

# De baten en kosten van ruimtelijk beleid en de relatie met het woningaanbod

Jan Schuur



### **Baten en kosten van ruimtelijk beleid en de relatie met het woningaanbod**

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Den Haag/Bilthoven, 2010

Contact: [jan.schuur@pbl.nl](mailto:jan.schuur@pbl.nl)

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:  
Planbureau voor de Leefomgeving, de titel van de publicatie en het jaartal.

Het Planbureau voor de Leefomgeving is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

#### Planbureau voor de Leefomgeving

Vestiging Den Haag

Postbus 30314

2500 GH Den Haag

T 070 3288700

F 070 3288799

E: [info@pbl.nl](mailto:info@pbl.nl)

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

Vestiging Bilthoven

Postbus 303

3720 AH Bilthoven

T 030-2742745

F 030-2744479

# Inhoud

- **Samenvatting en conclusies** 4
  - Ruimtelijke ordening omvat nationaal, regionaal en sectoraal beleid 4
  - Legitimiteit van de ruimtelijke ordening 4
  - Kosten en baten van de ruimtelijke ordening 5
  - De effecten van de ruimtelijke ordening op de woningmarkt 5
  - Conclusie 5
  - Rol van het PBL 5
  
- **De baten en kosten van ruimtelijk beleid en de relatie met het woningaanbod** 6
  - Inleiding 6
  - Argumenten voor beleid 6
  - De economische ratio van ruimtelijk beleid 7
  - Kosten en baten van ruimtelijk beleid 9
  - Ruimtelijk beleid en de woningmarkt 11
  - Conclusie 13
  
- **Literatuur** 15

# Samenvatting en conclusies

Sommige economen stellen dat het beleid voor ruimtelijke ordening het woningaanbod belemmert en daardoor hoge maatschappelijke kosten tot gevolg heeft. Genoemd wordt een bedrag van 3 miljard euro per jaar (Besseling et al., 2008). Daardoor rijst de vraag wat het nut van ruimtelijke ordening is. Deze notitie verkent het antwoord op deze vraag.

De algemene vraag wordt uiteengelegd in verschillende deelvragen. Om te beginnen moeten we definiëren wat we onder ruimtelijke ordening verstaan. Daarna volgen vragen die ingaan op nut en noodzaak. Zijn er goede redenen voor dit beleid? Wat kunnen we zeggen van de baten van dit beleid en hoe verhouden die zich tot de maatschappelijke kosten? Ten slotte zoomen we in op de vermeende welvaartskosten die via de woningmarkt ontstaan. Zijn die kosten wel toe te rekenen aan ruimtelijke ordening of zijn er ook andere oorzaken? In de beantwoording van deze vragen baseren we ons op dezelfde welvaartstheorie die ook de basis vormt voor de argumenten van de critici.

## Ruimtelijke ordening omvat nationaal, regionaal en sectoraal beleid

Ruimtelijke ordening lijkt te worden geassocieerd met nationale regelgeving op basis van rijksnota's voor de ruimtelijke ordening, op dit moment de Nota Ruimte. Maar de vormgeving van het ruimtegebruik is de resultante van veel sectoraal beleid en wordt vooral afgebakend door provincies en gemeenten. Ruimtelijke bouwrestricties komen ook voort uit regels die betrekking hebben op milieu-, geluid- en veiligheidsvoorschriften. De aanleg van infrastructuur, ook een overheidstaak, heeft eveneens een sterk effect op het ruimtegebruik. Wat hier ter discussie staat is dus veel meer dan de nationale ruimtelijke ordening en omvat ook grote delen van sectoraal en regionaal beleid.

## Legitimiteit van de ruimtelijke ordening

Overheidsbeleid is, volgens de welvaartstheorie, alleen verantwoord als er sprake is van marktfalen of van een onrechtvaardige verdeling van welvaart over de samenleving. Het blijkt dat het ruimtelijke orderingsbeleid inderdaad aan deze bezwaren tegemoet komt. Er is sprake van externe effecten, in de zin dat bouwen vaak ongunstige gevolgen heeft voor natuur, milieu, landschap en veiligheid: een schade die veel mensen raakt die niet betrokken zijn bij de grondtransactie. Het kan ook gaan om collectieve goederen als dijken, wegen, culturele voorzieningen en openbare ruimte, waarvan te weinig zou worden aangelegd als dit aan marktpartijen werd overgelaten. Het rendement dat private ondernemingen aan zulke ruimtelijke investeringen overhouden is klein in verhouding tot de maatschappelijke baten van deze voorzieningen voor hun omgeving, onder meer omdat *free riding* moeilijk is te voorkomen. Ook het verdelingsargument kan ruimtelijke orderingsbeleid legitimeren. De aanwijzing van locaties voor sociale huur gebeurt vaak met het oogmerk ook minder draagkrachtige burgers bij het stadscentrum of in het dorp te laten wonen. De uitgifte van grond voor bedrijventerreinen heeft vaak tot doel de bedrijven in de regio vast te houden, zodat er geen werkgelegenheid in de nabijheid verloren gaat. Ten slotte kan paternalisme een argument zijn voor ingrijpen in de grondmarkt. Door te verbieden dat er bij startbanen of in uiterwaarden gebouwd wordt, beschermt men de burger tegen zichzelf.

## Kosten en baten van de ruimtelijke ordening

Er zijn dus goede argumenten voor ruimtelijkeorderingsbeleid en dus voor het in enige mate beknootten van de vrije vestiging van burgers en ondernemers. Dit beleid levert grote maatschappelijke baten op. Maar hoeveel? En zijn de baten groter dan de kosten? Het antwoord op die deelvraag is helaas moeilijk te geven, omdat de baten van dit beleid moeilijk meetbaar zijn, laat staan in geld zijn uit te drukken. Het gaat immers om leefomgevingseffecten waar geen markten voor bestaan, zoals de aantasting van milieukwaliteit, landschapsschoon, veiligheid, natuur en gezondheid, of bijvoorbeeld van stedenbouwkundige kwaliteit. Het bepalen van de waarde van deze kwaliteiten vergt kennis van wat mensen er voor over hebben, als ze een vrije afweging konden maken in een wereld zonder marktfalen. Maar zo'n wereld hebben we nooit gekend. Er worden vorderingen gemaakt bij de ontwikkeling van indirecte waarderingmethoden en er zijn aanwijzingen dat ook de baten een orde van grootte van miljarden kunnen hebben. Maar de 'zachte effecten' van de ruimtelijke ordening maken dit beleid nog kwetsbaar voor analyses in financiële termen. Het uitvoeren van een integrale maatschappelijke kostenbatenanalyse van het gehele ruimtelijkeorderingsbeleid lijkt voorlopig nog een brug te ver. Dat neemt niet weg dat ruimtelijke ordening, net als ander beleid, gepaard gaat met maatschappelijke kosten en dat beleidskeuzes daarom goed onderbouwd moeten zijn.

## De effecten van de ruimtelijke ordening op de woningmarkt

De kritische economen uit de inleiding richten zich alleen op de kosten van de ruimtelijke ordening en wel in het bijzonder de welvaartskosten op de woningmarkt. We gaan hier niet in op de schatting van 3 miljard. Ook de auteurs erkennen dat het hier om een zeer grove schatting gaat. Maar zijn die kosten wel het gevolg van het ruimtelijkeorderingsbeleid? Uit een analyse van de beschikbare bouwgrond, regionale bouwplannen en de prijsontwikkeling in het Groene Hart komen aanwijzingen dat het ruimtelijkeorderingsbeleid minder restrictief is dan wordt gesuggereerd. Het is aannemelijk dat de achterblijvende productie op de woningmarkt, de oorzaak van het genoemde welvaartsverlies, ook samenhangt met het woningmarktbeleid, met de decentralisatie van het Rijksbeleid en met de structuur van de bouwmarkt. Helaas ontbreekt het nog aan kennis en gegevens om de bijdrage van deze factoren precies te ontrafelen.

## Conclusie

Ruimtelijke ordening kan vanuit de welvaartstheorie verantwoord worden en voldoet dus aan een maatschappelijke behoefte. Maar de kennis van de complexe effecten van dit beleid op andere markten en beleidsterreinen is nog beperkt. De omvang en causale samenhang van veel effecten is moeilijk te bepalen. Dat geldt ook voor de juiste monetaire waarde van deze effecten. Een integrale analyse van de maatschappelijke kosten en baten, die naast de vermeende welvaartskosten van de ruimtelijke ordening op de woningmarkt ook de baten voor de leefomgeving zou aantonen, is daardoor nog een te grote opgave. Rest de vraag of het wel de ruimtelijke ordening is die zo'n groot welvaartsverlies op de woningmarkt veroorzaakt. Er zijn aanwijzingen dat andere factoren ook een grote rol spelen bij de achterblijvende woningproductie. In dat geval is een kosten-batenanalyse van het ruimtelijkeorderingsbeleid voor het debat over de woningmarkt ook niet nodig.

