verschillende typen risico's voor

¹⁸ Sinds 1 januari 2011 valt het woonbeleid op nationaal niveau onder het ministerie van Binnelandse Zaken en Koninklijke Relaties.

gemeenten worden onderscheiden in de grondexploitaties bij actief grondbeleid (zie tabel 4.3). Door verschillende vormen van private overeenkomsten aan te gaan, proberen gemeentes deze risico's te beperken of te delen met de uiteindelijke afnemers van de bouwrijpe grond. In deze overeenkomsten worden dan compromissen gemaakt over het gebruik van de grond.

Risico	Uitleg
Waarderingsrisico	een aangekocht perceel kan niet voor de verwervingsprijs in exploitatie genomen worden en het risico van de rentelasten van verworven percelen
Marktrisico	ook wel externe risico's genoemd. Ze hangen samen met de nog te maken kosten en opbrengsten. Tegenvallende kosten of opbrengsten kunnen de financiële haalbaarheid van de grondexploitatie in gevaar brengen.
Organisatie­risico	het risico dat de gemeente verlies lijdt vanwege onvoldoende actuele informatie of vanwege onvoldoende management.

Tabel 4.3: Risico's voor de gemeente bij actief grondbeleid (bron: RIGO, 2011)

Daarnaast kan een gemeente faciliterend grondbeleid voeren. Grondexploitaties worden dan overgelaten aan ontwikkelaars. Dit beleid is kaderstellend voor wie in deze gemeente iets wil ontwikkelen, met name door te investeren in plankosten, zoals het maken van een nieuw bestemmingsplan. Het voordeel van deze constructie is dat gemeente minder risico's lopen, maar ze heeft ook minder middelen beschikbaar voor sturing van een ontwikkeling. Vanwege het feit dat faciliterend grondbeleid ten gevolge heeft dat gemeenten minder risico dragen, kunnen gemeenten bewust voor faciliterend grondbeleid kiezen. Maar ook als gestreefd wordt naar actief grondbeleid, kan een gemeente tot faciliterend grondbeleid worden gedwongen, als een grondeigenaar zijn grond niet aan de gemeente wil overdragen (RIGO, 2011). De instrumenten die gebruikt worden bij faciliterend grondbeleid zijn de privaatrechtelijke overeenkomst en planschadeovereenkomst.

Zowel aan actief als faciliterend grondbeleid zijn kosten verbonden voor het maken van procedures en overeenkomsten, de zogenaamde transactiekosten. De gemeente kan verschillende soorten overeenkomsten aangaan met verschillende partijen. De overeenkomsten ten aanzien van rechten van grond zijn de revue al gepasseerd.

Met woningcorporaties worden prestatieafspraken gemaakt. Deze prestatieafspraken worden door de Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) vastgesteld. Prestatieafspraken worden gecategoriseerd in hoofdthema's: betaalbaarheid van het wonen; bijzondere doelgroepen; aanpak wonen met zorg; aanpak bestaande woningvoorraad en leefbaarheid woonomgeving en nieuwbouw. De gemeente kan er voor kiezen om globale afspraken te maken, gericht op het proces op basis van een intentieovereenkomst of raamovereenkomst; een andere mogelijkheid is om concrete afspraken in cijfers en getallen te maken op basis van wederzijdse investeringen. Ook kan de gemeente met individuele corporaties op projectbasis tot een overeenkomst komen.

Tot slot kan de gemeente met (een groep) particulieren een contract opstellen, ofwel particulier opdrachtgeverschap. De particulier wordt in een vroeg stadium betrokken bij de ontwikkeling en bouw van woningen. Wanneer er meerdere particulieren zich voor een project aandienen, wordt er een overeenkomst bereikt middels een Collectief Particulier Opdrachtgeverschap. Dit kan voorkomen op twee verschillende manieren: als een samengestelde groep een locatie zoekt voor ontwikkeling, of de gemeente neemt het initiatief door het reserveren van een locatie voor een CPO.

Kortom, door grondeigendom kan de gemeente maximale invloed op het bouwprogramma en de toewijzing uitoefenen en daarmee de keuze voor type woningen sturen. Belangrijke voorwaarde is dat de gemeente over bouwgrond beschikt of kan gaan beschikken door grond van projectontwikkelaars te verkrijgen in ruil voor bouwrechten. Waar gemeenten niet over bouwgrond beschikken, zullen zij de (publiekrechtelijke) instrumenten uit de Grondexploitatiewet moeten inzetten. Er moet wel duidelijkheid bestaan over de kosten voor het dekken van de risico's. Bekwaam risicomanagement bij actief grondbeleid is dus van belang om efficiënt te opereren op de woningmarkt. Zodoende worden transactiekosten gereduceerd.

Op basis van de woonvisie zijn de mogelijkheden van gedrag van overheden verklaard. In de volgende subparagrafen worden het gedrag van de ontwikkelaars, woningcorporaties en vragers naar woningen toegelicht.

4.4.2 Investeringsbeslissingen van ontwikkelaars

Het hoofddoel van een ontwikkelaar in de marktsector is het creëren van bouwvolume om omzet, winst en daarmee financiële continuïteit te bewerkstelligen (Van Gool, Brounen e.a., 2007; Nozeman, 2008). Investeringsbeslissingen van ontwikkelaars zijn gericht om dit hoofddoel te bereiken. Net als de woonvisie als de gehanteerde leidraad in de vorige subparagraaf om beleidsopties toe te lichten zal aan de hand van de procedure van een ontwikkelaar de besluitvorming tot een investeringsbeslissing verklaard worden.

Ten aanzien van de begripsbepaling van het concept van 'besluitvorming' bestaan er verschillende definities in de literatuur. Een gebruikelijke begripsbepaling van besluitvorming is 'het voorbereiden, nemen en uitvoeren van een besluit' (Teisman, 1992). De totale besluitvorming van een ontwikkelaar bestaat uit verschillende fasen. Het voorbereiden gebeurt in de initiatieffase. Het nemen van een besluit gebeurt aan de hand van een investeringsbeslissing, nadat de mogelijkheden zorgvuldig zijn bestudeerd.

Tijdens de initiatieffase van een project begint de ontwikkelaar met het onderzoeken van de mogelijkheden van het plan dat bijvoorbeeld via een prijsvraag, een makelaar of eigen acquisitie werd geïnitieerd. Indien de technische, conceptuele en financiële mogelijkheden van het plan voldoende reëel worden geacht, kan de ontwikkelaar verder gaan met de voorbereiding van een investeringsvoorstel. Tijdens de voorbereiding van het voorstel onderbouwt de ontwikkelaar de kosten en de opbrengsten met de verwachte marktontwikkelingen.

Bij de beoordeling van het investeringsvoorstel wordt in de praktijk vaak een risicoanalyse uitgevoerd. Het ontwikkelingsproces kent diverse risico's zodat men risicomanagement noodzakelijk acht. Met risicomanagement wordt geprobeerd de verwachte kosten en opbrengsten te beoordelen, en ook tegenvallers te voorkomen, de gevolgen van scenario's in te schatten en kasstromen te plannen (Nozeman 2008). Als gevolg van risicomanagement kunnen risico's worden beheerst door risico's te vermijden, te reduceren, over te dragen of te accepteren. De internationale literatuur bevestigt dat risicobeheersing steeds belangrijker wordt (Miles, 2000). Vooral de risico's die bij het innemen van een grondpositie optreden zijn groot. Dat blijkt ook uit de enorme stijging van grondkosten voor een ontwikkelaar. Zo is in de periode van 1997 tot en met 2009 de grondprijs per m² in Nederland met 261% gestegen (NVB, 2009). Als gevolg van de gestegen grondkosten hebben ontwikkelaars steeds meer de voorkeur voor gestapelde bouw.

Tijdens het ontwikkelproces bestaan volgens Nozeman (2008) en Gehner (2003) twee vaste momenten waarop een ("geïnstitutionaliseerde") risicoanalyse wordt uitgevoerd. Dit betreft het begin en eind van de initiatieffase. Naar aanleiding van deze analyses kunnen beheersmaatregelen worden getroffen. Daarna lijkt een geïnstitutionaliseerde risicoanalyse minder relevant omdat het verdere verloop van de realisatiefase contractueel zou zijn vastgelegd (Gehner, 2003).

Diverse ontwikkelaars zullen de risico's toetsen aan het "investment at risk" criterium of het "risk capital" criterium. Dit houdt in dat een ontwikkelaar niet meer dan een bepaalde hoeveelheid risk capital (bijvoorbeeld kostprijs min liquidatiewaarde grond) wil accepteren ten opzichte van een bepaalde drempel (bijvoorbeeld het eigen vermogen). Het criterium kan verder betekenen dat een ontwikkelaar die aan een financiële instelling verbonden is, verplicht is kapitaal te reserveren voor de risico's die het loopt. Hoe hoger het risico, hoe meer kapitaal moet worden gereserveerd. Daarbij geldt dat een kapitaalsreserve kostbaar is omdat deze reserve relatief weinig rendement kan opleveren. (Brounen, et al, 2007).

Het komt in de praktijk geregeld voor dat een ontwikkelaar verkeerde beslissingen neemt. Dergelijke verkeerde beslissingen ontstaan door bijvoorbeeld een verkeerde inschatting van de risico's,

toezeggingen aan bepaalde partijen die niet binnen het budget passen, het niet goed vastleggen van afspraken, of het maken van fouten tijdens het bouwproces. Ook kan het niet nemen van een beslissing gevolgen hebben. Er moeten bijvoorbeeld fouten worden gecorrigeerd of de markt valt dusdanig tegen dat ingrijpen noodzakelijk is. De beslissing om geen maatregelen te treffen kan tot grote schade leiden.

Door Gehner (2003) wordt beslissen omschreven als het afwegen van alternatieven op basis van informatie tegen het beslis criterium, oftewel het bevestigen van de keuze voor een bepaalde mogelijkheid, met het oog op het behalen van een bepaald resultaat. Het beoogde resultaat, ofwel rendementsverwachting, hangt af van de primaire doelstellingen, ofwel rendementseis, die een aanbieder heeft.

De Van Dale definieert rendement als 'de opbrengst van een economische activiteit' maar ook 'resultaat in verhouding tot de inspanningen'. Het kan zowel een puur financiële focus hebben als een bredere focus. De focus van de rendementseis is afhankelijk van het type ontwikkelaar. Dit vertaald naar de woningmarkt betekent dat ontwikkelaars zoeken naar het accumuleren van opbrengsten door woningen te produceren, waarbij de opbrengst groter is dan de ontwikkelingskosten (Guy & Henneberry, 2002). Voor een marktpartij zijn deze opbrengsten primair financieel van aard. Voor woningcorporaties en overheden geldt ook het maatschappelijk rendement en mag de opbrengst ook kwalitatief van aard zijn. Dit komt in de volgende subparagraaf aan de orde.

Om ontwikkelingskansen te benutten, moeten ontwikkelaars op de hoogte zijn van markttrends en overwegen of nieuwbouwproductie rendabel is. In de literatuur is er overeenstemming gekomen dat in de praktijk markttrends in veel mindere mate invloed hebben op het benutten van ontwikkelingskansen dan rendementsverwachtingen (zie Guy & Henneberry, 2002). De ontwikkelingskansen van een ontwikkelaar worden primair beïnvloed door enerzijds de omgeving van het (potentiële) werkgebied van de ontwikkelaar, anderzijds de manier waarop ontwikkelaars reageren op kansen en belemmeringen van die omgeving (Guy & Henneberry, 2002).

Er zijn verschillende bronnen voor ontwikkelaars om de waarde en kosten van een project te voorspellen. De meest belangrijke bronnen voor ontwikkelaars zijn directe ervaringen van recent voltooide nieuwbouw van de ontwikkelaar zelf, de kennis van andere ontwikkelaars via netwerken of informele industriële contacten, vakbladen en andere publieke mediabronnen en data die door commerciële organisaties of overheden zijn gepubliceerd (Guy & Henneberry, 2002).

Antwi en Henneberry (1995) concluderen na literatuurstudie dat er drie strategieën zijn om het verwachte rendement te identificeren:

- *Current price-taking* Dit is de traditionele benadering dat een ontwikkelaar de kosten en waarden berekent aan de hand van prijzen op het moment van aanbouw. Inzichten in (extreme) marktveranderingen worden dan weggelaten.
- *Formal forecasting* Hierbij worden markttrends en -prognoses meegenomen in waardebeoordeling van kosten en opbrengsten in een toekomstige tijd.
- *Trend extrapolation* Huidige en eerdere trends worden geanalyseerd om toekomstig marktgedrag te voorspellen.

Het verwachtingsrendement is dus voor een ontwikkelaar het criterium om een investeringsbeslissing te maken. De implementatie van het verwachtingsrendement in de besluitvorming zit in het ontwikkelingsproces van een ontwikkelaar.

In de volgende subparagraaf komt ook het maatschappelijk rendement, het terrein voor woningcorporaties, aan bod. Zij hebben naast financiële continuïteit andere doelstellingen, waarbij dus niet alleen het financiële rendement geldt, maar ook het maatschappelijk rendement.

4.4.3 Maatschappelijk rendement door woningcorporaties

In de vorige subparagraaf is al aangegeven dat het rendement van woningcorporaties niet primair financieel van aard is, maar ook op maatschappelijke doelen betrekking heeft. Een woningcorporatie heeft naast financiële ook sociale doelstellingen, vertaald in een aantal prestatievelden, te weten: het betaalbaar huisvesten van de doelgroep, de kwaliteit van de woningen, de financiële continuïteit, bewonersparticipatie, leefbaarheid (sinds 1997) en wonen en zorg (sinds 2001) (Buitelaar, et al, 2009). Deze prestatievelden zijn door de Besluit Beheer Sociale Huursector vastgesteld. De omschrijving van de prestatievelden laat ruimte voor interpretatie, omdat zij weinig concreet zijn (Hakfoort e.a., 2002). Het is moeilijk deze doelstellingen te operationaliseren, zodat woningcorporaties niet gemakkelijk op het wel of niet bereiken ervan kunnen worden afgerekend. Het betreft hier dus prestatievelden, uitgezonderd van de financiële continuïteit, met een maatschappelijk rendement; de opbrengsten zijn primair kwalitatief van aard, tijd en geld zijn nodig om kwaliteit te bewerkstelligen. Het begrip 'maatschappelijk ondernemen' wordt vaak onlosmakelijk verbonden aan het ondernemen van een woningcorporatie en kan dus ook gekoppeld worden aan de bovengenoemde prestatievelden. Overigens hebben woningcorporaties niet het 'alleenrecht' op het maatschappelijk rendement, er zijn ook commerciële organisaties die maatschappelijk

verantwoord ondernemen (De Kam, 2008). Dit maatschappelijk ondernemen van woningcorporaties suggereert dat zij met hun sociale doelstellingen beoogde doelgroepen tegemoetkomt.

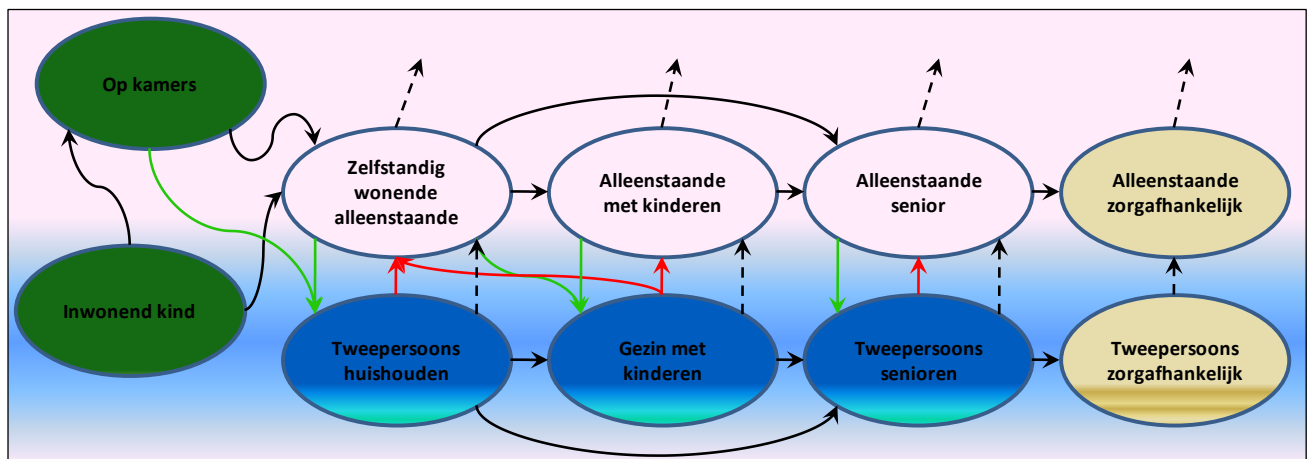
Toch ligt de prioriteit ook bij woningcorporaties bij het financieel rendement. Deze prioriteit in investeringsbeslissingen is nodig om maatschappelijk rendement te financieren, om zodoende ook sociale doelstellingen te behalen. Vanaf het moment dat objectsubsidies voor woningcorporaties kwamen te vervallen, moesten woningcorporaties namelijk nieuwe onrendabele investeringen zelf financieren. Hierdoor is een prikkel om te investeren in nieuwe sociale huurwoningen verminderd. Doordat er sindsdien niet langer subsidiestromen staan tegenover de onrendabele investeringen, is bij de woningcorporatie ook meer de nadruk komen te liggen op financiële continuïteit (Van Leuvensteijn & Shestalova, 2006). Financiële continuïteit wordt bij woningcorporaties in de huidige institutionele context bereikt door winstmaximalisatie.

Corporaties behalen winst uit eigen vermogen. Deze winsten behoeven niet te worden uitgekeerd aan aandeelhouders (het zijn tenslotte stichtingen); de winsten kunnen daarom ingezet worden voor de maatschappelijke taak, zoals voor afdekking van het onrendabele gedeelte van investeringen in sociale huurwoningen, ook wel 'revolving fund-gedachte' genoemd (Buitelaar, et al, 2009). Als bestaande huurwoningen verkocht worden, ontstaan ook grote winsten. Daarnaast kunnen woningcorporaties winst behalen door te investeren in rendabele projecten. Nu er meer gewicht op rendement komt te liggen, ondervinden woningcorporaties een grotere prikkel dan vroeger om koopwoningen te bouwen en commerciële activiteiten aan te gaan die meer financieel rendement opleveren dan sociale huurwoningen. Commerciële activiteiten doen zich voor wanneer er op korte termijn rendement wordt verwacht. Maar in de waarde van vastgoed zit ook een lange-termijn effect, dat wordt bepaald door de (toekomstige) beeldvorming van consumenten, mogelijke alternatieven voor consumenten en de aanwezige voorzieningen in de omgeving. In andere woorden, de focus op financieel rendement neemt toe, wanneer een aanbieder een tijdelijk belang heeft (De Kam, 2008). Dus, wanneer woningcorporaties meer prikkels krijgen om commercieel vastgoed te bouwen, ligt er minder nadruk op het maatschappelijk rendement bij de organisatie. Het gedrag van woningcorporaties gaat dan steeds meer gelijken op dat van commerciële ontwikkelaars.

4.4.4 verhuisprocessen bij vragers

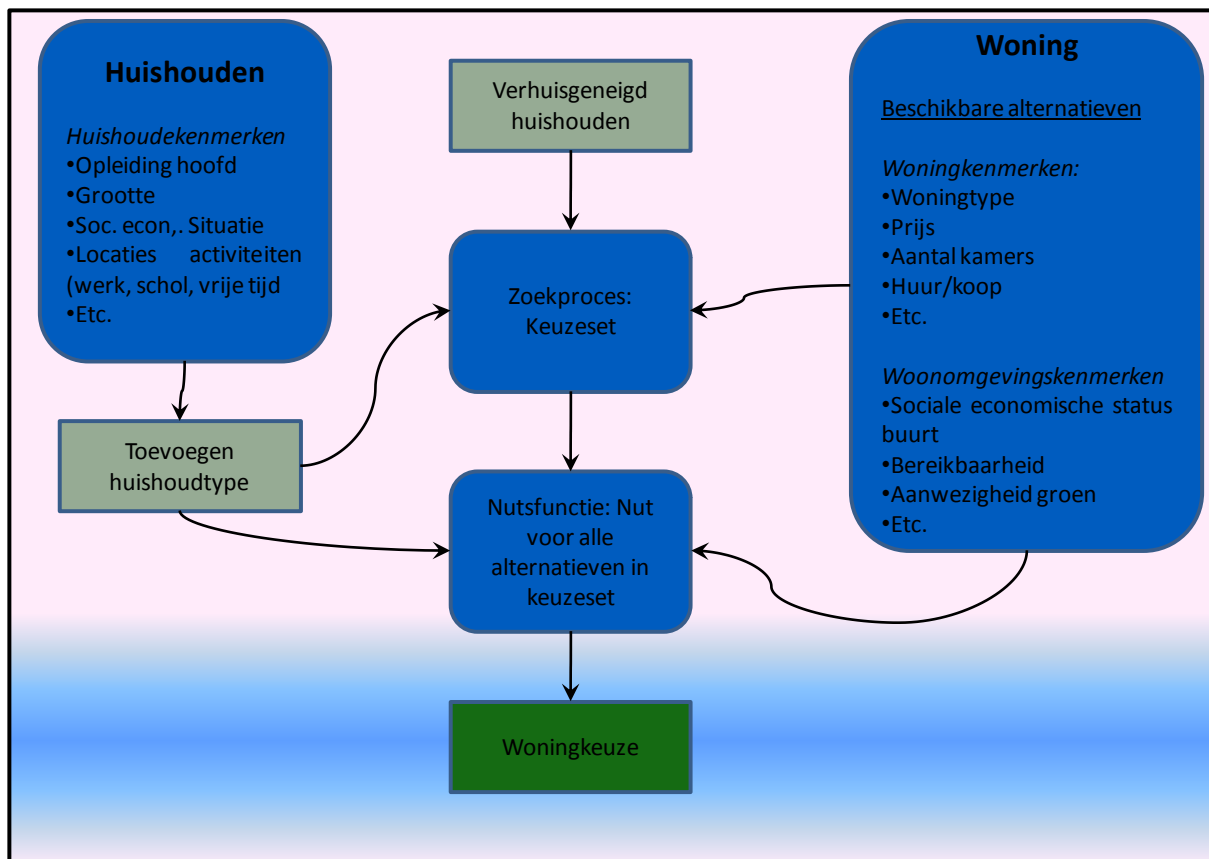
Om marktuitskomsten te verklaren, moet ook de vraagkant belicht worden, immers zonder vraag geen markt. De vraag naar woningen kan vertaald worden naar huishoudens die geneigd zijn te verhuizen. Het onderstaand figuur (figuur 4.1) geeft een aantal fasen aan waarin een huishouden of

persoon kan verkeren. Een verandering van een fase bij een huishouden of persoon is een moment waar een huishouden veelal een vraag naar een (andere) woning heeft. Uitzonderingen zijn bijvoorbeeld wanneer een persoon beslist te blijven in de woning na een relatiebreuk of wanneer een tweepersoonshuishouden kinderen krijgt en besluit in de woning te blijven (visser & Van Dam, 2006). Ook kan men verhuizen zonder in een andere fase te belanden, bijvoorbeeld wanneer het economisch beter gaat in een huishouden.



Figuur 4.1: Verhuisbewegingen tussen verschillende huishoudensamenstellingen (bron: de Kievit, 2010)

Een huishouden dat de intentie heeft van woonplek te veranderen ondergaat een heel beslissingstraject voorafgaand aan de daadwerkelijke verhuizing (Priemus, 2000). Pas wanneer men een nieuwe woning op een nieuwe locatie heeft gevonden waarvan het verwachte nut groter is dan de kosten van de verhuizing, zal men besluiten om te gaan verhuizen (De Jong & Fawcett, 1981). Men staat dan voor een keuze uit verschillende woningen: het woningkeuzeproces. Het woningkeuzeproces verloopt in een aantal stappen. Voor het beschrijven hiervan is gebruik gemaakt van een theoretisch model dat gebaseerd is op Brown en Moore (1970) en De Bok en Sanders (2005). In figuur 4.2 is het model afgebeeld. Het model start met een verhuisgeneigd huishouden. Een huishouden heeft een heel pakket aan eisen en woonwensen en gaat daarmee op zoek naar een geschikte woning op die locaties waar men graag wil wonen. Tijdens dit zoeken worden allerlei keuzes tegen elkaar afgewogen (zoekproces).



