

Nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van vastgoedmarkten

Het onderzoek is mede mogelijk gemaakt door de Amsterdam School of Real Estate, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

ISBN 978-94-6315-029-3

NUR 160

© 2017, M.C. Oude Veldhuis

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.



rijksuniversiteit
 groningen

Nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van vastgoedmarkten

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
 Rijksuniversiteit Groningen
 op gezag van de
 rector magnificus prof. dr. E. Sterken
 en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op
 maandag 29 januari 2018 om 16.15 uur

door

Maria Christine Oude Veldhuis

geboren op 14 maart 1959
 te Enschede

Promotores

Prof. dr. ir. A.G. Bregman

Prof. dr. J. de Ridder

Beoordelingscommissie

Prof. dr. E. Buitelaar

Prof. mr. dr. D.A. Lubach

Prof. dr. H.B. Winter

Voorwoord

Mijn onderzoek naar mogelijke gevolgen van planologische beleidsvoering voor het functioneren van vastgoedmarkten ging in het najaar van 2013 van start. De effecten van de financieel-economische crisis die in oktober 2008 was uitgebroken, werden op de vastgoedmarkten nog volop gevoeld. Voor een miljoen eigenaar-bewoners dreigde een restschuld omdat de gedaalde woningwaarde het onderpand van hun lening had aangetast. Gebiedsontwikkelingen waren stilgevallen. Gemeentelijke grondbedrijven kampten met afwaarderingen en verliezen. Vastgoedontwikkelaars en bouwbedrijven moesten reorganiseren of gingen failliet; eenzelfde lot trof veel onderaannemers, leveranciers en adviseurs. Deze ellende bracht volop discussie en debat op gang. In publicaties en op congressen werd gewezen op systeemfouten en structurele problemen in het veld van de ruimtelijke investeringen. Het moest allemaal anders: kleinschaliger, organischer en vooral vraaggerichter.

Het gaf nieuwe actualiteit aan de vraagstelling naar de relatie tussen ruimtelijke ordening en vastgoedmarkten. Die was eerder onder meer aan de orde geweest in 1991 toen vastgoedinvesteerdere forse kritiek formuleerden op de Vinex. De rijksoverheid had de private investeerders nodig om de Vinex-doelen te kunnen realiseren en dat bracht staatssecretaris Heerma ertoe om het gesprek te organiseren tussen vier ministeries, provincies, gemeenten en vastgoedinvesteerdere. Ik mocht daar als kersverse secretaris van de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (Neprom) aan deelnemen. Gedurende een jaar werd langs meerdere lijnen gesproken over de thematiek van beleidsdoelen en vastgoedinvesteringen. Het ging over de concretisering van kwalitatief hoogwaardig openbaar vervoer, ingroei modellen voor parkeernormen, omvang en aard van de woningvraag, locatie-eisen van bedrijven, investeringsbeslissingen en vastgoedrisico's. De discussie werd op woensdag 17 juni 1992 formeel afgerond in een teleurstellend gesprek met vier bewindspersonen: zij vonden de resultaten niet relevant en zagen geen aanleiding voor beleidsaanpassingen¹. Het was het einde van een intrigerende discussie. Het vraagstuk van beleidsmatige wenselijkheid en markttechnische haalbaarheid is mij echter blijven boeien.

In 2013 werden mijn plannen om de relatie tussen ruimtelijk beleid en het functioneren van vastgoedmarkten te onderzoeken met de nodige scepsis ontvangen. Sommigen vonden dat ik werkte aan een vergelijking met uitsluitend onbekenden.

1 Neprom Jaarverslag 1992, p 8: *'De Neprom en de ROZ hebben zich direct na het eindgesprek teleurgesteld getoond over het geringe formele resultaat, dat na ruim een jaar intensief overleg is bereikt. Zij hebben steeds verklaard achter de doelstellingen van de Vinex te staan. De uitvoeringsmaatregelen van het beleid zijn echter onvoldoende afgestemd op de ontwikkelingen die zich voordoen in economie en vastgoedmarkt.'*

Anderen dachten daarentegen dat er weinig nieuws te melden zou zijn. Weer anderen zagen geen relatie tussen ruimtelijke ordening en het functioneren van markten of markterises. De critici hadden ten dele gelijk; de vraagstelling was complex en het pad niet eenvoudig. Het vinden van het passende theoretische kader heeft mij veel nachten uit de slaap gehouden. Het loslaten van de meningen over ruimtelijk beleid en vastgoedmarkten die ik in ruim dertig jaar had opgebouwd, bleek lastig; het daadwerkelijk benutten van academische informatie eveneens. Er bestaat nog steeds een diepe kloof tussen de discussies die in de vastgoedpraktijk worden gevoerd en het academische discours. Ik moest die kloof over om mijn proeve van bekwaamheid te kunnen afleggen.