## Rol van het PBL

Het PBL wil de relatie tussen bouwgrond en woningproductie graag verder onderzoeken. Het planbureau ziet voor zichzelf ook een rol weggelegd bij de analyse van andere effecten van ruimtelijk beleid. Daarin werkt het graag samen met andere onderzoeksinstellingen, met name met het CPB.

# De baten en kosten van ruimtelijk beleid en de relatie met het woningaanbod

## Inleiding

Sommige economen stellen dat het ruimtelijk beleid het woningaanbod belemmert en daardoor hoge maatschappelijke kosten tot gevolg heeft. Genoemd wordt een bedrag van 3 miljard euro per jaar (Besseling et al., 2008). Daardoor rijst de vraag wat het nut van ruimtelijke ordening is. Deze notitie verkent het antwoord op deze vraag.

In de afgelopen jaren is een serie publicaties verschenen van CPB, EIB, VU en SEO waarin wordt betoogd dat het restrictieve ruimtelijkeorderingsbeleid overheden en burgers op zulke hoge kosten jaagt dat dit beleid maatschappelijk niet meer rendabel is. Dit beleid beperkt nieuwe bouwlocaties, zodat het woningaanbod niet goed kan reageren op de stijgende vraag. Als gevolg daarvan stijgen de prijzen meer dan de bouwkosten en leiden kostbare woningmarktinstrumenten als huurtoeslagen en hypotheekrenteaftrek vooral tot prijsstijgingen die bij de eigenaren terechtkomen. Het woningmarktbeleid is daardoor ineffectief en heeft zelfs een ongewenste herverdeling van inkomen en woonruimte tot gevolg, aldus de auteurs. Gesuggereerd wordt dat de maatschappelijke kosten van dit beleid liggen in de orde van 3 miljard euro (Besseling et al., 2008). Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (mkba) zou de meerwaarde van dit beleid moeten onderbouwen (Van Hoek, 2009).

Impliciet staat hier de nationale ruimtelijke ordening ter discussie. Waarom hebben we eigenlijk ruimtelijke ordening en wat is de meerwaarde daarvan? In deze notitie komen de volgende vragen aan de orde.

1. Wat is ruimtelijk beleid precies en wat is de economische ratio van dit beleid?
2. Waaruit bestaan de maatschappelijke baten en kosten van ruimtelijke plannen en is een mkba toepasbaar?
3. Kunnen de maatschappelijke kosten van de aanbodbelemmeringen op de woningmarkt inderdaad toegerekend worden aan dit beleid?

## Argumenten voor beleid

Neoklassieke economische theorie gaat ervan uit dat markten onder bepaalde voorwaarden de instituties zijn die leiden tot een optimale verdeling van een schaars goed over de samenleving. Als markten goed zijn georganiseerd, leiden de vrijwillige transacties die daar plaatsvinden samen tot de hoogst bereikbare welvaart in een samenleving. Markten vormen daardoor een beter coördinatiemechanisme voor de behoeften in een samenleving dan bijvoorbeeld centrale planning door een overheid (Arrow en Debreu, 1954; Debreu, 1972).

### Voorwaarden voor een overheidsrol

De welvaartstheorie van economen noemt een aantal voorwaarden waaronder een overheid toch in een markt mag ingrijpen. Een belangrijke reden is het bestaan van *externe effecten*: dus als de transactie tussen twee marktpartijen ook gevolgen heeft voor derden in de samenleving. Verder kan onbegrensde marktwerking leiden tot een door velen als onrechtvaardig beschouwde *verdeling* van de welvaart in de samenleving (grote verschillen tussen arm en rijk). Een derde reden is het bestaan van *collectieve goederen*: zaken waarvan het gebruik door de een niet ten koste gaat van dat door de ander en waar partijen die er niet voor willen betalen moeilijk van kunnen worden uitgesloten (niet-uitsluitbaarheid en non-rivaliteit; denk aan een dijk). Daardoor zal er via de markt te weinig van worden aangeboden. Verder wordt het argument van *paternalisme* genoemd: een overheid moet sommige burgers tegen zichzelf beschermen, bijvoorbeeld door drugs te verbieden (Stiglitz, 1988). Deze en andere vormen van 'marktfalen' leiden tot een verdeling van goederen (zoals dijken en drugs), die niet optimaal is voor de nationale welvaart.

In zulke gevallen is het volgens de theorie verantwoord dat overheden de marktwerking 'bijsturen'. Dat kan via wetgeving, via belastingen en subsidies, of door als overheid zelf in betreffende goederen te voorzien. Er zijn echter grenzen aan dit overheidsingrijpen: ook beleid heeft kosten en ongewenste effecten en die kunnen zelfs schadelijker zijn dan het probleem dat opgelost moet worden. Overheden zijn

maar in beperkte mate op de hoogte van de behoeften van burgers en de waarde die bevrediging voor hen heeft, zodat beleidsmaatregelen makkelijk te licht, te zwaar of te weinig gedifferentieerd kunnen zijn. Verder kunnen er onvoorziene gedragsreacties en ongewenste bijwerkingen van dit beleid optreden. Ook het beleid zelf kan zeer kostbaar zijn, bijvoorbeeld omdat controles en sanctiemiddelen nodig zijn. Een voorbeeld van overheidsfalen is de subsidiëring van huizenkopers zonder dat voldoende aanbod van koopwoningen kan worden gerealiseerd. Subsidiëring resulteert dan niet zozeer in een passend woningaanbod als wel in een opwaartse druk op de huizenprijzen (SER, 2010). De maatschappelijke kosten van het overheidsingrijpen moeten dus steeds worden afgewogen tegen die van het falen van de markt.

In de praktijk blijkt er vrijwel altijd sprake te zijn van markt-falen, zodat een rol voor overheden inderdaad valt te legitimeren (Greenwald en Stiglitz, 1986). Maar het is de vraag of overheden hun rol wel zo vervullen dat de samenleving beter af is en of dit tot een betere verdeling van de betreffende goederen leidt.

### De grondmarkt

Een markt waar overheden al zeer lang en fundamenteel ingrijpen, is de *grondmarkt*. Eigenaren van de grond zijn niet vrij om met hun bezit te doen wat zij willen. Zij zijn gebonden aan het bestemmingsplan van de gemeente, dat vastlegt wat er met de grond mag gebeuren. Het is dus logisch dat er vragen rijzen of dit ingrijpen wel legitiem is en of het middel niet erger is dan de kwaal. Vooral omdat de maatschappelijke kosten wel eens hoog kunnen zijn (Besseling et al., 2008).

### De economische ratio van ruimtelijk beleid

Grondgebruik is eigenlijk nooit vrij geweest. Al in de Middeleeuwen bestonden voorschriften voor waterafvoer en dijkenbouw, landgebruik en bouw van opstallen die hun sporen in het landschap achterlieten. Het verbod om rondom de stadsmuren te bouwen was een vroege vorm van compacte stadbeleid. Landheren en stadsbesturen zorgden voor voorzieningen als landwegen en waterwegen en verplichtten private eigenaren daaraan mee te werken. Ook toen ging het al om externe effecten (overstromingsgevaar) en collectieve goederen (infrastructuur). Door gericht verlenen van markt-, stads- en tolrechten werd de regionaal-economische ontwikkeling bevorderd. Door eeuwen van sturing is het moeilijk een beeld te krijgen van het Nederland dat ontstaan zou zijn zonder dit 'ruimtelijk beleid'.

Er is ook tegenwoordig overheidsbeleid dat ingrijpt op de grondmarkt en effect heeft op het gebruik van de ruimte. We beperken het begrip 'ruimtelijk beleid' hier tot beleid dat deze beïnvloeding van het grondgebruik daadwerkelijk als doel heeft en laten maatregelen waarbij deze ruimtelijke effecten slechts een neveneffect zijn, buiten beschouwing. We kunnen het ruimtelijk beleid dan globaal indelen in regelgeving, investeringen en prijsbeleid. Bij elk van deze vormen van ruimtelijk beleid moet de vraag gesteld worden of overheidsingrijpen legitiem is.

### Regelgeving

Bij *regelgeving* worden bepaalde vormen van grondgebruik verboden en kunnen er kwaliteitsvoorschriften gelden voor het gebruik dat wel is toegestaan. Dit gebeurt niet alleen via het bestemmingsplan dat bouwvergunningen reguleert, maar ook via milieuwetgeving, veiligheidsbeleid en bijvoorbeeld bouwvoorschriften. Voorbeelden zijn de gemeentelijke bouwverordening, het Bouwbesluit (beide voortvloeiend uit de Woningwet), de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Waterwet, de Monumentenwet, de Luchtvaartwet en de Wet Geluidhinder. Het gaat dus om meer dan ruimtelijke ordening via het bestemmingsplan. Al deze regelgeving beperkt de eigenaar van de grond in zijn ontwikkelmogelijkheden, maar beschermt hem tegen nabije ontwikkelingen die zijn plannen kunnen storen. Deze beperking van de keuzevrijheid van private partijen remt de door hen gewenste ontwikkeling van die locatie en gaat dus gepaard met maatschappelijke kosten. Die ontwikkelingen vinden noodgedwongen plaats op andere, voor deze partijen minder optimale locaties en met een voor hen mindere kwaliteit.