Figuur 4.2: Model van het woningkeuzeproces (bron: De Bok & Sanders, 2005)

In het model betekent dit dat het zoekproces van een verhuisgeneigd huishouden resulteert in een keuzeset bestaande uit geschikte woningen. De keuze uit beschikbare alternatieven heeft betrekking op de woningkenmerken en de woonomgevingkenmerken. Uit onderzoek is gebleken dat het woningtype, de bouwperiode en de aanwezigheid van een tuin of garage (bij appartementen) de belangrijkste woningkenmerken zijn en dat daarnaast de sociale en functionele kenmerken van belang zijn voor de omgeving, bijvoorbeeld de sociale status van de buurt en de nabijheid van werkgelegenheid. Ook blijkt dat de woningkenmerken bij een ontspannen markt meer van belang zijn, terwijl bij een gespannen markt de woonomgevingkenmerken belangrijker zijn (Visser & Van Dam, 2006).

Elk van de woningen uit de keuzeset is een mogelijk alternatief waarvoor het nut berekend kan worden aan de hand van geschatte nutsfuncties. De keuze voor een woning uit een set van alternatieven is een beslissing welke theoretisch kan worden beschreven door de willekeurige nuttheorie (random utility theory; Mcfadden, 1974). Het alternatief met het hoogste nut heeft de grootste kans om geselecteerd te worden (McFadden, 1975 & Blijie, 2005).

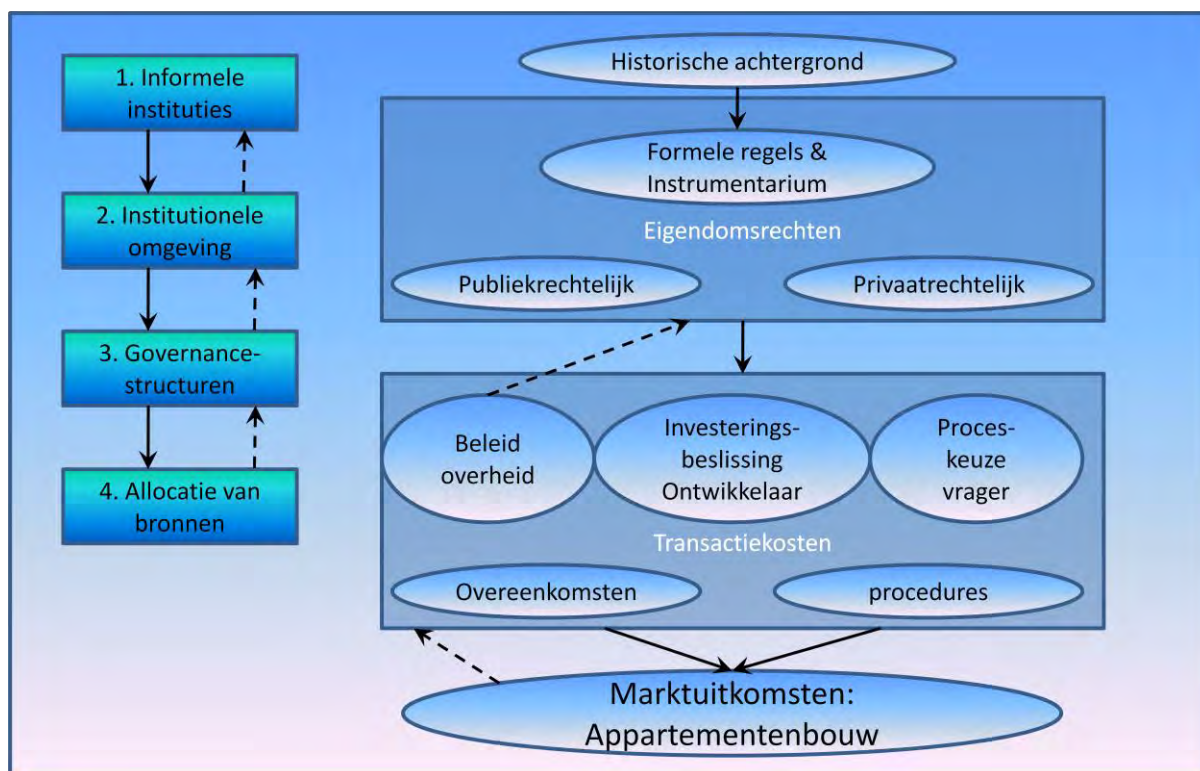
Bovenstaand keuzeprocess heeft betrekking op een individuele keuze voor een woning. Het geeft aan dat het type huishouden een bepaalde keuzeset aan woningen selecteert, waaronder een keuze uit een type woning, maar ook de financiering van een woning. Maar zijn er genoeg alternatieven aangeboden om tot een conditionele beslissing te komen?

Bij een gespannen markt ervaren ontwikkelaars relatief weinig problemen met de afzet van appartementen. Bij een ontspannen markt echter zijn de eisen van vragers in een ander daglicht komen te liggen: de woningkenmerken, waarbij het type woning het meest van belang is, worden belangrijker (Visser & Van Dam, 2006). Bij een ontspannen markt dalen de prijzen van koopwoningen dalen en staan huizen langer te koop. Starters hebben makkelijker toegang tot de markt van koopwoningen en huurders zullen gemakkelijker doorstromen naar een koopwoning.

Men kan stellen dat er vanaf 2008 een steeds meer een ontspannen woningmarkt ontstaat; ontwikkelaars moeten een denkslag maken: van kwantiteit naar kwaliteit, van aanbodgericht naar vraaggericht. Kortom: de tijd van 'het maakt niet uit wat we bouwen, want de woningen komen toch wel vol', is voorbij.

4.5 Conclusie: Appartementenbouw verklaard

Op basis van het in hoofdstuk drie beschreven vier-lagen-schema is in dit hoofdstuk getracht de werking van de woningmarkt te verklaren. In figuur 4.3 staat schematisch het structuurmodel op basis van de vier-lagen-schema weergegeven. De wijzigingen in de rol van de verschillende ontwikkelaars en hun institutionele omgeving in de afgelopen decennia zijn aan de hand van een historische analyse toegelicht. Door meer marktwerking in de woningmarkt, hebben zowel commerciële ontwikkelaars als woningcorporaties hun gedrag aangepast, zodat zij efficiënt hun rol kunnen vervullen. Deze achtergrond heeft invloed op een nieuw instrumentarium voor de overheid. Met name de Wro en de Grex-wet in 2008 heeft ervoor gezorgd dat er nieuwe regels en procedures ten aanzien van het woonbeleid gelden. Het publiekrechtelijke instrumentarium dient daarbij als ondersteuning (stok achter de deur) of als middel (bijvoorbeeld het bestemmingsplan). Het gebruik van deze nieuwe instrumenten leidt tot andere afspraken tussen de spelers op de woningmarkt. Voornamelijk via privaatrechtelijke instrumenten wordt er overeenkomst bereikt tussen de overheid, ontwikkelaars en vragers. Via allerlei gedragsveranderingen ontstond er meer ruimte voor ontwikkelaars om winstmaximalisatie te behalen. Ontwikkelaars willen grondkosten besparen en dat leidt tot de keuze voor appartementenbouw, tot uitdrukking komend in de trends zoals beschreven in hoofdstuk twee.



Figuur 4.3: Structuurmodel van werking woningmarkt op basis van vier-lagen-schema (bron: eigen bewerking)

De groei van appartementenbouw is volgens Needham (2007) het gevolg van meer marktwerking in de woningmarkt; met name commerciële ontwikkelaars bepalen in het huidige systeem van de woningmarkt de marktuikkomsten:

‘Municipalities no longer control the supply of building land, most of which is now determined (direct or indirectly) by commercial developers, who provide a mix of housing types only insofar as it is profitable and opportune. National government gives no subsidies to influence the outcome (Needham, 2007).

De rol van de overheid in deze groei van appartementenbouw is vooralsnog onduidelijk: Zijn deze bouwactiviteiten gewenste marktuikkomsten volgens het woonbeleid, of hebben overheden niet de instrumenten in handen om marktuikkomsten te beïnvloeden, hetgeen wellicht zal leiden tot overmatig aandeel van appartementen in de nieuwbouwproductie? Wanneer het gewenste marktuikkomsten op lange termijn van overheden zijn, is meer marktwerking op de woningmarkt een geslaagd concept; doelstellingen vanuit het woonbeleid worden dan immers via de marktwerking behaald. Wanneer de marktuikkomsten het gevolg zijn van te veel keuzevrijheid van ontwikkelaars en beperkte stuurmogelijkheden voor overheden, omdat zij over de juiste instrumenten beschikken, ontstaat een zorgelijke situatie. Zeker op lange termijn ontstaat dan een

grote mate van frictie tussen vraag en aanbod van appartementen. De volgende hypothese is vanuit de laatste beredenering opgesteld:

Hypothese 1:

Gemeenten hebben te weinig instrumenten in handen om de marktuitskomsten op de woningmarkt wat betreft de keuze voor een type woning te sturen. Op lange termijn ontstaat dan een grote mate van frictie tussen vraag en aanbod van appartementen.

De laatste toevoeging in bovenstaande hypothese heeft betrekking op een onjuiste afstemming van beslissingen van ontwikkelaars op de vraag naar appartementen op lange termijn. Voor de commerciële ontwikkelaars zelf geldt vooral de rendementsverwachting als criterium voor een investeringsbeslissing. Zij handelen dus alleen voor de verkoop van hun product, immers wanneer zij een appartement kunnen verkopen tegen een prijs, waarbij de rendementseis wordt behaald, dan zijn de doelstellingen behaald. Op lange termijn hebben commerciële aanbieders die appartementen verkopen voor de markt geen maatschappelijke kosten aan mogelijke waardevermindering van een appartement, hun rol is immers uitgespeeld. Een woning veroudert sneller als het verval (waardevermindering) van vastgoed eerder inzet dan op grond van het (theoretische) waardeverloop van dergelijke woningbouwtypen verwacht zou mogen worden, gerelativeerd door de mate van onderhoud en verbetering van een appartement (Dijkstra e.a. , 1974). Feedback op lange termijn op ontwikkelaars ontbreekt dan. Institutionele beleggers die een woning verhuren in de commerciële sector zijn voor langere tijd betrokken bij een woning; zij zijn voorzichtiger in het bouwen van appartementen.

Op basis van de focus van ontwikkelaars op de korte termijn is de tweede hypothese geformuleerd:

Hypothese 2:

Commerciële ontwikkelaars maken gebruik van 'current price-taking' strategie om hun rendement te bepalen. Zij wegen meer algemene inzichten in toekomstige markttrends niet mee in hun bedrijfsvoering. De kostenposten voor grond is onder deze strategie dan de voornaamste reden om appartementen te bouwen.

Woningcorporaties hebben geen moeite om appartementen in het huursegment tot aan de liberalisatiegrens af te zetten. Er is een kwantitatief tekort aan deze woningen, waardoor de corporaties de productie van huurwoningen wellicht zouden moeten opvoeren om meer afstemming te krijgen met de vraag, zowel voor grondgebonden woningen als voor appartementen. De woningcorporaties hebben echter moeite om meer aanbod van appartementen te realiseren. Dit

is ondermeer het gevolg van de aanscherping van de eisen aan de WSW - borgstelling voor het aantrekken van financiering. Daarnaast heeft de minister van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) in 2008 bepaald, dat woningcorporaties een extra heffing (de Vogelaarheffing) moeten opbrengen ten behoeve van de additionele inzet in de veertig krachtwijken. De omvang van de steun bedraagt maximaal het onrendabele deel van de extra investeringen en de kosten van de additionele inzet die de woningcorporatie maakt. Hierbij geldt een subsidieplafond per wijk (Moolen, 2008). De totale heffing is vastgesteld op 750 miljoen euro en zal verspreid over tien jaar worden geïnd. Er is echter veel kritiek op deze heffing door de corporatiesector, aangezien vooral krimp gemeenten en de daar actief zijnde woningcorporaties menen, het geld harder nodig te hebben dan de rijkere woningcorporaties met bezit in de veertig krachtwijken. De heffing is echter wel door de Europese Commissie (hierna te noemen EC) goedgekeurd en inmiddels tot uitvoer gebracht.

Aangezien woningcorporaties sinds de verzelfstandiging uit eigen vermogen de financiële continuïteit moeten bewerkstelligen, zorgt een dergelijk heffing zeker in landelijke gemeenten voor een grote druk op de financiële gesteldheid van een woningcorporatie. Het suggereert dat woningcorporaties in landelijke gemeenten zich meer en meer hun aandacht moeten vestigen op commerciële activiteiten om financiële continuïteit te waarborgen:

Hypothese 3:

Woningcorporaties kunnen het tekort op sociale huurwoningen steeds moeilijker opvangen, vanwege de financiële druk op de organisatie: woningcorporaties bouwen (noodgedwongen) steeds vaker voor de commerciële koopsector. Daardoor ontstaat er een tekort aan (sociale) huurappartementen.

Volgens statistische gegevens van de CBS zijn landelijke gemeenten aan het krimpen. In vrijwel alle gemeenten waar de bevolking de afgelopen vijf jaar is afgenomen, daalde vooral het aantal 20- tot 40-jarigen. Ook zijn er minder jongeren onder de 20, terwijl het aantal ouderen in krimp gemeenten juist toeneemt. De vraag rijst of de ontwikkelingen in type huishoudens ook zorgt voor een andere set voorkeursalternatieven wat betreft type woningen.

Hypothese 4:

De vraag naar woningen in landelijke gemeenten wordt in toenemende mate gedomineerd door een groei van bepaalde huishoudens, die geen voorkeur genieten voor een appartement.

In het volgende hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet van het empirische deel van dit onderzoek gepresenteerd. Daarin wordt de methodologische verantwoording voor de empirische analyse gegeven. De gehypothetiseerde verklaringen voor het gedrag van spelers op de woningmarkt wordt

in de onderzoeksopzet geoperationaliseerd. In de empirische analyse volgt toetsing van de bovenstaande hypothesen aan de hand van data over de landelijke gemeenten in Noord-Brabant.

Hoofdstuk 5: Methodologische verantwoording van het empirisch onderzoek

5.1 Introductie

In de voorgaande hoofdstukken is vanuit de economische theorie verklaard in welk institutioneel kader spelers op de woningmarkt acteren. Aan de hand van een empirisch analyse wordt dit gedrag en de daaruit voortvloeiende markttuitkomsten in landelijke gemeenten in Noord-Brabant nader onderzocht. Dit hoofdstuk geeft de methodologische verantwoording van het empirisch onderzoek om de in hoofdstuk vier opgestelde hypothesen te toetsen.

Allereerst wordt de onderzoekstrategie toegelicht voor het empirisch onderzoek, de casestudy (paragraaf 5.2). Om de appartementenbouw in landelijke gemeente te verklaren en inzicht te bieden in de daarop gebaseerde verwachtingen op de woningmarkt, worden vervolgens de gehanteerde begrippen in het theoretisch deel van dit onderzoek geoperationaliseerd. Dit gebeurt op basis van het formuleren van indicatoren en het verzamelen van de daarvoor benodigde data (paragraaf 5.3). Aansluitend op deze operationalisatie komt de verantwoording van de selectie van cases aan bod (paragraaf 5.4).

5.2 Onderzoeksstrategie

Om de analyse van de markttuitkomsten adequaat uit te voeren, is het van belang de juiste keuze voor een onderzoeksstrategie te maken. Wanneer er conclusies getrokken worden uit de empirie, zijn drie verschillende strategieën hanteerbaar voor analyse: casestudy, survey en experiment (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Een casestudy is het meest interessant, omdat deze onderzoekstrategie naar verklaringen zoekt door middel van diepgang in de context van het onderzoek en de processen die worden verlopen door actoren (Morris & Wood, 1991). Bij een casestudy gaat het niet om de case als zodanig, maar om de case als drager van een bepaald verschijnsel. Men bestudeert een verschijnsel of probleem aan de hand van een of enkele cases. Zo stellen Verschuren & Doorewaard (2007): *‘Een casestudy is een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdsruimtelijk begrensde objecten of processen’*.

Een survey heeft een groot aantal onderzoekseenheden, en waarborgt de genericiteit van een onderzoek. Deze genericiteit zou een argument kunnen zijn om een survey als strategie te kiezen; dit

onderzoek doet uitspraken over alle landelijke gemeenten in Noord-Brabant. In paragraaf 5.3 zal blijken dat er veel aspecten onderzocht moeten worden in één gemeente om verklaringen te geven voor de marktuitskomsten. Wanneer een survey als strategie wordt toegepast op dit onderzoek, zouden al deze aspecten in elke landelijke gemeente in Noord-Brabant de revue moeten passeren. Los van het feit dat deze analyse op deze manier niet haalbaar is, is deze diepgang niet kenmerkend voor een survey. Tevens is de keuze niet gevallen op een experiment, omdat er niet wordt gekeken naar één of meer geïsoleerde variabelen, hetgeen kenmerkend is voor een experiment.

Om bij de analyseresultaten diepgang te creëren zal een selectie gemaakt moeten worden van alle mogelijke onderzoekseenheden. In deze studie heeft dit betrekking op alle landelijke gemeenten in Noord-Brabant. Ter ondersteuning van de interpretaties en te trekken conclusies kan men meerdere cases selecteren, ook wel een meervoudige casestudy genoemd (Yin, 1994). Met de keuze voor meerdere cases wordt een vergelijkingspotentieel ingebouwd, waardoor de resultaten betrouwbaarder zijn (Yin, 1994). Deze strategie is zeer toepasbaar op dit onderzoek vanwege de verscheidenheid in karakter en plaats van de verschillende gemeenten. De selectie van de cases wordt beschreven in paragraaf 5.4.

5.3 Operationalisatie

Doel van deze paragraaf is de verklarende variabelen voor de appartementenbouw in de gemeenten, die geselecteerd worden voor een casestudy, te operationaliseren, teneinde de hypothesen van dit onderzoek te kunnen toetsen. Een operationalisatie is het aangeven van een bruikbare invulling van de begrippen, wat betreft de waarneembaarheid van datgene wat in de theorie kenmerkend voor een verschijnsel wordt genoemd (Verschuren & Doorewaard, 2007). Als dit verschijnsel niet direct waarneembaar is zullen andere direct waarneembare verschijnselen, ofwel indicatoren, informatie moet verschaffen over dit fenomeen. Als eenmaal de indicatoren zijn gekozen, moet nog worden bepaald hoe de waarden op deze indicatoren worden vastgesteld. Verschuren & Doorewaard (2007) stellen dat bij een kwantitatief onderzoek deze waarden worden bepaald door meting, terwijl bij een kwalitatief onderzoek de waarden van indicatoren worden vastgesteld op basis van registratie en beschrijving. In dit kwalitatief onderzoek worden op basis van de theorie indicatoren gekozen voor de appartementenbouw, die op basis van registratie en beschrijving te meten zijn. Op basis van de theorievorming van dit onderzoek worden indicatoren gekozen die de productie van appartementen verklaren.

Er zijn aan de hand van deze theorievorming vier stappen gemaakt om marktuitskomsten te kunnen verklaren. De invloed van informele instituties, zoals beschreven in hoofdstuk vier als de eerste laag, wordt in dit onderzoek als een gegeven beschouwd; de termijn waarop informele instituties

veranderen is volgens Williamson dermate lang dat de transformatie zeer langzaam gaat (Groenewegen, 2004). Vanuit dit uitgangspunt volgt dat met name de institutionele omgeving (laag twee) en de 'play of the game' (laag drie) als verklaring voor de ontwikkeling in appartementenbouw, ofwel de marktuitskomsten (laag vier), gelden.

Op basis van de theorie zijn hypothesen opgesteld, die vragen om een analyse van de 'play of the game' op de woningmarkt, teneinde deze hypothesen te toetsen. De literatuurstudie over de transactiekosten- en de eigendomsrechtenbenadering heeft een kaderscheppende functie gehad om het gedrag van deze spelers binnen de institutionele omgeving te verklaren. Buitelaar heeft in zijn studie 'The Cost of Land Use Decisions' (2007) de transactiekosten onderzocht door deze kosten te meten in drie kleine woningbouwprojecten in drie verschillende landen. Eenzelfde analyse is in dit onderzoek niet toepasbaar; Buitelaar heeft inzichten in transactiekosten binnen de ruimtelijke ordening als doel van onderzoek. Uit Buitelaar's onderzoek blijkt dat de meting van transactiekosten een complexe zaak is. Buitelaar hanteert een aantal voorwaarden in zijn onderzoekseenheden om de transactiekosten te meten, met name ten aanzien van benodigde data, die niet in dit onderzoek kunnen worden toegepast¹⁹. Daarnaast wordt de meting van transactiekosten niet noodzakelijk geacht voor dit onderzoek, zodat de meting van transactiekosten in dit onderzoek niet wordt gebruikt als indicator voor de te verklaren marktuitskomsten op de woningmarkt in landelijke gemeenten. De transactiekostentheorie wordt daarmee hooguit gebruikt in deze studie als een kader voor theoretische uitwerkingen van gedrag van spelers op deze markt, met name de verklaring voor de aanwezigheid van overeenkomsten en procedures.

In hoofdstuk vier is geconstateerd dat de 'play of the game' leidt tot een bepaalde mate van appartementenbouw in de lokale woningmarkt. Het 'gedrag van spelers', kan niet als indicator worden beschouwd; gedrag is geen fenomeen dat direct waarneembaar is, maar de resultante van doelen, percepties, afwegingen, beslissingen en een strategie voor handelingen. In dit onderzoek is daarom een operationalisatie van gedrag van spelers noodzakelijk. De te analyseren spelers wordt in dit onderzoek geclassificeerd in gemeente, commerciële ontwikkelaars, woningcorporaties en vragers naar woningen.

¹⁹ Buitelaar (2007) beperkt zijn cases tot een klein uitleggegebied voor woningen (maximaal 100 woningen). Na een uitgebreide analyse worden de transactiekosten berekend, en zelfs onder deze omstandigheden, benadrukt de auteur twijfel over de validiteit van het onderzoek. De belangrijkste reden is gebrekkige en afgeschermd data, ondanks omvangrijke pogingen die boven tafel te krijgen.

5.2.1 Gedrag van de gemeente

Hoe wordt het gedrag van gemeenten ten aanzien van de omvang en tempo van de appartementenbouw geregistreerd en beschreven? Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen wat de gemeente ten doel heeft gesteld en wat het daadwerkelijke gedrag heeft voorgebracht. De doelen worden geformuleerd in het woonbeleid; instrumenten worden ingezet om het doel te kunnen bereiken. Een analyse van de doelstellingen in het woonbeleid verschaft dus een kader, waarin gedrag van de gemeente begrepen kan worden; woonbeleid is zelf niet een indicator voor het gerealiseerde gedrag. Het analyseren van het woonbeleid biedt een kader om de mogelijkheden van het gebruik van instrumenten te expliceren. Aan de hand van het woonbeleid kunnen ook de indicatoren voor het gedrag van ontwikkelaars uiteengezet worden.

Op basis van de theorievorming in hoofdstuk vier kunnen de volgende indicatoren voor het gedrag van de gemeente ten aanzien van de appartementenbouw worden geïdentificeerd (zie subparagraaf 4.4.1):

- Mate van actief optreden inzake grondbeheersing
- Gehanteerde instrumentarium
- Aandacht voor risicobeheersing
- Invloed van afspraken en overeenkomsten met ontwikkelaars

De gegevens voor deze indicatoren worden verzameld aan de hand van bestudering van documentatie en een interview met een beleidsmedewerker van de gemeenten die in het onderzoek worden betrokken. Vooraf aan het interview is het woonbeleid van de gemeente al geanalyseerd door het bestuderen van woonvisies, woononderzoeksrapporten en provinciale en nationale overkoepelende kaders voor het woonbeleid. Zodoende kan de doelstelling van de gemeente gemonitord worden op basis van de gegevens die door de beleidsmedewerker wordt verstrekt. De volgende vragen worden aan de beleidsmedewerker gesteld:

- In welke mate worden bij woningbouwprojecten in de gemeente de gronden aangekocht en in welke mate laat de gemeente de aankoop van gronden over aan de markt?
- Welke kansen en/of beperkingen heeft dit grondbeleid ten aanzien van sturing op de woningmarkt?
- Hoe worden de risico's ten aanzien van het grondbeleid beheerst?
- Welke instrumenten zijn gehanteerd om marktuitskomsten op de woningmarkt te beïnvloeden, en dan met name de keuze voor een type van een woning ?

