

Ruimtelijke ordening en de economische ontwikkeling van steden

Voor toepassing van ruimtelijke ordening bestaan goede economische redenen, die zich laten terugvoeren naar het principe van externaliteiten. Door gebruik te maken van informatie over vastgoedprijzen en locatiekeuzes kunnen de maatschappelijke kosten en baten van bijvoorbeeld hoogterrestricties, sociale huurwoningen of het beschermen van erfgoed beter worden geanalyseerd en in kaart worden gebracht dan nu het geval is.

HANS KOSTER
Universitair docent
aan de Vrije Universiteit Amsterdam



Ondersteund door een VENI-beurs probeert Hans Koster de economische baten en kosten van ruimtelijke ordeningsmaatregelen beter in beeld te brengen.

Er lijkt een verschuiving plaats te vinden in het publieke domein, waarbij de overheid steeds meer rekent op initiatieven en draagkracht van burgers en ondernemers. Ruimtelijke-ordeningsbeleid wordt, tegen die trend in, in veel westerse landen juist steeds omvangrijker en belangrijker (McLaughlin, 2012). Een veelgenoemde reden voor het toenemend belang van ruimtelijke ordening is dat de waardering van het woon- en leefmilieu aan belang wint. Glaeser *et al.* (2001), en Koster (2013) voor Nederland, beargumenteren bijvoorbeeld dat veel van de huidige stedelijke groei niet meer kan worden verklaard door productiviteitsvoordelen van steden, maar eerder door de aanwezigheid van stedelijke voorzieningen en woonkwaliteit. Als woonkwaliteit belangrijker wordt, ligt het voor de hand dat ruimtelijke-ordeningsmaatregelen waarmee de woonkwaliteit verhoogd kan worden, meer aandacht krijgen. Een andere reden voor meer ruimtelijke-ordeningsbeleid kan zijn dat bevolkingsgroei en concentratie van de bevolking in grotere steden tot extra vraag leidt om meer ruimtelijk beleid.

Het algemene idee achter ruimtelijke-ordeningsbeleid is optimale onderlinge afstemming van samenleving en ruimte.

Ruimtelijke-ordeningsbeleid zelf omvat alle interventies van (meestal lokale) overheden in de ruimtelijke economie. Ruimtelijke-ordeningsbeleid bestaat dan ook uit een hele serie maatregelen. Dit zijn bijvoorbeeld de aanwezigheid van bestemmingsplannen, hoogterrestricties, parkeerbeleid, of bescherming van cultureel erfgoed en van de open ruimte – maar ook sociale woningbouw heeft een sterke invloed op de ruimtelijke omgeving en kan worden gezien als een ruimtelijke-ordeningsmaatregel.

ECONOMISCHE WETENSCHAP

De belangrijke economische reden voor deze ruimtelijke interventies is de aanwezigheid van externaliteiten, ofwel de onbedoelde effecten van economische actoren op andere actoren. Een overheid wil vanuit maatschappelijk oogpunt negatieve externaliteiten van bijvoorbeeld een vervuilende fabriek beperken. Zo verbiedt ze gewoonlijk fabrieksvestiging in een woonwijk. Tegelijk wil een overheid positieve externaliteiten juist bevorderen. Ze draagt bijvoorbeeld financieel bij in het onderhoud van historisch erfgoed. Als ruimtelijke-ordeningsbeleid in staat is externe kosten te internaliseren, dan draagt het bij aan de leefbaarheid van een woonomgeving en aan de economische ontwikkeling.

In de praktijk zijn overheden hiertoe echter vaak niet goed in staat. Indien het ruimtelijk beleid puur historisch is gegroeid en zich niet aanpast aan veranderingen in de lokale vraag kunnen restricties economische ontwikkeling zelfs belemmeren. Om een voorbeeld te geven: er worden zeer veel historische stadscentra beschermd waar het nog niet meteen duidelijk is of de cultuurhistorische waarde de mogelijke kosten van een dergelijk beleid overtreffen. Deze kosten kunnen voortkomen uit het feit dat mensen hun huis vanwege bouwrestricties niet naar eigen inzicht kunnen aanpassen waardoor ze minder woonplezier ervaren of minder waarde creëren voor eventuele toekomstige bewoners. Ook kan het zijn dat werkgelegenheid zich lastig vestigt op een locatie door het gebrek aan kantoorruimte dat ontstaat als gevolg van bouw-

