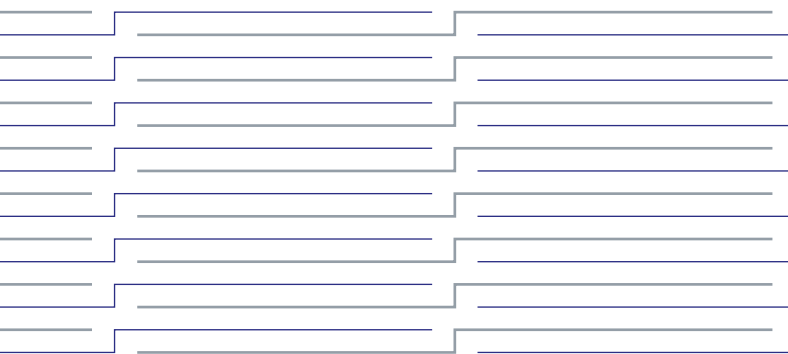


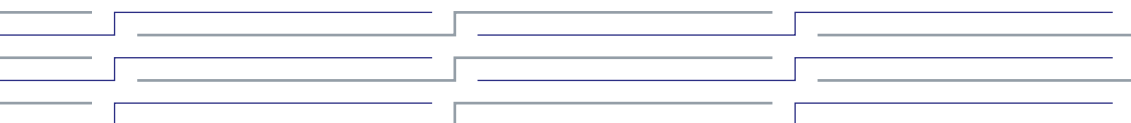


Tweede Kamer  
DER STATEN-GENERAAL



Eindrapport - Een reconstructie van 20 jaar stijgende huizenprijzen

# Kosten Koper



Vergaderjaar 2012–2013

**33 194**

## **Parlementair onderzoek «Huizenprijzen»**

**Nr. 2**

### **BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE HUIZENPRIJZEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2013

De tijdelijke commissie Huizenprijzen biedt u hierbij het eindrapport aan van het parlementair onderzoek naar de kosten en prijzen van woningen, dat zij op grond van de haar op 13 maart 2012 gegeven opdracht (33 194, nr. 1) heeft uitgevoerd. Het eindrapport heeft de titel «Kosten Koper – Een reconstructie van 20 jaar stijgende huizenprijzen.»

De onderzoeken die in opdracht van de tijdelijke commissie Huizenprijzen zijn uitgevoerd door RIGO Research en Advies, Brink Groep en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), zijn als bijlage bij deze aanbiedingsbrief gevoegd.<sup>1</sup> Het betreffen de volgende onderzoeken: «Meta-analyse van bestaand onderzoek»; «Verdiepingsonderzoek invloed veranderde invloed, locatie, kwaliteit en regelgeving op grondproductiekosten»; «Verdiepingsonderzoek invloed veranderde regelgeving op bouw- en stichtingskosten van woningen»; en «Woningprijzen: bepalende factoren en actoren. Een overzicht van bevindingen uit studies van het PBL».

De voorzitter van de commissie,  
Verhoeven

De griffier van de commissie,  
Van der Leeden

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal





**Van links naar rechts de leden van de tijdelijke commissie Huizenprijzen: R.W. Knops, V.A. Groot, K. Verhoeven (voorzitter) en B.G. de Boer.**



**Van links naar rechts de staf van de tijdelijke commissie Huizenprijzen: L.K. Middelhoven, B. van Leeuwen, M.J.H. Balster, J. Thomassen, M.J. van der Leeden. Op de voorgrond de leden van de commissie.**

## 33 194

## Parlementair onderzoek «Huizenprijzen»

### Nr. 3

### EINDRAPPORT VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE HUIZENPRIJZEN

#### Kosten Koper

*Een reconstructie van twintig jaar stijgende huizenprijzen.*

#### Inhoudsopgave

|                                                       | Pag.      |
|-------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Voorwoord</b>                                      | <b>3</b>  |
| <b>Conclusies en aanbevelingen</b>                    | <b>7</b>  |
| <b>1 Inleiding</b>                                    | <b>17</b> |
| 1.1 Aanleiding                                        | 17        |
| 1.2 Onderzoeksopdracht                                | 18        |
| 1.3 Opbouw onderzoek en leeswijzer                    | 18        |
| <b>Proloog: de Nederlandse woningmarkt in cijfers</b> | <b>19</b> |
| <b>2 Ruime financiering, stijgende vraag</b>          | <b>25</b> |
| 2.1 Inleiding                                         | 25        |
| 2.2 Vraagfactoren                                     | 25        |
| 2.3 Reconstructie                                     | 27        |
| 2.4 Lessen                                            | 35        |
| <b>3 Het aanbod reageert slecht</b>                   | <b>41</b> |
| 3.1 Inleiding                                         | 41        |
| 3.2 Aanbodfactoren                                    | 42        |
| 3.3 Veranderend rijksbeleid                           | 43        |
| 3.4 Veranderend lokaal en regionaal speelveld         | 49        |
| 3.5 De bouwvolder komt in actie                       | 53        |
| 3.6 Lessen                                            | 59        |
| <b>4 De huurmarkt als ventiel?</b>                    | <b>71</b> |
| 4.1 Inleiding                                         | 71        |
| 4.2 De huur- en koopmarkt communiceren niet goed      | 71        |

|     |                                                                                          | Pag.       |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.3 | Aanbodtoevoeging vanuit de huurmarkt                                                     | 76         |
| 4.4 | Het ventiel: doorstroming centraal                                                       | 81         |
|     | <b>Epiloog</b>                                                                           | <b>83</b>  |
|     | <b>Literatuurlijst</b>                                                                   | <b>87</b>  |
|     | <b>Begrippenlijst</b>                                                                    | <b>91</b>  |
|     | <b>Bijlagen</b>                                                                          |            |
|     | <b>1 Lijst van gesprekspartners openbare gesprekken</b>                                  | <b>97</b>  |
|     | <b>2 Methodologische verantwoording</b>                                                  | <b>102</b> |
|     | <b>3 Woningbouwproductie in Nederland</b>                                                | <b>107</b> |
|     | <b>Correspondentie met het kabinet (33 194, nr. 4)</b>                                   |            |
|     | <b>Stenografische verslagen deskundigenbijeenkomsten (33 194, nr. 5)</b>                 |            |
|     | <b>Stenografische verslagen rondetafelgesprekken met belanghebbenden (33 194, nr. 6)</b> |            |

## VOORWOORD

Het gedicht «Heelal» van Jules Deelder gaat als volgt:  
*Hoe verder men keek, hoe groter het leek.*

Op een avond, toen we weer als tijdelijke commissie Huizenprijzen bijeen waren in een zaaltje van het Tweede Kamergebouw, moest ik hier plots aan denken. We waren aan het werk om de conclusies en aanbevelingen in dit rapport zo goed mogelijk op papier te krijgen. En steeds als we langer stilstonden bij een stuk tekst, leek achter elke zin en zelfs elk woord iets groters te zitten. En daar keken wij dan naar.

De woningmarkt is een veelomvattend geheel dat samenhangt met veel zaken die op hun beurt ook weer veelomvattend zijn. De vele deskundigen en betrokkenen die wij spraken, benadrukten dan ook vaak hoe ingewikkeld de materie is. Dit is niet alleen inhoudelijk zo, maar ook maatschappelijk en politiek gezien. Iedereen woont, het onderwerp gaat ons allen aan. Toen de woningmarkt steeds meer in de knel kwam, werd het ook onderwerp van politieke discussie en zelfs de afgelopen twee verkiezingscampagnes.

Vaak is politieke aandacht nodig om dingen in beweging te krijgen. Maar terwijl de woningmarkt een daadkrachtige duw in de rug nodig had – eigenlijk al eind vorige eeuw -vormden sterk uiteenlopende opvattingen en stellingnames juist een sta-in-de-weg. Deze situatie bracht de Tweede Kamer ertoe een andere benadering te kiezen. De fracties van de PvdA en D66 dienden een voorstel in voor de Toekomst- en Onderzoeksagenda van de Tweede Kamer. Het doel: verder kijken dan politieke speerpunten als de hypotheekrenteaftrek of het huurbeleid. Met een objectieve bril om scherp te kunnen focussen op de feitelijke gang van zaken. De hoofdvraag: *hoe komen kosten en prijzen op de Nederlandse woningmarkt tot stand?*

Dit resulteerde in de opdracht voor de tijdelijke commissie Huizenprijzen, die in 2012 aan de slag is gegaan. Nu ruim een jaar later, overigens onderbroken door verkiezingen en kabinetsformatie, hebben wij het werk afgerond. Of de missie geslaagd is, laat ik graag over aan de lezer, maar zeker in één opzicht is er nieuw inzicht. Een aanname bij het begin van dit onderzoek was namelijk dat hoge kosten oorzaak waren van de hoge huizenprijzen in Nederland. De commissie concludeert echter dat de relatie tussen kosten en prijzen ook omgekeerd werkt: de hoge huizenprijzen maakten het mogelijk dat alle spelers in de bouwkolom -van projectontwikkelaars tot aannemers en van architecten tot gemeenten- hogere kosten konden berekenen. Dat leverde vaak meer kwaliteit op, maar lang niet altijd in evenredige mate. Hoe dan ook, uiteindelijk kwamen al die kosten voor rekening van de koper.

De totstandkoming van dit rapport ging in drie stappen. Na het formuleren van de onderzoeksopdracht, hebben we eerst organisaties van buiten de Kamer geselecteerd om een brede meta-analyse te maken op basis van bestaande literatuur, gegevens en cijfermateriaal. De onderzoekers van RIGO Research en Advies en Brink Groep hebben voor ons daarnaast twee verdiepingsonderzoeken naar bouwkosten en grondkosten uitgevoerd. Dit alles vormde voor de commissie de uitvalsbasis voor alle verdere activiteiten. De meta-analyse en de verdiepingsonderzoeken zijn als bijlage bij het rapport gevoegd.

De tweede stap bestond uit het afleggen van werkbezoeken en het voeren van openbare rondetafelgesprekken. We zijn op bezoek geweest in Almere om te kijken naar de kansen van particulier opdrachtgeverschap. In Leidsche Rijn hebben we geluisterd naar de ervaringen met de groot-schalige Vinex-aanpak. Het laatste werkbezoek naar Parkstad Limburg stond in het teken van krimp, maar daar was ook een blik over de grens mogelijk was. In de Tweede Kamer spraken we in zes sessies met meer dan 80 wetenschappers, ervaringsdeskundigen, ambtenaren, belangen-organisaties, bedrijven en andere praktijkbetrokkenen. Deze bijeenkomsten waren uiterst waardevol en we kwamen meer te weten over zaken als zelfrealisatie, residueel rekenen, faalkosten, securitisatie, funding gaps, volatiliteit, loan to income ratio's, enzovoort. Overigens was dit zo intensief dat we ons ook niet lieten afleiden door berichten over de troonafstand van koningin Beatrix of de pauselijke witte rook.

Als laatste stap hebben we deze avonturen ingeruild voor vele avonduren, om de opgedane inhoud en inzichten op papier te zetten. Ook zijn de conclusies op een interactieve manier op het internet beschikbaar via: [www.huizenprijzen.tweedekamer.nl](http://www.huizenprijzen.tweedekamer.nl).