- Welke overeenkomsten zijn er met commerciële ontwikkelaars bereikt? Hebben deze overeenkomsten gevolgen gehad voor de keuze voor een type woning?
- Welke prestatieafspraken zijn er met woningcorporaties aangegaan? Hebben deze afspraken gevolgen gehad voor de keuze voor een type woning?
- Welke gevolgen heeft de kredietcrisis (gehad) op de het huidige gedrag van de gemeente?
- Denkt u dat de markt voor appartementen verzadigd is in uw gemeente? Zo ja, is het noodzakelijk dat de gemeente de lokale woningmarkt meer zal moeten sturen en op welke manier moet de gemeente dat doen? Zo niet, waarom niet?

Op basis van deze vragen wordt het inzicht vergroot in de mogelijkheden van de gemeenten om invloed uit te oefenen en welke daarvan doorslaggevend zijn voor het uiteindelijk gemeentelijk gedrag. Tevens wordt duidelijk of de recente ontwikkelingen in de woningmarkt hebben wellicht tot een ander gedrag van de gemeente geleid, of mogelijk in de naaste toekomst zullen leiden tot gedragswijzigingen.

Op basis van de analyse over gedrag en onderliggende verklaringen daarvoor wordt de eerste hypothese getoetst.

5.2.2 Gedrag van ontwikkelaars

Hoe wordt het gedrag van ontwikkelaars ten aanzien van de omvang en tempo van de appartementenbouw gemeten? Ontwikkelaars hebben de doelstelling om financiële continuïteit te genereren. Daarbij dienen woningcorporaties ook te voldoen aan sociale doelstellingen. Op basis van de theorievorming in hoofdstuk vier kunnen de volgende indicatoren voor het gedrag van ontwikkelaars ten aanzien van de appartementenbouw worden geïdentificeerd (zie subparagraaf 4.4.2 en 4.4.3):

- De keuze voor een strategie
- Mate van risicobeheersing
- Invloed van procedures
- Invloed van afspraken en overeenkomsten met andere partijen

De eerste indicator is zeer belangrijk voor dit onderzoek. De registratie van deze indicator geeft aan op welke manier ontwikkelaars op basis van bepaalde gegevens de rendementsverwachting meten. Daarmee wordt inzicht verkregen of ontwikkelaars het belang inzien van afzetmogelijkheden op een (middel)lang termijn. Hieronder volgen vragen die aan een ontwikkelaar, die actief is in een bepaalde gemeente, worden gesteld. Daarnaast zijn rapporten en documenten aangaande

procedures voor een bouwactiviteit op het gebied van wonen en mediabronnen overige databronnen om het gedrag van ontwikkelaars te analyseren. De eerste vraag is een meerkeuzevraag en is gebaseerd op de theoretische noties van Guy & Henneberry (2005):

- Wordt de rendementsverwachting (opbrengsten) van een project berekend:
 - A) op het moment van aanbouw, waarbij eerdere projecten van het bedrijf zelf of van andere bedrijven de belangrijkste bronnen zijn van informatie voor rendementsverwachting? Markttrends worden dan wel meegenomen, maar zijn niet leidend voor de keuze van een investering.
 - B) waarbij voornamelijk markttrends en –prognoses leidend zijn voor de waardebeoordeling in een toekomstige tijd?
 - C) waarbij huidige en eerdere trends worden geanalyseerd om toekomstig marktgedrag te voorspellen?
- Welke risico's zijn bij een voorstel voor een investering doorslaggevend?
- Welke beperkingen zijn er opgelegd door de gemeente ten aanzien van de keuze voor een woning, en in hoeverre is dat leidend voor afstel van een investeringsvoorstel of het aangaan van procedures om de woning te realiseren?
- In hoeverre hebben andere partijen invloed op een investeringsbeslissing in de woningbouw?

Ook aan ontwikkelaars worden over de gevolgen van de huidige en toekomstige situatie op de woningmarkt vragen gesteld:

- Wat zijn de gevolgen van de kredietcrisis voor uw projecten? Is er een verschil te zien tussen eengezinswoningen en appartementen in de verschillende segmenten (doelgroepen) van de markt?
- Denkt u dat de markt voor appartementen is verzadigd? of ziet u nog kansen voor appartementenbouw met betrekking tot bepaalde doelgroepen?

Ten aanzien van de sociale huisvesting worden de volgende vragen aan woningcorporaties gesteld:

- In hoeverre kan de bouw van appartementen (in vergelijking tot andere typen) bijdragen aan de sociale doelstellingen van de woningcorporatie?

- Hoe verloopt de samenwerking met de gemeente en ontwikkelaars op het gebied van sociale huisvesting?
- In hoeverre wordt het behalen van de prestatieafspraken bemoeilijkt door de financiële druk van de woningcorporatie?

Al deze vragen geven inzichten in het gedrag van de ontwikkelaars, zowel commerciële ontwikkelaars als woningcorporaties. Op basis van dit geregistreerde gedrag worden de tweede en derde hypothese getoetst.

5.2.3 Gedrag van vragers

Bij vragers is de keuze voor een type woning enerzijds afhankelijk van wat voor soort huishoudentype een woning zoekt, anderzijds hoeveel woningen beschikbaar zijn voor dit huishoudtype. Vanuit theoretische noties over vraagontwikkelingen kan namelijk geconstateerd worden dat bij een ontspannen markt voornamelijk woningkenmerken (waaronder het type woning) een grotere rol spelen. Tijdens de kredietcrisis is al gebleken dat de vraag naar woningen daalt. Het vertrouwen in de economie is dus een indicator voor het gedrag van vragers. Op basis van de theorievorming in hoofdstuk vier kunnen de volgende indicatoren voor het gedrag van vragers ten aanzien van de appartementenbouw worden geïdentificeerd (zie subparagraaf 4.4.4):

- Preferentie van verhuisgeneigden voor appartementen
- Mate van vertrouwen in de economie

De eerste indicator wordt geregistreerd aan de hand van vragen aan een makelaar. De volgende vragen worden aan de makelaar gesteld om inzicht te geven in het aantal en argumentatie van de keuze van een verhuisgeneigde voor een appartement:

- Welke type huishoudens maken een afweging om een appartement te kopen of te huren?
- Stijgt of daalt de vraag per type huishouden naar appartementen in uw gemeente?
- Wat zijn de belangrijkste argumenten van een vrager om een appartement te kopen of huren (per type huishouden)?
- In hoeverre heeft de economische crisis invloed gehad op het aantal verhuisgeneigden?

Ook wordt naar de perceptie op de toekomst van de makelaar gevraagd:

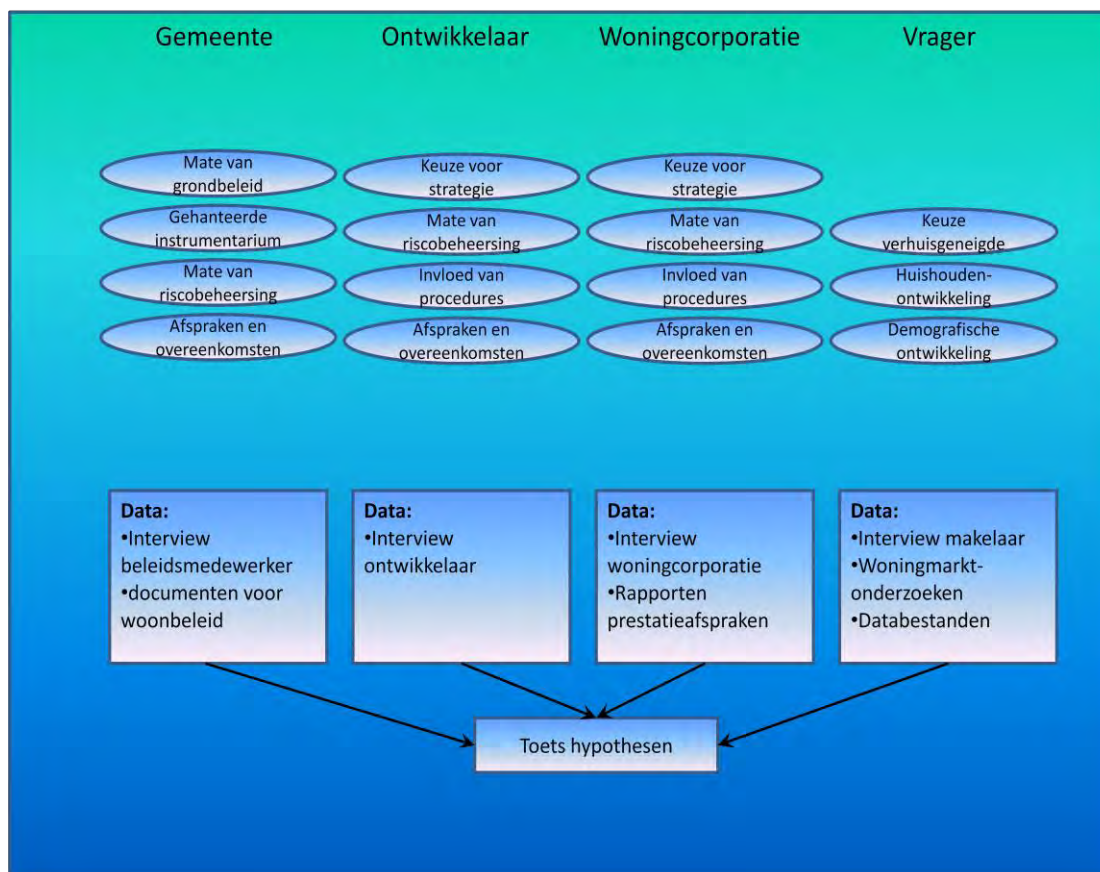
- Is de vraag naar appartementen verzadigd in uw gemeente?

- Wat is er nu op basis van uw expertise op de vraag naar woningen mis met de woningmarkt in uw gemeente, zowel inhoudelijk (woningbouwprogramma) als procesmatig (samenwerking)?

De huishoudenontwikkeling in de gemeente wordt door middel van een documenten- en data-analyse per gemeente geregistreerd. CBS en woningmarktonderzoeken leveren niet alleen gegevens over de vraagontwikkelingen in het verleden, maar bieden tevens data voor vraagprognoses in de gemeenten. Het interview levert dus inzichten in het keuzeproces, terwijl de documenten- en data-analyse inzichten verschaffen in trends in type en aantallen huishoudens. Op basis van deze inzichten wordt de vierde hypothese getoetst. Een indicator voor de prognose van vraag naar woningen is het aantal huishoudens; wanneer er meer huishoudens zich bevinden in een gemeente, zijn er logischerwijs in absolute zin meer verhuisgeneigden in die gemeente. Voor inzichten naar de vraag naar type woningen, is het ook van belang wat de ontwikkelingen zijn wat betreft de aantallen per type huishouden. Voor de prognose van de vraag, die door de bovengenoemde analyses gemeten wordt, worden daarom de volgende indicatoren gespecificeerd:

- Percepties van spelers over de toekomstige situatie van appartementenbouw
- Ontwikkeling van aantal huishoudens in een gemeente
- Ontwikkeling van aantal huishoudens per type in een gemeente

Figuur 5.1 vat de hiervoor beschreven operationalisatie van gedragsmetingen per speler samen. In de volgende paragraaf komt de selectie van de cases aan bod. De bovengenoemde dataverzameling vindt plaats in deze geselecteerde gemeenten.



Figuur 5.1: operationalisatie van gedrag van spelers

5.4 Selectie van cases t.b.v. dataverzameling

Volgens de provincie Noord-Brabant (2010) zijn de in Tabel 5.1 genoemde gemeenten te definiëren als landelijke gemeenten in Noord-Brabant.

Aalburg	Cuijk	Hilvarenbeek	Schijndel
Alphen-Chaam	Deurne	Laarbeek	Somerens
Asten	Drimmelen	Landerd	St. Athonis
Baarle-Nassau	Eersel	Lith	St. Michielsgestel
Bergeijk	Geertruidenberg	Mill	St. oedenrode
Bladel	Gemert-Bakel	Moerdijk	Steenbergen
Boekel	Grave	Oirschot	Werkendam
Boxmeer	Haaren	Oisterwijk	Woensdrecht
Boxtel	Halderberge	Reusel-de Mierden	Woudrichem
Cranendonck	Heeze-Leende	Rucphen	Zundert

Tabel 5.1: Lijst van landelijke gemeenten in Noord-brabant (bron: Provincie Noord-Brabant (2010))

Om het aantal cases te bepalen moet er een afweging gemaakt worden tussen de keuze voor een mate van diepgang die in een case wordt bereikt en de keuze om een groter vergelijkingspotentieel te bereiken, zodat de analyseresultaten als meer betrouwbaar beschouwd kunnen worden. Veel

casussen maakt het onderzoek erg omvangrijk en niet passend bij de beperkte beschikbare onderzoekscapaciteit (Eisenhardt, 1989). Daarom is er gekozen om drie gemeenten te selecteren waar de dataverzameling zich op richt. Uit gegevens over het marktaandeel van appartementen per jaar in heel Nederland (zie hoofdstuk twee) blijkt 2003 een interessant jaar te zijn: vanaf dat jaar groeit de appartementenbouw relatief aanzienlijk. De analyseresultaten in dit onderzoek hebben daarom betrekking op de ontwikkeling vanaf dat jaar tot ongeveer het heden, afhankelijk in hoeverre de recente cijfers en bronnen beschikbaar zijn. Bij de selectie worden verschillende criteria gehanteerd.

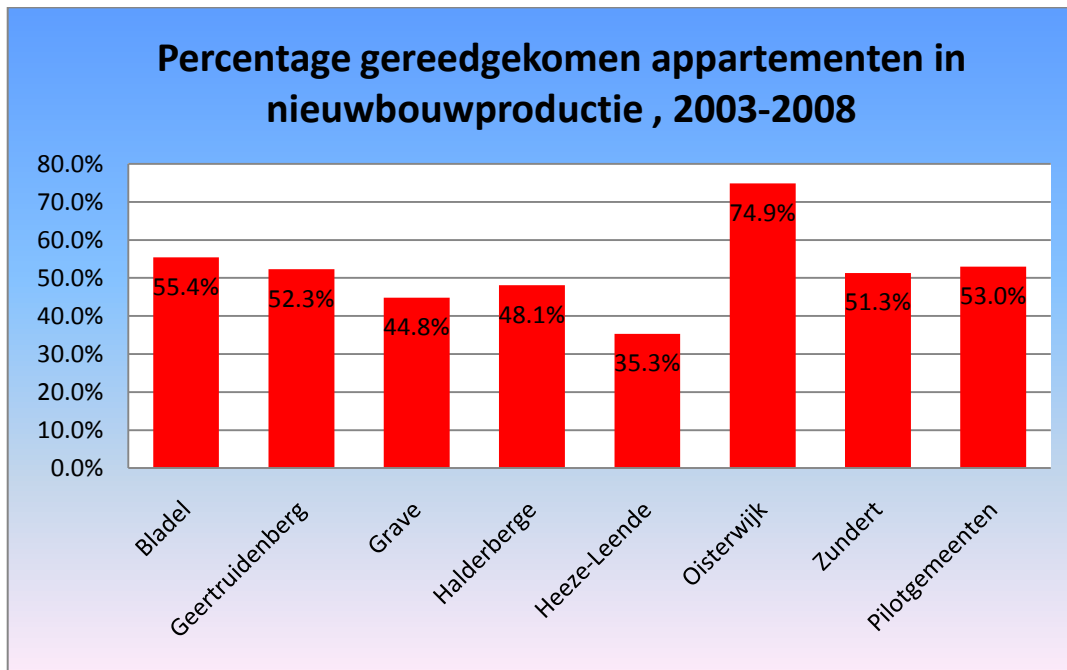
Het eerste criterium betreft de omvang en het tempo van bouwactiviteiten op het gebied van appartementen. Immers, wanneer er te weinig appartementen gebouwd worden in een landelijke gemeente, valt er niet veel te verklaren. Het percentage van appartementen in de nieuwbouwproductie in landelijke gemeenten in de periode 2003-2010 blijkt in de praktijk moeilijk vast te stellen. Dit is vanwege de onbetrouwbare data over nieuwbouwproductie per type woning die door CBS beschikbaar is gesteld²⁰. Ook waren gegevens voor alle landelijke gemeenten in Noord-Brabant door andere instanties voor dit onderzoek niet toegankelijk. De consequentie voor het gebrek aan informatie voor alle landelijke gemeente met betrekking tot het eerste criterium, is dat dit onderzoek zich moet beperken tot die landelijke gemeenten, waarover wel voldoende en betrouwbare data beschikbaar zijn.

De gegevens over type woningen in landelijke gemeenten zijn wel voorhanden voor die gemeenten die hebben deelgenomen aan de pilot 'Bouwen binnen strakke contouren'. De pilot komt voort uit het Streekplan Noord-Brabant 2002 en het daarbij behorende Ontwikkelingsprogramma Ruimtelijke Ordening (Provincie Noord-Brabant, 2008). Het programma omvat de uitvoering van een experiment in een aantal gemeenten die bereid zijn om bestaande uitbreidingsplannen in te trekken, en de vrije ruimte krijgen om binnen de bebouwde kom in een periode van vijf jaar zonder kwantitatieve beperkingen vooraf te bouwen. De pilot had aanvankelijk een looptijd van vijf jaar, van 2003 tot en met (mei) 2008, maar werd met een jaar verlengd. Zeven landelijke gemeenten hebben

²⁰ Gemeenten leveren data aan CBS over hoeveel van welke type woningen zijn gebouwd in hun gemeente. Zoals eerder gezegd hanteren zij voor appartementen als type woning het begrip 'meergezinswoningen'. De gemeenten definiëren dit begrip echter verschillend. Na telefonisch contact naar verschillende gemeenten is vaak gebleken dat zij meergezinswoningen definiëren als meerdere woningen met één gezamenlijke ruimte, zoals verzorgings- en bejaardenhuizen. Appartementen vallen daar niet onder. Sommige gemeenten scharen appartementen wel onder meergezinswoningen. De geleverde data over meergezinswoningen van CBS is dus door deze variëteit in het aanleveren van gegevens door gemeenten onbetrouwbaar.

deelgenomen aan dit experiment: Bladel, Geertruidenberg, Grave, Halderberge, Heeze-Leende, Oisterwijk en Zundert.

In figuur 5.2 staan de gegevens over gereedgekomen appartementen als percentage van de totale nieuwbouwproductie gedurende de periode 2003-2008.



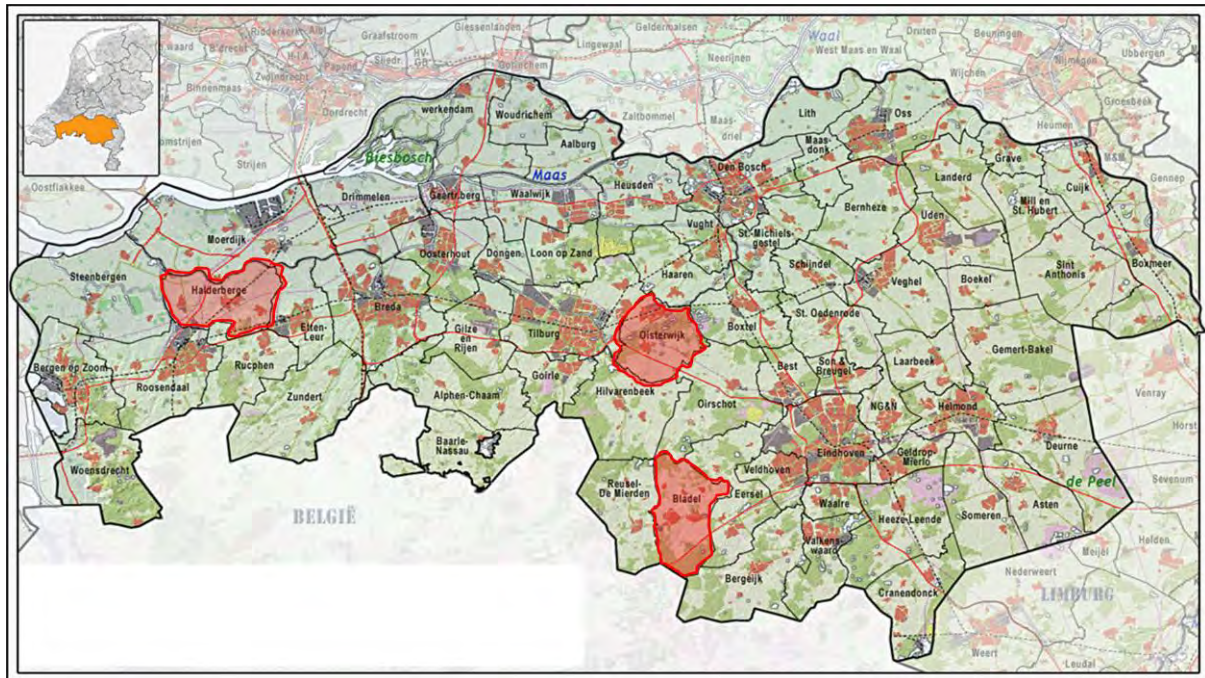
Figuur 5.2: Marktaandeel appartementen in de nieuwbouwproductie van woningen in de pilotgemeenten gedurende de periode 2003-2008 (Provincie Noord-Brabant, 2008)

Van deze zeven gemeenten worden er drie gemeenten geselecteerd voor analyse. Deze selectie wordt gebaseerd op overwegingen die te maken hebben met de specificiteit van de gemeenten. De eerste gemeente die geselecteerd is, betreft de gemeente Oisterwijk, omdat deze gemeente in vergelijking tot de andere gemeenten procentueel de meeste appartementen heeft gebouwd. Dit aspect is interessant voor dit onderzoek; welke verklaringen zijn hiervoor?

De tweede geselecteerde gemeente betreft de gemeente Bladel. Bladel wilde in de periode voor de pilot het woningbouwprogramma in de gemeente graag verhogen, maar werd daarin steeds weer belemmerd door de provincie. Het initiatief voor de pilot kwam dan ook van deze gemeente, met als uiteindelijk doel de productie in de woningbouw te verhogen. Dit maakt de gemeente Bladel ook interessant om te analyseren.

Een volgende overweging betreft geografische spreiding. Oisterwijk en Bladel liggen respectievelijk in Midden- en Zuidoost-Brabant. Het onderzoek beoogt uitspraken te doen over alle gemeenten in alle regio's in Noord-brabant; de regio West-Brabant is niet vertegenwoordigd in de selectie van de

cases. Daarom wordt de gemeente Halderberge toegevoegd aan de selectie, omdat deze gemeente zich in deze regio bevindt. In figuur 5.3 zijn de geselecteerde gemeenten op de kaart van Noord-Brabant gepositioneerd.



Figuur 5.3: Ligging van casegemeenten in Noord-Brabant

5.5 Tot slot

In dit hoofdstuk is een nadere uitwerking gegeven van de benadering van het empirisch deel van het onderzoek. De operationalisatie van het gedrag van spelers op de woningmarkt maakt het, in combinatie met selectie van de casegemeenten, mogelijk om voor de periode 2003-2010 relevante gegevens te verzamelen die de basis vormen voor de toetsing van de hypothesen. Met de toets op de hypothesen wordt echter de doelstelling van dit onderzoek nog niet bereikt. De doelstelling is (nogmaals):

Het verkrijgen van inzicht in de toekomstige marktuitskomsten van appartementen in landelijke gemeenten in Noord-Brabant, teneinde aanbevelingen te geven aan deze gemeenten voor sturing op het aanbod van de woningmarkt.