restricties. Daarnaast kan het verhinderen van industrie om zich ook maar ergens te vestigen leiden tot banenverlies of een inefficiënte verdeling van banen over de ruimte, leidend tot een langere woon-werkafstand. Cheshire *et al.* (2014a; 2014b) beargumenteren dat veel ruimtelijk beleid niet de gewenste effecten sorteert en zelfs ongewenste effecten heeft op de economie. Kader 1 toont een voorbeeld van een situatie waarin dat het geval is. Ook ander internationaal onderzoek laat zien dat ruimtelijke ordening sterke versturende effecten kan hebben op vastgoedmarkten (Cheshire en Sheppard, 2002; Glaeser *et al.*, 2005; Glaeser en Ward, 2009; Quigley *et al.*, 2005).

Kader 1 toont meteen ook de verdienste van de economische wetenschap voor ruimtelijke ordening: ze helpt baten en kosten van planologische uitkomsten kwantificeren. Economen bieden scherper zicht op het maatschappelijke effect van restricties dan bijvoorbeeld planologen dat doen. Uit economische analyse kan bijvoorbeeld blijken dat restricties te streng zijn, als de maatschappelijke kosten van een restrictie de maatschappelijke baten ervan overstijgen, zoals in Engeland dus het geval lijkt te zijn. Ook in Nederland is er enig onderzoek gedaan naar de kosten en baten van ruimtelijke-ordeningsbeleid.

DE KOSTEN VAN RUIMTELIJKE-ORDENINGSBELEID

Een voorbeeld is de studie van Koster *et al.* (2012), die probeert de kosten van ruimtelijke-ordeningsmaatregelen voor huiseigenaren in kaart te brengen. De kosten voor huiseigenaren kunnen bijvoorbeeld zijn dat men een vergunning moet aanvragen voor een dakkapel, een uitbreiding of aanpassing aan de buitenkant van het huis, het plaatsen van een satellietshotel en zonnepanelen en het verwijderen van bomen in de achtertuin. Wanneer deze vergunningen worden aangevraagd kunnen de kosten ervoor oplopen tot meer dan vierduizend euro, terwijl het niet zeker is of de vergunning uiteindelijk wordt verleend. De vraag is of dergelijke kosten ook kapitaliseren in huizenprijzen.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet eerst een methodologisch probleem worden omzeild. De verwachting is dat de kosten van ruimtelijke-ordeningsmaatregelen voor huiseigenaren leiden tot lagere woningprijzen, terwijl de baten van deze maatregelen juist leiden tot hogere woningprijzen. Het meten van kosten van ruimtelijke ordening is echter niet eenvoudig, omdat er vaak meer ruimtelijke-ordeningsmaatregelen zijn op aantrekkelijke locaties, dus met mogelijk hogere baten van ruimtelijke-ordeningsbeleid. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat openbaar groen wordt beschermd of vanwege de aanwezigheid van beschermd cultureel erfgoed. Daarom moet een locatie worden gevonden waar de mate waarin ruimtelijke-ordeningsmaatregelen gelden goed onderscheiden kan worden.

Daarbij gaat de aandacht uit naar Rotterdam. In 1940 is Rotterdam gebombardeerd, wat ervoor heeft gezorgd dat het centrum veel nieuwe (en hoge) gebouwen kent, terwijl er vlak buiten het gebombardeerde gebied veel cultureel erfgoed te vinden is (figuur 1). Dit impliceert dat er op de brandgrens (die

In de rubriek 'Grensnut' beschrijven economen die een onderzoeksbeurs hebben ontvangen hun grensverleggende onderzoek. De rubriek beoogt te laten zien hoe economen met nieuwe benaderingen hiaten in de bestaande economische kennis invullen. De rubriek is een aanvulling op de rubriek 'Canon', waarin economen beschrijven wat we door de jaren heen geleerd hebben over een bepaald onderwerp.