Dit rapport was niet tot stand gekomen zonder de inspiratie en inzet van een heleboel mensen. Te beginnen met Kamerlid Jacques Monasch, die het initiatief nam dat leidde tot dit onderzoek. Daarnaast wil ik ook oud-Kamerleden Bas Jan van Bochove, Eric Lucassen en Kamerlid Johan Houwers danken voor hun inzet als tijdelijk lid van de commissie die na 12 september 2012 van samenstelling veranderde. Onze grote dank aan de onderzoekers van RIGO en Brink Groep. Wij hebben ook veel gehad aan de inzet van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Ook de wetenschappelijke klankbordgroep bestaande uit prof. dr. D. (Dirk) Brounen (Tilburg University), prof. mr. W.C.T.F. (Friso) de Zeeuw (TU Delft) en Prof. dr. ir. V. (Vincent) Gruis (TU Delft) heeft een waardevolle bijdrage geleverd.

Grote dank gaat ook uit naar alle mensen van de gemeente Almere en Utrecht en Parkstad Limburg die ons drie uitstekende werkbezoeken hebben verzorgd. En uiteraard de meer dan tachtig deelnemers aan alle deskundigenbijeenkomsten en rondetafelgesprekken. Een overzichtslijst is als bijlage bij dit rapport gevoegd. Daarop staan ook de tientallen mensen die ons schriftelijk van informatie voorzagen, waarvoor onze dank.

Last but not least dank ik de staf (Mark van der Leeden, Joris Thomassen, Martijn Balster, Rolf Noordsij, Bernardien van Leeuwen, Laura Middelhoven, Lex Kruijt, Andrea van Tienhoven, Hester Oomes, Desirée Schreurs en Marja Rotermundt) voor hun enorme inzet en nog grotere meerwaarde. Ook dank aan ontwerp bureau Fabrique, die de veelkoppige inhoud in een fraaie vorm wist te passen. En natuurlijk aan mijn drie collega-leden van de commissie, Betty de Boer, Ed Groot en Raymond Knops. Het was een mooie en bijzondere ervaring om op deze manier met jullie samen te werken. Zeker toen we goed op gang waren, gingen plezier en productie prima samen.

Deze commissie had de opdracht om verder te kijken. Het uitzicht heeft nieuw inzicht opgeleverd.

Voorzitter tijdelijke commissie Huizenprijzen,  
Kees Verhoeven



## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Tweede Kamer heeft de tijdelijke commissie Huizenprijzen opdracht gegeven te onderzoeken hoe prijzen en kosten van woningen in Nederland tot stand komen en wat de oorzaken zijn voor het (eventueel) uiteenlopen van kosten en prijzen. De commissie heeft daarbij vooral bekeken welke factoren en actoren hebben bijgedragen aan prijs- en kostenontwikkelingen.

De commissie kijkt terug op de periode 1995–2012, trekt conclusies en doet aanbevelingen voor de toekomst. De commissie oordeelt dus niet over het woningmarktbeleid van het huidige kabinet, al kunnen de aanbevelingen die de commissie doet daarvoor wel van belang zijn.

Om de opbouw en ontwikkeling van kosten en prijzen van huizen goed te kunnen begrijpen, heeft de commissie zowel de vraag- als aanbodzijde van de huizenmarkt bestudeerd. Daarbij is steeds gekeken naar de werking van de markt en de invloed van het woningmarktbeleid daarop.

Als één ding duidelijk is geworden in het onderzoek, dan is het dat de woningmarkt een buitengewoon complexe markt is met vele spelers. De commissie heeft geconstateerd dat zelfs onder ervaren deskundigen de meningen soms ver uiteenlopen over hoe de woningmarkt feitelijk werkt, wat de belangrijkste drijvende krachten zijn en hoe de aanpassingsmechanismen werken. Niettemin meent de commissie tot een afgewogen oordeel te zijn gekomen over onderstaande thema's.

### Conclusies

#### Algemeen

- 1) **De vraag ging het aanbod ver te boven.** De stijging van de huizenprijzen tussen 1995 en 2008 was met circa 250% explosief. Ook andere westerse landen, zoals Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en de Verenigde Staten, kenden langdurige prijsstijgingen. Uniek voor Nederland was dat juist in de periode van de grootste prijsstijgingen de vraagtoename gepaard ging met afnemende woningproductie van zowel huur- als koopwoningen. In andere landen die een prijsexplosie kenden, bijvoorbeeld Spanje, Ierland en de Verenigde Staten, reageerde de woningproductie juist wel sterk op de groeiende vraag en de stijgende prijzen.
- 2) **Vooral de financieringsruimte dreef de prijs op, aanbod speelde nauwelijks een rol.** Vraagfactoren waren dominant bij de sterke prijsstijging. De vraag werd daarbij hoofdzakelijk bepaald door de financieringsruimte. Meer leencapaciteit leidde tot stijgende huizenprijzen, met een zelfversterkend effect. Aanbodfactoren speelden op macroniveau nauwelijks een rol bij de prijsvorming. Alleen regionaal of op lange termijn kan een grote toevoeging van nieuw woningaanbod de huizenprijzen beïnvloeden. Daarmee hadden kostenontwikkelingen in de nieuwbouw ook nauwelijks invloed op het prijsniveau van bestaande huizen. Het was eerder omgekeerd: het prijsniveau van de bestaande woningvoorraad bepaalde hoe hoog de kosten voor nieuwbouw waren.
- 3) Voor de woonconsument vormden zowel de financieringsproducten die tot stand kwamen op de (inter)nationale markt, als het regionale grond- en bouwproces een black box. De woonconsument is de afgelopen periode aangemoedigd gebruik te maken van de maximale leencapaciteit om een zo duur mogelijk huis te kopen en heeft van

deze mogelijkheden grif gebruik gemaakt. Risico's werden onderschat door zowel consumenten als hypotheekverstrekkers. Partijen in het grond- en bouwproces en hypotheekverstrekkers hebben de opbrengst uit de voortdurend stijgende verkoopprijs van nieuwbouwwoningen onderling verdeeld. Deze partijen verdienden fors aan de prijsstijging. **De woonconsument had nauwelijks inzicht in en invloed op dit proces.** Wél hebben veel woonconsumenten bij de verkoop geprofiteerd van de overwaarde van de woning. Alleen kreeg de gemiddelde woonconsument bij de aankoop van een nieuwe woning niet evenredig meer huis voor het geld.

#### **Vraag**

- 4) De vraagfactoren veroorzaakten hoofdzakelijk de prijsstijging. Het ging daarbij om algemeen economische factoren die in meer of mindere mate ook in andere landen een rol speelden: sterke inkomenstoename, positieve inkomensverwachtingen, stijgende werkgelegenheid, demografische factoren (zoals startende dertigers) en het meest belangrijk: de (wereldwijd) sterk dalende rente op de kapitaalmarkt.
- 5) In Nederland werd de stijgende vraag extra gefaciliteerd door verruiming van de kredietmogelijkheden en financiële innovaties door hypotheekverstrekkers. Hypotheekproducten werden geoptimaliseerd, zodat maximaal gebruik gemaakt kon worden van ontwikkelingen op de kapitaalmarkt en van fiscale voordelen gericht op het bevorderen van het eigenwoningbezit, zoals de hypotheekrenteaftrek. De «loan to value»-ratio en «loan to income»-ratio, respectievelijk de verhouding tussen de hypotheek en de waarde die het huis bij de kooptransactie vertegenwoordigt en de verhouding tussen hypotheek en inkomen, werden opgerekt, het tweede inkomen voor de maximale hypotheek werd meegeteld en nieuwe producten zoals de beleggingshypotheek en de aflossingsvrije hypotheek vonden ruim aftrek.
- 6) **Waarschuwingen vonden geen gehoor.** Door de toezichthouder De Nederlandsche Bank (DNB) en later de Autoriteit Financiële Markten (AFM), wetenschappers en consumentenorganisaties is herhaaldelijk gewaarschuwd voor de oplopende nationale hypotheekschuld en de toename van het aantal tophypotheeken. Deze waarschuwingen kwamen laat, waren niet krachtig genoeg en vonden pas na het uitbreken van de financiële crisis in 2008 een gewillig oor bij alle partijen.
- 7) **De overheid had meer kunnen doen tegen de prijsstijging.** Achtereenvolgende kabinetten namen een aantal beperkende maatregelen, vooral gedreven door budgettaire motieven. Zo werd de hypotheekrenteaftrek in 2001 gemaximeerd tot één woning en tot 30 jaar en in 2004 werd vastgelegd dat de overwaarde in de eigen woning moest worden geïnvesteerd. De hypotheekrenteaftrek zelf leidde overigens niet direct tot extra stijging van de huizenprijzen. Nieuwe producten die gericht waren op maximale benutting van de hypotheekrenteaftrek en sterk verruimde leennormen zorgden wel voor het oprekken van de leencapaciteit, met bovenmatige prijsstijging tot gevolg. Beperkende maatregelen werden pas genomen na of aan het einde van een periode van extreme prijsstijging tussen 1995 en 2002. De prijsstijging als gevolg van de verruimde financieringsmogelijkheden werd niet als probleem ervaren. Dat kan verklaren waarom niet steviger is ingegrepen. Via het beperken van de hypotheekrenteaftrek, het verminderen van het bereik van de Nationale Hypotheek Garantie of het invoeren van maximale «loan to

value»-ratio's en/of «loan to income»-ratio's had de prijsstijging geremd kunnen worden.

#### **Aanbod**

- 8) **Het aanbod reageerde slecht op de vraag.** De huizenmarkt is een voorraadmarkt: een forse extra jaarlijkse woningproductie voegt relatief weinig toe aan de bestaande woningvoorraad. Het duurt lang voordat het aanbod zich aanpast aan een stijgende vraag. Over een langere periode kan meer aanbod van nieuwbouw echter wel degelijk de schaarste op de woningmarkt verminderen en daarmee tot demping van de prijsstijging leiden. Ons land kenmerkt zich in de onderzochte periode door een – ook internationaal gezien – extreem lage aanbodelasticiteit. De trage reactie van de woningproductie heeft tot gevolg gehad dat de woonwensen van veel aspirant-huizenkopers niet konden worden vervuld.
- 9) Het aanbod werd in Nederland enkel geraamd op basis van demografische ontwikkelingen. **Het aantal toetreders op de woningmarkt werd geraamd, niet het aantal verhuizers.** Niet zozeer de vraag naar woningen, die van veel meer factoren afhankelijk is, stond daarbij centraal. De stijgende huizenprijs vormde geen aanleiding voor bijstelling van de ramingen, als signaal van het uiteenlopen van vraag en aanbod. De stijgende vraagontwikkeling tussen 1995 en 2008 kwam daardoor onvoldoende tot uitdrukking in de ramingen. Inmiddels wordt er in ramingen wel meer rekening gehouden met de woonbehoeften van de consument.
- 10) Er zijn drie verklaringen voor het achterblijvende aanbod in de afgelopen decennia:
  - a. Het ruimtelijkeordeningsbeleid onderging grote veranderingen. Tot de jaren negentig gingen groen en voldoende woningproductie hand in hand als doelstellingen voor het rijksbeleid. Vanaf begin jaren negentig werd het ruimtelijkeordeningsbeleid als sturingsmiddel aangescherpt, terwijl de verantwoordelijkheid voor de uitvoering juist op regionaal niveau kwam te liggen. Het Rijk stuurde op schaarste met als doel groene ruimte te sparen en bij te dragen aan voldoende opbrengst op regionaal niveau, ter vervanging van rijkssubsidies (1995–2005, Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra Vinex). **Er kwam steeds minder ruimte beschikbaar om te bouwen. Schaarste en opbrengst werden hoofddoelen.**
  - b. Er ontstond een bouwpoldermodel: als gevolg van het gewijzigde ruimtelijkeordeningsbeleid (Vinex) werd het regionale woningproductieproces in korte tijd veel complexer. Gemeenten kregen een grotere rol, woningcorporaties werden verzelfstandigd en de markt kreeg de ruimte. De slag van centraal naar decentraal en het zoeken naar nieuwe verhoudingen kostte tijd. Grond- en bouwmarkt raakten nauw met elkaar verweven. Bouwbedrijven en ontwikkelaars kregen belang bij grondposities. Het residuele rekenen werd geïntroduceerd als hulpmiddel om de opbrengst uit de grondexploitatie naar tevredenheid van publieke en private partijen te verdelen. Dit alles leidde ertoe dat publieke en private partijen voortdurend met elkaar moesten afstemmen en onderhandelen over de opbrengst. **Het realiseren van woningbouwprojecten met hoge ruimtelijke kwaliteit – met het oog op een zo hoog mogelijke opbrengst – werd belangrijker dan de publieke doelstelling om voldoende te bouwen.** Het gevolg was een dip in de bouwproductie, terwijl de vraag op datzelfde moment sterk steeg.