Met de empirische analyse worden de marktuitskomsten in de periode 2003-2010 verklaard, maar dat zegt weinig over de toekomstige situatie. Toekomstige marktuitskomsten kunnen uiteraard niet verklaard worden; verwachtingen kunnen worden geformuleerd aan de hand van gegevens die verzameld worden: het gedrag van spelers in de periode 2003-2010 in landelijke gemeenten in

Noord-Brabant, vraagprognoses op basis van data geleverd door CBS, ABF Research en woningmarktonderzoeken, en de percepties van de spelers over de toekomstige situatie.

In het volgende hoofdstuk volgt de analyse in de casegemeenten, teneinde de opgestelde hypothesen in hoofdstuk vier te toetsen. In het hoofdstuk zeven volgt een conclusie over de perceptie van de toekomstige situatie in de casegemeenten, en de mogelijkheden voor gemeenten om de marktuitskomsten te kunnen sturen.

Hoofdstuk 6: Analyse van gedrag van spelers op de woningmarkt

6.1 Introductie

In dit hoofdstuk worden op basis van de analyseresultaten in landelijke gemeenten in Noord-Brabant de in hoofdstuk vier opgestelde hypothesen getoetst. Eerst zullen een aantal marktgegevens- en uitkomsten in de casegemeenten de revue passeren, ter ondersteuning van de analyse van het gedrag van de spelers op de woningmarkt. Vervolgens wordt het gedrag van de spelers geanalyseerd op basis van de in hoofdstuk vijf gespecificeerde variabelen. Elke speler komt per paragraaf aan bod, in de volgorde: de gemeente (paragraaf 6.4), de ontwikkelaar (paragraaf 6.5) en de vrager (paragraaf 6.6). Voordat het gedrag van de gemeente wordt geanalyseerd, zal eerst de doelstellingen in het woonbeleid van elke gemeente gedurende de pilotperiode worden beschreven (paragraaf 6.3). Het hoofdstuk eindigt met een conclusie over de onderzoeksresultaten (paragraaf 6.7).

6.2 Marktgegevens en -uitkomsten in de casegemeenten

Voordat de het gedrag van spelers geanalyseerd wordt, worden eerst enige marktgegevens –en uitkomsten van de lokale woningmarkt beschreven. Deze lokale marktuitskomsten bouwen voort op de beschrijving van de in hoofdstuk twee beschreven marktsituatie, met de toevoeging dat in deze paragraaf ook gegevens over prijzen van grond worden geregistreerd. Deze gegevens over grondprijzen zijn ondersteunend voor de analyse van het gedrag van ontwikkelaars.

Traditioneel ligt de voorkeur in de landelijke gemeenten bij een grondgebonden woning. Zo ziet de lokale woningvoorraad naar type per casegemeente volgens het CBS (2011) er uit zoals weergegeven in Tabel 6.1.

	Totale woningvoorraad	Aandeel koopwoningen	Aantal grond- gebonden woningen	Aantal appartementen
Bladel	7.666	75%	7485 (97,6%)	181 (2,4%)
Halderberge	12.254	64%	11.847 (96,7%)	407 (3,3%)
Oisterwijk	10.505	68%	9.892 (94,2%)	613 (5,8%)

Tabel 6.1: Woningvoorraad naar type in casegemeenten in 2010 (bron: CBS, 2011)

In de jaren gedurende de pilotperiode groeit de voorkeur van ontwikkelaars voor de bouw van appartementen. In het vorige hoofdstuk is bij de casusselectie al vermeld dat het aandeel van

appartementen in de plancapaciteit van nieuwbouwwoningen tot 2012 relatief groot is; vooral Oisterwijk (75%) steekt daar boven uit. Maar ook gedurende de pilotperiode is het aandeel appartementen in de gereedgekomen woningen hoog: de gemeente Bladel heeft 290 appartementen²¹ gebouwd op een totaal van 600 nieuwbouwwoningen in de periode 2003-2008, een percentage van 48% (Gemeente Bladel, 2009). Oisterwijk heeft een vergelijkbare score (gemeente Oisterwijk, 2008). Halderberge scoort beduidend minder wat betreft het aandeel appartementen in de nieuwbouw in deze periode, zo rond de 10% (Gemeente Halderberge, 2009).

Wat betreft de grondprijzen valt op dat die in de gemeente Oisterwijk en Bladel veel hoger liggen dan in Halderberge. In Halderberge is de grondprijs ongeveer 240 euro per m², terwijl de grondprijs per m² bij de andere gemeenten zo ongeveer 100 euro hoger ligt (SRE, 2010 en Gemeente Oisterwijk, 2010). De gemiddelde bouw- en bijkomende kosten zijn voor elke gemeente vrijwel hetzelfde.

Ook de WOZ-waarden verschillen aanzienlijk. In tabel 6.2 worden de WOZ-waarden van appartementen gerelateerd aan de gemiddelde WOZ-waarde van een gemeente. Opvallend aan deze waarden is dat de WOZ-waarde van appartementen ten opzichte van de WOZ-waarde van andere type woningen in de gemeente Bladel (0,59) beduidend lager ligt ten opzichte van deze zelfde meting in de andere twee gemeenten (Halderberge: 0,73 en Oisterwijk: 0,76).

	Bladel	Halderberge	Oisterwijk
Vrijstaand	481.233	396.159	757.500
2 onder 1 kap	284.437	230.000	326.402
Hoekwoning	249.000	189.654	231.010
Tussenwoning	231.233	174.557	263.601
Appartement	168.853	164.500	240.573
Gemiddelde WOZ	284.208	226.373	318.402
WOZ appartement/ gemiddelde WOZ	0,59	0,73	0,76

Tabel 6.2: Gemiddelde WOZ-waarden per type in casegemeenten in 2010 (bron: Kadaster)

²¹ Volgens CBS zijn er in de totale woonvoorraad maar 181 appartementen (zie tabel 6.1). Zoals eerder geconstateerd zijn cijfers van CBS over aantal appartementen onbetrouwbaar. Tabel 6.1 is hier evenwel geplaatst om dit gegeven aan te tonen.

6.3 Woonbeleid van overheid

De casegemeenten hebben elk een woonbeleid dat door verschillende beleidskaders wordt bepaald. Het woonbeleid wordt in deze paragraaf per gemeente onder de loep genomen. Eerst zal de context van het beleid de revue passeren, ofwel de beleidskaders die door de provincie en de regio worden vastgesteld. Vervolgens komt het gemeentelijk woonbeleid per case aan bod.

6.3.1 Beleidskaders voor gemeentelijk woonbeleid

Een overkoepelend beleidskader voor de landelijke gemeenten komt voort uit het vigerende uitgangspunt dat de Provincie Noord-Brabant voor landelijke gemeenten in 2002 heeft vastgesteld:

‘Bij de verdeling van het woningbouwprogramma over de stedelijke en de landelijke gemeenten geldt het uitgangspunt dat voor elke landelijke regio ten hoogste zoveel woningen mogen worden gebouwd als nodig is voor de natuurlijke bevolkingsgroei, ofwel de groei die optreedt als het saldo van alle verhuisbewegingen op nul wordt gesteld. Dit wordt wel ‘bouwen voor migratiesaldo-nul’ genoemd.’ (Provincie Noord-Brabant, 2002, p. 34)

Provinciaal kwalitatief woonbeleid richt zich vooral op de prijs van woningen, diversificatie van woningen en de omgeving van de woningen. De provincie geeft dus geen concrete aantallen om bepaalde type woningen te bouwen, maar stimuleert eerder de bouw van woningen in een bepaalde prijsklasse. Zo worden goedkope koopwoningen in de pilotperiode in de plotgemeenten gesubsidieerd door de provincie.

De provincie oefent sinds 2009 druk uit op het kwalitatieve woningbouwprogramma door afspraken te maken in een bepaalde regio. Daarin zijn de jaarlijkse ‘Voortgangsreportages Wonen’ belangrijke monitor-instrumenten om reflectie te kunnen geven over de kwantitatieve en kwalitatieve plancapaciteit van een gemeente in een bepaalde regio. Zij geven inzicht in de ontwikkelingen op de regionale woningmarkt met als doel deze ook bij te sturen. Zo geeft bijvoorbeeld de ‘Voortgangsreportage Wonen 2009, Breda-Tilburg’ (2010a) het volgende advies aan de gemeente Oisterwijk:

‘De regionale woonverkenning geeft een indicatie van het aandeel gestapelde woonvormen dat gemiddeld genomen afgenomen wordt in een gemeente (ca.30%). Conform de Regionale woonverkenning doen gemeenten met (te) veel appartementen (met name Breda, Geertruidenberg en Oisterwijk) er verstandig aan het type te bouwen woningen aan te passen daar waar dat mogelijk is en daarnaast in bestemmingsplannen zo veel mogelijk ruimte te laten voor wat betreft het type te

bouwen woningen om flexibel in te spelen op de actuele vraag.' (Provincie Noord-Brabant, 2010, p. 20)

In de voortgangsreportage van de subregio Brabant-West (inclusief de gemeente Halderberge) wordt ook aandacht besteed aan de vele appartementen in de plancapaciteit van de landelijke gemeenten. In Halderberge zijn er weliswaar weinig appartementen gebouwd ten tijde van de pilotperiode, maar de provincie geeft een terughoudend advies aan gemeenten zoals Halderberge en Moerdijk wanneer het gaat om het veelvuldig opnemen van gestapeld wonen in woningbouwprogramma's (Provincie Noord-Brabant, 2010b). De Voortgangsreportage in Zuid-Oost Brabant, met daarin de gemeente Bladel, schetst een beeld waarin de bouw van appartementen aansluit op de toekomstige vraag (Provincie Noord-Brabant, 2010c). De opkomst van appartementen in landelijke gemeenten wordt vanaf 2009 dus onder de loep genomen door de provincie. Daarvoor richtte de provincie zich vooral op kwantitatieve verdeling van woningen in soortgelijke reportages.

Zoals eerder vermeld zijn de cases aan elkaar verbonden door hun participatie in de pilot 'Bouwen binnen strakke contouren'. Kern van deze pilot is dat de deelnemende gemeenten onbeperkt mogen bouwen in inbreidingslocaties. Daar staat tegenover dat de gemeenten moeten afzien van het realiseren van woningbouw op uitleglocaties. De start van de pilot was mei 2003 en het einde was 26 mei 2009. Alle woningbouwplannen die binnen deze periode juridisch ruimtelijk zijn vastgesteld, kunnen ook zonder beperkingen gerealiseerd worden. In de volgende subparagrafen wordt dieper ingegaan op het woonbeleid van de cases en wat deze deelname tot gevolg heeft gehad.

6.3.2 Woonbeleid in Bladel

De in 2001 vastgestelde volkshuisvestingsnota "Meer dan alleen een dak boven je hoofd" en het Dorpenplan (2004) hebben aan de basis gestaan van de participatie in de pilot. Het doel voor de gemeente Bladel met de pilot was met name het realiseren van nieuwe woningen voor starters en senioren. De reden hiervoor is dat voor deze groepen (te) weinig specifiek geschikt aanbod in de bestaande woningvoorraad aanwezig leek te zijn en daardoor deze groepen zouden vertrekken uit Bladel.

'Als strategische reden kan genoemd worden dat de gemeente Bladel het behoud van de sociaal-culturele identiteit van de kernen van groot belang vindt, en dat het bieden van adequate woonmogelijkheden een middel is om (gedwongen) vertrek te voorkomen.' (Gemeente Bladel, 2004, p. 51).

De volkshuisvestingsnota geeft tevens aan dat het uitgiftesysteem op die doelgroepen gericht is, en dat ook met woningcorporaties afspraken gemaakt zullen worden om huisvesting aan deze doelgroepen te voorzien. Ook is hierin ten doel gesteld deze ontwikkelingen te realiseren in inbreidingslocaties (Gemeente Bladel, 2001). Het initiatief van de pilot schikte in het woonbeleid van Bladel, aangezien de uitgangspunten vrijwel overeenkomen, de gemeente hadden alleen een instrument nodig om het daadwerkelijk te realiseren.

Het Dorpenplan beschrijft beleid voor type woningen voor starters en senioren. Dit plan beoogt vrijwel alle starterswoningen als appartement te realiseren. De woningcorporatie is daarbij een belangrijk orgaan om deze huurwoningen en goedkope koopwoningen te realiseren. Voor senioren beoogt het plan wat betreft type woningen een gedifferentieerd woningbouwprogramma, met de aandacht voor het gebrek aan appartementen en wonen met zorg voor deze doelgroep. Deze aandacht is met name bestemd voor de grotere kernen in de gemeente: Bladel en Hapert. In de overige kernen (Casteren, Hoogeloon en Netersel) worden deze appartementen niet als gewenst beschouwd (Gemeente Bladel, 2004).

Het woonbeleid van Bladel was bij aanvang van de pilotperiode gericht op het bouwen van zoveel mogelijk woningen. De provincie stimuleerde de gemeente daarbij om de woningproductie te verhogen, omdat er aanvankelijk een woningtekort in Bladel aanwezig was. De woningproductie nam gedurende de pilotperiode ook sterk toe, met de starters als voorname doelgroep. Op basis van deze ontwikkelingen kwam gedurende de pilotperiode meer het besef dat in de gemeente sturing nodig was op meer kwaliteit in het woningbouwprogramma. De wijziging van de kwalitatieve behoefte van de eigen bevolking wordt bevestigd in de resultaten van de consumentenenquête Toekomstvisie 2008/2009. De resultaten van dit onderzoek geven inzicht in de kwalitatieve tekorten op de woningmarkt. Wanneer er onderscheid gemaakt wordt tussen de huur- en de koopsector, is volgens de Woonvisie Bladel (2009) het beeld als volgt (Gemeente Bladel, 2009):

- Ondanks de lange wachttijden voor een huurwoning, bestaat er in kwantitatieve zin evenwicht in de huursector. In kwalitatieve zin kan er lokaal een ruimer aanbod aan eengezinswoningen ontstaan in geval de huidige huurders doorstromen. De afnemende behoefte aan eengezinshuurwoningen heeft een relatie met de toekomstige afname van het aantal (jonge) gezinnen en de wens van ouderen om te verhuizen naar een geschikt appartement of een grondgebonden nultredenwoning.
- In de koopsector ligt een kwantitatief tekort in het goedkopere segment: er is behoefte aan goedkope rijwoningen, betaalbare vrijstaande woningen en nultredenwoningen.

- Door dit behoeftebeeld heeft de gemeente het beleid wat betreft type woningen aangepast. De focus lag zwaar op appartementen, maar is door de gemeente naar beneden bijgesteld. Toch is de aandacht voor appartementen niet verdwenen, gezien de woningbouwkaders voor de periode 2009-2029 in de kern Bladel (zie tabel 6.3).

		Starters	Doorstromers	Senioren	Totaal
Beoogd nieuwbouwaandeel	Prijsstelling	20%	40%	40%	100%
Huuroriëntatie		25% (25)	20% (35)	60% (105)	165
Eengezinswoningen	< € 550	15	10		25
	> € 550		5		5
Grondgebonden Geschikt wonen	< € 550		10	40	50
	> € 550		5	25	30
Appartementen	< € 550	10		25	35
	> € 550		5	15	20
Kooporiëntatie		75% (65)	80% (140)	40% (70)	275
Eengezinswoningen	< € 194.000	30	20		50
	€ 194.000-333.000	15	60		75
	> € 333.000		40		40
Grondgebonden geschikt wonen	< € 194.000			20	20
	€ 194.000-333.000		10	10	20
	> € 333.000		10	10	20
Appartementen	< € 194.000	20		15	35
	€ 194.000-333.000			15	15
	> € 333.000				
Totaal nieuwbouw		90	175	175	440

Tabel 6.3: Woningbouwkader 2009-2019 voor kern Bladel (bron: gemeente Bladel, 2009)

6.3.3 Woonbeleid in Halderberge

In de gemeente Halderberge werd in de pilotperiode beleid gevoerd om het aanbod van woningen voor starters te bevorderen. Daarmee wilde men voorzien in de behoefte van bewoners om in de gemeente een zelfstandig huishouden te kunnen vormen. De behoefte aan woningen voor starters in de gemeente Halderberge is verschillende malen bevestigd in onderzoeken. Zowel in 2003 als in 2008 zijn voor de gemeente Halderberge woningmarktonderzoeken uitgevoerd. Hierin is op duidelijke wijze geschetst hoeveel potentiële starters willen verhuizen en hoe zij willen wonen. De realisatie van appartementen was vooral voor deze doelgroep een geschikte uitkomst op de woningmarkt (Gemeente Halderberge, 2008; Gemeente Halderberge, 2010a).

In 2009 heeft de gemeente Halderberge een nieuwe woonvisie vastgesteld. Toen er begonnen werd met het opstellen van deze woonvisie, voorzag het woningbouwprogramma van de gemeente in de bouw van ruim 3.000 woningen in de periode tot 2020. Tijdens het opstellen van de woonvisie is onderkend door de gemeente dat dit programma het gevaar van stagnatie met zich mee bracht:

door de versnippering van de vraag over een groot aanbod, was de kans groot dat slechts een zeer beperkt deel van de projecten tot realisering zou komen. Om te komen tot een programma dat voldoende kans op realisatie biedt, ook onder de huidige marktomstandigheden, zijn er binnen het woningbouwprogramma prioriteiten gesteld, met name op het gebied van kwaliteit van de woningen en een vraaggestuurde woningbouwprogramma. Het gewenste programma kwam neer op een productie van 225 woningen per jaar, waar deze de afgelopen 10 jaar had gelegen op 90 woningen per jaar (Gemeente Halderberge, 2009). Zelfs er rekening mee houdend dat een deel van het programma uitvalt of vertraagd wordt, was dit een forse opgave. De gemeente Halderberge had tijdens de pilotperiode moeite met het vergroten van de woningvoorraad, voornamelijk door het strakke contourenbeleid. Vanwege het achterblijven van de woningproductie was het mogelijk om een dergelijk ambitieus woningbouwprogramma op te stellen, maar voorzichtigheid was geboden. In het beleid werd sturing van het woningaanbod als noodzakelijk geacht:

‘Het daadwerkelijk realiseren van deze projecten vergt van de gemeente een strakke regie op het woningbouwprogramma, veel aandacht voor promotie en marketing en een sterke focus op uitvoering.’ (Gemeente Halderberge, 2009, p. 15)

6.3.4 Woonbeleid in Oisterwijk

Volgens de Woonvisie Oisterwijk in 2005 heeft Oisterwijk te maken gehad met een kwantitatief tekort door de contingentering van het nationaal woonbeleid en een kwalitatief tekort, omdat de gemeente door deze ingreep van bovenaf moeilijk kan inspelen op de veranderingen in de demografie, door de gemeente ‘ontgroening en vergrijzing’ genoemd. In deze woonvisie zijn een aantal doelen opgesteld om het probleem op de woningmarkt aan te pakken. Het betreft met name doelen om een woningaanbod uit te breiden, het aanbod te laten aansluiten op de vraag, en aandacht te vestigen op starters en senioren (Gemeente Oisterwijk, 2005). Deze doelen in het woonbeleid van de gemeente Oisterwijk komen vrijwel geheel overeen met die van Bladel en Halderberge.

De gemeente Oisterwijk had in 2003 een woonwensonderzoek opgesteld met daarin de bepaling voor de woningbehoefte voor de periode 2003 tot 2008. Dit resulteerde in een woningbouwprogramma voor de eigen behoefte gedurende de pilot periode. Deze woningbouwbehoefte is verdeeld naar prijsklasse, koop/huur en type woning. Ditzelfde is gebeurd in 2009, nadat de woningbouwprogramma in 2003 was geëvalueerd. Bij die evaluatie werd gekeken naar de vergelijking van de gerealiseerde woningen gedurende de pilotperiode (zie tabel 6.4).

Opvallend aan deze realisatie is dat er veel meer koopappartementen in het betaalbare en middeldure segment (voor starters) zijn gebouwd, dan aanvankelijk in het woningbouwprogramma 2003-2008 ten doel werd gesteld. Daarentegen zijn nauwelijks betaalbare en middeldure grondgebonden huurwoningen gebouwd, terwijl dit aanvankelijk wel het plan was.

Opvallend bij het woningbouwprogramma 2009-2016 is dat de focus op betaalbare koopappartementen is gebleven; het aantal is zelfs fors gestegen (zie tabel 6.5). De reden hiervoor is dat het woningbouwprogramma in 2003-2008 niet realistisch is gebleken, omdat in de werkelijkheid veel meer appartementen zijn gebouwd (Gemeente Oisterwijk, 2008).

Woningbouwprogramma 2003-2008				
	Huurappartementen	Koopappartementen	Grondgebonden huurwoningen	Grondgebonden koopwoningen
Betaalbaar	130	25	105	30
Middelduur	60	25	55	65
Duur		85		80
Percentage gerealiseerde woningen van woningbouwprogramma 2003-2008				
	Huurappartementen	Koopappartementen	Grondgebonden huurwoningen	Grondgebonden koopwoningen
Betaalbaar	92%	212%	2%	60%
Middelduur	48%	184%	0%	65%
Duur		85%		128%

Tabel 6.4: Woningbouwprogramma 2003-2008 en percentage gerealiseerde woningen van woningbouwprogramma 2003-2008 in de gemeente Oisterwijk (bron: gemeente Oisterwijk, 2003; gemeente Oisterwijk, 2009)

Woningbouwprogramma 2009-2016				
	Huurappartementen	Koopappartementen	Grondgebonden huurwoningen	Grondgebonden koopwoningen
Betaalbaar	187	100	51	66
Middelduur	21	54	14	54
Duur	9	50	1	138

Tabel 6.5: Woningbouwprogramma van 2009-2016 in de gemeente Oisterwijk (bron: Gemeente Oisterwijk, 2009)

Het woonbeleid in de geanalyseerde gemeenten is gedurende de pilotperiode met name gericht op de hoeveelheid te realiseren woningen. Vooral in de gemeenten Bladel en Oisterwijk heeft deze kwantitatieve focus geleid tot veel appartementen in de nieuwbouwproductie, zelfs meer dan aanvankelijk ten doel werd gesteld. Door het uitgangspunt dat starters en senioren op de woningmarkt bediend moesten worden, en omdat geen kwantitatieve beperkingen werden opgelegd vanwege deelname aan de pilot, ontstond er veel ruimte voor ontwikkelaars om dit type woning in de lokale woningmarkt te realiseren.

In de volgende paragraaf wordt het gedrag van de gemeenten geanalyseerd, om in inzichten te verkrijgen in de mate van sturing op de woningmarkt. Op welke manieren hebben de gemeente feitelijk gestuurd om de gewenste marktuitskomsten in het woonbeleid vorm te geven?

6.3 Gedrag van gemeenten gemeten

Het gedrag van de gemeente is in hoofdstuk vijf geoperationaliseerd door middel van het benoemen van variabelen. Deze variabelen zijn: Mate van actief optreden inzake grondbeheersing, aandacht voor risicobeheersing, gehanteerde instrumentarium en invloed van afspraken en overeenkomsten met ontwikkelaars. In de volgende vier subparagrafen worden elke variabele afzonderlijk geanalyseerd op basis van meting in de drie cases.

6.3.1 Mate van actief optreden inzake grondbeheersing

In deze subparagraaf wordt gemeten in welke mate de gemeente gronden aankoopt voor woningbouw ten einde de doelstellingen in het woonbeleid te behalen. De risico's, de verdere uitwerking van deze grondbeheersing (instrumentarium) en de overeenkomsten met ontwikkelaars hangen nauw samen met de mate van optreden inzake de grondbeheersing (zie hoofdstuk vier). Deze komen in de volgende subparagrafen aan bod.

De gemeente Bladel heeft de ambitie om actief grondbeleid uit te voeren, het kan echter niet altijd uitgevoerd worden door de beperkte financiële capaciteit. Het innemen van een regierol lijkt vooral een resultaat te zijn van grondposities van andere partijen en niet zozeer van een heldere afweging van de gemeente zelf om de aandacht te focussen op bepaalde projecten en andere projecten aan de markt over te laten. Het particulier initiatief komt met name voort uit woningbouwprojecten die geen starters of senioren als beoogde doelgroepen hebben. *'Actief grondbeleid wordt zodanig ingezet dat nieuwbouwmogelijkheden vooral ten goede blijft komen aan (de doelgroepen) ouderen en starters'* (Heuvelink, 2010).