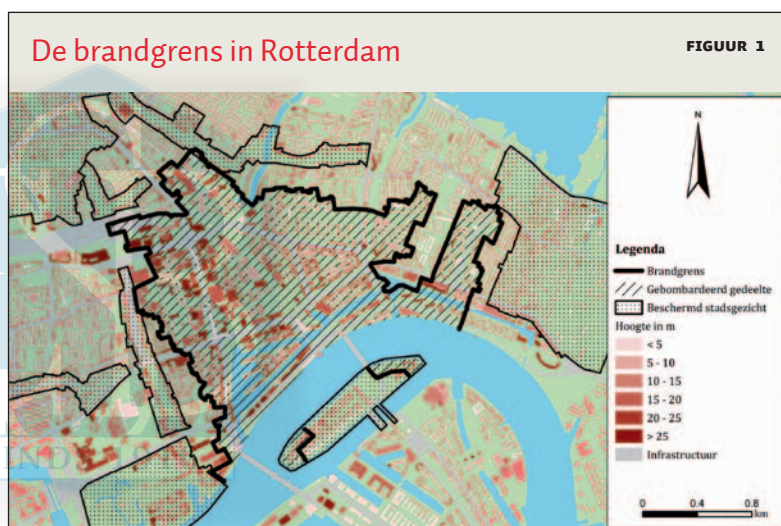
RUIMTELIJKE ORDENING IN ENGLAND

KADER 1

In Engeland geldt een zeer restrictief ruimtelijke-ordeningsbeleid. De onafhankelijke National Housing and Planning Advice Unit heeft berekend dat er tussen 1994 en 2012 1,6 tot 2,3 miljoen te weinig woningen zijn gebouwd om de natuurlijke bevolkingsgroei en groei in het aantal huishoudens op te kunnen vangen (Cheshire, 2014). Ook is een nieuw huis dat in Engeland wordt gebouwd rond de veertig procent kleiner dan dat in Duitsland en Nederland (Hilber en Vermeulen, 2014). Door deze maatregelen liggen de huizenprijzen ver boven internationale gemiddeldes en zijn koophuizen voor grote groepen in de samenleving niet meer betaalbaar. Hilber en Vermeulen (2014) laten zien dat een reductie van de mate van restrictiviteit met één standaarddeviatie zal leiden tot een daling van de huizenprijzen van veertien procent. Als de mate van restrictiviteit in het zuidoosten van Engeland hetzelfde zou zijn als in het minder strenge noordoosten zouden huizenprijzen in het zuidoosten met maar liefst 25 procent dalen, waarmee het probleem van onbetaalbaarheid van woningen nagenoeg meteen zou zijn opgelost. Dit zijn zeer grote effecten en het lijkt onwaarschijnlijk dat deze grote prijseffecten volledig kunnen worden gelegitimeerd uit het feit dat deze maatregelen externaliteiten internaliseren.

aangeeft welk deel van de stad nog overeind stond na het bombardement) een discreet verschil is in ruimtelijke-ordeningsmaatregelen. Dit is duidelijk geïllustreerd in figuur 2: in het niet gebombardeerde gedeelte zijn er historische panden te vinden en zullen er meer restricties zijn, en daarmee zijn de verwachte kosten van deze restricties voor wooneigenaren dus hoger.

Er zijn enkele discontinuïteitsregressies geschat waaruit blijkt dat de kosten door ruimtelijke restricties kunnen oplopen tot tien procent van de woningprijs. Inderdaad wordt een substantiële sprong geobserveerd in de gemiddelde woningprijs op de brandgrens als wordt gecontroleerd voor huiskennmerken en enkele buurtkenmerken zoals de aanwezigheid van openbaar groen (figuur 3). Betekent dit dat de maatregelen te restrictief zijn in het niet-gebombardeerde gebied met veel cultureel erfgoed? Het lijkt er wel op: als er alleen wordt gecontroleerd voor verschillen in de kwaliteit van woningen zoals de grootte, zijn huizen al meer dan vijf procent goedkoper in het niet-gebombardeerde gedeelte. In het onderzoek worden een groot aantal gevoeligheidsanalyses uitgevoerd en enkele andere mogelijke interpretaties overwogen en redelijk



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

De brandgrens en ruimtelijke ordening

FIGUUR 2



Bron: www.brandgrens.nl

kerwijs verworpen (bijvoorbeeld dat het prijsverschil zou komen door discrete verschillen in de kwaliteit van woningen).