- c. Het comfort van de aanhoudende prijsstijgingen bevorderde een gedrag van «achterover leunen» bij de partijen die voor het aanbod moesten zorgen. Prijs en opbrengst waren gegarandeerd, van concurrentie was weinig sprake en vertraging was soms zelfs lonend. Er was geen prikkel om doelmatig te werken, bijvoorbeeld door planprocedures te verkorten, samen te werken en/of te innoveren. Dit uitte zich in oplopende schaarste premies, faalkosten en uiteindelijk in een verder afnemende aanbodelasticiteit in de woningproductie.
- 11) Het achterblijvende aanbod had grote gevolgen voor alle betrokkenen:
- a. **Er werd aanmerkelijk minder gebouwd dan er vraag was.** Zelfs de krappe woningproductiedoelen voor Vinex-locaties werden niet tijdig gehaald. Contingenten werkten in de praktijk als plafonds en niet als prikkel om deze doelstellingen daadwerkelijk te realiseren. Toen bleek dat de regionaal en lokaal vertaalde doelstellingen systematisch niet werden gehaald, nam niemand de regie om effectief te sturen op het behalen van de noodzakelijke aantallen.
  - b. Het Rijk probeerde met aanjaagteams de regionale bouwprestaties op te sturen en aan te sturen op de verkoop van meer huurwoningen en een hoger aandeel particulier opdrachtgeverschap. Dit om de markt van koopwoningen te verruimen en beter te laten aansluiten op woonwensen. Dit bleken echter «papierentijgers» omdat sturingsinstrumenten door het Rijk uit handen waren gegeven en in de lokale praktijk vaak andere afwegingen werden gemaakt. De doelstelling om 80.000 woningen op te leveren en 30% van de nieuwbouw met particulier opdrachtgeverschap te realiseren, is bij lange na niet gehaald. Op Vinex-locaties waren de grondposities en de ontwikkelopgaves onderling al verdeeld tussen marktpartijen en bleef er nagenoeg geen ruimte over voor particulier opdrachtgeverschap. Van concurrentie was dus steeds minder sprake. Immers, wie de grond had, mocht erop bouwen. Openbare aanbestedingen kwamen nauwelijks meer voor. Daarbij vonden gemeenten particulier opdrachtgeverschap vaak lastig en bewerkelijk.
  - c. Behalve nadelen voor de woonconsument, hebben de lage aanbodelasticiteit en schaarste ook voordelen gehad. Dankzij de hoge grondprijzen die gemeenten konden rekenen, is de ruimtelijke kwaliteit van nieuwbouw sterk verbeterd. Schaarste zorgde daarnaast voor een gegarandeerde afzet van de bouwproductie, die de risico's voor alle partijen verminderde. Tenslotte is door het beleid van permanente krapte voorkomen dat na het uitbreken van de crisis grote leegstand en daarmee nog veel dramatischer prijsdalingen zijn ontstaan, zoals in Spanje, Ierland en de Verenigde Staten.
- 12) **De verwevenheid van bouw- en grondmarkt heeft de concurrentie verminderd.** Private partijen kregen steeds meer interesse in grondposities. Zij verkochten hun grond met een bouwrecht (het recht op zelfrealisatie) aan gemeenten. Van openbare aanbesteding voor de uiteindelijke bouw kwam veel minder terecht. Voor gemeenten werd het daarnaast steeds moeilijker om de potentiële opbrengst van een gewijzigde bestemming van de grond naar zich toe te trekken. Alternatieve methoden om dit te bereiken bleken weinig effectief.
- 13) **Vooral starters met lage inkomens kregen door de voortdurende prijsstijging steeds moeilijker toegang tot de woning-**

**markt.** Temeer omdat gemeenten meer geïnteresseerd raakten in het bouwen in het hogere segment, vanwege de hogere grondopbrengsten. Het wegwerken van wachtlijsten door bijvoorbeeld de bouw van een groter aantal kleinere en goedkopere huurwoningen had minder prioriteit, ook bij woningcorporaties. Inmiddels zijn de prijzen weer op het niveau van 2003 en is het vooral de financiering die de mogelijkheden beperkt, al is de situatie voor starters per saldo beter dan in 2008. De gezamenlijke opgave is nu om zowel in de kwantitatieve als de kwalitatieve woningbehoefte van de toekomst te voorzien.

#### **Huurmarkt**

**14) De huurmarkt was niet het ventiel dat de druk op de koopmarkt kon verminderen:**

- a. De afstand tussen huur en koop is steeds groter geworden. Dit kwam enerzijds door beperkte huurverhogingen en huurtoeslag, anderzijds door de sterke stijging van de huizenprijzen, ondanks de compensatie via de hypotheekrenteaftrek. Zo werd het voor huurders met een stijgend inkomen steeds moeilijker om tegen vergelijkbare maandlasten een vergelijkbare koopwoning te bemachtigen.
  - b. De commerciële huursector is steeds kleiner geworden. Dit hogere huursegment is uit de markt geprijsd. Immers, wie het kon betalen, ging niet privaat huren maar kopen. Daarbij, een koopwoning leverde door de prijsstijging uiteindelijk geld op, huren was dan weggegooid geld. Wie een koophuis niet kon of wilde betalen, bleef gewoon zitten in de gereguleerde huursector. Dit leidde tot scheefwonen.
- 15) De rijksdoelstelling om jaarlijks 45.000 huurwoningen van woningcorporaties te verkopen is niet gehaald. Gemiddeld werden 17.000 woningen per jaar verkocht. Op decentraal niveau waren er belemmeringen en factoren die eraan bijdroegen dat er niet meer huurwoningen werden verkocht. Ook hadden woningcorporaties geen financieel belang bij het verkopen van hun eigen bezit. Hoewel het aantal verkopen in internationaal perspectief wel vrij hoog is, had dit nauwelijks een dempend effect op de oververhitte koopmarkt.

#### **De crisisjaren**

- 16) De sinds 2008 ingezette prijsdaling werd door weinigen voorzien. Het moment en de snelheid van een prijsomslag zijn nu eenmaal niet te voorspellen. **Ervaring en onderzoek leren echter dat langdurige prijsstijgingen die (ver) boven de inflatie gaan, worden gevolgd door (forse) correcties.** Op lange termijn ontwikkelen huizenprijzen zich gemiddeld genomen immers niet ver boven de inflatie. Alertheid is dus geboden, niet alleen ten aanzien van het omslagpunt, maar met name om signalen voor oververhitting op te vangen en er tijdig op te anticiperen.
- 17) **De omvang van de forse prijsdaling heeft aangetoond dat op de Nederlandse woningmarkt sprake is geweest van een zeepbel.** Voor de commissie is vast komen te staan dat er op basis van te optimistische verwachtingen over de waardeontwikkeling, de afgelopen drie decennia bovenmatige risico's zijn genomen ten aanzien van de hypotheekverstrekking.
- 18) **In de bouwproductie is sprake van een historische dip.** De winstmarges in de bouwkolom zijn zeer sterk gedaald en gemeenten moeten fors afboeken op hun grondposities. Waar in de crisis van eind jaren zeventig, begin jaren tachtig nog flink werd gebouwd door

woningcorporaties, is dat in de huidige crisis veel minder het geval. Het gewijzigde bedrijfsmodel van woningcorporaties en de gewijzigde verhoudingen op de lokale grond- en bouwmarkt hebben het voor woningcorporaties en gemeenten minder aantrekkelijk gemaakt om anticyclisch te bouwen. Als gevolg hiervan daalt de woningproductie in deze crisis tot een historisch dieptepunt.

- 19) **De crisis dwingt alle betrokkenen op de woningmarkt tot herbezinning, andere positiebepalingen en verdienmodellen in de bouw.** Alle partijen in de woningmarkt zijn met de neus op de feiten gedrukt, moeten een deel van het verlies nemen en worden gedwongen anders en doelmatiger te werken. Door efficiencyverbeteringen gaan de totale bouwkosten omlaag, waarmee een basis wordt gelegd voor herstel van de nieuwbouwsector. In die zin betekent de crisis ook voor de woningmarkt een kans.

## Aanbevelingen

### Algemeen

1. Om grip op de huizenprijzen te houden, is het noodzakelijk dat de Tweede Kamer en het kabinet jaarlijks op hoofdlijnen spreken over de ontwikkeling ervan. Op die manier worden de prijsontwikkelingen en de oorzaken tijdig onderkend en kan tijdig worden geanticipeerd. Aan dit jaarlijkse huizenprijzendebat dient een kabinetsrapportage vooraf te gaan die een feitelijk inzicht biedt in de prijsontwikkeling en de dominante factoren die vraag en aanbod bepalen. De Tweede Kamer en het kabinet dienen met elkaar overeen te komen welke indicatoren aan bod moeten komen. De volgende indicatoren zouden in elk geval aan bod moeten komen: financieringsruimte, demografische ontwikkelingen, doorstroombehoefte, bouwproductie en toevoegingen aan de koopmarkt.