Ook de gemeente Halderberge ziet grond als een instrument om ruimtelijke kwaliteit in de woningbouw te waarborgen. *'Onze gemeente heeft een groot aantal wensen waarvan duidelijk is dat dit veel geld gaat kosten. Daar staat tegenover dat de mogelijkheden om extra opbrengsten te genereren sterk beperkt zijn. Juist deze situatie vraagt erom bewust met grond om te gaan'* (Van Eck, 2010). Juist bij inbreidingslocaties in Halderberge is actief grondbeleid lastig vanwege de hoge kosten van herstructurering. De gemeente Halderberge heeft veelal niet de capaciteit om deze kosten te beheersen en is daarom op deze locaties overgelaten tot faciliterend grondbeleid.

De gemeente Oisterwijk heeft de voorkeur voor actief grondbeleid. Uit de interview met de beleidsmedewerker blijkt echter dat er in het kader van de pilot veel locaties door particulieren zijn

ontwikkeld. Het uitgangspunt om bij voorkeur actief grondbeleid te voeren is dus niet in alle gevallen leidend geweest. Deze inbreidingslocaties in Oisterwijk zijn voor het grootste deel winstgevend, zodat financiële ondersteuning vanuit het grondbedrijf meestal niet nodig is. Wel zijn er veel locaties aangekocht met het kapitaal dat in het grondbedrijf beschikbaar was en in die zin heeft het grondbeleid een bijdrage geleverd aan de pilot. Daarnaast is er verevend tussen winstgevende en verlieslatende locaties (Beerens, 2010).

6.3.2 Aandacht voor risicobeheersing

De risico's die een gemeente bij een grondexploitatie kunnen oplopen zijn onder te verdelen in waarderingsrisico's, marktrisico's en organisatierisico's (zie hoofdstuk vier).

In Bladel is binnen het ambt onvoldoende capaciteit aanwezig om de risicoanalyses uit te voeren. Er is daardoor ook onvoldoende expertise bij beleidsmedewerkers om alle risico's in te schatten, in het bijzonder de waarderingsrisico's en marktrisico's. De informatievoorzieningen zijn beperkt, hetgeen leidt tot organisatierisico's. In het interview is in algemene zin gesproken over de informatievoorziening. Bij de jaarrekening worden de grondexploitaties geëvalueerd. De effecten daarvan worden verwerkt in de voorjaarsrapportage. Er lopen gemiddeld 10 tot 20 grondexploitaties voor totaal 60 tot 70 projecten die de gemeente begeleidt. Eenmaal per jaar, bij de jaarrekening, wordt gerapporteerd over afwijkingen in civieltechnische kosten, capaciteitsproblemen, enzovoorts. Alleen van extreme verwervingen, bijvoorbeeld bij zeer grote projecten, wordt tussentijds melding gemaakt (Heuvelink, 2010). Bijvoorbeeld, bij een particulier project, De Toren, zouden 28 appartementen en een verdiepte parkeergarage gerealiseerd worden. Als gevolg van een lobby vanuit de bewoners na de sloop van het oude pand heeft de raad besloten een plein te maken op de locatie. Het tekort is € 3 miljoen. De private partij heeft compensatie gekregen in de vorm van toestemming voor de bouw van 21 appartementen op een andere locatie (Heuvelink, 2010).

De gemeente Halderberge heeft vooral faciliterend grondbeleid toegepast, hetgeen geleid heeft tot het verminderen van risico's op de woningbouwlocaties; de risico's waren met name bestemd voor de ontwikkelaars. In Halderberge zijn echter weinig locaties al ontwikkeld, dus het gevolg van gebrek aan risicobeheersing is in de gemeente nog niet geheel duidelijk. Wel bestaat het voornemen om meer actief grondbeleid te voeren, en zal het beheren van risico's van de grondexploitaties een belangrijke zaak zijn. Actief grondbeleid komt in de gemeente alleen voor bij uitgifte van landbouwgronden en de zogenaamde reststroken. Dat zijn gebieden binnen de kern, die nog niet ontwikkeld zijn (Van Eck, 2010). Ten aanzien van nieuwbouw van appartementen heeft de gemeente dus voornamelijk een faciliterende regierol.

In de gemeente Oisterwijk zijn de waarderingsrisico's beperkt, vanwege de hoge reserves die de gemeente ter beschikking heeft, door verkoop van landbouwgronden. De gemeente boekt echter de waarde van grond niet per appartementencomplex af. Dat maakt het onoverzichtelijk in hoeverre risico's zijn verbonden aan de nieuwbouw op de inbreidingslocaties. Deze organisatierisico's zijn verder in beeld te brengen door voor de verschillende projecten in de gemeente Oisterwijk per jaar de verwachte nog te maken kosten en te realiseren opbrengsten te bezien (Beerens, 2010).

De organisatierisico's zijn moeilijk kwantitatief in beeld te brengen. In de gemeente Oisterwijk is een aantal risico's op dit vlak te onderscheiden (Beerens, 2010²²):

- Ten eerste herzielt de gemeente Oisterwijk zijn kostprijsberekeningen van lopende grondexploitaties ongeveer eens per maximaal twee jaar. Het beleid ten aanzien van deze herzieningen is onduidelijk en in verhouding met andere gemeenten is het aantal herzieningen beperkt.
- Ten tweede werkt de gemeente Oisterwijk niet met een gestandaardiseerde projectprocedure. Een dergelijke gestandaardiseerde projectprocedure kan een duidelijke structuur bieden voor het beheersen van grondexploitaties en daarmee organisatierisico's verder inperken.
- Ten derde worden voor de kleine grondexploitaties, die zich veelal bevinden op de inbreidingslocaties, geen kostprijsberekeningen opgesteld. Deze exploitaties beslaan inmiddels het merendeel van de exploitaties van de gemeente Oisterwijk. Doordat deze berekeningen ontbreken is het inzicht in de risico's bij deze exploitaties beperkt. Dat inzicht is gezien het stadium van de grondexploitaties niet exact te geven; ook een ruwe inschatting of categorisering in risicoklassen ontbreekt.
- Ten vierde heeft de gemeente Oisterwijk slechts een beperkt aantal medewerkers die zich met grondbeleid bezig houden. Eventuele personeelswisselingen kunnen daarom een risico vormen voor de continuïteit van het grondbeleid.

6.3.3 Gehanteerde instrumentarium

Het gehanteerde instrumentarium kan onderverdeeld worden in instrumenten voor rechten van grond en gebruik van grond. De publiekrechtelijke instrumenten inzake de rechten van grond zijn onteigening, verwerving, Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WvG), exploitatieplan en planschadeovereenkomst (zie hoofdstuk vier). Dit laatste instrument en het instrument

²² Informatie verkregen door een aangereikt document van de beleidsmedewerker van de gemeente Oisterwijk. De oorspronkelijke bron is niet te verifiëren.

privaatrechtelijke overeenkomst komen in de volgende subparagraaf aan bod. In hoofdstuk vier is geconstateerd dat de hantering van instrumenten ten aanzien van regulering van het gebruik van grond niet het type woning wordt beïnvloed. De analyse richt zich op instrumenten ten aanzien van rechten van grond.

Uit het interview met de gemeente Bladel en de gehanteerde regierol in deze gemeente blijkt dat voor zover mogelijk de ontwikkeling van projecten wordt overgelaten aan het particulier initiatief. Waar dit niet lukt of waar maatschappelijke belangen een rol spelen, probeert de gemeente de gronden te verwerven. Het uitgangspunt hierbij is dat grond minnelijk verworven wordt. Van onteigening wordt sporadisch gebruik gemaakt. In de gemeente Bladel ziet men de noodzaak hiertoe niet, zolang er voldoende alternatieve locaties beschikbaar zijn om te bouwen. In de gemeente bestaat de wens om de WvG veelvuldig toe te passen. Echter, in de praktijk is gebleken dat gedurende de pilotperiode dit instrument nauwelijks is toegepast (Heuvelink, 2010).

De gemeente Halderberge geeft in alle opzichten voorrang aan het privaatrechtelijke spoor. Dit betekent dat er voordat het bestemmingsplan wordt vastgesteld getracht wordt een overeenkomst te sluiten met de ontwikkelaar. Een exploitatieplan wordt gebruikt als de overeenkomst niet slaagt. *‘Als de gemeente niet tot een overeenkomst is gekomen met een ontwikkelaar op het moment dat het bestemmingsplan vastgesteld gaat worden, dan zal de gemeente een exploitatieplan vaststellen, waarin de kosten worden gespecificeerd’* (Van Eck, 2010). De instrumenten verwerving, onteigening, en WvG worden ten aanzien van appartementenbouw nauwelijks toegepast.

Hoewel de gemeente Oisterwijk de financiële middelen heeft om actief grondbeleid uit te voeren, is het ook in deze gemeente gebruikelijk om via het privaatrechtelijk spoor sturing te geven aan het woningbouwprogramma. Minnelijke verwerving van grond speelt zich ook in deze gemeente af in gebieden buiten de kern. Hoe de gemeente sturing geeft aan ontwikkelaars op inbreidingslocaties wordt in de volgende subparagraaf beschreven.

6.3.4 Invloed van afspraken en overeenkomsten met ontwikkelaars

In de vorige subparagraaf is duidelijk geworden dat op inbreidingslocaties de rol van de gemeente ten aanzien van de rechten van grond beperkt is. Sturing in deze gebieden vindt met name plaats door het maken van afspraken en overeenkomsten met ontwikkelaars.

In Bladel worden overeenkomsten gesloten of afspraken gemaakt met ontwikkelaars, maar dan gaat het met name om exploitatieovereenkomsten, bouwclaims of kaderstelling richting locatieverenigingen. De afspraken leiden in ieder geval niet tot een min of meer gelijkwaardige samenwerking om een integrale ontwikkeling van het project te bewerkstelligen, zoals dat bij een

Publiek Private Samenwerking (PPS) het geval is. De PPS is in de Nota Grondbeleid (2006) van de gemeente Bladel nauwelijks uitgewerkt, ondanks het feit dat toch een groot aantal mogelijke voordelen van samenwerking benoemd wordt: *“De meerwaarden van de samenwerking kunnen zijn risicoreductie en -spreiding, strategische inkoop van de marktpartij, waarborging realisatie maatschappelijke voorzieningen en kwaliteitseisen, gebruik maken van elkaars deskundigheid en ervaring, planoptimalisatie, vergroting slagvaardigheid, fiscale aspecten, inzet publiekrechtelijke middelen, efficiencyvoordelen bij aanleg van infrastructuur en versnelde realisatie van de plannen”* (Gemeente Bladel, 2006, p 35).

Een andere overeenkomst in Bladel wordt veelvuldig gebruik gemaakt van Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO). Van CPO is sprake als een groep particulieren (georganiseerd in een vereniging of stichting) een bouwlocatie verwerft en gezamenlijk in eigen beheer met zelf gekozen partners zonder winstoogmerk een (woning)bouwproject ontwikkelt en realiseert. Woningen zijn daardoor goedkoop en aantrekkelijk. Op die manier maakt de gemeente Bladel afspraken met ontwikkelaars om vooral starters van huisvesting te voorzien. Echter, invloed op type woning ontbreekt via deze overeenkomst (Heuvelink, 2010).

In Halderberge zijn de prestatieafspraken met woningcorporatie ‘Bernardus Wonen’ dominant inzake overeenkomsten en afspraken. Men kan de conclusie trekken uit het feit dat er weinig ontwikkelingen in het centrum van Halderberge gerealiseerd zijn en dat afspraken en overeenkomsten met private partijen niet lijken te slagen. De gemeente verwacht van Bernardus Wonen ten aanzien van nieuwbouw een bijdrage aan de ontwikkeling van de locaties, met name voor centrumontwikkeling (Gemeente Halderberge, 2010b). Ten behoeve van de realisering van nieuwbouwprojecten maken gemeente en Bernardus Wonen afspraken over het projectleiderschap, het communicatietraject, de projectdoorlooptijden, inschakeling externe bureaus en overlegstructuren. Deze afspraken worden per project in een vroegtijdig stadium vastgelegd in een intentieovereenkomst, welke wordt opgevolgd door een realisatieovereenkomst (Gemeente Halderberge & Bernardus wonen, 2010b).

In de gemeente Oisterwijk zijn veel overeenkomsten bereikt met ontwikkelaars op basis van de privaatrechtelijke overeenkomsten. Vooral appartementen in het dure segment zijn winstgevend voor ontwikkelaars en de gemeente stimuleert aan de hand van deze overeenkomsten deze nieuwbouw. De gemeente hanteert nauwelijks criteria in de overeenkomst om type woningen te beïnvloeden in deze nieuwbouw. Dat geldt wel voor woningen in het goedkope segment. Voor realisering van goedkope huurwoningen heeft de gemeente als instrument het volkshuisvestingsfonds. Elke ontwikkelaar moet ook de doelgroepen met een laag inkomen bedienen.

Doen ze dat niet (bijvoorbeeld bij een klein project) dan leveren ze een bijdrage aan het volkshuisvestingsfonds, en van dat geld kunnen andere ontwikkelaars wel deze woningen realiseren. Met dit fonds heeft de gemeente zowel op eigen locaties als in samenwerking met ontwikkelaars veel weten te bereiken wat betreft het gewenste bouwprogramma en de woningdifferentiatie (Beerens, 2010).

6.3.5 Perceptie van gedrag van gemeenten

Het woonbeleid van de nationale en provinciale overheid heeft er zeker toe bijgedragen dat de appartementenbouw, ook in landelijke gemeenten, is toegenomen. De appartementenbouw in de casegemeenten heeft daarnaast nog een extra injectie gekregen door de pilot. Inbreiding boven uitbreiding was het devies. In 2003 leken deze ontwikkelingen van beleid logisch; probleem was vooral de kwantiteit van woningen, er bestond een enorme druk op de grond- en woningprijzen.

De Wro heeft de mogelijkheden voor gemeenten vergroot om invloed uit te oefenen op het gewenste bouwprogramma. Deze kansen voor de gemeente zijn in de cases nauwelijks benut. De gemeenten hebben in de pilotperiode voornamelijk een faciliterend grondbeleid gehanteerd, hoewel de doelstellingen in het beleid anders zijn geformuleerd. Elke gemeente claimt desondanks dat de regierol is teruggepakt, maar dat is vooral ten aanzien van de kwantitatieve mogelijkheden die de pilot heeft voortgebracht: het onbeperkt bouwen. De regierol wat betreft type woningen is zeer gering; deze marktuitskomsten zijn vooral het gevolg van hoge grondprijzen, waardoor ontwikkelaars genoodzaakt zijn appartementen te bouwen om de kosten te drukken. De gemeenten beschrijven deze marktuitskomsten als gewenst vanwege de voortdurende veranderingen in de trends van vraag naar woningen.

Het faciliterend optreden van de gemeente op inbreidingslocaties komt voort uit twee redenen: De eerste reden is dat gemeente beperkte financiële middelen hebben om actief grondbeleid uit te voeren, met name door de hoge opstapkosten. De tweede reden is daarmee samenhangend; de risico's zijn voor de gemeente vaak onbekend op deze locaties. Actief grondbeleid in landelijke gemeenten vindt vooral plaats in gebieden buiten de kern, waarbij gedacht wordt dat de risico's meer beperkt zijn. In dit onderzoek is analyse van dit actief grondbeleid overbodig; in deze buitengebieden worden geen appartementen gebouwd. Vanwege de beperkte capaciteit in het ambtelijk apparaat van een landelijke gemeente hebben gemeenten de risicobeheersing niet op orde. Daarom laten zij ontwikkelingen en de daarbij behorende risico's vooral over aan marktpartijen. Via afspraken en overeenkomsten hebben zij enige invloed op deze ontwikkelingen,

maar niet op het gebied van type woningen; de keuze voor een type woning is bepalend voor het waarderingsrisico en marktrisico.

De kredietcrisis heeft problemen opgeleverd voor de afzet van appartementen in de landelijke gemeente: in de Voortgangsrapportages van de provincie wordt er zorg geuit over de ontwikkelingen in de appartementenbouw. De gemeente heeft in de crisisperiode wel een actieve rol in het stimuleren in de vraag. Bijvoorbeeld in Bladel heeft de gemeente voor starterswoningen een koopgarantconstructie. Deze wordt uitgevoerd door woningbouwvereniging de 'Zaligheden' (Heuvelink, 2010). Starters kunnen dan een huis kopen tegen een gereduceerde prijs. Zodoende kunnen zij een betaalbare hypotheek afsluiten. Als de koper het huis later wilt verkopen en verhuizen moet hij deze eerst aan de woningcorporatie aanbieden, de zogenaamde terugkoopregeling. De mogelijke gemaakte winst zal worden gedeeld via een vooraf afgesproken verdeelsleutel. De woning zal zelf dan hypotheekvrij weer aan een andere starter worden aangeboden onder dezelfde voorwaarden. Deze constructie is ook geïntroduceerd bij het appartementencomplex 'De Smis' in Bladel, waardoor bouw van de appartementencomplexen doorgang kan vinden. Ook in Oisterwijk wordt de vraag in het goedkope segment gestimuleerd. De gemeente geeft een starterslening aan jongeren voor de aanschaf van een nieuwe woning om de woningmarkt voor starters op gang te krijgen. Echter, de financiële crisisperiode is zodanig diep dat zelfs dit beleid weinig succes heeft gehad (Heuvelink, 2010).

6.4 Gedrag van ontwikkelaars gemeten

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat de invloed van de gemeente op het maken van een investeringsbeslissing van een ontwikkelaar gering is. Immers, bij een woningbouwproject draagt de projectontwikkelaar de meeste risico's. In deze paragraaf zal de gehanteerde strategie, de mate van risicobeheersing en de invloed van procedures, afspraken en overeenkomsten van ontwikkelaars in de casegemeenten aan bod komen.

6.4.1 Strategie van een ontwikkelaar

Bij de geïnterviewde ontwikkelaars is een meerkeuzevraag voorgelegd welke strategie zij hanteren om de marktvraag voor appartementen te onderzoeken en daaruit de opbrengsten kunnen berekenen. Deze meerkeuzevraag is beschreven in Box 6.1.

Wordt de rendementsverwachting (opbrengsten) van een project berekend:

- A) op het moment van aanbouw, waarbij eerdere projecten van het bedrijf zelf of van andere bedrijven de belangrijkste bronnen zijn van informatie voor rendementsverwachting? Markttrends worden dan wel meegenomen, maar zijn niet leidend voor de keuze van een investering.
- B) waarbij voornamelijk markttrends en –prognoses leidend zijn voor de waardebeoordeling in een toekomstige tijd?
- C) waarbij huidige en eerdere trends worden geanalyseerd om toekomstig marktgedrag te voorspellen?

Box 6.1: Voorgelegde meerkeuzevragen aan geïnterviewde ontwikkelaars in de casegemeenten.

De meerkeuzevraag werden door alle respondenten beantwoord met antwoord A, met de toevoeging dat ook een combinatie van A en C mogelijk is. De informatie komt met name van makelaars, waarbij ook de nodige informatie over markttrends wordt verstrekt aan de ontwikkelaars. De vraag is volgens de geïnterviewden niet eenduidig te beantwoorden, omdat elke unieke locatie om een andere strategie vraagt. In hoeverre de vraag naar woningen op een bepaalde locatie zich gaat ontwikkelen is dan niet altijd het belangrijkste item voor een ontwikkelaar. Op toplocaties gaat men er bij voorbaat uit dat de woningen verkocht zullen worden (Van der Weegen, 2010). Dat is bijvoorbeeld het geval geweest bij het luxe appartementencomplex 'de Parels' in Oisterwijk (zie figuur 6.1):

'Er was vanaf 2003 zeker vraag naar appartementen in Oisterwijk, echter niet op elke plek. Er wonen in Oisterwijk veel 50+ers met een ruime portemonnee of een grote overwaarde in de woning. Deze mensen wilden echter niet overal in Oisterwijk wonen. De Parels was een toplocatie voor Oisterwijk en daarom hebben wij daar ook topprijzen gemaakt (en ook een topproduct geleverd, zowel in architectuur, materiaalgebruik, afwerkingsniveau en koperskeuzevrijheid). In diezelfde tijd werden appartementen die aanzienlijk goedkoper waren niet verkocht. Als men het kon betalen, wilde men op de Parels wonen' (Van der Weegen, 2010).



Figuur 6.1 : Appartementencomplex 'De Parels' in Oisterwijk

Een vergelijkbare locatie in Bladel betreft de ontwikkeling van de “Marktstaete” vanaf 2007 (zie figuur 6.2), met als initiatiefnemer het ontwikkelingsbedrijf Kasteelstaete. Er werd vooral aandacht besteed aan de architectuur, hetgeen heeft geleid tot een nominatie van architectuurprijs van Noord-Brabant (Hoogendorp, 2010). De koopappartementen zijn bestemd voor het dure segment: alle appartementen hebben een prijs boven de 295.000 euro. Met het uitgangspunt dat dit prestigieus project goed zou verkopen, is er nauwelijks onderzoek gedaan naar de vraagontwikkelingen. Uiteindelijk zijn vrijwel alle appartementen ook daadwerkelijk verkocht en is gebleken dat de strategie op deze locatie heeft gewerkt; een strategie waarbij de rendementsverwachting op het moment van aanbouw wordt berekend. Er moet wel worden opgemerkt dat de woningcorporatie 18 woningen heeft gekocht om deze appartementen te verhuren.



Figuur 6.2: Appartementencomplex 'Marktstaete' in Bladel

Ook in Halderberge worden appartementencomplexen gebouwd, terwijl nog niet alles verkocht is, maar de ontwikkelaar wel zeker is dat dit in de toekomst gaat gebeuren. *'Potentiële kopers willen hun mogelijke toekomstige woning eerder eerst daadwerkelijk zien, voordat zij tot koop over gaan. We hebben gemerkt dat kopen op papier niet goed werkt'* (Van Agtmaal, 2010). Ook in Halderberge wordt een appartementencomplex ontwikkeld in het centrum van Oudenbosch, gemixt met grondgebonden woningen. Het aanzicht van het centrum verandert met dit project 'de Markhaven' (zie figuur 6.3), aanzienlijk. Deze toplocatie is eveneens bedoeld voor het duurdere segment, maar ook wordt er ruimte gegeven om appartementen te verkopen aan de woningcorporatie om de appartementen te verhuren.



Figuur 6.3: Ontwikkeling 'Markhaven' in Halderberge

Ontwikkelaars bouwen appartementencomplexen met name in centrumlocaties. Dit zijn toplocaties, en daarmee wordt ook verwacht dat de appartementen worden verkocht. De vijftigplussers zijn in deze gemeenten talrijk aanwezig en ontwikkelaars spelen dus met name in op deze doelgroepen. Er wordt weinig rekening gehouden met vraagprognoses; op basis van informatie van makelaars en eigen inzichten van eerdere projecten, verwachten ontwikkelaars de appartementen te verkopen. In de gemeente Bladel en Oisterwijk is ook daadwerkelijk gebleken dat de appartementen zijn verkocht. In Halderberge is de aanvang van ontwikkeling van appartementen op een later moment gestart, maar ook ontwikkelaars in deze gemeente verwachten dat zij de appartementen kunnen verkopen, ondanks de kredietcrisis.

6.4.2 Mate van risicobeheersing

Het beheren van risico's voor ontwikkelaars betreft een eenvoudig proces: men maakt een inschatting van de afzetopbrengsten, omdat grondkosten, bouwkosten en bijkomende kosten goed inzichtelijk zijn. Echter, met name de grondkosten zijn explosief gestegen. Tussen 2000 en 2010 zit er enorm verschil wat betreft het denken over het innemen over grondposities. Tijdens de hoogtijdagen van de woningmarkt (tot 2000) dacht iedereen dat met ontwikkeling goud verdiend kon worden en waren grondeigenaren (zowel particulieren als gemeente) van grond waar eventueel gebouwd kon worden er van overtuigd dat ze goud in handen hadden. Hoe meer er op kon worden gebouwd, hoe meer de grond zou opbrengen. Grondprijzen gingen exponentieel omhoog. Daardoor kwam het appartement als type woning onder de aandacht bij de ontwikkelaars, om deze grondkosten in de exploitatie te kunnen dekken (Van Agtmaal, 2010). Echter, bij vraaguitval (zoals bij de kredietcrisis) werden appartementen te risicovol, zeker in landelijke gemeenten:

'Appartementen zijn in Brabant, en zeker buiten de grote steden, erg conjunctuur gevoelig geweest' (Hoogendorp, 2010).