Ik kon de ondersteuning van de beide promotores daarbij goed gebruiken. Arjan Bregman was vanaf het begin van de gedachtenvorming in 2013 betrokken. Ko de Ridder stapte in de zomer van 2015 op de toen al twee jaar rijdende trein. Geen twee mensen zo verschillend in hun rol van begeleider. Met Arjan waren er korte gesprekken waarin de juridische precisie overheerste. Arjan wist mij ook elke keer uiterst consistent uit te leggen waar mijn onderzoek over ging. Dat was prettig. Met Ko waren er lange socratische gesprekken waarin veel onderwerpen en ervaringen aan de orde waren, maar structuur en methodologie de rode draad vormden. Ook dat was prettig. Bij beiden vond ik steeds weer de mogelijkheden om verder te komen. Dank Arjan, dank Ko voor de tijd en de aandacht die jullie in de afgelopen jaren aan mijn onderzoekswerk hebben gegeven. Ik heb de samenwerking met jullie als waardevol en plezierig ervaren.

Bijzonder was ook het vertrouwen dat het ministerie van Infrastructuur & Milieu, het ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties en de Amsterdam School of Real Estate ertoe bracht om mijn plannen te sponsoren. Ik wil Henk Snoeken, Meindert Smallembroek, Leo Uittenbogaard en Jacques van den Hoven daar in het bijzonder voor bedanken. De Amsterdam School of Real Estate heeft mij als gastonderzoeker een werkplek gegeven en toegang geboden tot universitaire bibliotheken. Ik heb nagenoeg alle vrijdagen sinds oktober 2013 in mijn 'Piratenhok' in Amsterdam gewerkt. De goede lunches, de chocoladeletters met Sinterklaasgedichtjes en de warme belangstelling van de medewerkers van de ASRE vormden ware arbeidsvitaminen. Diana Saager was bereid om mijn teksten te corrigeren en mij te helpen met de lastige vertalingen van de samenvattingen. Dank, Diana! Familie, vrienden, collega's en kennissen hebben in de afgelopen jaren op allerlei manieren voor goede afleiding en fijne betrokkenheid gezorgd ('Schiet je al een beetje op?').

Maar bovenal is er dat warme, lieve, geïnteresseerde en positief-kritische thuisfront. Dank Paul, dat je mij de ruimte gaf en bereid was om te luisteren als ik iets interessants had gelezen of wanneer ik vast zat in mijn denken. Dank Emma, voor de opbeurende en bemoedigende artikelen over promoveren die je mij stuurde. Dank Rob, dat je als natuurkundestudent mij uitlegde dat mijn wetenschap zoveel moeilijker is dan die van jou omdat in mijn wetenschap geen waarheid bestaat.

Fijn ook dat jullie het wel stoer vonden, zo'n moeder die nog zo nodig moest promoveren.

Back to normal!

Zoetermeer, november 2017

Inhoudsopgave

Voorwoord	v
1. Inleiding	
1.1 Aanleiding	1
1.2 Vastgoedmarkten in Nederland 1960-2016	2
1.2.1 Woningmarkt	2
1.2.2 Kantorenmarkt	5
1.2.3 Markt voor winkelvastgoed	7
1.2.4 Markten voor bedrijfsruimten en bedrijventerreinen	8
1.2.5 Grondmarkt	9
1.2.6 Recente en actuele problemen van de verschillende vastgoeddeelmarkten	10
1.3 Ruimtelijke ordening in Nederland 1960-2016	11
1.3.1 Ruimtelijke ordening in wetgeving	11
1.3.2 Ruimtelijke ordening in beleid	13
1.4 Probleemstelling en onderzoeksaanpak	15
1.5 Onderzoeksvragen	18
2. Literatuuronderzoek naar gevolgen van planologische beleidsvoering voor het functioneren van vastgoedmarkten	
2.1 Inleiding en verantwoording	21
2.2 Planologische beleidsvoering en schaarste-effecten	22
2.2.1 Schaarste-effecten in de woningmarkt.	22
2.2.2 Schaarste-effecten in markten voor commercieel vastgoed	27
2.2.3 Schaarste en beschikbare bouwgronden	30
2.2.4 Schaarste en vergunningverlening	33
2.2.5 Schaarste en belangenstrijd	35
2.2.6 Effecten van schaarste op businessmodellen van vastgoedondernemers	36
2.3 Verbindingen van planologische beleidsvoering en vastgoedmarkten	38
2.3.1 Welvaartseffecten van planologische beleidsvoering	38
2.3.2 Kenmerken van planningstelsels	42
2.4 De planningprofessie en vastgoedmarkten	44
2.5 Relevantie van de literatuurbevindingen voor Nederland	47
2.6 Conclusies - beantwoording van deelvraag 1	53
3. Vastgoedmarkten	
3.1 Inleiding	57
3.2 Definiëring en segmentering van vastgoedmarkten	57
3.2.1 De woningmarkt	59