Daar staan maatschappelijke baten tegenover: de ontwikkelingen die wel plaatsvinden worden beschermd tegen externe effecten en kunnen dus een groter volume en een betere kwaliteit bereiken dan anders het geval was. In het algemeen gaat het om publieke waarden als leefbaarheid in binnensteden, vermindering van hinder door stank, lawaai en onveiligheid, het behoud van natuur en open ruimte, cultuurhistorische waarde en om de esthetische kwaliteit van stedenbouw en landschap. Deze waarden komen in het gedrang als grondmarkt en bouw niet gereguleerd zouden zijn. Daarnaast speelt bij regelgeving het argument van paternalisme: burgers worden tegen zichzelf beschermd door het wonen in uiterwaarden of bij een vliegveld te verbieden.

### Investeringsbeleid

Een tweede vorm van sturing van het grondgebruik betreft het *investeringsbeleid* van de overheid (CPB, 1999). Voor een groot aantal voorzieningen verzorgen overheden het aanbod. Deze voorzieningen beïnvloeden doelbewust de ruimtelijke structuur en kunnen daardoor ontwikkelingen op de ene plaats bevorderen en op de andere plaats afremmen. Het argument voor deze prominente rol van de overheid is dat het hier om collectieve goederen gaat, waar de markt dus te weinig in zou voorzien. De infrastructuur voor weg-, water-, spoor- en luchtverkeer vormt een duidelijk voorbeeld van deze investeringen, maar ook publieke instellingen op het gebied van medische zorg, onderwijs en cultuur vallen daaronder. Verder hebben overheden traditioneel een verantwoordelijkheid voor het beheer van de openbare ruimte en de herstructurering van woonwijken en bedrijventerreinen. Zelfs open ruimte kan via een publieke aankoop van grond gerealiseerd worden: denk aan stadsparken en pleinen, en buiten de stad aan militaire oefenterreinen, de Ecologische Hoofdstructuur en aan inpoldering. Bij sommige investeringsregelingen gaat het om de samenhang tussen verschillende functies. Dat geldt onder meer voor publieke, gebiedsgebonden investeringen in het kader van het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS), het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV), het Budget investeringen ruimtelijke kwaliteit (BIRK), de Sleutelprojecten en het Nota Ruimte-budget. Sleutelprojecten en Nota Ruimteprojecten

werden van rijkswege medegefinancierd om een integrale ontwikkeling te stimuleren, zodat de economische en de leefomgevingskwaliteit van de locatie verbetert. Met al deze investeringen beïnvloeden overheden de aantrekkingskracht van een locatie en stimuleren daar private investeringen. De meeste van deze voorbeelden beschouwt men in Nederland als een traditionele overheidstaak. Het is echter de vraag of het wel altijd gaat om collectieve goederen en marktpartijen niet beter in de behoefte aan deze voorzieningen zouden kunnen voorzien.

Bij sommige publieke investeringen speelt ook het verdelingsargument een rol. Dat geldt bijvoorbeeld voor de investeringen in de sociale huursector en in zekere zin ook voor cultuur- en onderwijsvoorzieningen. In een vrije, ongereguleerde markt zouden deze voorzieningen niet voor alle lagen van de bevolking voldoende beschikbaar zijn. Het systeem van erfpacht heeft ook die herverdelingsfunctie: de overheid houdt het bezit over de grond, zodat de waardestijging van een gebied aan de gemeenschap toevalt en niet alleen aan de toevallige eigenaren.<sup>1</sup>

### Prijsbeleid

*Prijsbeleid* is een derde vorm van ingrijpen op de grondmarkt (CPB, 1999). Het gaat daarbij om belastingen en subsidies die de prijs van grond en vastgoed kunstmatig aanpassen, zodat bepaalde ontwikkelingen gestimuleerd of ontmoedigd worden. Een directe grondbelasting met dat doel kennen we niet in Nederland. Een voorbeeld is de ‘open ruimte heffing’ die een alternatief zou kunnen zijn voor de huidige regelgeving die de open ruimte beschermt. Deze zou kunnen variëren met de geschatte landschappelijke kosten van het bebouwen van een locatie. Dat is vanuit economisch oogpunt efficiënter: ontwikkeling blijft mogelijk en de externe effecten zijn geïnternaliseerd (in de prijs verwerkt). De mooiste plekken van het land zijn nog steeds beschikbaar voor wie bereid is de benadeelden te compenseren.

Prijsbeleid in de vorm van subsidiëring komt wel voor. Bij nieuwe uitleglocaties verwerven gemeenten meestal de grond om die bouwrijp te maken. Bij doorverkoop van deze grond worden wel eens lagere prijzen dan de marktprijzen in rekening gebracht om bepaalde ontwikkelingen te begunstigen. Dat geldt bijvoorbeeld voor bedrijventerreinen waar de kavelprijzen lager zijn dan op soortgelijke woningbouwlocaties (PBL, 2009). Een gemeente kan hiervoor kiezen omdat ze bijvoorbeeld de werkgelegenheid wil stimuleren. Doorgaans komt die werkgelegenheid echter uit een buurgemeente en draagt dit beleid niet bij aan de welvaart van het land als geheel. Ook sociale woningbouw op binnenstedelijke locaties wordt soms op deze wijze bevorderd. Hiermee wil de gemeente ook minder welvarende burgers de kans geven om op de betere locaties te kunnen wonen. De mogelijkheden om door middel van heffingen en subsidies de gewenste ruimtelijke allocatie te bereiken, zijn echter beperkt (CPB, 1999). Oorzaken zijn onder andere de agglomeratie- en schaal-effecten, monopolieposities van grondeigenaren, heterogeniteit van grond, het gebrek aan kennis van gedragsreacties van grondeigenaren en het niet-verplaatsbaar zijn van grond.

Het ruimtelijke effect van deze sturing via regelgeving, publieke investeringen en prijsbeleid is groot. Vrijwel alle

private investeringen worden beïnvloed: niet alleen het programma van investeringen, maar ook de locatie en het tijdstip van ontwikkeling. Beleidsbeslissingen in het verleden hebben via padafhankelijkheid nog decennia, soms zelfs eeuwen effect. Zo'n ingrijpende sturing van private investeringen is in theorie alleen verantwoord als er voldoende inzicht is in hoe het maatschappelijke rendement van investeringen samenhangt met de locatie. Met andere woorden, als overheden weten waar welke investering het best is voor de samenleving. Als dat niet zo is, en de ruimtelijke visie op basis waarvan een overheid ingrijpt onvoldoende onderbouwd kan worden, bestaat het risico dat het ruimtelijk beleid de samenleving per saldo schade berokkent. Het middel is dan erger dan de kwaal. In het algemeen is dat echter moeilijk empirisch vast te stellen.

### Verschillende overheden en beleidssectoren

In de praktijk gaat het niet om de overheid, maar om verschillende overheden. Sturing van het grondgebruik gebeurt op verschillende niveaus. Het bestemmingsplan van de gemeente is het juridische kader voor grondeigenaren die een bouwvergunning wensen. Provincie en Rijk hebben daar wel invloed op. Hoewel in sommige gevallen door het Rijk op locatieniveau werd gepland, met name in de Vinex, blijft het ruimtelijk beleid op hogere bestuurslagen beperkt tot algemene richtlijnen. Sinds de Nota Ruimte is er nadrukkelijk voor decentralisatie gekozen. Het is dus vooral de gemeente die locaties aanwijst en afbakent. Burgers, maatschappelijke organisaties en marktpartijen zijn daar nadrukkelijk bij betrokken. Maar ook Europese richtlijnen hebben een toenemende invloed, bijvoorbeeld via Natura 2000-gebieden en fijnstofnormen. De invloed van nationale ruimtelijke regelgeving laat zich voor een specifieke locatie moeilijk vaststellen.

Deze ruimtelijke sturing gebeurt ook niet alleen vanuit een beleidsdienst of portefeuille Ruimte, maar ook vanuit beleidsonderdelen die sectoraal georiënteerd zijn. Op nationaal niveau vindt bijvoorbeeld ook veel ruimtelijke structurering plaats via het grotestedenbeleid en het woningmarktbeleid (WWI), het ruimtelijk-economisch beleid (EZ), het landbouw- en natuurbeleid (LNV), het milieubeleid (VROM) en natuurlijk het mobiliteitsbeleid (V&W). Nationale structuurvisies zijn interdepartementale producten en ook de afstemming van concrete ruimtelijke investeringsprojecten gebeurt steeds meer in interdepartementaal verband, met name in het kader van het MIRT.

### Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat ruimtelijke sturing op de grondmarkt bestaat uit een complex geheel van regelgeving, investeringen en prijsbeleid en veel verder gaat dan restrictieve regelgeving ten aanzien van bouwvergunningen, het zogenaamde *restrictieve beleid*. Soms verbieden overheden private investeringen, maar even vaak sturen en geleiden ze deze en bevorderen juist de schaal en de kwaliteit ervan. Op nationaal niveau gebeurt deze sturing op hoofdlijnen en vanuit verschillende departementen, niet alleen door de portefeuillehouder Ruimte (VROM). De concrete uitwerking van dit beleid gebeurt vooral op gemeentelijk niveau, voor een deel met middelen die het Rijk ter beschikking stelt. Burgers en andere private partijen zijn daarbij betrokken. Overheden bouwen



ook zelf en veranderen zo de ruimtelijke structuur en het rendement van private investeringen. Deze sturing heeft de plattegrond van Nederland sterk bepaald en het is onduidelijk hoe Nederland er zonder dit beleid uitgezien zou hebben. Er zijn goede economische redenen voor deze sturing, hoewel deze bij ruimtelijke visies en concrete beleidsmaatregelen niet altijd expliciet worden gemaakt. Deze liggen in de bestrijding van externe effecten, het leveren van publieke goederen, paternalisme en het voorkomen van onrechtvaardig geachte verdelingseffecten.

### Kosten en baten van ruimtelijk beleid

De sturing op de grondmarkt belemmert spontane marktprocessen en laat dus economische potentie van grondeigenaren onbenut. Bedrijven en huishoudens vestigen zich op voor hen suboptimale locaties, wat gevolgen heeft voor pendelgedrag, arbeidsmarkt en productiviteit. Bovendien gaat deze sturing ten koste van publieke middelen. Ook al levert dit overheidsingrijpen duidelijke baten op, het moet nog blijken of deze opwegen tegen de maatschappelijke kosten. Hoe zien die kosten en baten eruit?

#### Kosten en baten

De effecten van rantsoenering van bouwgrond en de stimulering van ontwikkelingen elders kunnen allerlei vormen aannemen (IBO, 2005). De grondproductie- en bouwkosten lopen op, omdat de grondprijs toeneemt en hogere dichtheden de bouw en ontwikkeling kostbaarder maken. De vastgoedprijzen groeien evenredig mee, terwijl de locatiekeuzevrijheid en de kwaliteit van het vastgoed juist afnemen, bijvoorbeeld op de woningmarkt. Verdichting kan ook leiden tot een verminderde leefomgevingskwaliteit door minder wijkgroen en meer blootstelling aan onveiligheid, lawaai en milieuvervuiling. Ondernemingen hebben minder uitbreidingsruimte en minder keuze in hun vestigingsplaats: dat kan een beperking van hun productiviteit tot gevolg hebben en dus een lagere regionaal-economische groei. Deze effecten hebben een herverdeling van inkomens en een welvaartsverlies voor de samenleving als geheel tot gevolg.

Daar staan baten tegenover (IBO, 2005; Geurs, 2006; MNP, 2007; Van der Wouden, 2009). In eerste instantie zal de groot-schalige open ruimte tussen steden minder afnemen dan zonder dit beleid. Bijzondere landschappen en vergezichten blijven zo bewaard en ook de ruimte voor flora en fauna blijft gespaard. De (overwegend publieke) kosten van infrastructuur en openbaar vervoer zullen door schaafeffecten minder snel groeien. Bundeling, bijvoorbeeld van kantoren bij stations, kan tot gevolg hebben dat forenzen hun auto laten staan en meer gebruik gaan maken van het openbaar vervoer. Dat is beter voor het milieu en voor de verkeersveiligheid en het leidt tot minder congestie. Ook de bereikbaarheid van mogelijke bestemmingen zal bij bundeling van activiteiten toenemen.

Over de omvang van deze kosten en baten bestaat discussie. Veel effecten zijn moeilijk meetbaar en te onderscheiden van die van ander leefomgevingsbeleid. Daarnaast zijn ook de herverdelingseffecten van restrictief ruimtelijkeordeningsbeleid van belang. Dit beleid segmenteert de grondmarkt en

de geografische ruimte in delen waartussen de ontwikkel-mogelijkheden variëren. Publieke investeringen en grondsubsidies verscherpen dit onderscheid. Daardoor ontstaat een kunstmatige differentiatie in de waarde van grond die tot flinke verschillen kan leiden in de vermogens en de economische kansen van de eigenaren van die grond. Ook de effecten op de woningmarkt variëren tussen eigenaren, huurders en starters.

#### Monetarisering

De maatschappelijke kosten-batenanalyse (mkba) is een instrument dat kan helpen de balans tussen baten en kosten op te maken. De mkba inventariseert alle directe en indirecte effecten voor de Nederlandse samenleving, ook de toekomstige, en probeert ze via kwantificering en toekenning van een waarde vergelijkbaar te maken (te moneteriseren). De eerste ervaringen met mkba's van integrale gebiedsgerichte ontwikkelingen zijn opgedaan en er zijn inmiddels lessen getrokken (Verrips et al., 2009; Ecorys, 2009; CPB en PBL, 2010; Rijkswaterstaat, 2010), maar zo'n mkba blijft een complexe zaak. Veel baten van een gebiedsontwikkeling zijn nauwelijks te kwantificeren, laat staan te moneteriseren. Dat geldt voor de kwaliteit van natuur en landschap, het leefmilieu, de veiligheid, de stedenbouwkundige kwaliteit en voor veel aspecten van het economische agglomeratie-effect dat door ruimtelijk beleid gewonnen of verloren wordt. Veel van deze effecten hebben een grote invloed op de aantrekkingskracht van een locatie, een stad of een gebied, maar kennen geen markt en dus geen marktprijzen waarmee de waarde kan worden uitgedrukt. Bij effecten waar wel markten voor bestaan, worden vaak kengetallen gebruikt. Deze kengetallen zijn echter vaak niet gebiedsspecifiek, terwijl gebieden juist sterk kunnen verschillen, onder meer omdat markten voor vastgoed, arbeid en producten overwegend regionaal zijn.

Verder is het moeilijk om de meerwaarde van zo'n integrale gebiedsgerichte aanpak boven een sectorale benadering te bepalen: de kwaliteit van de inrichting van een gebied laat zich moeilijk in getallen vangen. Er bestaan talloze versterkende en verstorende effecten tussen nabije functies die in mkba's dienen te worden meegenomen, omdat zij de maatschappelijke welvaart beïnvloeden. Via hedonische prijsanalyses heeft men geprobeerd enkele van deze effecten voor de Nederlandse situatie in waarde uit te drukken. Dat gebeurt door te bepalen welke invloed deze effecten op de vastgoedprijzen hebben. In het algemeen blijkt dat omgevingsfactoren inderdaad een rol spelen in de prijs, maar die is klein in verhouding tot die van de kenmerken van het vastgoed zelf. Bij woningen zijn de kwaliteit van de woonomgeving en de bereikbaarheid van werkcentra belangrijke omgevingsfactoren (Visser en Van Dam, 2006). Van der Straaten en Rouwendal (2008) tonen voor bepaalde stadsregio's aan dat huizenkopers bereid zijn extra te betalen voor de nabijheid van groen. Openbare parken en privétuinen blijken daarbij uitwisselbaar te zijn. Ook Dekkers (2010) bevestigt het prijseffect van de nabijheid van groen, maar vindt geen effect van grootschalig groen op afstand. Hij stelt daarom vraagtekens bij ruimtelijk beleid waarbij kleinschalig groen in bebouwd gebied moet wijken voor grootschalige open ruimte elders. Daarnaast vindt hij een prijsverlagend effect van verschillende vormen van verkeerslawaai. Weterings et al. (2009) laat ten slotte zien dat ook de waarde

van kantoren wordt beïnvloed door de omgeving. Bedrijven blijken bereid meer te betalen voor kantooruimte in de buurt van veel andere kantoorpanden, maar juist minder als het om industriële of logistieke vestigingen gaat. Ook voorzieningen in de buurt, zoals winkels voor de dagelijkse boodschappen, horecagelegenheden en een park of plantsoen, hebben een licht positief effect op de huurprijzen.

Het onderzoek naar de prijseffecten van omgevingsfactoren beperkt zich nog tot bepaalde soorten vastgoed, bepaalde regio's en bepaalde factoren. Ook zijn er methodische beperkingen die de reikwijdte van conclusies en dus de bruikbaarheid in mkba's begrenzen. Een andere complicatie is dat de gebruikte rekenmodellen en kengetallen gebaseerd zijn op revealed preferences in een sterk gereguleerde markt. Het gedrag en de voorkeuren van burgers en ondernemers zouden er in een meer vrije grondmarkt, dus zonder allerlei vormen van ruimtelijk sturend beleid, wel eens anders uit kunnen zien. Dat geldt dus ook voor de kengetallen. Niettemin levert dit onderzoek een groeiend inzicht in de markteffecten van ruimtelijke inrichting.