Ten tijden van de kredietcrisis wordt er meer rekening gehouden met de (snelle) afzetmogelijkheden. Om de afzetmogelijkheden te vergroten wordt ook vaak toenadering gezocht tot woningcorporaties, omdat zij er voor kunnen zorgen dat een project van de grond komt (Van Agtmaal, 2010).

6.4.3 Invloed van procedures

Het proces van een ontwikkelaar begint met de mogelijkheid om een grondpositie in te nemen. De keuze om die positie in te nemen wordt gebaseerd op een vooronderzoek waarbij wordt bekeken wat er op die locatie mogelijk zou kunnen zijn, en wat daarvan de verwachte opbrengst kan zijn. In

dit verwervingsstadium wordt onderzocht wat de bestemmingsplantechnische mogelijkheden ter plaatse zijn, en of het bestemmingsplan wellicht gewijzigd moet worden (Hoogendorp, 2010). Daaraan zijn procedurele kosten verbonden, dus de status van het bestemmingsplan is in dit vooronderzoek belangrijk om de verwachte opbrengsten te berekenen (Van Agtmaal, 2010).

De investeringsbeslissing met de keuze voor grondgebonden woningen of appartementen wordt dus helemaal vooraan het proces al gemaakt, aangezien daar de financiële kaders op gebaseerd worden. Wanneer de keuze voor een type woning vrij is, kunnen er twee vastgoedexploitaties worden opgesteld, waarin de twee mogelijkheden worden onderzocht (Van Agtmaal, 2010). Bij een gespannen woningmarkt wordt de exploitatie met de meeste opbrengst gekozen. In landelijke gemeenten gaat de voorkeur voor een type woning van een ontwikkelaar meestal naar een grondgebonden woning (Van Agtmaal, 2010; Hoogendorp, 2010; Van der Weegen, 2010). De afzet van een grondgebonden woning verloopt relatief soepeler dan een appartement, en bovendien is een grondgebonden woning makkelijker te bouwen. Echter, uitgaande van de wens tot voldoende opbrengst zijn met name centrumlocaties alleen te ontwikkelen wanneer daar appartementen gebouwd kunnen worden. Ook kan het zijn dat de bestemming voor een locatie al door de gemeente is bepaald:

‘Als er voor een locatie reeds een stedenbouwkundig plan ligt wat bijvoorbeeld door de gemeente is gemaakt wat gestapelde bouw voorschrijft, dan zullen wij als projectontwikkelaar logischerwijs daar appartementen gaan bouwen’ (Van Agtmaal, 2010).

Ook indirect zorgt een stedenbouwkundig plan van de gemeente voor een ontwikkeling, waarin alleen appartementenbouw mogelijk is. De gemeente had voor het gebied voor ‘de Parels’ een besloten prijsvraag uitgeschreven waarin onder andere zaken als minimaal aantal woningen, erfgrenzen en maximale bouwhoogte waren vastgelegd. Daardoor was het enkel mogelijk om appartementen te bouwen, want bij een plan met grondgebonden woningen konden ontwikkelaars nog niet de helft van het minimaal aantal voorgeschreven woningen halen (Van der Weegen, 2010).

Het besef dat planontwikkeling veel tijd in beslag neemt en tegelijkertijd de vraag dynamisch van aard is, is bij de ontwikkelaars zeker aanwezig. De wens voor flexibiliteit is daarom ook sterk ontwikkeld:

‘Op dit moment is de consument de baas. Zij bepalen wat ze willen en gemeenten of ontwikkelaars hoeven dat niet voor hen te bepalen. De wereld om ons heen verandert sneller dan dat een ontwikkelingsproces duurt. Helaas is ruimtelijk ordening te log en kun je niet snel op veranderingen insprijngen. Flexibelere bestemmingsplannen zou een uitkomst zijn, maar in ons landje waar polderen

hoog in het vaandel staat en waar je een bezwaarschrift binnenkrijgt als je twee bakstenen op elkaar durft te leggen is dat een utopie.' (Van Agtmaal, 2010)

6.4.4 Invloed van afspraken en overeenkomsten bij ontwikkelaars

Samenwerking van de ontwikkelaar met de gemeente is van groot belang om de procedurele kosten niet de pan uit te laten rijzen. Een investeringsbeslissing ligt voor een ontwikkelaar volledig in eigen handen:

'Indien een project niet past binnen een vigerend bestemmingsplan, en daar dus een ruimtelijke procedure voor benodigd is zul je de goedkeuring van de gemeente nodig hebben. In die zin kunnen zij hun stempel drukken op de ontwikkeling. De investeringsbeslissing ligt echter geheel bij de marktpartij' (Van Agtmaal, 2010).

Wanneer de grond niet in handen is van een ontwikkelende partij, zal er een ontwikkelingsovereenkomst gesloten moeten worden met de gemeente. Bij het project 'Marktstaete' hebben de gemeente en de ontwikkelaar gezamenlijk grond verworven voor de ontwikkeling, vastgesteld in een overeenkomst op 3 mei 2007 (Hoogendorp, 2010). Voorwaarde in deze overeenkomst was dat de ontwikkelende partij een architectonisch passend gebouw ontwierp, die in de omgeving zou passen. De raad heeft dit ontwerp goedgekeurd, zodat er in 2008 begonnen kon worden met de uitgifte van woningen.

In Oisterwijk had de gemeente een regierol weten te bemachtigen in het gebied waar 'de Parel's' is gerealiseerd. De gemeente had door middel van de prijsvraag veel invloed op de daadwerkelijke uitkomst: een appartementencomplex. In Halderberge is ook een ontwikkelingsovereenkomst bereikt over het project 'De Markhaven'. De gemeente had daarbij wel invloed op de bouw van woningen voor een bepaalde doelgroep; ook starters moesten worden voorzien in dit centrumproject. De opbrengsten voor de ontwikkelaar moest daardoor worden bijgesteld; meer woningen op één locatie, hetgeen heeft gezorgd voor meer appartementen in de planontwikkeling (Van Agtmaal, 2010).

Door de gestegen grondkosten zijn ook woningcorporaties genoodzaakt om meer appartementen te bouwen. Woningcorporaties in de casegemeenten, te weten de Zaligheden in Bladel, Stromenland in Oisterwijk en Bernardus Wonen in Halderberge, kampen daarnaast ook met de kosten voor herstructurering van hun eigen woonvoorraad. Om de kwalitatieve vraag naar woningen in de goedkope segment te voorzien, bouwen woningcorporaties het liefst grondgebonden woningen. Echter, door de financiële druk zijn deze woningen vaak niet haalbaar. De huurders in het goedkope

segment zijn dus vaak genoodzaakt om het wonen in een appartement te accepteren, of lang te wachten voor een geschikte grondgebonden woning (Timmermans, 2010). Opvallend is dat met de woningcorporaties geen duidelijke prestatieafspraken hebben gemaakt aangaande type woningen voor beoogde doelgroepen.

Vrijwel alle activiteiten in de nieuwbouw en herstructurering van de woningcorporaties betreffen (naast het maatschappelijk ondernemen, zoals realiseren van buurthuizen) woningen die kunnen getypeerd worden als appartement. Deze activiteiten zijn gedurende de periode 2000-2010 echter zeer gering. De woningcorporaties in de casegemeenten hebben wel een aanzienlijke woningvoorraad, maar deze betreffen met name grondgebonden woningen in de bestaande woningvoorraad zonder grote behoefte aan uitbreiding of herstructurering.

6.4.5 Perceptie van gedrag van ontwikkelaars

Ontwikkelaars hanteren geen duidelijke vaste strategie om hun rendementsverwachting te berekenen. Dat geldt vooral voor centrumlocaties; locaties waarbij vanwege herstructurering en hoge grondkosten appartementen worden gerealiseerd. In de casegemeenten zijn veel locaties in het centrum ontwikkeld of zijn er plannen om dit in de toekomst te realiseren. De keuze wat betreft een type woning voor de ontwikkelaar is in het centrum van een landelijke gemeente beperkt; opbrengsten van grondgebonden woningen zorgen in de planberekeningen voor een negatieve exploitatie. De verkoop van appartementen brengen wel risico's met zich mee, maar deze worden in de ogen van ontwikkelaars verminderd door drie factoren:

- Risico's worden verminderd door alleen woningen te realiseren op toplocaties,
- Afzetmogelijkheden groeien door de toename van het aantal vijftigplussers in de gemeente, een beoogde doelgroep van een ontwikkelaar,
- Woningcorporaties kunnen de appartementen kopen, wanneer er niet genoeg vraag blijkt te zijn.

Gemeenten hebben bij het proces van de totstandkoming een grote rol om de procedurele kosten voor de ontwikkelaar te verminderen. Dit besef is ook aanwezig bij de gemeente zelf. Het grootste doel van de gemeenten is om woningen te realiseren. Daarbij wordt vooral gekeken naar de mogelijkheden van een ontwikkelaar; de gemeente creëert in veel gevallen situaties waarbij de risico's voor ontwikkelaars zo beperkt mogelijk zijn.

In het afgelopen decennium is bij ontwikkelaars een verschuiving ontstaan van de prioriteit van het innemen van grondposities (rond 2000), naar het verminderen van risico's (2005), en vervolgens

naar de afzetmogelijkheden (2010). Een ontwikkeling die daaraan parallel aan loopt is de stijging van grondkosten, het appartement als enige ontwikkelingsmogelijkheid op toplocaties en uitstel van planontwikkelingen van appartementen door toedoen van de kredietcrisis. In de volgende paragraaf wordt inzicht verschaft in de toekomstige vraag in de casegemeenten.

6.5 Prognose van de vraag

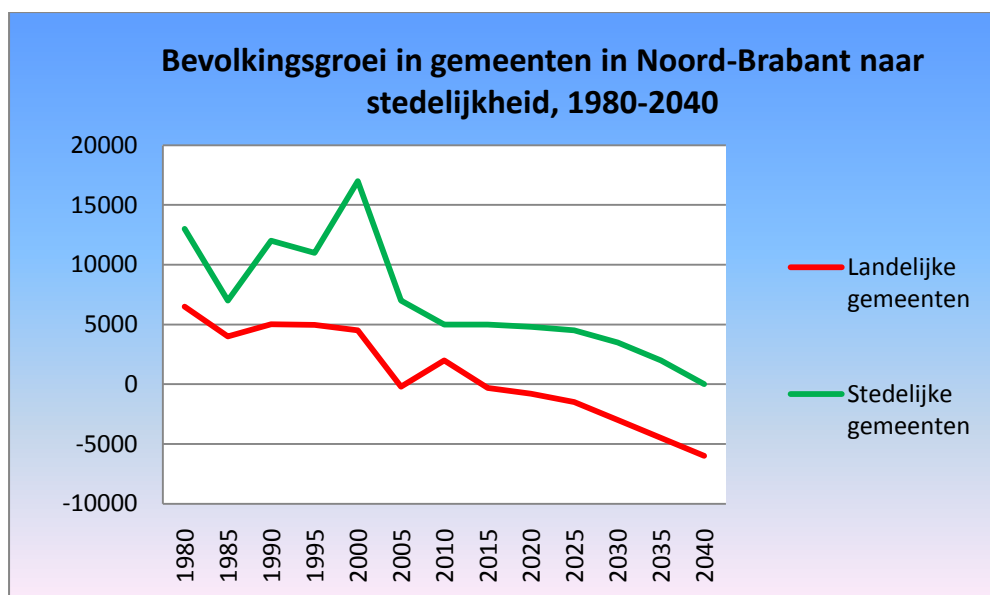
In de vorige paragrafen is opgemerkt dat in het gedrag van gemeenten en ontwikkelaars nauwelijks rekening wordt gehouden met de afzetmogelijkheden op lang termijn; enkel de eerste verkoop van woningen zijn voor ontwikkelaars van belang. Gemeenten ondersteunen ontwikkelaars daarin om de risico's te beperken, aangezien zij zelf de capaciteit niet hebben om zelf de risico's te dragen. In woningvisies wordt wel rekening gehouden met woningbehoeften op langer termijn op basis van woningmarktonderzoeken, echter in realiteit wordt op dit woonbeleid voor de lange termijn niet echt gestuurd. De gemeente Oisterwijk is het duidelijkste voorbeeld van de discrepantie tussen het gewenste woningbouwprogramma in het woonbeleid in 2003 en de gerealiseerde woningen daarna.

In deze paragraaf komt de analyse van de toekomstige vraag in de casegemeenten aan bod. Daarbij worden drie indicatoren gemeten: de ontwikkeling van het aantal huishoudens, de ontwikkeling van vraag naar type woningen en percepties van geïnterviewden over de toekomstige woningmarkt. Allereerst zal net als de in hoofdstuk twee gehanteerde onderscheid tussen vraagontwikkelingen in stedelijke en landelijke gemeente, de prognose van de vraag van het aantal huishoudens in deze twee verschillende type gemeenten in Noord-Brabant de revue passeren. Daarna komen specifiek de casegemeenten aan bod, wat betreft het aantal huishoudens en vervolgens de ontwikkelingen van vraag naar type woningen in de casegemeenten. Tot slot worden de meningen van de geïnterviewden over de vraag naar appartementen beschreven.

6.5.1 Ontwikkelingen in aantal huishoudens in stedelijke en landelijke gemeenten in Noord-Brabant

Tot 2030 zal de Brabantse bevolking nog met ongeveer 80.000 mensen groeien (3,3%), daarna zal het bevolkingsaantal dalen. Noord-Brabant kende in de jaren '90 nog een gemiddeld jaarlijkse groei van rond de 17.000 personen, maar na de eeuwwisseling is deze groei in korte tijd, met name onder invloed van negatieve migratiesaldi, teruggelopen tot zo'n 3.000 personen in 2006 (CBS, 2010). Kort na 2020 slaat de natuurlijke aanwas om in een natuurlijke afname, vooral als gevolg van de vergrijzing en de hiermee samenhangende toename in de sterfte. Het aantal sterfgevallen zal vanaf dat moment het aantal geboorten overtreffen (ABF Research, 2010). Dat er desondanks een groei van de bevolking wordt verwacht heeft te maken met migratie.

Van de totale groei met 80.000 personen over de periode 2008-2030 wordt bijna 80% (62.000) bepaald door de positieve migratiesaldi en ruim 20% (18.000) door de natuurlijke aanwas (Provincie Noord-Brabant, 2008). Migratie is dus de belangrijkste component in de bevolkingsgroei en omdat deze groei zich vooral plaatsvindt in de stedelijke gemeenten, ligt de groei hier hoger dan in de landelijke gemeenten. Volgens de bevolkings- en woningbehoeftenprognose Noord-Brabant (2008) zal in landelijke gemeenten de bevolking als gevolg van een natuurlijke afname vanaf 2013 teruglopen. In de stedelijke gemeenten blijft de natuurlijke groei gedurende een langere periode positief, vergeleken met de landelijke gemeenten (zie figuur 6.4). Dit hangt samen met de migratieontwikkelingen en met de verschillen in leeftijdsopbouw tussen de stedelijke en de landelijke gemeenten (Provincie Noord-Brabant, 2008).



Figuur 6.4 Bevolkingsgroei in landelijke gemeenten in Noord-Brabant, 1980-2040, prognose vanaf 2008 (Bron: PBL, 2008)

Ook zijn er verschillen te meten in stedelijke en landelijk gemeenten wat betreft de vergrijzing. Op dit moment is bijna 15% van de Brabantse bevolking 65 jaar of ouder. De komende decennia zal het percentage 65 plussers sterk oplopen met een groei van 78,4% tussen 2008 en 2040. Tegelijkertijd zullen in diezelfde periode de leeftijdsgroepen van 0-19- en van 20-64-jarigen juist sterk in aantal afnemen, respectievelijk met 10,4% en 11,5%. Gemeten over meer dan een halve eeuw ontwikkelen de landelijke gemeenten zich van gemeenten met een verhoudingsgewijs jongere bevolking in 1980, tot regio's met een oudere bevolking in 2040. In de landelijke gemeenten loopt het percentage 65 plussers op tot iets meer dan 30% in 2040. In de stedelijke gemeenten komt dat percentage uit op ruim 24% in 2040.

De verklaring voor deze verschillen moet voor een belangrijk deel gezocht worden in de selectief samengestelde suburbanisatiestromen in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Hierdoor zijn vooral

de 'oudere middengroepen' (45-64-jarigen) momenteel relatief sterker vertegenwoordigd in de landelijke gemeenten (Provincie Noord-Brabant, 2008). Ook de komende jaren zorgt deze groep hier nog voor een sterke vergrijzing. In de stedelijke gemeenten, die deze leeftijdsgroepen per saldo juist zagen vertrekken, groeit het aantal ouderen de eerstkomende jaren juist minder sterk. Ook speelt een rol dat de stedelijke gemeenten beter in staat zijn gebleken de middengroepen weer meer aan zich te binden mede door een relatief sterkere groei van de woningvoorraad en het ruimtelijke beleid vanaf het begin van de jaren '90 tot aan het begin van deze eeuw. Tegelijkertijd vertonen vanaf het midden van de jaren negentig de landelijke gemeenten negatieve binnenlandse migratiesaldi. Het vertrekoverschot van starters wordt hier niet langer gecompenseerd door vestigingsoverschotten in de andere leeftijdscategorieën. Ook dit draagt bij aan een relatief sterkere vergrijzing. De verhoudingsgewijs sterke afname van het aantal 0-19-jarigen levert (indirect) eveneens een bijdrage aan de vergrijzing in de landelijke gemeenten.

Niet alleen de bevolking, maar ook bij de huishoudenontwikkeling ondergaat de samenstelling van de Brabantse bevolking de nodige veranderingen. De komende decennia groeit het aantal huishoudens met 12,6%. De Brabantse bevolking groeit in diezelfde periode met slechts 2,2%. Deze sterkere toename van het aantal huishoudens hangt samen met de hiervoor beschreven vergrijzing en vooral met de nog steeds verdergaande individualisering. Hierdoor groeit met name het aantal eenpersoonshuishoudens sterk.

Volgens de 'Regionale bevolkings-, alloctonen- en huishoudenprognose 2007-2025' komen tussen 2007 en 2040 er 118.000 eenpersoonshuishoudens bij. Het aantal alleenstaanden groeit hiermee met ruim 36%. In 2040 bestaat bijna 40% van alle huishoudens in Brabant uit een eenpersoonshuishouden, vooral jong-volwassenen en ouderen. In 2000 lag dat percentage nog onder de 30%.

Tussen de stedelijke en de landelijke gemeenten bestaat een aantal duidelijke verschillen in huishoudensamenstelling. Zo ligt het percentage eenpersoonshuishoudens in de stedelijke gemeenten beduidend hoger, terwijl in de landelijke gemeenten verhoudingsgewijs juist meer paren wonen, en dan vooral paren met kinderen. In 2008 behoort bijna 35% van de huishoudens in de stedelijke gemeenten tot de eenpersoonshuishoudens. In de landelijke gemeenten ligt dit percentage op 24%. Daarentegen vormen de samenwonenden in de landelijke gemeenten liefst 70% van het aantal huishoudens en behoort 59% van de huishoudens in de stedelijke gemeenten tot deze groep. Wel zullen de verschillen tussen de stedelijke en de landelijke gemeenten de komende decennia kleiner worden. Hierbij speelt onder meer het hierboven genoemde verschil in het tempo van vergrijzing een rol. In de prognose heeft de 'regionale convergentie' vooral effect in de meer

landelijke gebieden, omdat hier de verschillen ten opzichte van de landelijke gemiddelden (nog) relatief groot zijn. Zo gaan bijvoorbeeld jongeren in landelijke gemeenten gemiddeld genomen later het huis uit en ligt het echtscheidingspercentage hier lager (Provincie Noord-Brabant, 2008b).

Regionale convergentie betekent ook dat de landelijke gemeenten, wat de huishoudensamenstelling betreft, iets van hun 'achterstand' inhalen. Dat is terug te zien in de bovengemiddelde groei van het aantal eenpersoonshuishoudens, terwijl het aantal paren hier juist sterker terugloopt. Al deze ontwikkelingen zorgen voor een daling van de huishoudengrootte.