Moeten we dan geen cultureel erfgoed meer beschermen? Uiteraard wel, maar beleidsmakers zullen er rekening mee moeten houden dat de kosten voor huiseigenaren van deze maatregelen substantieel kunnen zijn; dus alleen als de positieve externe effecten groot genoeg zijn dient bescherming overwogen te worden

KENNISHIATEN ECONOMISCHE WETENSCHAP

De bijdrage van economische wetenschap aan beleidsdiscussie over ruimtelijke ordening is echter nog beperkt. Ten eerste is het onduidelijk hoe ruimtelijke-ordeningsmaatregelen tot stand komen en wat dus de grote verschillen in de mate van restrictiviteit tussen gemeentes (en landen) kan verklaren. Hebben deze verschillen bijvoorbeeld echt te maken met de aanwezigheid van externaliteiten? Ten tweede concentreren de huidige economische studies zich vooral op de algemene netto-effecten van ruimtelijke ordening op huizenprijzen, maar ruimtelijke ordening bestaat uit zeer verschillende aspecten met elk een afzonderlijke invloed. Als er geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende ruimtelijke-ordeningsregels, zijn beleidsaanbevelingen ook lastig te maken. Bijvoorbeeld de conclusie dat er 'minder ruimtelijke ordening' zou moeten zijn is lastig in beleidsmaatregelen te vangen. Er is dus onderzoek nodig dat gedetailleerder de kosten

en baten van verschillende ruimtelijke-ordeningsmaatregelen in kaart brengt. Dit is waar het huidige VENI-onderzoek verder hoopt te gaan. Voorsnog is het onduidelijk wat precies de invloed is van bijvoorbeeld bescherming van cultureel erfgoed, van hoogerrestricties of van sociale woningbouw, dat alle belangrijke componenten zijn van ruimtelijke-ordeningsbeleid. Voordat kosten en baten van deze verschillende maatregelen in kaart worden gebracht, is het te hopen dat het eerste deel van het onderzoek meer inzicht verschaft in hoe deze maatregelen tot stand komen.

TOTSTANDKOMING RUIMTELIJKE-ORDENINGSBELEID

Er zijn grote (regionale) verschillen in de mate van restrictiviteit. In Engeland bijvoorbeeld is het zuidoosten veel restrictiever naar het noorden. Wat verklaren deze verschillen? Een hypothese is dat dit kan komen door verschillen in grondprijzen en dus vraag. Op plaatsen met een hogere vraag is er een belangrijkere prikkel voor grondeigenaren om prijzen te beschermen tegen zaken die kunnen leiden tot lagere prijzen zoals nieuwbouw. Door te kiezen voor lokale politieke partijen die negatief staan tegen nieuwe ontwikkelingen of door de lokale overheid op informele manier te beïnvloeden (lobbyen) kan ruimtelijke-ordeningsbeleid worden beïnvloed. Een specifiek voorbeeld van deze hypothese is de zogenoemde *homevoter*-hypothese van Fischel (2001). Hij beargumenteert dat huizenbezitters de incentive hebben om tegen woningbouw in de buurt te zijn omdat dat het aanbod van woningen in de buurt verhoogt en dus leidt tot een lagere huizenprijs. Dit kan leiden tot restrictieve lokale overheden wanneer huizenbezitters veel invloed hebben, terwijl dit niet per se gerelateerd is aan de aanwezigheid van externaliteiten en dus zeer waarschijnlijk leidt tot sociaal en economisch onwenselijke uitkomsten. Een voorbeeld zijn onbetaalbare buurten die alleen beschikbaar zijn voor de *happy few*. We toetsen deze hypothesen door gebruik te maken van paneldata. We gebruiken dan het aandeel van afgewezen planningprojecten in Engeland tussen 1979 en 2011 als een maatstaf van restrictiviteit. Deze afwijzingsvoet kan verklaard worden uit verschillende variabelen, zoals de vraag, het aandeel eigenwoningbezit en de gemiddelde leeftijd van de bevolking.

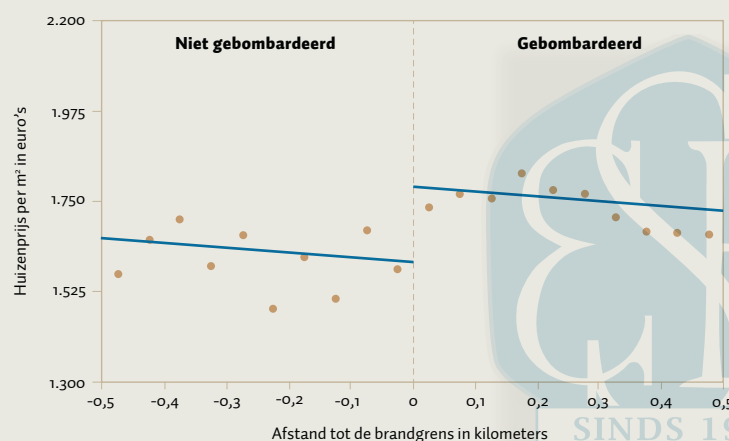
Het tweede deel van het onderzoek zal een aantal aspecten van ruimtelijke-ordeningsbeleid bestuderen en economische effecten van deze maatregelen trachten te kwantificeren. Er wordt gekeken naar het beschermen van cultureel erfgoed, de effecten van hoogerrestricties en het aanbieden van sociale huurwoningen.