Geurs et al. (2010) hebben geprobeerd de bereikbaarheidsbaten van een bepaalde ruimtelijke inrichting in waarde uit te drukken. Zij hebben laten zien dat de bereikbaarheidsbaten van een bepaalde vorm van bundelingsbeleid kunnen oplopen tot 1,5 miljard per jaar in 2040. De auteurs vergelijken een aangescherpt Nota Ruimtebeleid met een trendmatige ruimtelijke ontwikkeling (eveneens met enig beleid). Het aangescherpte beleid realiseert 50 procent van de nieuwbouwopgave in bestaand bebouwd gebied in plaats van de 25-40 procent waar de Nota Ruimte naar streeft; de rest van de opgave komt terecht in de bundelingsgebieden van de Nota Ruimte. Vervolgens schatten zij met een nieuwe methode de extra baten die ontstaan doordat bij een meer geconcentreerd verstedelijkingspatroon binnen dezelfde reistijd meer bestemmingen bereikbaar zijn. Als we alleen kijken naar bereikbaarheidseffecten, zien we dus al aanzienlijke baten, zelfs bij vergelijking van een milde en een strikte vorm van ruimtelijk beleid. De auteurs wijzen er overigens op dat hun onderzoek niets zegt over de maatschappelijke kosten van dit beleid en over de indirecte effecten op bijvoorbeeld arbeidsmarkt en woningmarkt. Bovendien zijn de investeringskosten van dit beleid ook erg hoog.

Het is duidelijk dat verstandig ruimtelijk beleid tot maatschappelijke baten kan leiden. Maar hoe zit het met de kosten? Naast de auteurs die in de inleiding al werden genoemd en wijzen op de hoge maatschappelijke kosten van de woningmarkteffecten, stelt ook Dekkers (2010) zich deze vraag. Hij evalueert het Groene Hart- en Rijksbufferzonebeleid en het Compacte stadbeleid en constateert dat beleidsmakers hun doelstellingen halen, maar weinig oog hebben voor de ongunstige neveneffecten. Het beleid is effectief, maar is een dergelijke inrichting van de Randstad vanuit welvaarts-economisch oogpunt wel optimaal?

Ruimtelijke keuzes op een hoog schaalniveau, bijvoorbeeld die van het Rijk, zijn nog niet echt aan een complete mkba onderworpen. Er is in het verleden wel geprobeerd om op Randstadniveau een mkba uit te voeren van verschillende verstedelijkingsopties. Ecorys bracht in 2004 twee

kengetallen mkba's (kkba's) uit waarin vier globale varianten van verstedelijking en daarmee samenhangende infrastructuurontwikkeling voor de Randstad met elkaar werden vergeleken (Ecorys-NEI, 2004a en 2004b). Bij deze kkba werd gekeken naar de effecten op de grondmarkt, de woningmarkt, de vervoersmarkt, de arbeidsmarkt en naar externe effecten (waar geen markt voor is). De variant waarin de verstedelijkingsopgave in geconcentreerde vorm in het Groene Hart werd geplaatst, kwam daar als beste uit, beter dan de geplande verstedelijking volgens de Nota Ruimte. Het bleek dat de vervoerseffecten doorslaggevend waren. Deze effecten bleken echter niet te deugen en dus geen betrouwbaar beeld te geven (Verrips et al., 2004).<sup>1</sup>

Een ander beeld van de baten en kosten van verstedelijkingsopties op bovenregionaal schaalniveau werd gegeven in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verstedelijking (IBO, 2005; Ecorys, 2005). Daar werd het bouwen van woningen binnen bestaand bebouwd gebied vergeleken met het bouwen op uitleglocaties. Feitelijk ging het dus om de meerwaarde van compacte verstedelijking (het bestaande beleid): hoe verhouden zich de extra kosten aan grondproductie en bouw zich tot de baten aan landschap en milieu? Om deze vraag te beantwoorden voerde men een stilistische kkba uit van twee locatietypen in zes regio's (ex-ante). Daarnaast deed men een ex-post analyse voor deze regio's. De uitkomsten van dit onderzoek waren anders voor de ex-post analyse dan voor de ex-ante analyse: in het verleden was verdichting maatschappelijk nog rendabel, maar in de toekomst zullen de baten van verdichting niet in alle regio's meer voldoende zijn, omdat dure locaties in productie genomen moeten worden. Het saldo van de kkba is echter relatief gering. Daarbij is een aantal leefomgevingseffecten in deze analyse nog pro memorie gebleven. Ecorys concludeerde dan ook dat de mkba methodiek in 2005 nog onvoldoende was ontwikkeld voor de toepassing op ruimtelijk beleid.

#### Een mkba van restrictief beleid?

In deze eerste pogingen tot mkba's van bovenregionale gebiedsontwikkelingen probeerde men te verkennen wat de meerwaarde is van algemene ruimtelijke beleidsconcepten als het bouwen in bestaand stedelijk gebied en verstedelijkingsvarianten voor de Randstad. Als we een stap verder gaan, kunnen we op deze manier in principe ook het gehele restrictieve beleid beoordelen. Naast de genoemde knelpunten bij mkba's van integrale gebiedsgerichte ontwikkelingen en ruimtelijke beleidsconcepten, dienen zich dan nog een paar methodische vragen aan.

Ten eerste: hoe bakenen we restrictief beleid af? Hoe onderscheiden we restrictief ruimtelijkeordeningsbeleid van al het andere beleid dat restricties oplegt aan locatiekeuze, programma, planning en vorm van bebouwing? Ook dit andere beleid structureert immers het ruimtegebruik. In eerste instantie zullen we onderscheid moeten maken tussen regelgeving voor bouwrechten en alle andere vormen van ruimtelijkeordeningsbeleid. Maar ook daarna worden ruimtelijke afwegingen nog beïnvloed door beleid op het terrein van de woningmarkt, de economie, verkeer en vervoer, landbouw, water, natuur en bijvoorbeeld milieu.

Ten tweede moeten we een manier vinden om de complexe samenhang tussen de effecten van dit beleid te analyseren. Ruimtelijk beleid heeft op de gehele samenleving betrekking en beïnvloedt vele regionale markten: niet alleen grondmarkten, maar ook de woningmarkten (via verhuisgedrag), de arbeidsmarkten (via bedrijfsmigratie), de vervoersmarkten (via pendel- en goederenvervoer) en de productenmarkt (via transportkosten). Een mkba van dit beleid moet rekening houden met doorwerking van dit beleid in deze markten, met de wisselwerking die er tussen deze markten bestaat, en met agglomeratie-effecten die door dit beleid veranderen. Dat kan met een ruimtelijk algemeen evenwichtsmodel dat deze markten bevat en pendel, migratie, werkloosheid, productie, consumptie en handel tussen en binnen de regio's verklaart. Het gedrag van de belangrijkste actoren binnen de economie wordt expliciet beschreven (Thissen et al., 2006). Het ontwikkelen van zo'n complex model is geen sinecure.

Ten derde zullen we moeten bepalen hoe ruimtelijke functies zich zonder locatiebeperkingen zouden ontwikkelen. Lopen de binnensteden leeg en het Groene Hart vol, of vindt er een meer genuanceerde verstedelijking plaats? Hoe reageren de woningmarkt, de arbeidsmarkt en ondernemingen op de nieuwe keuzevrijheid? Hoe gaan mobiliteitsstromen zich verleggen? Welke effecten heeft dit voor de economie? Uit onderzoek naar de woonvoorkeuren van burgers blijkt dat er geen grote vraag bestaat naar ruim en groen wonen op grote afstand van de stedelijke voorzieningen (Van Dam et al., 2003; MNP, 2004), zodat de uitdijning van het stedelijk gebied wellicht beperkt blijft. De omvang van de veranderingen is afhankelijk van de mate waarin het restrictieve beleid burgers en ondernemers dwingt af te wijken van hun werkelijke voorkeuren. Dat is moeilijk in te schatten in een wereld die sinds mensenheugenis door restrictief beleid is gevormd.

In een wereld zonder restrictief beleid zullen overheden waarschijnlijk nog steeds in collectieve goederen voorzien. Waarschijnlijk kiezen zij dan deels andere locaties voor infrastructuur, natuurontwikkeling of sleutelprojecten. Welke zouden dat zijn? Ook het volume van deze investeringen zal veranderen: sommige grote investeringen in landschap, voorzieningen en openbaar vervoer zijn zonder restrictief beleid immers minder effectief. Er zullen aannames gedaan moeten worden over dit investeringsbeleid.

Verder zal de locatiekeuze ook in een wereld zonder restrictief beleid nog lang bepaald worden door een ruimtelijk structuur die door decennia van dit beleid is gevormd: vastgoed is een voorraadmarkt met een lange levensduur. Deze padafhankelijkheid staat een zuivere vergelijking in de weg.

De maatschappelijke kostenbatenanalyse lijkt een geschikt instrument om de baten en kosten van ruimtelijke keuzes te benoemen, te kwantificeren en te vergelijken. De toepassing van kostenbatenanalyses van integrale gebiedsgerichte ontwikkelingen is echter nog in ontwikkeling. Op bovenregionaal niveau is de IBO Verstedelijking het belangrijkste voorbeeld, maar ook deze mkba had beperkingen. Gezien de moeilijkheden die er nog zijn bij de beoordeling van ruimtelijke investeringsprojecten en beleidsalternatieven en de complexe samenhang tussen de effecten, lijkt een mkba voor de

beoordeling van het restrictieve ruimtelijkeordeningsbeleid als geheel voorlopig nog een te grote opgave.