De boven geschetste ontwikkelingen hebben tot gevolg dat er in de komende dertig jaar in Noord-Brabant de woningvoorraad zal toenemen met 16%. Het grootste deel van die groei zal voor 2020 worden gerealiseerd. Ook de meeste woningen zullen in de stedelijke gemeenten worden gerealiseerd (zie tabel 6.3).

	woningvoorraad 2008	groei van de woningvoorraad				woningvoorraad 2040
		2008-2014	2015-2024	2025-2039	2008-2039	
stedelijke gemeenten	699.800	50.800	54.600	30.900	136.300	836.100
Landelijke gemeenten	304.700	21.900	17.700	17.500	22.100	326.800

Tabel 6.3 Prognose Woningvoorraad in Noord-Brabant naar stedelijkheid (Bron: provincie Noord-Brabant, 2008b)

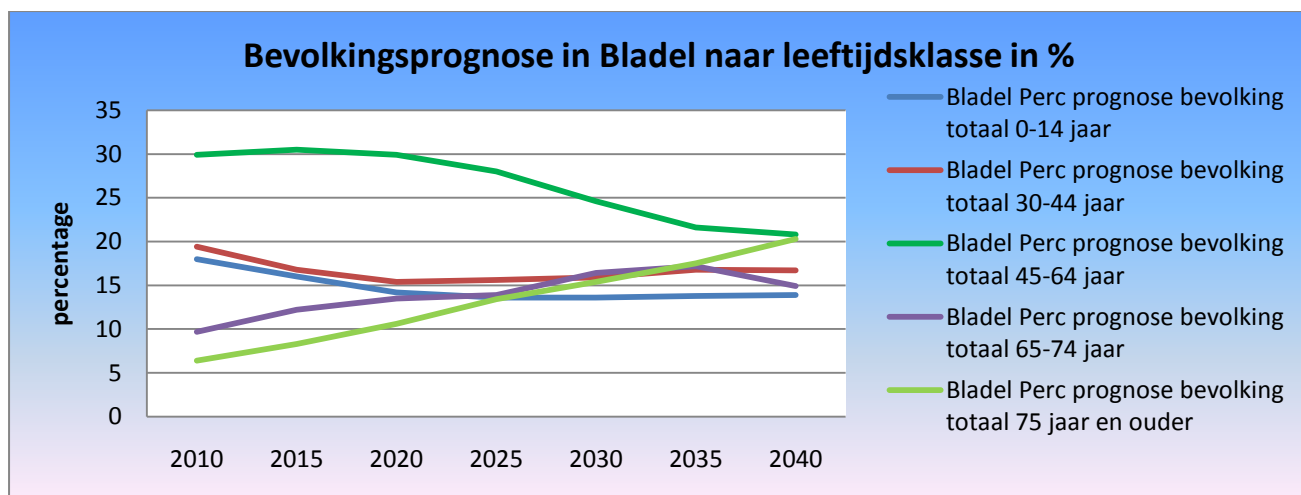
6.5.2 Ontwikkelingen in aantal huishoudens in de casegemeenten

In de vorige subparagraaf werden een aantal ontwikkelingen beschreven voor landelijke gemeenten die ook gelden voor de casegemeenten. De vraag is echter of deze ontwikkelingen er voor zorgen dat er voldoende vraag is naar appartementen die nu gebouwd zijn en in de toekomst wellicht gebouwd zullen worden. Eerst is in Tabel 6.4 de bevolkingsprognoses voor de ontwikkelingen in de casegemeenten samengevat:

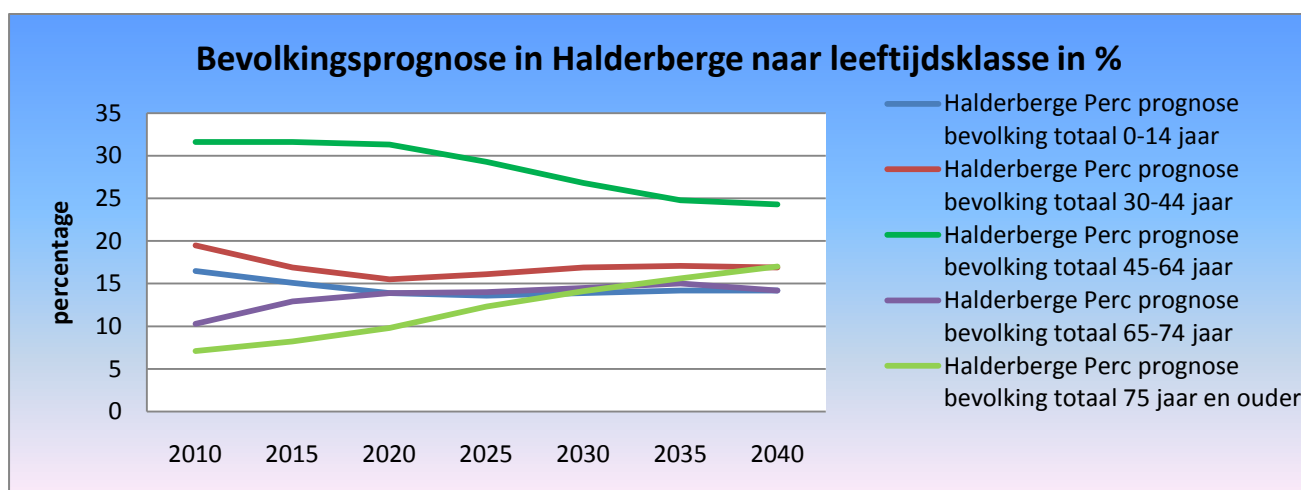
		Bladel	Halderberge	Oisterwijk
Bevolkingsprognose totaal	2008	19.114	29.488	25.743
	2010	19.376	29.561	25.827
	2015	19.163	29.803	25.630
	2020	18.896	29.774	25.610
	2025	18.596	29.446	25.751
	2030	18.244	29.202	25.950
	2035	17.915	28.910	26.018
	2040	17.630	28.645	26.112

Tabel 6.4 Bevolkingsprognoses in de casegemeenten, 2008-2040 (bron: ABF Research, 2010)

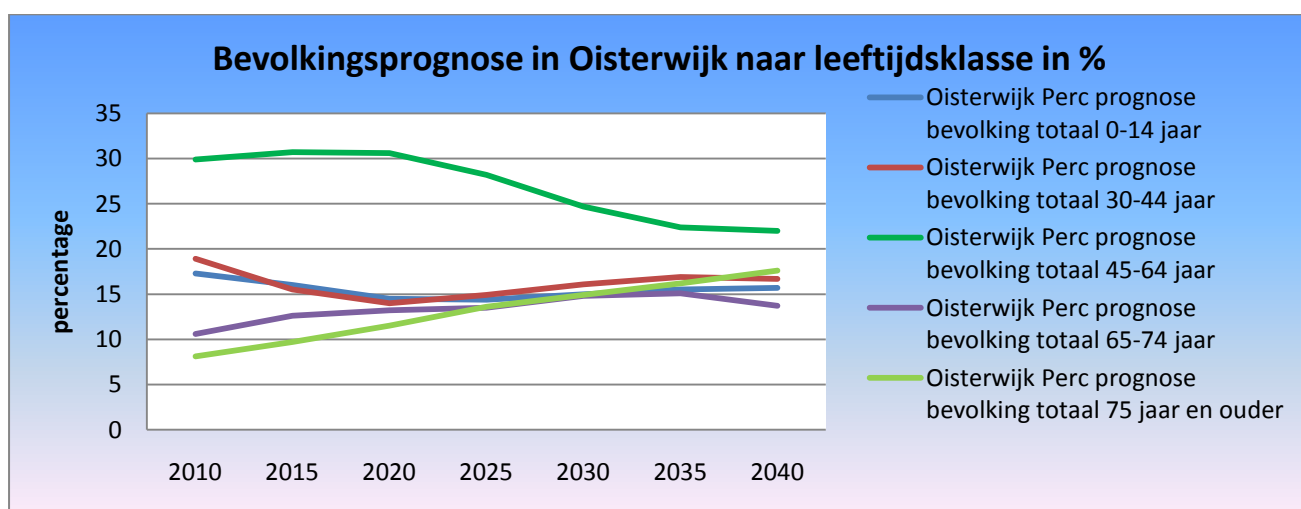
Opvallend is de te verwachten krimp in alle gemeenten (en gezien paragraaf 6.5.1 ook logisch), echter in Oisterwijk is deze krimp in de prognose niet aanwezig. In figuur 6.5, 6.6 en 6.7 zijn prognoses over toekomstige leeftijdssamenstellingen in de verschillende casegemeenten weergegeven. Daarin staan duidelijk de ontwikkelingen van de vergrijzing in alle casegemeenten; een explosieve toename van ouderen boven de 75 jaar, en daarentegen een afname van alle andere leeftijdsgroepen. De ontwikkelingen in de bevolking, leeftijdssamenstellingen en daarvoor gegeven verklaringen in de vorige subparagraaf leveren voor de casegemeenten de in tabel 6.5 gegeven prognoses op wat betreft aantal verschillende huishoudens in de periode 2010-2040. Overeenkomstig in alle casegemeenten is het feit dat voor elk type huishouden eenzelfde trend te ontdekken is in de prognose. Het aandeel eenpersoons- huishoudens neemt de komende 30 jaar hard toe; het aantal gezinshuishoudens neemt hard af. Opvallend is dat het aantal meerpersoonshuishoudens zonder kind de eerste vijftien jaar toeneemt, maar dat het daarentegen in de periode 2025-2040 weer sterk afneemt.



Figuur 6.5: Bevolkingsprognose in Bladel naar leeftijdsklasse in %, 2010-2040 (bron: ABF Research)



Figuur 6.6: Bevolkingsprognose in Halderberge naar leeftijdsklasse in %, 2010-2040 (bron: ABF Research)



Figuur 6.7: Bevolkingsprognose in Oisterwijk naar leeftijdsklasse in %, 2010-2040 (bron: ABF Research)

		Bladel		Halderberge		Oisterwijk	
		Totaal	%	Totaal	%	Totaal	%
Huishoudens alleenstaanden	2010	1.826	23,6	3.013	24,6	3.092	28,9
	2015	1.810	23	3.359	26,3	3.373	30,6
	2020	1.986	24,6	3.587	27,3	3.790	33,1
	2025	2.172	26,5	3.825	28,8	4.036	34,5
	2030	2.362	28,6	4.041	30,2	4.179	35,1
	2035	2.451	29,8	4.277	32	4.286	35,8
	2040	2.551	31,2	4.435	33,3	4.333	36,1
Huishoudens samenwonend zonder kind	2010	2.715	35,5	4.113	36	3.433	33
	2015	2.638	36,9	4.015	36	3.247	33,7
	2020	2.501	37,3	3.920	36,2	3.097	33,9
	2025	2.398	37,1	3.813	35,6	3.058	33,8
	2030	2.298	36,4	3.776	34,3	3.099	33
	2035	2.266	34,9	3.759	32,2	3.129	31,8
	2040	2.256	32,9	3.732	30,6	3.169	30,8
Huishoudens samenwonend met kind	2010	331	35,1	626	33,6	608	32,1
	2015	331	33,5	703	31,4	639	29,5
	2020	339	30,9	774	29,9	632	27,1
	2025	312	29,3	781	28,7	619	26,1
	2030	272	27,8	830	28,2	653	26
	2035	267	27,5	875	28,1	698	26,2
	2040	282	27,6	909	28	752	26,4
Huishoudens 1-ouder	2010	2.742	4,3	4.401	5,1	3.532	5,7
	2015	2.906	4,2	4.602	5,5	3.716	5,8
	2020	3.018	4,2	4.747	5,9	3.872	5,5
	2025	3.037	3,8	4.735	5,9	3.959	5,3
	2030	3.004	3,3	4.589	6,2	3.925	5,5
	2035	2.870	3,2	4.315	6,5	3.809	5,8
	2040	2.693	3,4	4.084	6,8	3.701	6,3
Huishoudens overig	2010	116	1,5	74	0,6	43	0,4
	2015	200	2,5	90	0,7	40	0,4
	2020	245	3	90	0,7	46	0,4
	2025	278	3,4	132	1	43	0,4
	2030	321	3,9	136	1	51	0,4
	2035	375	4,6	155	1,2	43	0,4
	2040	401	4,9	170	1,3	48	0,4

Tabel 6.5: Prognose aantal huishoudens naar samenstelling in casegemeenten, in absolute aantallen en in %, 2010-2040

(bron: ABF Research, 2010)

6.5.3 Ontwikkelingen in vraag naar type woningen

De vraag is of deze ontwikkelingen kansen bieden voor appartementenbouw. In bijlage 1 is duidelijk een trend te zien dat in elke casegemeente de 75-plussers de enige leeftijdscategorie bevat, die in de komende 30 jaar zal toenemen. ABF Research voorziet door deze toename een groei van eenpersoonshuishoudens, niet zo zeer in een groei van meerpersoonshuishoudens zonder een kind. Dit type huishouden is dan ook voor in de toekomst een belangrijke doelgroep voor afzet van appartementen, echter moet dit niet overdreven worden: ouderen blijven zolang mogelijk in hun eengezinshuis. Als iemand klaar is met zijn of haar werkzaam leven en met pensioen gaat, is deze persoon niet meer gebonden aan een plek waar hij of zij werkte. Wel of niet verhuizen is dan een vrije keuze. Er is dan sprake van verleiden om te verhuizen naar een andere woning, naar een andere woonomgeving die aansluit bij de nutsfunctie van het betreffende huishouden (zie hoofdstuk vier).

De analyse van de appartementen in de casegemeenten hebben duidelijk gemaakt dat het huidige aanbod van appartementen in de casegemeenten vooral bestemd is voor starters en 50-plussers zonder een kind. Appartementen worden dus voornamelijk gebouwd voor meerpersoonshuishoudens zonder een kind. Starterswoningen voor starters, luxe koopappartementen voor samenwonende 50-plussers. In de prognose is in dit type huishouden wel een groei te verwachten in de komende vijftien jaar, hetgeen afzetmogelijkheden biedt voor ontwikkelaars. Gemeenten faciliteren dit aanbod; in woningmarktonderzoeken, die meestal een gewenst woningbouwprogramma opstellen voor ongeveer de komende tien jaar, wordt inderdaad berekend dat er een behoefte bestaat voor deze huishoudens.

Echter, na 2025 zal het aantal meerpersoonshuishoudens zonder kind explosief afnemen. De vraag naar appartementen voor deze huishoudens zal in parallel met de ontwikkelingen in huishoudens ook afnemen. Vanaf 2025 zullen appartementen vooral over de nodige zorgvoorzieningen moeten beschikken om 75-plussers te kunnen huisvesten. Daar komt bij dat deze generatie een groot aanbod van grondgebonden woningen in de bestaande woningvoorraad achterlaat. Het aanbod van deze woningen zal op dat moment gaan concurreren met de gebouwde luxe appartementen in de periode 2003-2015.

Daarnaast is het optreden van krimp in de bevolking in landelijke gemeenten ook een factor die verkoop van woningen niet zal bevorderen, simpelweg omdat het absolute aantal verhuisgeneigden door deze krimp zal afnemen. Daar staat tegenover dat het aantal huishoudens door de individualisering vrijwel stabiel blijft in de casegemeenten. Landelijke gemeenten zullen dus vooral door individualisering voor kleinere huishoudens moeten gaan bouwen.

6.5.4 Percepties over de ontwikkelingen in de vraag naar appartementen

De geïnterviewden in de casegemeenten zijn positief ingesteld over de toekomstige marktpositie van appartementen. De gemeente Bladel voorziet vooral vraag naar appartementen in de doelgroep voor 50-plussers:

‘In Bladel zijn nu genoeg appartementen gebouwd voor starters, deze doelgroep is dus voorzien in de huidige woningvoorraad. Dit is het resultaat van de speerpunt in het woonbeleid en deelname in het ‘Bouwen binnen strakke contouren’. Nu ligt er de opdracht om senioren te huisvesten. De aandacht wordt nu gevestigd op deze doelgroep en door de realisering van luxe koopappartementen kan deze doelgroep worden voorzien. Op het gebied van appartementenbouw ligt daar nu onze focus’ (Heuvelink, 2010).

Ook de andere gemeenten delen deze perceptie over de toekomst van appartementen in hun gemeenten. De beleidsmedewerker van de gemeente Oisterwijk voegt hier aan toe:

‘Wel moeten appartementen op de woningmarkt gefaseerd op de markt gebracht worden. In de pilotperiode is gebleken dat te veel appartementenbouw op hetzelfde moment afzetproblemen oplevert. Voorzichtigheid is geboden. Voortaan zullen appartementen mondjesmaat moeten worden gebouwd’ (Beerens, 2010).

Ook de ontwikkelaars zien voldoende afzetmogelijkheden voor appartementen. Zij krijgen informatie via de makelaar, en deze zijn positief gestemd:

‘Voor de senioren zijn de appartementen in het centrum zeer aantrekkelijk. Oisterwijk heeft een mooi centrum, veel voorzieningen, station zeer dichtbij, wat willen ze nog meer? Ik voorzie weinig problemen voor de appartementen in het dure segment, zeker niet, wanneer de woningmarkt weer aantrekt’ (Van der Velde, 2010).

De makelaar in de gemeente Bladel voegt daar aan toe:

‘Appartementen voor senioren, dat kan, maar dan wel met extra voorzieningen, bijvoorbeeld een zwembad in appartementencomplex of een fysiotherapeut. Je moet extra kwaliteit brengen voor deze mensen, wil je verkopen’ (Roijmans, 2010).

De percepties van geïnterviewden zijn dus positief als het gaat om de toekomstige markt voor appartementen. Een voorwaarde is wel dat de huizenmarkt weer aantrekt.

Wat betreft de ontwikkelingen in huishoudens in de komende vijftien jaar is het terecht dat men verwacht dat appartementen afzetmogelijkheden hebben, mits de vraag weer aantrekt na de

kredietcrisis. Wat over het hoofd wordt gezien, is de periode daarna; de huishoudenontwikkelingen zetten een andere richting in, namelijk een ontwikkeling van een toename van eenpersoonshuishouden, met vooral 75-plussers. Noodzakelijk moeten andere oplossingen dan appartementen worden gezocht in de uitbreiding van de woningvoorraad. De vraag naar nultredenwoningen zal bijvoorbeeld stijgen; deze woningen zijn zeer geschikt voor alleenstaande 75-plussers.

In het volgende hoofdstuk zullen de in hoofdstuk vier opgestelde hypothesen getoetst worden op basis van de analyse in dit hoofdstuk. De toets van hypothesen leidt tot een conclusie over marktontwikkelingen van appartementen in landelijke gemeenten in Noord-Brabant.

Hoofdstuk 7: Conclusie, aanbevelingen en reflectie

In dit hoofdstuk staat de conclusie over de in hoofdstuk vier geformuleerde hypothesen centraal. Daarmee worden tevens de onderzoeksvragen beantwoord. Ook volgt er advies aan gemeenten om sturing te geven op het gebied van type woningen in het woningaanbod. Het hoofdstuk eindigt met een reflectie op het onderzoek.

7.1 Toets van hypothesen

In deze paragraaf worden de hypothesen puntsgewijs behandeld. Er vindt terugkoppeling plaats op basis van de analyseresultaten in hoofdstuk zes inzake gedrag van spelers op de woningmarkt in de casegemeenten in de periode 2003-2010.

Hypothese 1:

Gemeenten hebben te weinig instrumenten in handen om de marktuitskomsten op de woningmarkt wat betreft de keuze voor een type woning te sturen. Op lange termijn ontstaat dan een grote mate van frictie tussen vraag en aanbod van appartementen.

Uit de resultaten van de analyse van het gedrag van de gemeente en vooral de bestudering van het gemeentelijk instrumentarium in hoofdstuk vier is gebleken dat gemeenten in theorie wel voldoende instrumenten hebben voor sturing, zeker na de invoering van de Wro. De publiekrechtelijke instrumenten worden echter in de praktijk nauwelijks ingezet om op de realisatie van type woningen te sturen. Daar zijn verschillende redenen voor:

- Gedurende de analyseperiode (2003-2009) werd het oplossen van het kwantitatieve woningtekort in de onderzochte landelijke gemeenten door betreffende gemeenten als belangrijkste doel gesteld. De plannen die in deze periode werden ontwikkeld, ijlen nog door in de recente jaren, zodat ook op korte termijn nog veel appartementen aan de woningvoorraad (kunnen) worden toegevoegd. Sturing op type woningen, en de daarvoor benodigde instrumenten werd niet noodzakelijk geacht.
- Het gemeentelijk beleid was vooral gericht op het beperken van risico's voor ontwikkelaars, teneinde de woningproductie op te kunnen schroeven. Appartementenbouw was voor de ontwikkelaars de enige mogelijkheid om op de dure gronden een winstgevende exploitatie te boeken. Sturing door middel van ontwikkelovereenkomsten was vooral gericht op doelgroepen en architectuur, en niet gericht op type woningen. Ook wanneer de

onderzochte gemeenten actief grondbeleid zouden toepassen, is het waarschijnlijk dat dezelfde markttuitkomsten op de woningmarkt zouden zijn gerealiseerd.

- De onderzochte gemeenten hebben niet de capaciteit om actief grondbeleid uit te voeren. Voor een dergelijk beleid is een sterke mate van risicobeheersing nodig, hetgeen door beperkte ambtelijke capaciteit en expertise ontbreekt. Risico's worden daarom overgelaten aan de marktpartijen.

De eerste hypothese kan op basis van de analyseresultaten niet worden aangenomen. De instrumenten zijn aanwezig, gemeenten beschikken echter niet over de juiste capaciteit om ze te gebruiken. Een belangrijke toevoeging hierbij is dat er ook een gebrek aan een visie aanwezig is op sturing van type woningen. Deze stap zal eerst gemaakt moeten worden door een gemeente, voordat het juiste instrumentarium gebruikt kan worden. Op basis van actuele provinciale rapporten over woningmarktonderzoeken lijkt dit langzamerhand te gaan ontstaan in de landelijke gemeenten.

Hypothese 2:

Commerciële ontwikkelaars maken gebruik van 'current price-taking' strategie om hun rendement te bepalen. Zij wegen meer algemene inzichten in toekomstige markttrends niet mee in hun bedrijfsvoering. De kostenposten voor grond is onder deze strategie dan de voornaamste reden om appartementen te bouwen.

Uit de analyse blijkt dat ontwikkelaars inderdaad gebruik maken van een 'current price-taking' strategie om hun rendement te bepalen. Bij toplocaties in het centrum van landelijke gemeenten wordt er vanuit gegaan dat de woningen verkocht zullen worden. Vaak komen deze verwachtingen ook uit, zoals bij 'de Marktstaete' in Bladel en 'de Parels' in Oisterwijk. Deze verwachtingen bij ontwikkelaars zijn gebaseerd op de inzichten van makelaars in de markt. De strategie van current price-taking lijkt dus succesvol voor ontwikkelaars. Echter, in landelijke gemeenten zijn appartementen relatief meer conjunctuur gevoelig gebleken dan in stedelijke gemeenten. In stedelijke gemeenten blijft de verdeling van type woningen in de nieuwbouwproductie vrijwel stabiel, terwijl in landelijke gemeenten daar juist veel schommelingen in zitten. Deze schommelingen zorgen voor de grootste risico's voor ontwikkelaars en zijn vaak het gevolg van lange procedures voordat een project is gerealiseerd. De aanvankelijke vraaghypothese van een ontwikkelaar kan hierdoor veranderen. Een oplossing is om deze procedurele verplichtingen door de overheid te laten wijzigen om tijd te winnen, zodat de marktoets van ontwikkelaars dichterbij de daadwerkelijke investering komt te zitten. De institutionele setting in Nederland biedt daar momenteel geen ruimte

voor, dus zullen ontwikkelaars hun strategie moeten wijzigen om inzichten te verkrijgen in toekomstige trends aan de hand van prognoses.

Hypothese 3:

Woningcorporaties kunnen het tekort op sociale huurwoningen steeds moeilijker opvangen, vanwege de financiële druk op de organisatie: woningcorporaties bouwen (noodgedwongen) steeds vaker voor de commerciële koopsector. Daardoor ontstaat er een tekort aan (sociale) huurappartementen.

Woningcorporaties hebben in de geanalyseerde periode en geanalyseerde gemeenten een beperkt aandeel gehad in de nieuwbouwproductie. De analyse geeft dus ook weinig informatie over het gedrag van woningcorporaties ten aanzien van de nieuwbouwproductie van appartementen. Woningcorporaties houden zich voornamelijk bezig met herstructurering van de eigen woningvoorraad en maatschappelijk ondernemen.

Wel valt op dat appartementen verhoudingsgewijs veel meer in het (goedkopere) huursegment worden aangeboden. Zeker nu de koopwoningmarkt onder invloed van sterk gestegen prijzen en onzekerheden op de financiële markten sterk is afgezwakt, lijken er weer meer mogelijkheden te zijn voor de huursector. Vooral starters, voor wie de toegankelijkheid en de financiële haalbaarheid van de koopwoningmarkt de laatste jaren minder rooskleurig zijn geworden, kunnen op deze manier aan woonruimte worden geholpen. Een huurappartement is dan een eerste stap op de woningmarkt.

Deze derde hypothese wordt op grond van de uitgevoerde analyses niet aangenomen.

Hypothese 4:

De vraag naar woningen in landelijke gemeenten wordt in toenemende mate gedomineerd door een groei van bepaalde huishoudens, die geen voorkeur genieten voor een appartement.

Appartementen zijn het domein van starters, en huishoudens zonder kinderen. De gemeenten willen voorkomen dat starters uit hun gemeente vertrekken, en daarom is gedurende de onderzoeksperiode in de onderzochte gemeenten volop gebouwd voor starters, die inmiddels ook sterk zijn voorzien, vooral in de gemeente Bladel. In Halderberge worden nu appartementen gebouwd voor starters, en ook daarna zal deze groep in de gemeente zijn voorzien. Oisterwijk heeft zich daarentegen vooral gericht op de bouw van luxe koopappartementen, een trend die nu ook in de planontwikkeling van Bladel aanwezig is. De vraag naar deze woningen is op korte termijn aanwezig; in de gemeenten is een groei aanwezig voor samenwonenden zonder kinderen, voornamelijk 50-plussers, die deze woningen kunnen betalen. Echter, na 2025 zal de huishoudensamenstelling in de gemeente veranderen. Daardoor zal de vraag naar de gerealiseerde

appartementen steeds minder worden. Er zullen dan vooral woningen gebouwd moeten worden, waarbij het belang van nabije zorgvoorzieningen groot is. De huishoudensamenstelling verandert na 2025 door de groei van alleenstaande 75-plussers, een groep zich niet in het huidige appartementenaanbod zal gaan huisvesten. Deze vooral luxe appartementen zijn niet betaalbaar voor dit type huishouden en bovendien veel te groot. De hypothese wordt daarom ook deels aangenomen, vooral omdat het huidige aanbod van appartementen niet geschikt is voor de ontwikkeling van huishouden, maar er wel kansen zijn voor kleinere appartementen met nabije zorgvoorzieningen.

7.2 Beantwoording van de centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek was de volgende:

In welke mate kunnen landelijke gemeenten bij dezelfde lokale beleidscondities in Noord-Brabant frictie tussen vraag en aanbod van appartementen op lange termijn verwachten en hoe kunnen deze gemeenten daarop sturen, wanneer dat nodig blijkt te zijn?