### Vraag

2. Huizenprijzen kunnen jaren en zelfs decennia afwijken van de lange termijn evenwichtsprijs. Dat kan grote gevolgen hebben voor de woningbouwmarkt en de schuldpositie van huishoudens. Omdat in een voorraadmarkt op korte en middellange termijn vooral de vraag de huizenprijzen bepaalt, dient de overheid hierop alert te zijn en, als er aanleiding daartoe bestaat, stabiliserend beleid te voeren. Een belangrijk instrument hierbij is het sturen op de beschikbaarheid van hypotheclair krediet. **De commissie stelt voor dat een maximum wordt vastgesteld voor de «loan to income»-ratio, de verhouding tussen de verkregen hypotheek en het beschikbare inkomen, en de «loan to value»-ratio.** Het monitoren en bewaken van de gestelde bovengrenzen is een verantwoordelijkheid van de AFM die hierover jaarlijks rapporteert en optreedt als grenswaarden worden overschreden. **In extreme gevallen – wanneer op macroniveau de kredietverlening sneller stijgt dan de inkomensontwikkeling – kan de overheid actief bijsturen door kredietmogelijkheden te beperken in tijden van prijsstijging.** Zonder in oude fouten te vervallen behoort in tijden van prijsdaling ook verantwoorde verruiming tot de mogelijkheden. Het Canadese model kan als voorbeeld voor Nederland dienen.
3. De afgelopen decennia heeft de overheid het eigenwoningbezit actief gestimuleerd. Afgezien van het wisselende resultaat van die inspanning, is de maatschappij inmiddels veranderd, onder meer door de flexibilisering van de arbeidsmarkt, langer doorwerken en de

veranderde gezinssamenstelling. **In dat licht kan bij toekomstig overheidsbeleid bijvoorbeeld gekozen worden voor een neutralere, meer woonvorm-onafhankelijke benadering.** Het doel moet daarbij zijn om in plaats van bezit juist gebruik en doorstroming te bevorderen in huur en koop. Stimulansen moeten doelgroepen voor een beperkte tijd ondersteuning bieden om een stap te kunnen zetten in de wooncarrière, zonder dat dit tot onevenwichtige risico's leidt.

4. Nederlanders bouwen zowel via de eigen woning als via het pensioen kapitaal op. **Kapitaalopbouw via woning en pensioen moet meer in samenhang worden bekeken.** In dat licht is de vraag reëel hoe noodzakelijk het is om binnen een termijn van 30 jaar volledig af te lossen op de hypotheek. Overwogen kan worden om mogelijkheden te bieden aan het begin van de wooncarrière een deel van de pensioeninleg in de koopwoning te steken zonder dat dit overigens leidt tot herintroductie van fiscale ondersteuning voor aflossingsvrij lenen. Of omgekeerd: de aflossing van het huis meer als pensioen te gaan gebruiken. Op voorwaarde dat het de overheid geen extra geld kost, moet het voor huishoudens die dat kunnen en willen organiseren, mogelijk zijn de woonlasten over een langere periode, bijvoorbeeld 40 jaar, van het leven te spreiden.
5. De afhankelijkheid van Nederlandse banken van de kortlopende financiering op de internationale kapitaalmarkt (funding) bij de financiering van hypotheekleningen is te hoog. De commissie beveelt aan deze afhankelijkheid te doorbreken. De eerste stappen hiertoe zijn inmiddels gezet. Bij verdere uitwerking van methoden om pensioenfondsen een deel van de hypotheekfinanciering te laten overnemen, pleit de commissie voor een zorgvuldige risicoafweging. Ter inspiratie wijst de commissie hierbij op het Deense en Canadese model.
6. Naast de grotere risico's op de kapitaalmarkt leidt het gebrek aan concurrentie op de hypotheekmarkt tot hogere hypotheekrente dan de ons omringende landen. De commissie constateert bovendien dat er geen transparantie is over de renteopbouw en de kostenstructuur daaronder. **De commissie pleit voor meer concurrentie en transparantie.** De onderzoeken van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) op dit moment naar de rentetarieven en concurrentie op de hypotheekmarkt beschouwt de commissie als eerste stap in de goede richting. De genomen initiatieven moeten leiden tot meer transparantie en toezicht. De Energiekamer bij de NMa kan hierbij als voorbeeld dienen.
7. **De positie van de consument moet worden versterkt.** Consumenten bleken zeer beperkt op de hoogte van de risico's van financieringsproducten en het risicobeleid van hypotheekverstrekkers. Banken hebben hierbij in het kader van de zorgplicht een belangrijke rol te vervullen. De commissie beveelt aan dat in samenwerking met consumentenorganisaties en hypotheekverstrekkers wordt gewerkt aan het versterken van de kennispositie van de consument door beter inzicht te verschaffen in de risico's van woningfinanciering. Het resultaat hiervan kan certificering zijn of een informatiecode waarop de AFM vervolgens dient toe te zien.

#### **Aanbod**

8. Het restrictieve ruimtelijkeordeningsbeleid en de gewijzigde marktordening hebben als uitkomst gehad dat er systematisch minder gebouwd is dan de woningbehoefte. Voor restrictief beleid kunnen goede redenen zijn, maar voorkomen moet worden dat zelfs

- binnen de krappe kaders de gewenste nieuwbouwproductie niet wordt gehaald. Met het oog op de grootschalige opgave voor de toekomst, beveelt de commissie daarom aan dat het Rijk en lagere overheden zorgen voor ruim voldoende bouwlocaties. Bij voorkeur moet het gaan om kleinschaliger locaties dan ten tijde van het Vinex-beleid het geval was. **Er moet meer en beter gebouwd worden naar de reële lokale behoefte.** Het Rijk is verantwoordelijk voor de ramingen en moet waar nodig de regie kunnen nemen ten aanzien van de feitelijke productie. Onder meer door medeoverheden direct aan te spreken als er binnen de beschikbare bouwlocaties niet tijdig voldoende woningen of juist te veel woningen in krimpgebieden worden gerealiseerd. Publieke afspraken over tijdige en voldoende plan- en bouwcapaciteit voor woningen moeten bindend zijn, ook ten aanzien van de afspraken tussen lagere overheden en de partijen die bij de realisatie betrokken zijn. Het Rijk moet aanspreekbaar zijn op de bouwproductie op nationaal niveau.
9. Het is voor gemeenten steeds moeilijker geworden om baten van bestemmingswijziging van de grond naar zich toe te trekken. De commissie pleit ervoor om bestaande instrumenten van gemeenten tegen het licht te houden en waar nodig beter te benutten. In dit kader is onder meer de Grondexploitatiewet van belang. Die maakt het mogelijk een bijdrage te vragen van ontwikkelende partijen voor de inrichting van de openbare ruimte, indien de gemeente niet de grondeigenaar is. Hiermee kunnen noodzakelijke investeringen in de publieke ruimte worden afgedwongen. Indien bestaande mogelijkheden geen soelaas bieden, rechtvaardigt het belang van dit onderwerp nieuwe maatregelen.
  10. Het komt regelmatig voor dat grondeigenaren die de grond overdragen aan de gemeente, daarvoor in ruil de garantie verwerven dat zij de te bouwen woningen of een deel daarvan mogen realiseren. Dit geeft spanning tussen eigendomsrecht en mededinging/concurrentie op de bouwmarkt. Het recht op zelfrealisatie heeft als negatief bijeffect dat het de concurrentie vermindert en hiermee de prikkel om sneller en beter te bouwen verzwakt. Zeker wanneer grondposities worden ingenomen in de verwachting dat de bestemming zal wijzigen. **De commissie acht het noodzakelijk dat de effecten van zelfrealisatie grondig worden onderzocht.** Grondspeculatie is geen gewenste ontwikkeling als dit het bouwproces vertraagt. Zeker niet wanneer dit ertoe leidt dat de grond na bestemming lang onbebouwd blijft, omdat de partij met het bouwrecht wacht op betere tijden.
  11. Om de concurrentie op de bouwmarkt te bevorderen, beveelt de commissie aan dat gemeenten in een zo vroeg mogelijk stadium van het woningbouwproces het «pas-toe-of-leg-uit-principe» hanteren. Dit wil zeggen dat voor de betreffende bouwlocaties **bouwopdrachten in principe openbaar worden aanbesteed** indien de gemeente zeggenschap heeft over de grond. Als er zwaarwegende redenen of omstandigheden zijn om dit niet te doen, kan hiervan worden afgeweken. In dat geval moet dit goed worden uitgelegd.
  12. In de parlementaire enquête Bouwsubsidies (1986–1988) en in de parlementaire enquête Bouwnijverheid (2002–2003) is al geconstateerd dat het woningbouwproces en de gemaakte kosten en opbrengsten niet transparant zijn. **Transparantie in kosten en prijzen van huizen is in het belang van gezonde concurrentie en een goed geïnformeerde consument.** De commissie stelt daarom voor:

- a. Een duidelijke uniforme eindnota voor nieuwbouwwoningen te hanteren waarop staat welke partij welk aandeel heeft geleverd aan de bouw en welk bedrag zij daarvoor ontvangen. Bedragen moeten in hoofdgroepen worden uitgesplitst naar onder andere winst en opstal en de bedragen moeten worden toegerekend aan afzonderlijke producten, diensten en partijen.
  - b. Dat gemeenten, zeker bij grote bouwprojecten, overwegen de toepassing van «track and trace»-systemen af te dwingen. Dergelijke systemen die gedurende het woninbouwproces inzichtelijk maken welke bijdragen door welke partij worden geleverd zijn al in ontwikkeling. Deze systemen kunnen het inzicht van en de samenwerking tussen publieke en private partijen bevorderen.
13. Particulier opdrachtgeverschap voorziet in de behoefte van een deel van de woonconsumenten en draagt bij aan een meer stabiele, kleinschaliger nieuwbouwmarkt. In Nederland komt particulier opdrachtgeverschap echter moeilijk van de grond. Nu de crisis gemeenten met overvloedige grondposities dwingt beter te letten op woonvoorkeuren en terughoudender te zijn met kostenverhogende regels en planprocedures, heeft particulier opdrachtgeverschap de wind in de rug. De commissie juicht meer invloed van de woonconsument toe en stelt vast dat er in Nederland veel onbekendheid is met het fenomeen particulier opdrachtgeverschap. **De commissie beveelt aan dat het in elke gemeente in Nederland mogelijk moet zijn particulier opdrachtgeverschap toe te passen, tenzij er zwaarwegende redenen zijn dit niet te doen.** Dit dient dan gemotiveerd te worden.
  14. Veel bestaande regelgeving is van toegevoegde waarde en verhoogt de grond- en bouwkwaliteit. Anderzijds leidt regelgeving – vooral de wijze waarop regelgeving wordt toegepast en de rapportageverplichtingen die ermee gepaard gaan – geregeld tot onnodige vertraging. Waar mogelijk moet in het regelwoud gekapt worden. Ook meer duidelijkheid over het doel van de regelgeving en meer handelen in de geest van de wet dan naar de letter zou helpen: meer gelijktijdig, minder formalistisch, meer het proces van woningbouw dienend. Juist in deze tijd mogen regels niet leiden tot vertraging of hindernis voor de bouwproductie. **Experimenten met regelvrij bouwen zoals in Almere kunnen nieuwe inzichten opleveren en kunnen worden uitgebreid.** Ten slotte kan **meer gewerkt worden volgens de gedachte dat vertrouwen beter is dan controle.** Dit kan via certificering, inspectievakanties of horizontaal toezicht: partijen die aantoonbaar volgens de regels werken, worden minder gecontroleerd.
  15. Gemeenten proberen voortdurend verschillende belangen met elkaar te verenigen. Het belang van het realiseren van een optimale grondopbrengst door het gemeentelijk grondbedrijf kan haaks staan op andere publieke doelstellingen. Het betreft hier uiteraard lokale afwegingen, maar de commissie constateert dat de afwegingen niet altijd even duidelijk zijn voor gemeenteraad en toezichthouder: accountant en provincie. **Het is van belang dat keuzes tussen actief of passief grondbeleid, de waardering en het afboeken van grondopbrengsten en de incidentele dan wel structurele inzet van grondopbrengsten binnen de gemeentebegroting zorgvuldig tot stand komen en goed gecontroleerd kunnen worden door gemeenteraden.** Het zou goed zijn als er via kennisdeling tussen gemeenten en op basis van geaggregeerde informatie van toezichthouders, systematisch wordt nagedacht over

goede methoden om deze besluitvorming zo zorgvuldig mogelijk te laten plaatsvinden.