## Ruimtelijk beleid en de woningmarkt

Het voorgaande geeft nog geen antwoord op de vraag uit de inleiding: zijn de negatieve effecten op de woningmarkt van het ruimtelijkeordeningsbeleid zo groot, dat het beleid ter discussie zou moeten staan? Volgens economen, die dat beweren, beperkt het ruimtelijkeordeningsbeleid nieuwe bouwlocaties, zodat het woningaanbod niet goed kan reageren op de stijgende vraag en het woningmarktbeleid ineffectief is (o.a. Besseling et al., 2008). Ook bij de Brede Heroverweging Wonen suggereert men dit verband met ruimtelijke ordening (Werkgroep Brede Heroverweging Wonen, 2010). Een mkba van het ruimtelijkeordeningsbeleid zou de negatieve effecten op markten als de woningmarkt afzetten tegen de positieve effecten die samenhangen met de geplande ruimtelijke structuur, maar zo'n analyse is niet op korte termijn uitvoerbaar.

We kunnen hier evenmin ingaan op schatting van de maatschappelijke kosten van 3 miljard per jaar (Besseling et al., 2008). De auteurs geven zelf al aan dat het om een indicatieve schatting gaat onder een aantal strikte aannames en de bronnen waarnaar zij verwijzen, bevestigen dat. Deze schatting werd later tijdens de Brede Heroverweging bovendien nog eens gereduceerd tot 1-3 miljard per jaar. We laten dit bedrag voor wat het is en concentreren ons op de vraag: is het ruimtelijkeordeningsbeleid inderdaad de belangrijkste oorzaak voor de stijgende woningprijzen?

## De kritiek op het ruimtelijkeordeningsbeleid

De reële huizenprijzen zijn de laatste decennia in Nederland sterker gestegen dan de bouwkosten. Bouwen is dus winstgevender geworden en dit zou de nieuwbouw van woningen een impuls moeten geven. In de praktijk schiet de productie echter tekort om de gestegen woningvraag bij te benen en zijn kwantitatieve en kwalitatieve woningtekorten eerder regel dan uitzondering. Het woningaanbod in Nederland is 'prijsinelastisch'. De ramingen voor de prijselasticiteit lopen uiteen van 0,3 tot 0,65, afhankelijk van de vraag of men het aanbod afmeet aan verleende bouwvergunningen, woon-diensten of aan het aantal woningen op de huur- en koopmarkt (Swank et al., 2002; Koning et al., 2006; Vermeulen en Rouwendal, 2007). Een permanente prijsstijging van 1 procent leidt dus op den duur tot een 0,3 procent of 0,65 procent verhoging van het woningaanbod. Dit getal is lager dan in de meeste westerse landen, waar de elasticiteit boven de 1 ligt. Het gevolg is, dat een toenemende woningvraag vooral tot hogere huizenprijzen leidt.

Verschuivende auteurs stellen dat het ruimtelijkeordeningsbeleid een van de voornaamste oorzaken is (Hof et al., 2006; Vermeulen en Rouwendal, 2007; Vermeulen, 2008; Besseling et al., 2008; Van Hoek, 2009). Het rantsoeneren van bouwgrond maakt de grond duurder en doet door de toenemende intensivering van het grondgebruik de grondproductiekosten stijgen (IBO, 2005). Dat vertaalt zich ook in toenemende woningprijzen. Dit effect wordt nog versterkt doordat het woningaanbod niet reageert op deze prijsstijging (Vermeulen,

2008). De schaarste aan bouwgrond leidt volgens deze auteurs tot een aanbod dat slecht aansluit op de gewenste woonkwaliteit en niet op de locaties waar huishoudens het liefst willen wonen. Er wordt niet alleen te weinig gebouwd, maar ook neemt de kwaliteit van de voorraad maar mondjesmaat toe, treden er regionale verschillen in huizenprijzen en woonlasten op en creëren de prijschommelingen die het gevolg zijn van het starre aanbod onzekerheid voor huishoudens, wat weer doorwerkt op de rest van de economie. Het cumulatieve effect zou neerkomen op de vermeende maatschappelijke kosten van 3 miljard.

Bij deze redenering moeten een paar kanttekeningen geplaatst worden. Ten eerste gaat het alleen over de vermeende kosten van het ruimtelijkeordeningsbeleid. Daar staan de baten tegenover die samenhangen met de doelstellingen van dit beleid: baten aan open ruimte, natuur, waterveiligheid, bereikbaarheid en bijvoorbeeld milieu (Ministerie van VROM, 2004). Omdat deze baten moeilijk in geld zijn uit te drukken, is onduidelijk hoe een integrale afweging tussen baten en kosten zou uitvallen. Maar deze baten kunnen wel groot zijn. Het eerder genoemde onderzoek van Geurs et al. (2010) laat bijvoorbeeld zien dat een aanscherping van het bundelingsbeleid alleen aan al bereikbaarheidsbaten bijna 1,5 miljard per jaar kan opleveren.

Een tweede kanttekening betreft het beleid waar de kritiek op is gericht. Men lijkt in deze publicaties het ruimtelijkeordeningsbeleid vooral te interpreteren als het verbieden van bouwen in bepaalde gebieden, het zogenaamde restrictieve beleid. In een vorige paragraaf zagen we dat het ruimtelijk beleid ruwweg bestaat uit regelgeving, publieke investeringen en prijsbeleid en dus meer genuanceerde regimes van sturing en geleiding van ruimtelijke investeringen kent dan het restrictieve beleid. Er staat dus slechts een deel van het ruimtelijk beleid ter discussie, namelijk het deel dat in de internationale literatuur 'zoning' wordt genoemd. De principes achter dit beleid worden door het Rijk vastgesteld, maar de geografische grenzen waarbinnen men mag bouwen, worden sinds de laatste Rijksnota's voor de ruimtelijke ordening steeds meer bepaald door gemeenten. Daarbij is het de vraag of dit restrictieve beleid wel zo rigide is. Zo zijn in het Groene Hart, het voorbeeld dat in Besseling et al. (2008) wordt gebruikt, de grenzen in de beschouwde periode opgeschoven en is er veel gebouwd. Overigens laat het restrictieve ruimtelijkeordeningsbeleid zich in zijn ruimtelijke effecten nauwelijks onderscheiden van ander, meer sectoraal beleid op het gebied van de fysieke omgeving. Ook milieuhygiënische voorschriften en regels voor veiligheid en geluid zoals rond Schiphol en in de uiterwaarden leiden bijvoorbeeld tot ruimtelijke restricties voor woningbouw.

Ten slotte is het de vraag of de prijsstijgingen in de woningmarkt wel integraal aan het restrictieve ruimtelijkeordeningsbeleid zijn te wijten. Hieronder zal blijken dat er in de Nederlandse context ook andere oorzaken zijn aan te wijzen voor de inelasticiteit van het woningaanbod. Dat sluit het ruimtelijkeordeningsbeleid als factor niet uit, maar laat zien dat de relatie tussen ruimtelijk beleid en woningmarkt zo complex is, dat een schatting van het effect van dit beleid op woningmarkt niet zo maar te maken is en waarschijnlijk veel lager uit zou vallen.

### Andere factoren die het woningaanbod belemmeren

In de Amerikaanse woningmarkt heeft men inderdaad bewijs gevonden voor de directe relatie tussen bouwgrond en woningaanbod. Zo bleek dat 'zoning restrictions' en de mogelijkheid om planschade te verhalen de huizenprijzen doen stijgen (Quigley en Raphael, 2005). In Manhattan stegen de prijzen van hoogbouw, omdat bewoners van belendende appartementen het verwachte verlies aan uitzicht konden claimen bij de ontwikkelaar (Glaeser et al., 2005). De situatie in de VS is echter niet rechtstreeks te vertalen naar Nederland, omdat er weinig andere aanbodbelemmeringen op de Amerikaanse woning- en bouwmarkt zijn. 'Zoning restrictions' zijn daardoor meestal effectief in de V.S.

Op de Nederlandse woningmarkt is het de vraag of het gebrek aan bouwgrond de belangrijkste oorzaak is van het beperkte woningaanbod. Ook belemmeringen tijdens de planings- en uitvoeringsfase kunnen langdurige vertraging en uitval van bouwproductie veroorzaken (Jókövi, Boon en Filius, 2006). Een belangrijke oorzaak is de snelle invoering van een aantal ingrijpende beleidsveranderingen in het begin van de jaren negentig (Segeren, 2007). Gemeenten en marktpartijen kregen meer verantwoordelijkheid bij de voorbereiding en uitvoering van bouwplannen en moesten in die nieuwe rol groeien. Ook marktpartijen kregen een grotere vinger in de pap. De bijbehorende instrumenten voor grondbeleid waren echter nog in ontwikkeling. Ook de keuze voor grootschalige bouwlocaties leidde door de lange voorbereidingstijd tot vertraging. Om deze bouwopgave te financieren legde men het accent op dure koopwoningen, maar de vraag naar dit segment nam door een economische terugval in 2002 weer af.