Het gedrag van spelers op de woningmarkt vanaf 2003 is voornamelijk voortgekomen uit de mening dat je met projectontwikkeling flink kon verdienen. Eigenaren (zowel particulieren als gemeente) van bouwgrond waren er van overtuigd dat ze goud in handen hadden. Hoe meer er op kon worden gebouwd, hoe meer de opbrengst. Grondprijzen gingen exponentieel omhoog. Dit werd mede gevoed omdat de mogelijkheid tot het bouwen van appartementen door de overheid werd ondersteund (inbreiden boven uitbreiden), in de casegemeenten zelfs zeer specifiek met de pilot 'Bouwen binnen strakke contouren'.

In principe hebben ontwikkelaars en gemeente zelf de dure grondprijzen veroorzaakt door hoge grondprijzen te betalen voor potentiële ontwikkelingsgronden. In de eerste jaren na 2003 was daar ook de ruimte voor. Een ontwikkelingsproces neemt echter vaak jaren in beslag, dus de te ontwikkelen appartementen kwamen vanaf 2003 op de markt. Er was toen al sprake van een overschot in aanbod, maar de grootste klap kwam vanaf 2008 met de kredietcrisis. Actuele woningbehoefteonderzoeken tonen aan dat er een groot overschot is van appartementen. Daar bovenop komt nog dat de woningprijzen enorm onder druk staan en dat ontwikkelaars, maar ook gemeente grond te duur hebben aangekocht in het verleden. Een (zwaar) negatieve grondexploitatie is het gevolg.

Het is niet zo – maar dan bezien op middellange termijn – dat er geen behoefte bestaat aan appartementen. Zo kunnen senioren de luxe appartementen nog wel 20 jaar bewonen. Wel lijkt het er meer en meer op dat het aantal waarmee (te groot), het tempo waarin (te hoog), de termijn

waarop (te kort) de bouw van appartementen op dit moment in de planning zit, niet goed aansluit bij de toekomstige vraag van de woonconsument en het opnamevermogen van de markt.

Op lange termijn past het huidige aanbod en planontwikkeling van appartementen niet in het gewenste woningbouwprogramma dat hoort bij de juiste huishoudensamenstelling. Het aantal starters zal zeker na 2025 verminderen, en de huidige generatie die intrek heeft gevonden in het huidige appartementenaanbod zal dan ook andere eisen hebben aan de woonomgeving, met name op het gebied van zorgvoorzieningen en een kleinere woning, aangezien men die generatie meer alleenstaanden bevat.

De aanbevelingen aan de gemeente richten zich op deze lange termijn. In woningmarktonderzoeken in landelijke gemeenten wordt doorgaans een prognose opgesteld voor rond de tien jaar. In deze onderzoeken is al gebleken dat de ontwikkeling van appartementen ingeperkt zal moeten worden. Voor de jaren na 2025, waarin huishoudens in het huidige appartementenaanbod ook gehuisvest zullen moeten worden, is de behoefte aan inperking van het aanbod van appartementen veel sterker. Het gemeentelijk beleid in landelijke gemeenten is de sleutel om de inperking van ontwikkelingen in appartementen te bewerkstelligen.

Daarom worden de volgende aanbevelingen aangedragen:

- Landelijke gemeenten moeten de mogelijkheden van het aangereikte instrumentarium beter aangrijpen om sturing wat betreft type woningen te realiseren. Dit heeft vooral betrekking op locaties in het centrum van de gemeente. Juist op deze locaties is het van belang een actief grondbeleid te voeren, aangezien anders door de marktpartijen op deze locaties voornamelijk appartementen zullen worden gerealiseerd. Met name de Grondexploitatiewet biedt het kader om een dergelijke uitvoering van actief grondbeleid mogelijk te maken.
- Een tweede aanbeveling voor landelijke gemeenten is dat woonbeleid zich niet primair moet richten op een stijging van het kwantitatieve woningaanbod, maar meer op gedifferentieerd gewenst woningprogramma op lange termijn. Landelijke gemeenten zijn geneigd om krimp te bestrijden, waar begeleiding in de woningmarkt het credo zou moeten zijn. De bestrijding van krimp uit zich in het door gemeenten beperken van risico's voor ontwikkelaars. Echter, ontwikkelaars hanteren primair een strategie om woningen op een zo kort termijn te kunnen afzetten; lange termijn prognoses spelen geen rol. Voor een ontwikkelaar is een tweede verkoop van een appartement niet van belang. Het gemeentelijk beleid zou zich juist om de reden dat ontwikkelaars dat niet doen, op deze tweede en derde verkoop van

woningen moeten richten; is daar in de toekomst markt voor? Tot op heden ontbreekt deze visie totaal in het gemeentelijk woonbeleid. Prestatieafspraken met woningcorporaties is een opening om dit beleid te bewerkstelligen, aangezien woningcorporaties verbonden een belangrijke rol spelen bij verhuur wellicht in de toekomst koop en doorverkoop van woningen.

- Ten slotte zal het grote aantal plannen voor de bouw van appartementen de komende jaren een belangrijker aandachtspunt moeten zijn voor landelijke gemeenten. Vragen die hierbij spelen richten zich onder meer op de mogelijkheden om plannen voor de bouw van appartementen 'om te katten', te temporiseren of in de tijd door te schuiven. Mogelijk zullen ook alternatieve locaties moeten worden aangedragen; deels door bijvoorbeeld binnenstedelijke, grondgebonden locaties versneld uit te voeren, maar wellicht ook door weer enkele uitbreidingslocaties aan snee te brengen. Dit laatste is vooral ook ten behoeve van een meer gedifferentieerd woningbouwprogramma. Ook binnen de planontwikkeling van appartementen zal de focus moeten liggen op eenpersoonshuishoudens met nabije zorgvoorzieningen.

7.3 Reflectie

In dit onderzoek zijn drie cases onderzocht, met het doel uit de theorie voortvloeiende hypothesen te toetsen. De literatuur over methodologie vermeldt een aantal bezwaren verbonden aan casestudy. Daarbij gaat het met name om de externe validiteit van een casestudy. Met andere woorden: kan er vanuit het onderzoek naar bepaalde cases iets gezegd worden over niet-onderzochte cases? Bij een experiment wordt de omgeving nauwkeurig gemodelleerd, terwijl het interpreteren van cases veel meer weg heeft van speculeren. De kans is immers groot dat niet opgenomen variabelen een rol spelen. Het blijft dus een moeilijke zaak om resultaten van de onderzochte cases te generaliseren naar niet onderzochte gevallen.

Met dit onderzoek is ook niet getracht alle landelijke gemeenten op basis van de analyseresultaten te generaliseren. De deelname aan de pilot 'Bouwen onder strakke contouren' is een voorwaarde geweest voor dit onderzoek, maar tegelijkertijd levert dit een probleem op met de bovengenoemde generalisatie en dus de externe validiteit. Anderzijds: juist deze voorwaarde leidde tot de mogelijkheid om wat diepgaander beeld op te bouwen ten aanzien van de ontwikkeling van appartementen in landelijke gemeenten. Deze ontwikkeling is niet in elke gemeente hetzelfde; elke lokale woningmarkt blijkt ook unieke kenmerken te vertonen. Met deze constatering is het dus ook zeer lastig om cases te kiezen die te generaliseren zijn voor alle landelijke gemeenten. In die zin,

biedt de conclusie op basis van de onderzochte analyseresultaten eerder een waarschuwende mededeling voor de niet-onderzochte cases. Immers, de vraagprognoses leveren tot op zekere hoogte wel een constante op in de landelijke gemeenten.

Een survey was als andere aanpak van onderzoek was met betrekking tot dit onderwerp wellicht logischer geweest. Aanvankelijk was deze aanpak ook de methode om de appartementenmarkt in landelijke gemeenten te analyseren. Echter, in een vroeg stadium bleek de benodigde data voor een survey niet toereikend. Al snel bleken dat gegevens van CBS over eengezins- en meergezinswoningen niet te kloppen. Verder onderzoek naar deze fout in de CBS-gegevens is aan te raden; verschillende instanties maken veelvuldig gebruik van deze specifieke gegevens over type woningen, om bijvoorbeeld beleid op te stellen, te rapporteren etc. Door deze constatering ontstond in het proces van dit onderzoek een wending naar het onderzoeken van het gedrag van gemeenten, ontwikkelaars, woningcorporaties en vragers. Het gedrag van deze spelers is op zekere hoogte te generaliseren, de daaruit verklaarde marktuitskomsten daarentegen niet.

De theorievorming in dit hoofdstuk heeft een grote bijdrage geleverd voor het structureren van de analyse over het gedrag van spelers op de woningmarkt. Weliswaar is in dit onderzoek een pragmatische draai gegeven aan de theoretische noties; zo is de opvatting over het vier-lagen-schema vereenvoudigd om uiteindelijk meetbare variabelen te verkrijgen vanuit de institutionele benadering. Maar in wezen is de gedachtegang van de institutionele benadering tot stand gebleven: het belang van de institutionele context is in dit onderzoek zeer relevant gebleken.

Een volgend punt betreft de focus op sturing van het aanbod van de woningmarkt in plaats van sturing van de vraag naar woningen. Dit is het gevolg van het feit dat 'de mondige en meer welvarende consument van een woning' meer eisen stelt aan wonen. In de kern roept dit beeld om een omslag, van een aanbod- naar een meer vraaggestuurde woningmarkt. Nodig is een markt waar bestaand en nieuw aanbod inspeelt op de vraag, en die vraag dan ook in staat is het aanbod te sturen. In de literatuur lijkt er consensus te zijn ontstaan, dat het beleid zich meer moet richten op een vraaggestuurde woningmarkt (zie Kremers, 2008). Deze mening is leidend geweest voor dit onderzoek, te meer omdat het huidige beleid, zeker in landelijke gemeenten, deze vorm van sturing niet als leidraad in het gemeentelijk beleid wordt gedragen. Maar, met gezien de wisselingen in de condities voor woningmarkt, zoals die ook in deze studie aan de orde zijn gekomen, is het bepaald niet ondenkbaar dat een aantrekkende economische markt dit debat weer opnieuw zal activeren, met wellicht een andere uitkomst.

Tot slot kan opgemerkt worden dat er vooral een analyse heeft plaatsgevonden van het gedrag van spelers omtrent koopappartementen. Sociale huurwoningen, en het gedrag van woningcorporaties, zijn nauwelijks aan bod geweest. De reden hiervoor is het gebrek aan informatie van deze speler; er zijn nauwelijks afspraken gemaakt en bovendien waren medewerkers van woningcorporaties in Oisterwijk en Halderberge niet in de gelegenheid om geïnterviewd te worden. Overigens is het aandeel van woningcorporaties in de woningproductie niet erg groot te noemen, en zal de conclusies van dit onderzoek niet snel van karakter veranderen wanneer er genoeg informatie over de woningcorporaties in de casegemeenten beschikbaar zou zijn.

Literatuur

- ABF Research (2010). *Woon Onderzoek Nederland 2009*. Onderzoeksdocumentatie module Woningmarkt. Delft; ABF Research,
- Alston, L. J. (2008). "new institutional economics," *The New Palgrave Dictionary of Economics*.
- Amin, A. (1999). *An institutionalist perspective on regional economic development*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Antwi, A and Henneberry, J (1995) Developers, non-linearity and asymmetry in the development cycle, *Journal of Property Research*, 12 (3): 217-239.
- Barr, N.A. (1998). *The Economics of Welfare State*, Oxford university press, New York.
- Blijie, B.(2005). *The impact of accessibility on residential choice: empirical results of a discrete choice model*. Paper to be presented at the 45th Congress of the European Regional Science Association, Amsterdam, 23-27 August, 2005.
- Boelhouwer, P.J. (2003) *Huisvestingsystemen wonen als ankele pilaar onder de verzorgingstaat*, Technische Universiteit Delft.
- Bok, M. de & Sanders. F. (2005). *Firm location and the accessibility of locations: empirical results from the Netherlands*. Paper presented at the 84th Annual Meeting of the Transportation Research Board, Washington DC.
- Boot, A.W.A. (2010). Echt onderzoek nodig – zijn banken te groot en complex? Column, in: *maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 84 (7/8), 338-339.
- Brown, L. A. and E.G. Moore.(1970) The intra-urban migration process: a perspective. *Geografiska Annaler series B*, Vol. 52, pp. 1-13, 1970.
- Buitelaar, E. (2007). *The Cost of Land Use Decisions, Applying Transaction Cost Economics to Planning & Development*, Blackwell Publishing.
- Buitelaar, E., L. van den Broek & A. Segeren (2009), *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Cassidy, J. (2009) *How Markets Fail, The Logic Of Economic Calamities*. London: Allen Lane.
- Cheung SNS. 1983. The contractual nature of the firm. *Journal of Law and Economics* 26: 1–21.
- De Alessi, L. (1990) Form, Substance, and Welfare Comparisons in the Analysis of Institutions. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 146: 5-23.
- Conijn J. (2005). *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*, Rigo Research, Amsterdam

- DiPasquale D. & Wheaton William C., 1994. Housing Market Dynamics and the Future of Housing Prices, *Journal of Urban Economics, Elsevier*, vol. 35(1)
- Eisenhardt, M, K. (1989). *Agency theory: An assessment and review*. Academy of Management Review, 14(1), 57).
- Ekkers, P. (2002). *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, SDU Uitgevers bv, Den Haag.
- Gehner, E. (2003). *Risicoanalyse bij projectontwikkeling*, Uitgeverij SUN, Amsterdam.
- Gemeente Bladel (2001). *Volkshuisvesting, meer dan alleen een dak boven je hoofd*, Bladel.
- Gemeente Bladel (2004). *Dorpenplan*, herziene versie, Bladel.
- Gemeente Bladel (2006). *Nota Grondbeleid 2006*, Bladel.
- Gemeente Bladel (2009). *Woonvisie, wonen is meer dan alleen een woning*, uitvoering Companen, Bladel.
- Gemeente Halderberge (2008). *De woningmarkt in Halderberge, 2008-2018*, Halderberge.
- Gemeente Halderberge (2009). *Woonvisie Halderberge, diversiteit in kernkwaliteit*, uitvoering Gerrichhauzen en partners, Halderberge.
- Gemeente Halderberge (2010a). *Quick scan Effecten woonbeleid voor starters gemeente Halderberge, uitvoering rekenkamer west-brabant*, Halderberge.
- Gemeente Halderberge (2010b). *Prestatieafspraken 2009-2012 gemeente Halderberge & Bernardus Wonen*, Halderberge.
- Gemeente Oisterwijk (2003) *Woonwensonderzoek 2003-2008*, Oisterwijk
- Gemeente Oisterwijk (2005). *Woonvisie 2005, hoe willen we wonen in Oisterwijk?*, Oisterwijk.
- Gemeente Oisterwijk (2008) *Woonwensenonderzoek 2009-2016*, Oisterwijk .
- Gool, P. van., Brounen, D. Weisz, R & Wetten P.G.M. van (2007), *Onroerend goed als belegging*. Wolters-Noordhoff Groningen, Houten
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology* 91, 481-510.
- Groenewegen, John (2004). *Inzichten uit de institutionele economie: over vraagstukken van organisatie*. MAB 51.
- Guy, S. & Henneberry, J. (2002), *Development and Developers*. Perspectives on Property
- Hodgson, R.(1993). *The Elgar companion to institutional and evolutionary economics*, Edward Elgar, Aldershot.
- Hakvoort, J., M. van Leuvensteijn en G. Renes, (2002), *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiency*, Den Haag, CPB.

- ING (2010). *Nieuwbouw woningcorporaties niet getroffen door vraaguitval Nieuwe regelgeving drukt toekomstige productie*, Sectorvisie woningcorporaties; Amsterdam.
- Jókövi, Boon en Filius, 2006: *Woningproductie ten tijde van VINEX. Een verkenning*. Nai uitgevers, Rotterdam.
- Jong, G.F. de, & Fawcett, J.T. (1981). Motivations for migration: An assessment and a value-expectancy research model. In: *Jong, G.F. de, en R.W. Gardner (eds.), Migration decision making. Multidisciplinary approaches to microlevel studies in developed and developing countries*, blz. 13–58. Pergamon Press, New York.
- Kam, G. de (2007). Grondbeleid belangrijk fundament onder prestatieafspraken, *B&G juli/augustus 2007 (jrg 34) pp 18-22*
- Kam, G. de (2008) 'Wijken van waarde: van fundament naar praktijk', Radboud Universiteit Nijmegen.
- Kremers, J.J.M. (september 2008). *Van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggestuurde woningmarkt*. Advies Aanbodzijde Woningmarkt en Financiering Woningbouw, Den Haag.
- Lai, L.W.C. & C.W.Y. Hung (2008). The inner logic of the Coase Theorem and a Coasian Planning Research Agenda. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 35 (2), 207-226
- Leuvensteijn, van, M., V. Shestalova, (2006), *Investeringsprikkels voor woningcorporaties*, CPB Document 112.
- Mankiw, N.G. (2001), *Principles of Economics*, Fort Worth: The Dryden Press, 2^e editie
- McFadden, D.(1974) Conditional logit analysis of qualitative choice behavior. in: *P. C. Zarembka (Ed.) Frontiers in Econometrics*. Academic Press, New York and London.
- Meen, G. (2002), The Time-Series Behavior of House Prices: A Transatlantic Divide?, *Journal of Housing Economics* 11,1-23.
- Miles, M.E., G. Berens, M.A. Weiss (2000). *Real Estate Development; principles and process*, Third Edition, Urban Land Institute, Washington
- Morris, T. and Wood, S. (1991). *Testing the Survey Method: Continuity and Change in British Industrial Relations*. *Work, Employment and Society*, 5(2): 259-282.
- Needham, B.(2006). *Planning, law and economics; the rules we make for using land*. London; Routledge.
- Needham, B. (2007). *Dutch land use planning. Planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice*. Den Haag: SdU Uitgevers
- Needham, B. & Segeren, A. (2005). *An Institutional Analysis of land Markets*. Den Haag.
- North, D.C. (1991) Institutions, *The Journal of Economic perspectives*, 5 (1).
- Nozeman, E.F. (2008). *Praktijk is dominant*, PropertyNL, nr. 9, pp. 53-57.

- NVB (2009). NVB Thermometer koopwoningen 2009. Voorburg: NVB.
- Oude Veldhuis, M.C., D.A. Rompelman & J. Fokkema (2000). *Neprom 1974-2000. Werken aan ruimtelijke ontwikkeling*. Voorburg: Neprom.
- Pigou, A. C. (1932). *The Economics of Welfare*, 4th edition, Londen
- Priemus, H. (2000), *Levensloopbestendig wonen in Europees perspectief*, Delft University Press.
- Provincie Noord-Brabant, (2002). *Brabant in balans, Streekplan Noord-Brabant*, Den Bosch .
- Provincie Noord-Brabant, (2008). *Eindreportage 'Pilot bouwen binnen strakke contouren'*, Den Bosch.
- Provincie Noord-Brabant, (2008b). *Bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant*, Den Bosch.
- Provincie Noord-Brabant, (2010a). *Voortgangsreportage Wonen 2009, Breda – Tilburg*, Den Bosch.
- Provincie Noord-Brabant, (2010b). *Voortgangsrapportage wonen 2010, RRO West-Brabant*, Den Bosch.
- Provincie Noord-Brabant, (2010c). *Voortgangsreportage Wonen 2010, regio Zuidoost-Brabant*, Den Bosch.
- Rigo (2009). *Gemeentelijk grondprijsbeleid en woningproductie in recessietijd*, in opdracht van vereniging eigen huis, Amsterdam.
- Rijkers, M. & Westelaken, J. (2009). *Feiten in beeld, deel 2: Brabant en de Brabantse bevolking*, PON, kennis in uitvoering, in opdracht van de provincie Noord-Brabant, Den Bosch.
- Saunders, M. et al. (2008), *Methoden en technieken van onderzoek*. Pearson Education, Amsterdam, vierde editie
- Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*, Nai uitgevers, Rotterdam.
- Segeren, A., B. Needham & J. Groen (2005). *De markt doorgrond, Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*. RPB, Den Haag
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming – Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, eerste druk, Den Haag.
- Van der Krabben, E. (2010). *A property rights approach to externality problems: planning based on compensation rules*, Urban Studies.
- Van der Krabben, E. & Buitelaar, E. (2009) *Industrial land and property markets: market processes, market institutions and market outcomes: The Dutch case*. Working paper.

- Verhage, R. (2002), *Local policy for housing development*. European experiences, Aldershot: Ashgate.
- Verschuren, P. & H. Doorewaard (2007). *Het Ontwerpen van een Onderzoek*. Utrecht: LEMMA.
- VNG (2007). *Van woonvisie tot prestatieafspraken*. Handreiking van Vereniging van Gemeenten, Nai uitgevers, Rotterdam.
- Visser, P. & F. van Dam (2006), *De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau
- VROM (2006). *Nota Ruimte, Uitvoeringsagenda ruimte 2006*. Ministerie van VROM, Den Haag.
- VROM(2009). *Woningcorporaties*, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Wassenberg, FAG & Kempen, R van (2004). Hoogbouw in Europa. *Rooilijn*, 37(9), 420-425.
- Webster, C. J. & Lai, L. W. C. (2003) Property rights, planning and markets: managing spontaneous cities. Edward Elgar, Cheltenham (UK) / Northampton (MA, USA).
- Williamson, O.E. (1998). *Transaction Cost Economics: How it Works. Where it is Headed*, De Economist 146(1)
- Yin, R.K. (1994). *Case study research design and methods*. Thousand Oaks, CA [etc.]: Sage.

Internet

- ABF Research (2011). Primos online, url: <http://primos.abfresearch.nl/>
- CBS (2011). Statline, Centraal Bureau voor Statistiek, url: <http://statline.cbs.nl>, meerdere malen geraadpleegd.
- Dam, van F. (2006). De prijs van de plek De invloed van de woonomgeving op de woningprijs, presentatie, url: <http://www.zowilikwonen.nl/viewer/file.aspx?FileInfoID=830>, geraadpleegd op 18 september, 2010
- de Volkskrant (2009). Verkoop woningen hard omlaag, (11-03-2009), url: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2680/Economie/article/detail/319910/2009/03/11/Verkoop-woningen-hard-omlaag.dhtml>, geraadpleegd op 13 februari 2011.
- ESB (2009). Nobelprijs voor de transaktiekostentheorie, url: http://esbonline.sdu.nl/esb/images/650niesten_tcm445-532135.pdf, geraadpleegd op 14 mei, 2011
- Huizenzoeker.nl (2010) url: www.huizenzoeker.nl, geraadpleegd op 18 december, 2010.

- NVM (2010). Herstel woningmarkt laat op zich wachten, url: <http://nieuws.nvm.nl/wonen/nieuws/2010/20101007woningmarktq3.aspx>, geraadpleegd op 13 februari 2011.
- SER (1989). Advies Volkshuisvesting. url: http://www.ser.nl/~media/DB_Adviezen/1980_1989/1989/b09861.ashx, geraadpleegd op 12 december, 2010.
- Sociale Atlas Brabant (2010), url: <http://pon.databank.nl/>, meerdere malen geraadpleegd.
- wetten.overheid.nl, geraadpleegd op 12 mei, 2011.
- www.kadaster.nl. geraadpleegd op 24 maart, 2011
- www.dewro.nl, geraadpleegd op 12 mei, 2011.
- www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving, meerdere malen geraadpleegd.

Gesprekken

- Agtmaal, J. van, ontwikkelaar in Halderberge, interview gehouden op 7 december 2010.
- Beerens, F., beleidsmedewerker gemeente Oisterwijk, interview gehouden op 18 mei 2010.
- Eck, N. van, beleidsmedewerker gemeente Halderberge, interview gehouden op 3 juni 2010.
- Heuvelink, T., beleidsmedewerker gemeente Bladel, interview gehouden op 3 mei 2010.
- Hoogendorp, M. ontwikkelaar in Bladel, interview gehouden op 17 november 2010.
- Kievit, J. de, medewerker BRO, meerdere malen in 2010.
- Timmermans, W., medewerker woningcorporatie 'de Zaligheden' in Bladel, interview gehouden op 3 mei 2010.
- Weegen, E. van der, ontwikkelaar in Oisterwijk, interview gehouden op 4 april 2011.