EFFECTEN VAN ERFGOEDSUBSIDIES

Het bestaande onderzoek naar de effectiviteit van beleid dat cultureel erfgoed beschermt staat nog in kinderschoenen. Lazrak *et al.* (2009), Van Duijn en Rouwendal (2013) en Koster *et al.* (2014a) laten bijvoorbeeld zien dat historische gebouwen en beschermde stadsgezichten positieve externe effecten op huizenprijzen sorteren. Het is echter onduidelijk of deze prijseffecten worden gedekt door de substantiële investeringskosten in cultureel erfgoed. Er is bijvoorbeeld sinds de jaren tachtig meer dan een miljard euro geïnvesteerd in cultureel erfgoed door middel van het uitkeren van renovatie- en onderhoudssubsidies. Door middel van nieuwe data van de Rijksdienst van Cultureel Erfgoed kan er worden nagegaan

Woningprijzen en de brandgrens

FIGUUR 3



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

of deze investeringen inderdaad hebben geleid tot aantrekkelijkere buurten. Een tweede stap is om na te gaan aan wie de baten van cultureel erfgoed vooral toekomen. Van Duijn en Rouwendal (2013) en Koster *et al.* (2014) laten zien dat de positieve externe effecten van cultureel erfgoed bijvoorbeeld vooral worden gewaardeerd door rijke en hoogopgeleide huishoudens. Dit kan betekenen dat investeringen in cultureel erfgoed dus regressieve inkomenseffecten hebben: huishoudens met hoge inkomens worden impliciet gesubsidieerd.

EFFECTEN VAN HOOGTERESTRICTIES

Vervolgens wordt er gekeken naar de economische effecten van hoogterrestricties. Veel steden stellen eisen aan de hoogte van gebouwen. In Utrecht was het bijvoorbeeld lang verboden om gebouwen hoger dan de Domtoren te bouwen en ook geldt er in de meeste wijken dat er in principe geen gebouwen mogen worden gebouwd die twee keer de gemiddelde hoogte van gebouwen in de buurt zijn. Ook in andere steden was er lang veel weerstand tegen hoogbouw, hoewel er nu op specifieke plekken (bijvoorbeeld in het centrum van Rotterdam) steeds meer woon- en kantoorstorens vrijrijzen. Het idee achter deze hoogterrestricties is dat hoge gebouwen negatieve externaliteiten hebben op de omgeving: bewoners in de buurt kunnen last hebben van slagschaduw, wind en horizonvervuiling. Een recente studie van Koster *et al.* (2014b) laat echter zien dat hoge gebouwen ook positieve externaliteiten genereren voor bedrijven, door de aanwezigheid van agglomeratievoordelen en eventuele reputatie-effecten. Dit suggereert dat bedrijven vaak voor hoogbouw zullen lobbyen terwijl bewoners eerder tegen zijn. De uitkomst van deze strijd hangt waarschijnlijk af van het verschil in de vraagintensiteit (en dus prijs) voor een betreffende locatie tussen bedrijven en huishoudens. Door gebruik te maken van data over vastgoedprijzen van woningen en kantoren kunnen de positieve en negatieve externaliteiten van hoogbouw in kaart worden gebracht, zodat kan worden nagegaan of hoogterrestricties economisch gerechtvaardigd zijn.

EFFECTEN VAN SOCIALE WONINGBOUW

De betaalbaarheid van woningen is een belangrijk onderwerp van discussie. Nederland heeft een van de grootste sociale huursectoren van Europa. Maar liefst tachtig procent van de huurmarkt wordt gevormd door sociale huurwoningen (Van Ommeren en Van der Vlist, 2014). De reden achter het aanbieden van goedkopere sociale huurwoningen is dat in principe iedereen in een fatsoenlijk en betaalbaar huis zou moeten kunnen wonen.