3.2.2	De kantorenmarkt	60
3.2.3	Bedrijfsruimtemarkt	62
3.2.4	Markt voor winkelvastgoed	62
3.3	Modellering van vastgoedmarkten	63
3.3.1	Neoklassieke modellering van de grondmarkt	64
3.3.2	Neoklassieke modellering van vastgoedmarkten: het kwadrantenmodel van DiPasquale en Wheaton	66
3.3.3	Neoklassieke modellering van vastgoedmarkten: het cyclische model van Barras	70
3.3.4	Welvaartseconomische modellering van vastgoedmarkten	72
3.3.5	Neo-institutionele modellering van vastgoedmarkten	74
3.4	Modellering van het proces van vastgoedinvesteringen	77
3.5	Beslissingen van vastgoedinvesteerders	83
3.6	Conclusies - beantwoording van deelvraag 2	85
4.	Planologische beleidsvoering	
4.1	Inleiding	87
4.2	Definiëren en modelleren van planologische beleidsvoering	87
4.3	Argumenten voor nationale planologische beleidsvoering	92
4.3.1	Welvaartseconomische argumenten - falend marktmechanisme	93
4.3.2	Neo-institutionele argumenten - onzekerheid, risico's en transactiekosten	94
4.4	Het instrumentarium van (nationale) planologische beleidsvoering	95
4.5	Planningsystemen en planningculturen	97
4.6	Definiëring en modellering in het licht van de onderzoeksvraag	102
4.7	Conclusies - beantwoording van deelvraag 3	105
5.	Nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van vastgoedmarkten; model voor nadere analyse	
5.1	Inleiding	107
5.2	Nadere uitwerking van het analysemodel	110
5.3	Analysemodel en leeswijzer	112
6.	Het Nederlandse planningsstelsel, 1960-2016	
6.1	Inleiding	115
6.2	De aanloop naar zelfstandige ruimtelijke regelgeving	115
6.3	Wet op de Ruimtelijke Ordening 1965 (Kamerstukken 4233)	117
6.3.1	Aanleiding	117
6.3.2	Essentie	117
6.3.3	Parlementaire behandeling	120
6.4	Wet op de Ruimtelijke Ordening 1985 (Kamerstukken 14889)	122
6.4.1	Aanleiding	122
6.4.2	Essentie	124
6.4.3	Parlementaire behandeling	125
6.5	Het Nimby-wetje, 1993 (Kamerstukken 23015)	129

6.5.1	Aanleiding	129
6.5.2	Essentie	129
6.5.3	Parlementaire behandeling	130
6.6	Zelfstandige projectprocedure op gemeentelijk niveau, 1999 (Kamerstukken 25311)	131
6.6.1	Aanleiding	131
6.6.2	Essentie	131
6.6.3	Parlementaire discussie	133
6.7	Rijksprojectenprocedure, 2003 (Kamerstukken 27178)	134
6.7.1	Aanleiding	134
6.7.2	Essentie	135
6.7.3	Parlementaire discussie	136
6.8	Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening - Wet ruimtelijke ordening 2008 (Kamerstukken 28916)	136
6.8.1	Aanleiding	136
6.8.2	Essentie	138
6.8.3	Parlementaire discussie	140
6.9	Grondexploitatiewet, 2008 (Kamerstukken 30218)	141
6.9.1	Aanleiding	141
6.9.2	Essentie	142
6.9.3	Parlementaire discussie	143
6.10	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO), 2009 (Kamerstukken 30844)	143
6.10.1	Aanleiding	143
6.10.2	Essentie	144
6.10.3	Parlementaire discussie	145
6.11	Crisis- en Herstelwet, 2010 (Kamerstukken 32127)	146
6.11.1	Aanleiding	146
6.11.2	Essentie	146
6.11.3	Parlementaire discussie	147
6.12	Permanet maken van de Crisis- en Herstelwet (Kamerstukken 33125)	148
6.12.1	Aanleiding	148
6.12.2	Essentie	149
6.12.3	Parlementaire behandeling	149
6.13	Omgevingswet 2016 (Kamerstukken 33962)	150
6.13.1	Aanleiding	150
6.13.2	Essentie	151
6.14	Conclusies - beantwoording van deelvraag 4	153
7.	Nationale planologische beleidsvoering in Nederland, 1960-2016	
7.1	Inleiding	157
7.2	Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland (Kamerstukken 4233)	158