#### Huur

16. **De prijs-kwaliteitafstand tussen de huursector en de koopsector, de «value gap», moet kleiner worden.** Doel is om de doorstroming binnen de totale woningmarkt te verbeteren. Met het beperken van de hypotheekrenteaftrek en het streven naar meer marktconforme huren zijn reeds betekenisvolle stappen gezet om te zorgen dat huren en kopen een beter alternatief voor elkaar vormen. De geliberaliseerde huursector zal een aantrekkelijker alternatief moeten worden, met name ook voor kopers. Als ventiel voor de koopmarkt, maar ook om beter in te kunnen spelen op veranderende woonwensen, bijvoorbeeld als gevolg van de flexibiliserende arbeidsmarkt. Het is van belang dat belemmeringen voor doorstroming tussen gereguleerde huur en vrije huursector enerzijds en tussen koopsector en vrije huursector anderzijds worden geslecht.
17. De commissie constateert dat woningcorporaties al dan niet in samenspraak met de gemeente, onvoldoende bouwen naar behoefte. De onderkant van de markt is daardoor niet genoeg bediend. Zowel op rijksniveau als op gemeentelijk niveau moet kritisch worden bekeken hoe deze ontwikkeling kan worden doorbroken. Woningcorporaties moeten zich (kunnen) richten op hun kerntaak, namelijk het bouwen van betaalbare huurwoningen voor huishoudens met lagere inkomens. **Het verdienmodel van woningcorporaties enerzijds en de publieke randvoorwaarden, zoals huurprijsbeleid en afspraken over huurwoningproductie anderzijds, moeten met deze doelstelling in overeenstemming worden gebracht.** In de aanstaande parlementaire enquête woningcorporaties zou een belangrijke vraag kunnen zijn hoe dat het beste gestalte kan krijgen.

#### Overig

18. De woningmarkt kenmerkt zich door grote regionale verschillen. De verschillen tussen krimp- en groeigebieden zijn groot en deze kloof zal de komende jaren alleen maar groter worden. Dit vraagt om maatwerk. Behalve aandacht voor locaties met schaarste en een omvangrijke bouwbehoefte, moet expliciet rekening worden gehouden met gebieden waar getransformeerd of gesloopt dient te worden om de leefbaarheid te behouden. Aan het moeten investeren en/of moeten nemen van verlies hangt voor elk gebied een ander prijskaartje. **De commissie beveelt aan onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor een vereveningsstelsel tussen hogedrukgebieden, stagnatiegebieden en krimpgebieden, waarbij de baten in regio's met veel schaarste ingezet kunnen worden voor de tijdelijke transitie in krimpgebieden.** Van een dergelijke verevening tussen winstgevend en verliesgevend bouwprojecten zou ook binnen regio's sprake moeten kunnen zijn.
19. Om te zorgen dat energiekosten integraal onderdeel worden van de totale woonlasten, is een extra impuls nodig. In de huursector kan dit betekenen dat energiebesparende investeringen leiden tot een hogere huur, onder de voorwaarde dat de energierekening daadwerkelijk en met tenminste hetzelfde bedrag daalt. In de koopsector zou het feit dat energiezuinige huizen lagere maandlasten en daardoor lagere financieringsrisico's kennen, weerspiegeld kunnen worden in ruimere financieringsmogelijkheden. Dit laatste zou bijvoorbeeld via de Nibud-systematiek, waarmee de leenruimte voor een huishouden wordt vastgesteld, kunnen worden bevorderd.

## 1 INLEIDING

### 1.1 Aanleiding

Huizenprijzen zijn de laatste jaren regelmatig onderwerp van publiek debat. Of het nu in de wetenschap, de politiek of op verjaardagsfeestjes is, het onderwerp leidt tot veel beroering. Dit is niet zo vreemd als de prijsontwikkeling in de afgelopen decennia tegen het licht wordt gehouden.

Na drie decennia van onafgebroken stijging van de huizenprijzen (tussen 1995 en 2008 zelfs met circa 250%) is vanaf 2008 een gestage prijsdaling ingezet (circa 18% op het moment van schrijven).<sup>1</sup> Deze prijsontwikkelingen hebben grote gevolgen. De Nederlandse hypotheekschuld is sterk opgelopen, circa 1 miljoen huishoudens met een hypotheek staan begin 2013 «onder water», dat wil zeggen heeft een potentiële restschuld.<sup>2</sup> De vraag naar woningen lijkt te zijn verdampt: veel potentiële kopers «wachten het nog even af». Dit terwijl de demografische prognoses juist laten zien dat het aantal huishoudens dat een huis wil kopen in de toekomst verder toeneemt en het aanbod steeds verder achterblijft bij de intrinsieke vraag.

Jarenlang (ongeveer een generatie) was de koopwoning een prachtige investering voor een groeiende groep mensen. Verhuizen naar een koopwoning of een grotere koopwoning rendeerde, de term wooncarrière ontstond. Het aandeel koopwoningen en kopers nam fors toe, er werd veel geïnvesteerd in grotere woningen of het verbouwen van woningen en de markt kende flinke doorstroming. De hypotheekverstrekking leek zo goed als eindeloos. Mensen die nu willen verhuizen maar een hogere hypotheek hebben dan de waarde van hun huis hebben een probleem. Er zijn echter ook mensen die nu verkopen en genoeg moeten nemen met minder overwaarde dan waarop gerekend was.

De woningmarkt is een bijzonder complexe markt. Veel partijen spelen een rol bij de kostenontwikkeling en prijsvorming, er zijn verschillende (soms tegengestelde) prikkels en veel verschillende overheidsdoelstellingen en -interventies. Zowel wetenschappelijke als maatschappelijke discussies gaan vaak over deelaspecten. Dat is niet verwonderlijk met het oog op de complexiteit. Tegelijkertijd vertroebelt dit het zicht op de lange termijn en bemoeilijkt dit een integrale afweging voor verstandig, integraal woningmarktbeleid.

De tijdelijke commissie Huizenprijzen heeft zich ten doel gesteld in totaliteit te analyseren hoe kosten en prijzen van huizen de afgelopen twee decennia tot stand zijn gekomen en hoe ze zich hebben ontwikkeld. Dit met de nodige afstand van actuele politieke discussies over hervormingen op de woningmarkt, zoals in het regeerakkoord en in het woonakkoord.

Doel is om met de kennis van het verleden, lessen te leren voor de toekomst. Niet door blind te staren op een deelaspect, maar door grondig te kijken naar het geheel aan factoren en actoren, met als resultaat een richting voor toekomstig beleid.

---

<sup>1</sup> CBSa (21-3-2013)

<sup>2</sup> CBSb (21-3-2013)

## 1.2 Onderzoeksoopdracht

De Tweede Kamer heeft de tijdelijke commissie Huizenprijzen, bestaande uit de leden K. Verhoeven (D66), voorzitter, B.G. de Boer (VVD), V.A. Groot (PvdA), en R.W. Knops (CDA), opdracht gegeven om de volgende vragen te beantwoorden:

### *Hoofdvraag*

Hoe komen prijzen en kosten van woningen in Nederland tot stand en wat zijn de oorzaken voor het (eventueel) uiteenlopen van kosten en prijzen?

### *Onderzoeksvragen*

1. Hoe is de kostenopbouw van nieuwbouwwoningen? Hoe verhoudt de kostprijs zich tot de prijs die de burger/eindgebruiker betaalt?
2. Welke marktfactoren en -actoren zijn van invloed op de prijs van woningen (nieuwbouw en bestaande bouw) en wat is het relatieve gewicht van deze factoren en actoren op de huizenprijs?
3. Welke overheidsfactoren en -actoren zijn van invloed op de prijs van woningen (nieuwbouw en bestaande bouw) en wat is het relatieve gewicht van deze factoren en actoren op de huizenprijs?
4. In hoeverre ontbreekt op dit moment kennis over de kosten- en prijsvorming op de woningmarkt en op welke wijze zou deze kennis in de nabije toekomst kunnen worden verkregen (welke onderzoeks-agenda vloeit daar uit voort)?
5. Hoe oordelen de belangrijkste spelers op de woningmarkt over de geconstateerde significante invloeden op de huizenprijs?
6. Hoe en door wie kunnen belemmerende factoren voor «goede» prijsvorming worden aangepakt?<sup>3</sup>

Om de vragen te beantwoorden heeft de commissie onderzoek laten verrichten door RIGO Research en Advies en Brink Groep, heeft ze een drietal werkbezoeken afgelegd en met 83 deskundigen en belanghebbenden gesprekken gevoerd.<sup>4</sup> Voor een uitgebreide methodologische verantwoording, zie bijlage 2 van dit rapport.

## 1.3 Opbouw onderzoek en leeswijzer

Het rapport beschrijft de gehele woningmarkt: zowel de vraagkant als de aanbodkant van koopwoningen en de relatie met de huurmarkt. De factoren die van invloed zijn geweest op de vraag van de consument naar koopwoningen komen aan bod in hoofdstuk 2. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de aanbodzijde. Daarbij wordt ingegaan op de belangrijkste factoren die van invloed zijn geweest op de aanbodontwikkeling. In hoofdstuk 4 komt vervolgens de relatie met de huurmarkt aan de orde. In een epiloog wordt teruggekeken op het onderzoek en wordt ingegaan op de toekomstige uitdagingen. De hoofdconclusies en aanbevelingen van commissie staan helemaal vooraan.

---

<sup>3</sup> Kamerstuk II 2012/13, 33 1941, nr. 1

<sup>4</sup> De hele lijst van gesprekspartners staat in bijlage 1.

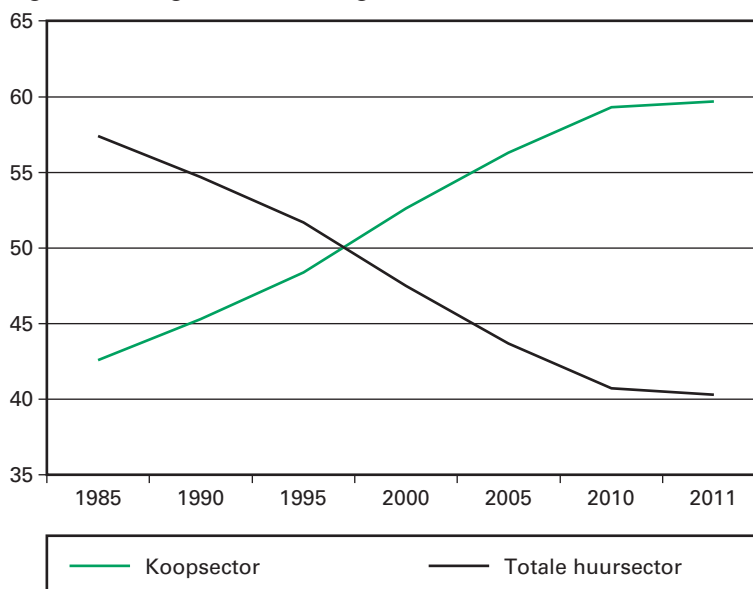
## PROLOOG: DE NEDERLANDSE WONINGMARKT IN CIJFERS

De Nederlandse woningmarkt is in veel opzichten uniek. Het is een complexe en sterk geregleerde voorraadmarkt met veel verschillende spelers, ieder met een eigen belang en met beïnvloedingen van lokaal tot internationaal niveau.