Deze beleidswijzigingen leidden in de praktijk op verschillende manieren tot vertraging van de afgifte van bouwvergunningen. Zo bemoeilijkte de verdeling van de bouwproductie tussen de gemeenten in een stadregio de planvorming. De veranderde machtsverhouding tussen gemeente en grondeigenaren leidde tot langere en complexere onderhandelingen (Jókövi, Boon en Filius, 2006). De wijze waarop de gemeente de regie in handen probeerde te houden, namelijk via meer wet- en regelgeving, aanvullende procedures en onderhandelingen, werkte vooral vertraging in de hand (Muñoz Gielen en Middelkoop, 2009).

Ook na de bouwvergunning, dus als de grond in principe bebouwd kan worden, waren er verschillende knelpunten die de woningproductie konden remmen. Om financiële risico's zoveel mogelijk te beperken, verlangden ontwikkelaars dat 70 procent van de woningen in een bouwproject verkocht was. Dit werkte bij de bouw vertraging of uitval in de hand. Ook de complexe onderhandelingen over de verdeling van risico's tussen ontwikkelaar, aannemer en onderaannemers kon leiden tot vermindering van productie.

Een aanwijzing voor de rol van ruimtelijkeordeningsbeleid zou kunnen zijn, dat juist in Nederland en het Verenigd Koninkrijk, waar het ruimtelijkeordeningsbeleid het meest restrictief is, de reële huizenprijzen sterker zijn gestegen dan in andere West-Europese landen. Maar ook daarvoor is een andere verklaring mogelijk. Vrijwel alle Europese landen hanteren een restrictief ruimtelijkeordeningsbeleid rondom

grote steden. Dat kan rond de steden tot prijsstijgingen hebben geleid, maar de mate waarin deze op nationaal niveau doorklinken hangt samen met de bevolkingsdichtheid en de urbanisatiegraad in die landen. Ook is er een samenhang met de inkomens- en bevolkingsgroei en met de wijze van hypotheekverstrekking.

Empirisch onderzoek maakt aannemelijk dat het regionale woningaanbod in Nederland bepalend is voor de groei van werkgelegenheid en bevolking, en niet andersom (Vermeulen en Van Ommeren 2006; Vermeulen, 2008). Dat geldt in ieder geval voor de Randstad (De Graaff et al., 2008). De sterke groei van het woningaanbod in de intermediaire zone zou dan een aanwijzing zijn dat de beperkte gronduitgifte in de Randstad huishoudens naar buiten heeft gedreven. Deze trek kan echter ook het gevolg zijn van een groeiende voorkeur voor het buitengebied en van een grotere mobiliteit en pendelbereidheid van huishoudens.

### Regionale patronen

Uit een inventarisatie door RIGO in 2003 bleek dat meer bouwgrond niet had geleid tot een grotere bouwproductie (RIGO, 2003). Dat kan te maken hebben met de locatie van die bouwgrond en minder met de omvang van het areaal. Woningmarkten zijn immers regionale markten. Het aanbod van nieuwe bouwlocaties zou vooral moeten toenemen in die regio's waar de behoefte het grootste is, dus waar de woningprijzen relatief hoog zijn en sterk zijn gestegen (Renes et al., 2006).

Maar regionale patronen wijzen niet op een eenduidige relatie tussen bouwgrond en woningproductie. De woningbouwafspraken 2005-2009 zijn in sommige regio's fors overschreden, terwijl in andere regio's de afspraken niet gehaald worden. Volgens de woningbouwthermometer van VROM was er in Twente een overschrijding van 42 procent, terwijl Emmen op slechts 47 procent van de ambitie bleef steken. Opvallend is dat in Amsterdam, met de grootste bouwopgave en weinig beschikbare bouwgrond, 91 procent van de opgave werd behaald. Tegelijkertijd bleven landelijke regio's met weinig schaarste aan grond ver onder het gemiddelde (Flevoland, Stedendriehoek, Emmen en Groningen-Assen). Andere oorzaken dan het ruimtelijkeordeningsbeleid moeten ten grondslag liggen aan de grote verschillen tussen deze regio's.

Aanwezigheid van bouwgrond is dan ook geen garantie voor bouwproductie. Uit gegevens van het CBS blijkt dat veel woningen waarvoor een bouwvergunning is verleend jaren later nog steeds niet opgeleverd zijn. In Zuid-Limburg is er een uitval van 25 procent (vijf jaar na aanvraag nog steeds niet gebouwd), tegen maar een of twee procent in andere regio's. Verder blijkt dat 25 procent van alle gebouwde woningen in Limburg en Utrecht een doorlooptijd van meer dan drie jaar kennen, tegen maar 2 procent in Flevoland. Aangezien het verkrijgen van bouwgrond voorafgaat aan de verstrekking van de bouwvergunning, kan het restrictieve ruimtelijkeordeningsbeleid niet verantwoordelijk worden gesteld voor deze grote regionale verschillen in vertraging en uitval van de bouwproductie.

Een inventarisatie van 'harde' bouwplannen voor nieuwe woningen bevestigt dit beeld. In veel regio's lijkt er volgens

de Nieuwe Kaart van Nederland geen gebrek te zijn aan plancapaciteit (NIROV, 2010). Voor heel Nederland zou de behoefte volgens de prognoses circa 700.000 woningen zijn, terwijl er ruim een miljoen woningen in de plannen zit. In 60 procent van de gemeenten is sprake van zeer ruime woningbouw mogelijkheden tussen nu en 2025. Ze kunnen 30 procent meer bouwen dan nodig is. In sommige gemeenten zijn de productiemogelijkheden voor de komende 15 jaar het drievoudige van de verwachte behoefte. Slechts in zes regio's is een gebrek aan woningbouw mogelijkheden. De plancapaciteit voor kantoren en bedrijventerreinen laat globaal hetzelfde beeld zien. Hoewel de plannen in de Nieuwe Kaart niet altijd actueel zijn en soms overlappen, duidt dit niet op een groot gebrek aan bouwgrond.

Ook uit de regionale prijsontwikkeling blijkt niet direct dat het ruimtelijkeordeningsbeleid de woningmarkt sterk onder druk zet. Zo zou men verwachten dat de woningprijzen in het beschermde landelijke gebied in de Randstad aanzienlijk hoger liggen dan elders. De tabel hieronder laat voor 13 regio's in en om het Groene Hart zien hoe de gemiddelde woningprijs zich de laatste 25 jaar heeft ontwikkeld. Het beeld is genuanceerd. In veel relatief landelijke regio's die overlappen met het Groene Hart of daaraan raken, zoals Haarlemmermeer, Alphen aan de Rijn, Gouda, Leiden en Westland, zijn de prijzen niet uitgestegen boven het nationale gemiddelde. Andere meer landelijke regio's als Woerden, Gorkum, Het Gooi, Culemborg/Dodewaard en Delft en omgeving kenden wel een sterkere groei van de woningprijzen, maar ook daar ging het hooguit om een half procent per jaar. Zoals te verwachten kenden Amsterdam en Utrecht een hogere prijsstijging dan de Groene Hart regio's, maar Rotterdam lag er weer ver onder. Geen enkele van deze regio's is geheel landelijk of stedelijk en dus spelen samenstellingseffecten een rol bij deze vergelijking. Niettemin valt op dat de groei van de bevolking en het reële inkomen tussen 1985 en 2009 en de daarmee samenhangende groei van de behoefte aan woningen en woonkwaliteit niet meer dan evenredig is uitgestraald naar het Groene Hart en daar de prijzen heeft opgedreven.

### Conclusie

Er is kritiek op het ruimtelijkeordeningsbeleid, omdat dit het woningaanbod zou beperken en zo de maatschappelijke kosten in de woningmarkt zou opdrijven. Deze kritiek betreft vooral het restrictieve beleid als onderdeel van het ruimtelijk beleid. Er lijken echter ook andere verklaringen te zijn voor de aanbodinelasticiteit op de woningmarkt. De relatie tussen de voorraad bouwgrond en het aanbod van woningen is complexer dan wordt gesuggereerd. Er zijn bij de ontwikkeling van locaties zowel in het planningproces als in het uitvoeringsproces verschillende factoren die het woningaanbod kunnen beperken. Ook regionale patronen duiden op een meer complexe samenhang. Het is dus niet zeker of het woningaanbod bij een minder restrictief ruimtelijkeordeningsbeleid sterk in beweging komt. Aanvullend onderzoek naar de relatie tussen de woningprijzen en het ruimtelijk beleid moet zichtbaar maken welk deel van de maatschappelijke kosten precies aan het restrictieve beleid valt toe te wijzen.