7.2.1	Aanleiding	158
7.2.2	Essentie	162
7.2.3	Samenvattend beeld van nationale planologische beleidsvoering rondom de (Eerste) Nota	166
7.3	Tweede Nota over de ruimtelijke ordening van Nederland (Kamerstukken 8803)	168
7.3.1	Aanleiding	168
7.3.2	Essentie	169
7.3.3	Samenvattend beeld van nationale planologische beleidsvoering rondom de Tweede Nota	175
7.4	Derde Nota; Oriënteringsnota en Verstedelijkingsnota (Kamerstukken 12757 en 23754)	176
7.4.1	Aanleiding	176
7.4.2	Essentie	180
7.4.3	Samenvattend beeld van nationale planologische beleidsvoering rondom de Derde Nota	189
7.5	Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (Kamerstukken 21879)	190
7.5.1	Aanleiding	190
7.5.2	Essentie	194
7.5.3	Relevante ontwikkelingen	202
7.5.4	Samenvattend beeld van nationale planologische beleidsvoering rondom de Vinex	206
7.6	Nota Ruimte (Kamerstukken 29435)	208
7.6.1	Aanleiding	208
7.6.2	Essentie	216
7.6.3	Samenvattend beeld van nationale planologische beleidsvoering rondom de Nota Ruimte	222
7.7	Structuurschema Infrastructuur en Ruimte (Kamerstukken 32660)	223
7.7.1	Aanleiding	223
7.7.2	Essentie	223
7.7.3	Relevante ontwikkelingen	227
7.7.4	Typering van nationale planologische beleidsvoering ten tijde van de SVIR	228
7.8	Conclusies - beantwoording van deelvraag 5	229
8.	Nationale planologische beleidsvoering en kantorenmarkt en markt voor winkelvastgoed	
8.1	Inleiding	237
8.2	Nationale planologische beleidsvoering met betrekking tot de kantorenmarkt	237
8.2.1	Periode 1960-1990	238
8.2.2	Periode 1990-2016	247
8.3	Nationale planologische beleidsvoering met betrekking tot de markt voor winkelvastgoed	256

8.3.1	Periode tot 1973	257
8.3.2	Periode 1973-2006	261
8.3.3	Periode vanaf 2006	265
8.4	Conclusies - beantwoording van deelvraag 6	266
9.	Markstructuren, marktdynamiek, marktuitskomsten in de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed	
9.1	Inleiding	269
9.2	De Nederlandse kantorenmarkt 1960-2016	269
9.2.1	Actoren op de kantorenmarkt	270
9.2.2	Transparantie en prijsinformatie	274
9.2.3	Externe factoren	276
9.2.4	Marktuitskomsten kantorenmarkt	283
9.3	De markt voor winkelvastgoed 1960-2016	288
9.3.1	Actoren, rollen en belangen	288
9.3.2	Transparantie en prijsmechanisme	288
9.3.3	Externe factoren	289
9.3.4	Marktuitskomsten	290
9.4	Conclusies - beantwoording van deelvraag 7	295
10.	Nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed	
10.1	Inleiding	299
10.2	Kenmerken van beide vastgoeddeelmarkten als verklaring	299
10.3	Nationale planologische beleidsvoering als verklaring	303
10.4	Kenmerken van het planningsysteem en de planningcultuur als verklaring	306
10.5	Aanbevelingen voor toekomstige nationale planologische beleidsvoering	313
	Samenvatting	317
	Summary	329
	Lijst van aangehaalde literatuur	341
	Curriculum Vitae	357