De woningmarkt in Nederland bestaat uit 7,4 miljoen woningen (op 1 januari 2012), waarvan twee derde eengezinswoning is en een derde appartement.<sup>5</sup> Het is een voorraadmarkt van plaatsgebonden tweedehands product: het aandeel nieuwbouw ten opzichte van de bestaande woningvoorraad is erg klein (minder dan 1%).<sup>6</sup>

Van de totale woningmarkt bestaat 60% uit koopwoningen en 40% uit huurwoningen (9% particuliere huur en 31% sociale huur). De afgelopen decennia is het particulier woningbezit toegenomen en is de voorraad huurwoningen kleiner geworden. Het stimuleren van eigenwoningbezit is afgelopen decennia overheidsbeleid geweest.

**Figuur 1 Woningvoorraad naar eigendom (%) in 1985–2011**



Bron: BZK/DGWBI/Systeem Woningvoorraad SYSWOV

Er vindt slechts beperkt wederzijds verkeer plaats van huur naar koop. De huur- en koopmarkt zijn dus vrij autonoom.

De Nederlandse woningmarkt is sterk geregeerd: de overheid heeft veel invloed op zowel het aanbod als de vraag. De overheid (het Rijk, provincies, gemeenten) beïnvloedt via locatiebeleid, woningbouwprogrammering, plan- en bouwprocedures, regelgeving, als speler en grondeigenaar, als subsidieverstrekker en financieel kadersteller op vele gebieden de werking van de woningmarkt. Waar de overheid voorheen de centrale publieke opdracht had om het volk te huisvesten, is de overheid nu meer een veelkoppige speler op de markt van woonwensen.

<sup>5</sup> CBS (21-1-2013)

<sup>6</sup> Van der Geest & Heuts (2005), p.11

Naast de overheid zijn ook andere partijen actief op de woningmarkt. Het gaat aan de vraagkant om bijvoorbeeld hypotheekverstrekkers (banken en verzekeraars), makelaars, financieel adviseurs, toezichthouders en uiteraard woonconsumenten.

Aan de aanbodkant gaat het bijvoorbeeld om woningcorporaties, projectontwikkelaars, beleggers, particuliere opdrachtgevers, architecten, adviseurs, bouwbedrijven, projectmanagers en allerlei toeleveranciers. De consument zelf speelt aan de aanbodkant nauwelijks een rol (met uitzondering van particulier opdrachtgeverschap).

Huizenprijzen komen tot stand door de wisselwerking tussen vraag en aanbod. Er is sprake van een grote variatie in het aanbod van woningen. Daarnaast is sprake van een gedifferentieerde woningbehoefte, en spelen factoren als de kwaliteit van de woning, het voorzieningenniveau, de afstand tot het werk en de locatie een belangrijke rol. De woningmarkt kent grote regionale verschillen: in aanbod- en prijsontwikkeling.

De productie van nieuwe woningen is een langdurig proces. Deze procesgang is weer van invloed op de snelheid waarmee het aanbod reageert op veranderingen in de vraag. Het grote aantal verschillende spelers op de woningmarkt, de verschillende wederzijdse afhankelijkheden en het samenspel van publieke en private belangen maken woningproductie tot een buitengewoon complexe zaak.

### **De ontwikkeling van huizenprijzen in Nederland**

De prijzen van woningen in Nederland zijn sinds midden jaren tachtig van de vorige eeuw, en met name in de periode rond de eeuwwisseling, sterk gestegen. Tussen 1995 en 2008 bedroeg de prijsstijging ongeveer 250%.

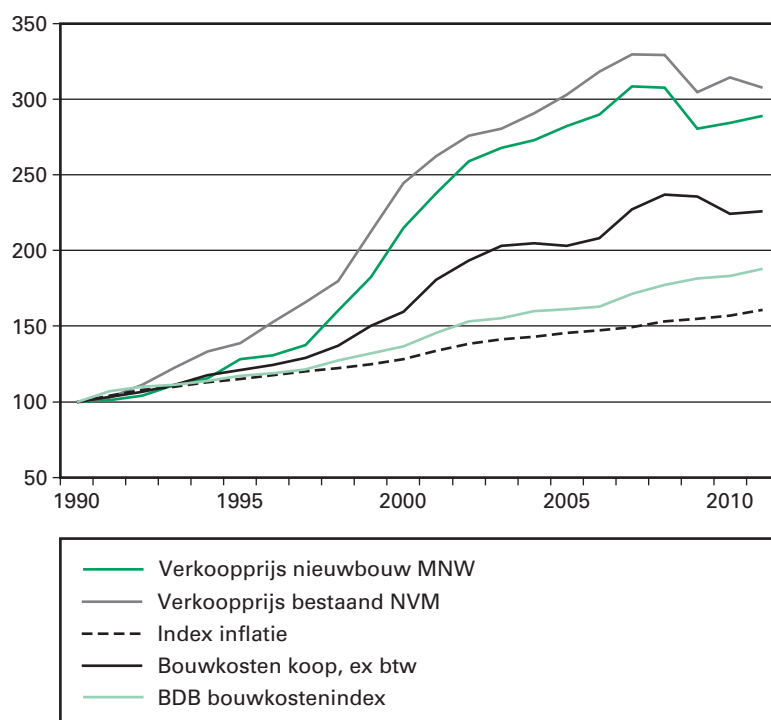
Dat geldt zowel voor bestaande woningen als voor nieuwbouw. De prijs van nieuwbouwwoningen wordt sterk bepaald door de prijs van een referentiewoning (nieuw of bestaand) met een vergelijkbare kwaliteit (locatie, omvang, afwerkingsniveau, etc.) in de omgeving. De prijs van een nieuwbouwwoning is dan ook een afgeleide van de prijs van bestaande woningen.

De vertoonde prijsstijging was veel sterker dan bijvoorbeeld de inflatie of de stijging van de bouwkosten (die overigens ook ver boven inflatie stegen). Vanaf 2008 tot heden is een daling van de huizenprijzen waarneembaar. Het prijsniveau in 2011 is vergelijkbaar met het prijsniveau in 2003.<sup>7</sup> Daarmee zijn woningen altijd nog bijna twee keer zo duur als in 1995.

---

<sup>7</sup> CBS Statline (21-3-2013)

**Figuur 2 Gemiddelde verkoopprijzen van nieuwe en bestaande woningen, bouwkosten koop (excl. BTW), BDB bouwkostenindex en inflatie 1990–2011 (1990=100)**



Bron: MNW, NVM, CBS, BDB bewerking Rigo

### Prijsontwikkeling in internationaal perspectief

De meeste landen om ons heen kenden eveneens perioden van stijgende huizenprijzen gevolgd door dalingen, maar vaak niet in dezelfde jaren, zoals figuur 3 laat zien. Duitsland is uitzonderlijk: daar bleef de reële woningprijs vijftien jaar min of meer stabiel, met enige opleving de afgelopen paar jaar. Na enkele jaren van hoge productie na de Wende was lange tijd sprake van een ruime woningmarkt (geen schaarste).

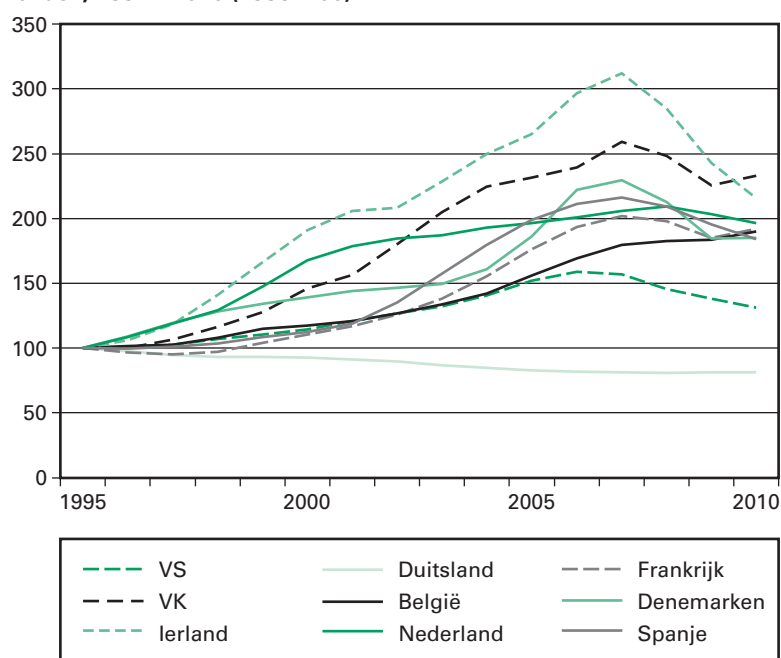
Nederland en het Verenigd Koninkrijk liepen voorop in de jaren negentig van de vorige eeuw. In deze eeuw lieten vooral het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Denemarken sterke stijgingen zien, met ook een sterke anticlimax rond de crisis van 2008. Vanaf 2001 was het verloop in Nederland vlak. Ten slotte vertoont België een constante stijging, soms matig, soms wat steviger.<sup>8</sup>

Over de periode 1995 tot 2005 staat Nederland nummer vier in de hoogte van de huizenprijsstijgingen volgens onderzoek van de OECD. Het Verenigd Koninkrijk staat op de eerste plaats, gevolgd door Spanje en Ierland.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> De Wildt, Keers, Hermans, Van 't Hof & Van der Pijl (2013), p.142

<sup>9</sup> p.24 Ibid., p.24

**Figuur 3 Reële indexcijfers huizenprijzen per jaar in Nederland en enkele andere landen, 1994 – 2010 (1995=100)**



Bron: OECD, 2000, RIGO bewerking. Bewerkt door TCH.

Hoewel de woningmarkt per land anders is, kunnen grofweg drie groepen landen worden onderscheiden:

1. een *statische* woningmarkt (zoals Duitsland, België, Zwitserland) met relatief weinig doorstroming en een relatief grote rol voor particulier opdrachtgeverschap;
2. een *dynamische* woningmarkt (Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Nederland), gericht op doorstroming en bouwen «aan de bovenkant» van de markt;
3. een *sterk speculatieve* (nieuwbouw)woningmarkt met weinig ruimtelijke beperkingen (Spanje, Ierland), sterk speculerend op prijsstijging in de toekomst, met een sterke schommeling (volatiliteit) tot gevolg.<sup>10</sup>

#### Basiskenmerken koopmarkten enkele landen<sup>1</sup>

|                     | % eigen<br>woningbezit | gemiddelde %<br>jaarlijkse<br>verkoop | hypotheekschuld<br>als % BNP | jaarlijkse<br>nieuwbouw als<br>% voorraad | kosten van<br>nieuwbouw in<br>PPP |
|---------------------|------------------------|---------------------------------------|------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------|
| Nederland           | 56                     | 4,6                                   | 107                          | 1,00                                      | 140                               |
| België              | 78                     | 3,0                                   | 46                           | 0,77                                      | 105                               |
| Denemarken          | 54                     | 4,5                                   | 101                          | 0,84                                      | 162                               |
| Frankrijk           | 58                     | 4,0                                   | 41                           | 1,20                                      | 113                               |
| Duitsland           | 43                     | 2,8                                   | 46                           | 0,68                                      | 116                               |
| Verenigd Koninkrijk | 66                     | 6,6                                   | 85                           | 0,69                                      | 111                               |
| bronnen:            | Hypostat 2010          | Hypostat 2010                         | Hypostat 2010                | Hypostat 2010                             | Eurostat, 2005                    |

<sup>1</sup> De Wildt et al. (2013), p.142

<sup>10</sup> Schriftelijke inbreng van de heer van der Heijden, senior onderzoeker woningmarkt bij het Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft, ten behoeve van openbaar gesprek op 14 januari 2013

Ook de huurmarkt verschilt tussen landen. De *sociale* huurmarkt is (met 31% van de woningvoorraad) het grootst in Nederland, gevolgd door het Verenigd Koninkrijk (17%). In Ierland, België en Duitsland speelt de sociale huurmarkt een veel kleinere rol op de woningmarkt (ruim onder de 10%). Laatstgenoemde landen hebben juist een omvangrijke particuliere huurmarkt in tegenstelling tot Nederland dat een relatief kleine particuliere huurmarkt heeft (9%).