Maar doordat sociale huurwoningen zo'n groot onderdeel uitmaken van de huizenvoorraad, betekent dit ook dat het aanbod van woningen in de vrije sector en koopwoningen beperkt wordt. Vooral in de binnensteden, waar het aandeel sociale huurwoningen hoog is, betekent dit dat de prijzen van vergelijkbare woningen in de vrije sector en de prijzen van koopwoningen flink kunnen stijgen. Dit kan ertoe leiden dat de betaalbaarheid van woningen voor de lage inkomensgroepen toeneemt ten koste van de betaalbaarheid van woningen voor midden- en hogere inkomensgroepen. Het VENI-onderzoek, waarin gebruikgemaakt gaat worden van Nederlandse of Engelse data, dient ertoe deze verdelingseffecten beter in beeld te krijgen.

CONCLUSIE

Economische studies kunnen zinvolle informatie opleveren voor ruimtelijke-ordeningsbeleid. Door te kijken naar bijvoorbeeld vastgoedprijzen en locatiekeuzes kunnen kosten en baten van diverse maatregelen in kaart worden gebracht. Doordat ruimtelijk-ordeningsbeleid zeer diverse maatregelen omvat, zal dit onderzoek vooral bijdragen door specifiek te focussen op een aantal maatregelen, in het bijzonder de effecten van het beschermen van en investeren in cultureel erfgoed, hoogterrestricties en de bouw van sociale huurwoningen.

LITERATUUR

- Cheshire, P.C. (2014) Turning houses into gold. *CentrePiece*, Spring, 14–18.
- Cheshire, P.C., C.A.L. Hilber en H.R.A. Koster (2014a) *Regulating vacancies away? The paradoxical effects of (mis)match in the housing market*. Intern werkdocument aan de London School of Economics.
- Cheshire, P., M. Nathan en H.G. Overman (2014b) *Urban economics and urban policy: challenging conventional policy wisdom*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cheshire, P. en S. Sheppard (2002) The welfare economics of land use planning. *Journal of Urban Economics*, 52(2), 242–269.
- Duijn, M. van, en J. Rouwendal (2013) Cultural heritage and the location choice of Dutch households in a residential sorting model. *Journal of Economic Geography*, 13(3), 473–500.
- Fischel, W.A. (2001) *The homevoter hypothesis: how home values influence local government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Glaeser, E., J. Kolko en A. Saiz (2001) Consumer City. *Journal of Economic Geography*, 1(1), 27–50.
- Glaeser, E.L., J. Gyourko en R. Saks (2005) Why is Manhattan so expensive? Regulation and the rise in housing prices. *Journal of Law and Economics*, 48(2), 331–369.
- Glaeser, E.L. en B.A. Ward (2009) The causes and consequences of land use regulation: evidence from Greater Boston. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 265–278.
- Hilber, C.A.L. en W. Vermeulen (2014) The impact of supply constraints on house prices in England. *Economic Journal*, te verschijnen.
- Koster, H.R.A. (2013) *The internal structure of cities: the economics of agglomeration, amenities and accessibility. The economics of agglomeration, amenities and accessibility*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Koster, H.R.A., J.N. van Ommeren en P. Rietveld (2012) Bombs, boundaries and buildings: a regression-discontinuity approach to measure costs of housing supply restrictions. *Regional Science and Urban Economics*, 42(4), 631–641.
- Koster, H.R.A., J.N. van Ommeren en P. Rietveld (2014a) Historic amenities, income and sorting of households. *Journal of Economic Geography*, te verschijnen.
- Koster, H.R.A., J.N. van Ommeren en P. Rietveld (2014b) Is the sky the limit? High-rise buildings and office rents. *Journal of Economic Geography*, 14(1), 125–153.
- Lazrak, F., P. Nijkamp, P. Rietveld en J. Rouwendal (2009) Cultural heritage: hedonic prices for non-market values. *VU University Research Memorandum*, 2009(49).
- McLaughlin, R.B. (2012) Land use regulation: where have we been, where are we going? *Cities*, 29(SUPPL. 1), S50–S55.
- Ommeren, J.N. van, en A.J. van der Vlist (2014) *Households' willingness to pay for public housing*. Intern werkdocument aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Quigley, J.M. et al. (2005) Regulation and the high cost of housing in California. *American Economic Review*, 95(2), 323–328.