	1985	2009	factor
LANDELIJK	60,3	225,3	3,74
Haarlemmermeer	69,1	254,8	3,69
Alphen	67,8	211,3	3,12
Woerden	65,8	272,7	4,14
Gouda	60,1	228,7	3,81
Leiden	70,0	250,4	3,58
Gorkum	59,7	258,7	4,33
Het Gooi	79,8	308,9	3,87
Culemborg/Dodewaard	60,9	262,6	4,31
Delft e.o.	52,5	220,5	4,20
Westland	70,2	245,3	3,49
Amsterdam	55,1	241,6	4,38
Rotterdam	56,4	187,6	3,33
Utrecht	53,0	237,7	4,48

Prijzen in 1.000 euro, jaargemiddelden per NVM-regio

Bron: website NVM, onder marktinformatie wonen

Deze notitie laat zien dat ruimtelijk beleid veel meer omvat dan het verbod op bouwen en ook niet losgezien kan worden van sectoraal beleid met grote ruimtelijke effecten. Er zijn legitieme economische redenen voor dit beleid. Verder wordt aannemelijk gemaakt dat de maatschappelijke kosten die voortvloeien uit het gebrekkige woningaanbod andere oorzaken kunnen hebben dan het ruimtelijk beleid. Er staan bovendien grote maatschappelijke baten tegenover. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse zou de meerwaarde van het ruimtelijk beleid zichtbaar kunnen maken. Maar er is nog te weinig kennis van de samenhang tussen de effecten van dit beleid (ook buiten de woningmarkt), er zijn nog veel problemen met de monetaire waardering van die effecten en onduidelijk is hoe de wereld zich zonder dit beleid zou ontwikkelen (het nulalternatief).

Zolang critici van het ruimtelijkeordeningsbeleid hun gelijk niet staven met een integrale mkba, zijn hun argumenten gebaseerd op partiële analyses. De vermeende maatschappelijke kosten van dit beleid op de woningmarkt lijken een flinke overschatting, terwijl de baten onderbelicht blijven. De waarheid zal echter nog wel even in het midden blijven, want een mkba van het ruimtelijkeordeningsbeleid is een complexe aangelegenheid. Er zijn wel goede economische argumenten voor het ruimtelijkeordeningsbeleid en er zijn duidelijke baten, maar deze laten zich moeilijk kwantificeren.

Dat neemt niet weg dat het ruimtelijk beleid ingrijpende gevolgen kan hebben voor burgers en ondernemers en voor de maatschappelijke welvaart. Het is dus redelijk te verlangen dat aan ruimtelijke plannen een degelijke probleemanalyse vooraf gaat, dat de effecten van ruimtelijke ingrepen en investeringen goed in kaart worden gebracht en dat er een zorgvuldige afweging plaatsvindt van de kosten en de baten. Daar heeft het in het verleden wel eens aan geschort.

#### Noten

- 1) Een tweede voordeel is dat overheden bij erfpacht niet alleen over publiekrechtelijke maar ook over privaatrechtelijke instrumenten beschikken om het grondgebruik te sturen.
- 2) In zijn second opinion over deze mkba's was het CPB zeer kritisch over de berekeningen en de methodiek: de vervoerseffecten waren onverklaarbaar hoog en meer infrastructuur bleek tot meer congestie te leiden (Verrips et al., 2004.)

# Literatuur

- Arrow K. J. and G. Debreu, 1954: The Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy. *Econometrica*, vol. XXII, 265-90.
- Besseling, Bovenberg, Romijn en Vermeulen, 2008: De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies, in: *Agenda voor de Woningmarkt, Preadviezen voor de Vereniging voor Staathuishoudkunde*, F.J.H. Don (red.).
- Bosse, P. van, 2001: Het failliet van de grondquote, Fakton Rotterdam.
- CPB, 1999: De Grondmarkt. Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid. SDU Uitgevers.
- CPB en PBL, 2010 (te verschijnen): Evaluatie beoordelingen Nota Ruimteprojecten.
- Van Dam, Jókóvi, Van Hoorn en Heins, 2003: Landelijk wonen. RPB.
- Debreu, 1972: *Theory of Value: An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium*, Yale University Press.
- Dekkers, J.E.C., 2010: Externalities, land use planning and urban expansion, PhD thesis, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Ecorys-NEI, 2004a: KKBA Verstedelijkingsalternatieven Randstad. Eindrapport.
- Ecorys-NEI, 2004b: Economische evaluatie verstedelijking Deltametropool en corridor Haarlemmermeer-Almere. Deel B: Verkenning corridor Haarlemmermeer-Almere.
- Ecorys, 2005: Maatschappelijke kosten en baten IBO Verstedelijking. Input voor Interdepartementaal Beleidsonderzoek.
- Ecorys, 2006: Kengetallen kosten-batenanalyses integrale gebiedsontwikkeling.
- Ecorys i.s.m. Witteveen + Bos, 2009: Werkwijzer van integrale gebiedsontwikkeling.
- Geurs, 2006: Accessibility, landuse and transport. Accessibility evaluation of landuse and transport developments and policy strategies. Proefschrift. Eburon, Delft.
- Geurs, Zondag, De Jong en De Bok, 2010 (te verschijnen): Accessibility appraisal of land-use/transport policy strategies: more than just adding up travel time savings. In: *Transport Research part D: Transport and Environment*, Volume 15, Issue 6, August 2010.
- Glaeser, E. L., Gyourko J. en Saks, R. E., 2005, "Why is Manhattan so Expensive? Regulation and the Rise in Housing Prices", *Journal of Law and Economics*, 48, 331-69.
- De Graaff, Van Oort en Boschman, 2008: Woon-werkdynamiek in Nederlandse gemeenten. RPB.
- Greenwald & Stiglitz (1986): Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets. In: *Quarterly Journal of Economics*. no. 90.
- Van Hoek, 2009: Hervorming van de woningmarkt. EIB, Amsterdam.
- Hof, Koopmans en Teulings, 2006: Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt, i.o.v. Min van EZ, SEO Amsterdam.
- IBO, 2005: Locatiekeuzes bij woningbouw. Eindrapportage van de werkgroep Verstedelijking. Interdepartementaal beleidsonderzoek, ronde 2004, n2. Ministerie van Financiën
- Jókóvi, Boon en Filius, 2006: Woningproductie ten tijde van VINEX. Een verkenning.
- Koning, M.A., R. Saitua en J. Ebrecht, 2006, "Woningmarkt-effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning," CPB document 128.
- Ministerie van VROM (2004): Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling.
- MNP, 2004: Milieu- en natuureffecten Nota Ruimte. MNP-RIVM i.s.m. WUR. Bilthoven.
- MNP, 2007: Nederland Later. Tweede Duurzaamheidsverkenning deel Fysieke leefomgeving Nederland. Milieu- en Natuurplanbureau.
- Muñoz Gielen en Middelkoop, 2009: Overheid is de greep kwijt op bouwprojecten, *Financieel Dagblad*, 19-9-2009.
- NIROV, 2010: Crisis en de kracht van ruimtelijk beleid – Over de overmaat aan plancapaciteit.
- John M. Quigley en Steven Raphael, 2005. "Regulation and the High Cost of Housing in California," *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 95(2), pages 323-328, May.
- Renes, Thissen en Segeren, 2006: Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid. RPB, Den Haag.
- PBL, 2009: De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering. Planbureau voor de Leefomgeving.
- RIGO, 2003: Inventarisatie bestemmings- en streekplan-capaciteit voor woningbouw. In opdracht van VROM, DG Ruimte.
- Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart, 2010 (in voorbereiding): OEI bij MIRT-Verkenningen. Kader bij het invullen van de formats.
- Segeren, A., 2007: De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

- SER, 2009: Naar een integrale hervorming van de woningmarkt. Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, SER.
- Stiglitz, 1988: Economics of the public sector. Norton, New York/Londen
- Van der Straaten, W en J. Rouwendal, 2008: The costs and benefits of providing open space in cities. CPB Discussion Paper 98
- Swank, J., Kakes, J. and Tieman, A. F., 2002: The housing ladder, taxation and borrowing constraints, Amsterdam: DNB Report no. 9.
- Thissen, Van de Coevering en Hilbers, 2006: wegen naar economische groei. RPB.
- Vermeulen, 2008: Essays on housing supply, land use regulation and regional labour markets, Tinbergen Institute Research Series 430, Amsterdam: Thela Thesis.
- Vermeulen en Rouwendal, 2007: Housing supply in the Netherlands, CPB Discussion Paper, No. 87, September 2007
- Vermeulen en Van Ommeren, 2006: Housing supply and the interaction of regional population and employment. CPB Discussion Paper, No. 65, May 2006.
- Verrips, A., D. Hamers, H. Stolwijk, 2009: Beoordeling 16 projecten in het kader van het Budget Nota Ruimte. Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- Verrips, Besseling, Groot, Ossokina en Verkade, 2004: Second opinion KKBA's 'Verstedelijkingsalternatieven Randstad' en 'Corridor'. CPB Document no. 57
- Visser, P. en F. van Dam, 2006: De prijs van de plek. Ruimtelijk Planbureau
- Werkgroep Brede Heroverweging Wonen, 2010: Wonen. Rapport brede heroverwegingen. Ministerie van Financiën
- Weterings, A., E. Dammers, M. Breedijk, S. Boschman en P. Wijngaarden, 2009: De waarde van de kantooromgeving. Effecten van omgevingskenmerken op de huurprijzen van kantoorpanden. Planbureau voor de Leefomgeving
- Van der Wouden, 2009: Ruimtelijk beleid en de werking van de woningmarkt. Eindrapportage. Bureau Stedelijke Planning.