De *particuliere* huurmarkt is het grootst in Duitsland; meer dan de helft van de Duitse woningvoorraad bestaat uit particuliere huurwoningen. Met 18% van de woningvoorraad is de Belgische particuliere huurmarkt aanmerkelijk kleiner dan de Duitse, maar relatief groot in vergelijking tot Nederland, Ierland (13%) en Engeland (13%).<sup>12</sup>

### **Dé woningmarkt bestaat niet**

Mensen laten de keuze voor de locatie van de woning met name afhangen van de werklocatie en de aanwezigheid van familie. Er zijn dan ook grote verschillen tussen regio's: er zijn regio's met krappe, overspannen markten (Utrecht en Amsterdam); regio's met meer evenwichtige markten (zoals in Den Haag maar ook Brabant en Gelderland); maar op sommige plaatsen ook ontspannen of zelfs ruime markten (denk bijvoorbeeld aan de krimpgebieden in Zeeland, Groningen en Limburg).<sup>13</sup> Dit leidt tot grote verschillen in huizenprijzen, die regionaal bepaald worden, waarbij nauwelijks verschil is tussen de prijzen van bestaande woningen en nieuwbouwwoningen.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Dol, Heijden & Oxley (2010)

<sup>13</sup> De Wildt et al. (2013), p.27

<sup>14</sup> Van Dam & Eskinasi (2012)



## 2 RUIME FINANCIERING, STIJGENDE VRAAG

### 2.1 Inleiding

De vraag naar woningen is niet eenvoudig inzichtelijk te maken. Demografen maken doorgaans onderscheid in «harde vraag» en in «zachte vraag». In het eerste geval gaat het om nieuwe toetreders op de markt: starters, vestigers en migranten; de zachte vraag gaat over doorstromers. Deze willen hun woonsituatie verbeteren van koopwoningen naar grotere koopwoningen of van huurwoningen naar koopwoningen.

De harde vraag is beter te voorspellen dan de zachte vraag. Beiden hebben wel sterk met elkaar te maken.<sup>15</sup> Als de middelen voor starters, vestigers en migranten ontbreken om een woning te betrekken (hoofdzakelijk financiering), dan stopt doorgaans ook de doorstroming. Er moet immers een koper zijn voor de woning die men verlaat. Het «treintje» komt dan niet op gang.

De «zachte vraag» is aanmerkelijk groter dan de harde vraag: er is veel doorstroming. De jaarlijkse nieuwbouwvoorraad is klein ten opzichte van de bestaande woningvoorraad. Bij gewijzigde woonwensen kiezen mensen er vaak voor om te verhuizen, in plaats van een woningaanpassing uit te (laten) voeren. Nederland kent – in tegenstelling tot bijvoorbeeld België – niet echt een traditie van zelfbouw.

De ontwikkelingen aan de vraagzijde staan centraal in dit tweede hoofdstuk. In paragraaf 2.2 worden de belangrijkste factoren benoemd die van invloed zijn op de financieringsmogelijkheden van consumenten. In paragraaf 2.3 worden de ontwikkelingen sinds begin jaren negentig gereconstrueerd. In 2.4 wordt ten slotte ingegaan op de lessen die kunnen worden getrokken.

### 2.2 Vraagfactoren

#### **Financieringsmogelijkheden bepalen vraag**

De vraag naar koopwoningen wordt enerzijds sterk bepaald door het beschikbare eigen vermogen en inkomen van de consument en anderzijds door de financieringsmogelijkheden die er zijn (de mogelijkheden voor de woonconsument om geld te lenen bij een bank). Uiteraard is er ook een relatie tussen financieringsmogelijkheden en realisatie van het aanbod (voor de totstandkoming van koop- en huurwoningen is financiering nodig). Hier wordt op ingegaan in het derde hoofdstuk.

#### **Financieringscultuur**

Een eigen huis vormt voor de meeste mensen de grootste uitgave in het leven. Een hypothecaire lening maakt het mogelijk om de kosten van deze aankoop over een lange periode uit te smeren. Het opbouwen van kapitaal is daarbij een van de doelstellingen, bijvoorbeeld voor de oude dag. Deze noodzaak is in Nederland overigens minder aanwezig dan in de meeste andere landen, waar het pensioenstelsel minder robuust is en het opgebouwde kapitaal het appeltje voor de dorst vormt na het werkzame leven. Daarom ook wordt in Nederland veel gebruik gemaakt van hypotheekproducten waarbij niet volledig hoeft te worden afgelost.

---

<sup>15</sup> Harde vraag wordt bepaald op basis van Primos prognoses, die actuele gegevens bieden over de te verwachten ontwikkelingen van de woningbehoefte op landelijk en regionaal gebied.

In tegenstelling tot andere landen stelde Nederland de afgelopen decennia minder hoge eisen aan starters op de koopmarkt. Zo hoefde geen percentage eigen vermogen te worden ingebracht om in aanmerking te komen voor een hypothecaire lening.<sup>16</sup> Dat maakte het voor starters mogelijk om op jonge leeftijd aan een koopwoning te beginnen. Maar ook voor wie wel spaargeld had, kon het lonen om toch een hypothecaire lening op de woning af te sluiten, vanwege de ruime fiscale stimulering van het eigenwoningbezit.

Waardeontwikkeling speelt in een woningmarkt met een grote «doorstromingsvraag» een belangrijke rol. De verkoopwaarde van het huis is immers bepalend voor de mogelijkheden van de consument om door te stromen. Is de verkoopwaarde groter dan de aankoopwaarde, dan is de (psychologische) prikkel om te verhuizen groter dan andersom. Wanneer de (verkoop)waarde van de woning lager is dan de hypotheek die op het huis rust (het huis staat onder water), dan vermindert de geneigdheid om te verhuizen. Sinds 2008 is dat in toenemende mate het geval.

### **Mogelijkheden om te financieren**

Bij de mogelijkheden om een huis te kopen speelt in de eerste plaats de inkomens- en vermogensontwikkeling een rol (en daarmee samenhangend: het consumentenvertrouwen). Dit bepaalt wat mensen in absolute termen kunnen uitgeven aan wonen. Naarmate de inkomens toenemen, stijgt doorgaans het woningbezit en wordt het aantrekkelijk te verhuizen naar een grotere, kwalitatief betere woning.

De mogelijkheden tot financiering worden hoofdzakelijk bepaald door het renteniveau, de hypotheekvoorwaarden (welke inkomens van een huishouden tellen mee, hoe hoog mag de lening zijn ten opzichte van het inkomen en/of de waarde van het huis), de hypotheekproducten (annuïteiten-, spaar-beleggings- of aflossingsvrije hypotheek, rentetermijnstructuur, aflossingsschema, etc.) en de mate waarin er stimulansen of beperkingen zijn vanuit markt of overheid. In het geval van marktregulering gaat het bijvoorbeeld om de gedragscode hypothecaire financieringen en de regels die internationaal aan hypotheekverstrekkers (banken en verzekeraars) worden gesteld.<sup>17</sup>

Bij overheidsregulering gaat het onder meer om de hypotheekrenteaftrek, startersmaatregelen en nationale hypotheekgarantie.

Twee veel gehanteerde maatstaven om de relatieve leenomvang vast te stellen zijn de «loan to income»-ratio (LTI) en de initiële «loan to value»-ratio (LTV). In het eerste geval gaat het om de verhouding tussen de verkregen hypotheek en het beschikbare inkomen; in het tweede geval om de verhouding tussen de hypotheek en de waarde die het huis bij de kooptransactie vertegenwoordigt. Uit de ontwikkeling van de LTI kan worden opgemaakt of mensen relatief meer (van het inkomen) zijn gaan uitgeven aan de woning (i.c. de hypothecaire lening). De ontwikkeling van de LTV in de tijd laat zien wat consumenten/banken bereid zijn te betalen/financieren ten opzichte van de waarde van het huis. Voor beide maatstaven geldt dat een toename duidt op positieve verwachtingen van

<sup>16</sup> In Denemarken, Duitsland en Frankrijk kan vaak niet meer dan 80% van de woningprijs hypothecair worden gefinancierd. De top wordt dan via eigen vermogen of persoonlijke leningen gefinancierd. (p.89)

<sup>17</sup> Ingesteld begin jaren negentig. In 2007 is de gedragscode aangepast en uitgebreid en zijn ook regels ter voorkoming van overkreditering in de gedragscode opgenomen. In 2011 zijn deze regels in een vernieuwde gedragscode verder aangescherpt en zijn er ook grenzen aan de hoogte van de hypotheek ten opzichte van de waarde van de woning vastgesteld.

hypothekeverstrekker en consument. Ofwel ten aanzien van de inkomensontwikkeling, ofwel ten aanzien van de waardeontwikkeling van de woning.

### **De relatie tussen financiering en huizenprijs**

Mutaties in omvang en de aard van de financieringsmogelijkheden (op macroniveau) zijn van grote invloed op de vraag naar en op de prijs van woningen. Zowel het prijsniveau als de prijsontwikkeling wordt er sterk door beïnvloed.

De heer **Hebbink**: *«De hoge prijsvolatiliteit is één van de bijzondere kenmerken van de Nederlandse woningmarkt. Dat hangt samen met (...) de hypothecaire financiering van woningen. Woningen in Nederland worden zeer zwaar met hypotheek gefinancierd. Per woning heeft Nederland de hoogste hypotheekschuld en per beschikbaar inkomen eveneens. Als tegenhanger daarvan noem ik de banken. Ook die zitten fors in hypotheek, meer dan gemiddeld in andere landen het geval is. Deze situatie leidt tot risico's voor de financiële stabiliteit en voor de macro-economische stabiliteit.»*<sup>18</sup>

De Nederlandse huizenmarkt kent grote prijschommelingen (volatiliteit), die sterk samenhangen met de ruime financieringsmogelijkheden. De afgelopen decennia zijn deze mogelijkheden ruimer geworden. Alleen in het Verenigd Koninkrijk en Australië zijn de schommelingen heviger.<sup>19</sup> Verruiming van de leenmogelijkheden veroorzaakt hoge prijzen. In perioden van prijsstijging kan sprake zijn van een zelfversterkend effect. Steeds meer mensen kunnen een hogere hypotheek krijgen en gaan meebieden op een woning met een hogere vraagprijs. Vervolgens gaan banken weer hogere hypotheek aanbieden om de prijsstijging bij te houden.

De heer **Aalbers**: *«Als alle Nederlanders echter een hogere hypotheek krijgen, gaan ze allemaal op dezelfde woningen bieden en zeggen ze allemaal dat ze er meer geld voor over hebben omdat ze een hogere hypotheek kunnen krijgen. Dat houdt de boel in gang. Vervolgens zeggen de hypotheekbedrijven dat ze mensen dan hogere leningen moeten geven. Maar daarmee zijn zij begonnen.»*<sup>20</sup>

## **2.3 Reconstructie**

### **Tijden van optimisme**

Tot begin 2000 stegen de inkomens substantieel en was het consumentenvertrouwen hoog. Het optimisme ten tijde van de internetrevolutie was erg groot. Doordat de rente aanhoudend daalde werd lenen extra aantrekkelijk.<sup>21</sup> *«Je was een dief van je eigen portemonnee als je geen eigen woning kocht»*, was de overheersende gedachte.<sup>22</sup> Vanaf midden jaren negentig werd het mogelijk om een tweede inkomen mee te tellen

<sup>18</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Hebbink, senior beleidsmedewerker bij de Nederlandsche Bank, 11 januari 2013

<sup>19</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Neuteboom, onderzoeker en docent vastgoed- en hypotheekmarkten aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, 11 januari 2013

<sup>20</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Aalbers, onderzoeker hypotheekmarkt, Universiteit van Amsterdam en startend universitair hoofddocent, Katholieke Universiteit Leuven, 11 januari 2013

<sup>21</sup> De Wildt et al. (2013), pp. 64–68.

<sup>22</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer van Duijn, vml. Robeco-topman, 13 februari 2013

voor de hypotheekverstrekking en kon ook de kosten koper worden meegefinancierd.

De heer **Molenaar**: *«Ik denk dat wij dat redelijk normaal vonden, in alle opzichten, ook fiscaal gezien. Die twee inkomens werden een beetje als zelfstandige inkomens gezien. Het was normaal om het inkomen van een partner mee te nemen. Ik denk dat het vooral meeding in het maatschappelijke idee dat allebei de inkomens even belangrijk en even stabiel waren. Men vond dat er niet moest worden gediscrimineerd tussen beide inkomens. Wij hebben die discussies nooit gevoerd, maar ik denk dat dat de voornaamste drijfveer was op dat moment. Dat is echter een beetje interpreteren.»*<sup>23</sup>

Consumenten en hypotheekverstrekkers namen steeds grotere risico's, waartegen nauwelijks werd gewaarschuwd.

#### *Optimaliseren hypotheekproducten*

Hypotheekverstrekkers gingen hypotheekproducten «optimaliseren» (met name vanaf midden jaren negentig), zodat de consument optimaal gebruik kon maken van fiscale voordelen en rendementen op de kapitaalmarkt. Hierdoor daalde in de periode 1996–2008 het percentage lineaire en annuïteitenhypotheeken (en levensverzekering) van 40% naar ca. 18% en nam het aantal beleggings- en met name aflossingsvrije hypotheeken sterk toe.<sup>24</sup> Het aandeel van deze hypotheekproducten steeg van 10% in 1996 tot circa 60% in 2008 (DNB, 2011).<sup>25</sup> Meer dan ooit waren mensen bereid zich diep in de schulden te steken.<sup>26</sup>

---

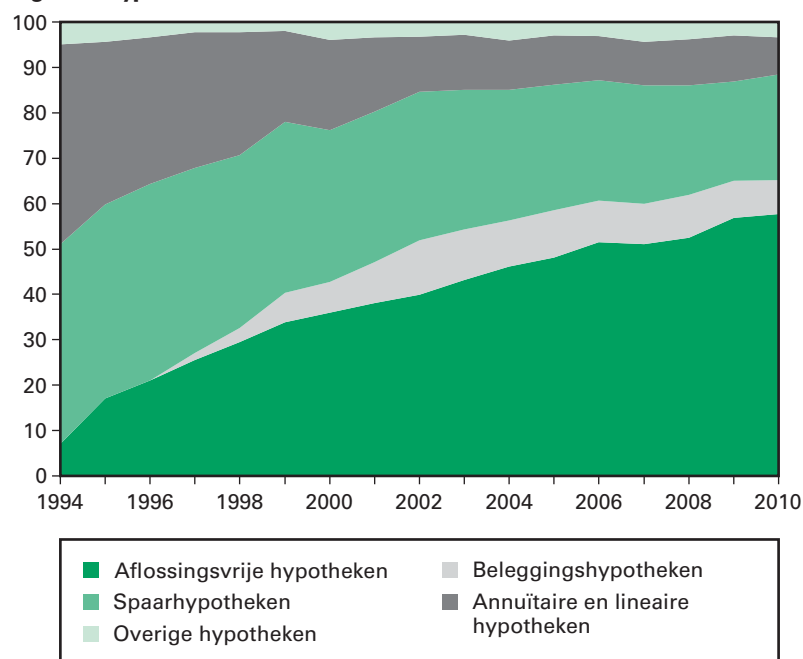
<sup>23</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Molenaar, hoofd financieren bij de Rabobank Nederland, 28 januari 2013

<sup>24</sup> De spaarhypotheek werd medio jaren tachtig al geïntroduceerd en door de overheid gestimuleerd. Niet met als primair doel om maximale aftrekbaarheid van hypotheekrente te bewerkstelligen. De fiscale goedkeuring van de spaarhypotheek werd destijds echter vooral ingegeven door het feit dat deze nieuwe leningvorm de consument minder kwetsbaar maakt voor een stijging van de hypotheekrente vanwege het feit dat de rente op het spaardepot gelijk is aan de hypotheekrente. De overheid stimuleerde zelfs het omzetten van lopende leningen naar een spaarhypotheek door dit met behoud van gemeentegarantie mogelijk te maken. (Schriftelijke inbreng Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen ten behoeve van rondetafelgesprek op 28 januari 2013)

<sup>25</sup> De Wildt et al. (2013), p. 66

<sup>26</sup> Schriftelijke inbreng de heer van Beek, directeur van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting, ten behoeve van openbaar gesprek op 28 januari 2013.

**Figuur 4 Hypotheekvormen (%)**



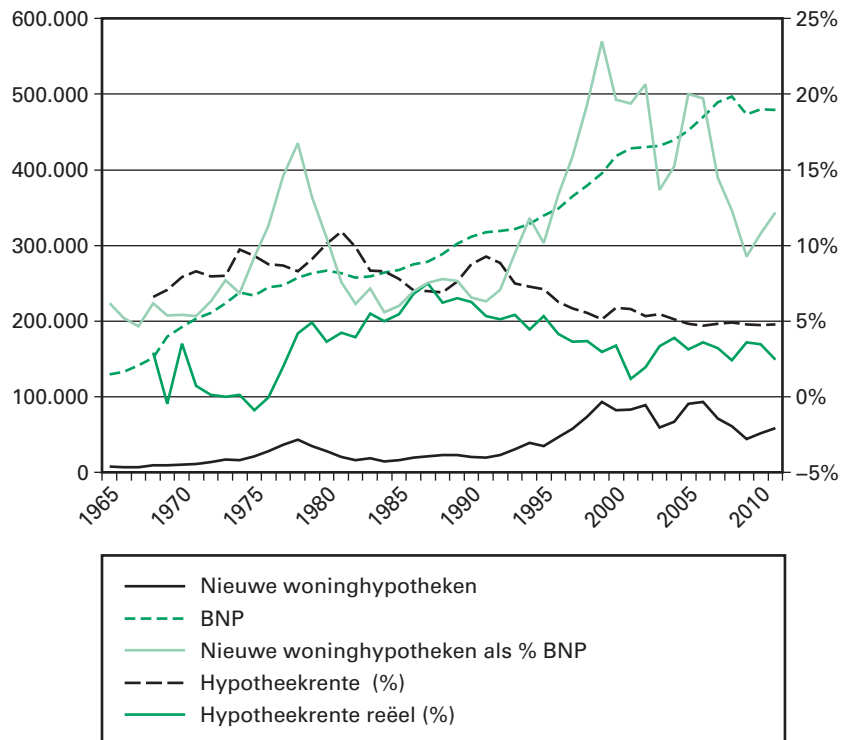
Bron: DNB

*Weinig beleidsontwikkeling, lichte stimulans*

Als gevolg van de verruimde mogelijkheden voor kredietverlening, nam de bereidheid van de woonconsument om te verhuizen toe.<sup>27</sup> Tussen 1995 en 2008 werden de voorwaarden voor hypotheekrenteaftrek slechts beperkt aangescherpt. Daarnaast werd met de geoptimaliseerde hypotheekproducten een steeds ruimer beroep gedaan op de mogelijkheid tot hypotheekrenteaftrek.

<sup>27</sup> De Wildt et al. (2013), pp. 67–68 De onderzoekers constateren dat de ruimere financieringsmogelijkheden leidden tot vraag naar meer kwaliteit (grotere woningen, deze stegen ook meer in prijs); en naar meer appartementen: een teken dat starters bereid waren een hogere prijs voor toegang tot de koopmarkt te betalen

**Figuur 5 De ontwikkeling van de hypotheekrente en kredietverlening voor woningen (nieuwe hypotheekleningen) in relatie tot het BNP, 1965–2011**



Bron: CBS/DNB. Bedragen woning hypotheekleningen en BNP op prijspeil 2000. RIGO bewerking

De Nationale Hypotheek Garantie (NHG) – midden jaren negentig ingevoerd om het woningbezit te stimuleren onder lagere inkomensgroepen – droeg bij aan het vergroten van de mogelijkheden van starters. De Wet Bevordering Eigen Woningbezit (BEW) en startersleningen leken echter weinig effect te hebben op de door de overheid gewenste toename van het eigen woningbezit voor lagere inkomens.<sup>28</sup>

### Na 2001: een geforceerde doorstart

De economische dip na de ICT-bubbel in 2000 leidde tot stokkende inkomensgroei en verminderde vraag naar koopwoningen. De huizenprijs was voor veel vragers inmiddels zo hoog geworden dat doorstromen naar een duurdere woning er niet (meer) in zat. Voor nieuwe toetreders, zoals huurders en andere potentiële starters, werd de afstand tot de koopmarkt te groot. Beperkingen van de hypotheekrenteaftrek in 2001 en 2004, (beperking aftrek tot dertig jaar en tot één woning en de verplichting om de overwaarde in het huis te investeren, de bijleenregeling) leidden tot verdere vraagafname en minder snel stijgende prijzen.<sup>29</sup>

Tegelijkertijd steeg de hypotheekverstrekking aanmerkelijk sneller dan de gemiddelde inkomensontwikkeling. Uit cijfers van DNB blijkt dat de gemiddelde «loan to income»-verhouding (van alle lopende hypotheekleningen)

<sup>28</sup> De wet BEW, ingevoerd in 2001 beoogde jaarlijks 20.000 huishoudens te bedienen met een bijdrage om een eigen woning te kunnen kopen. Het aanbod van woningen passend bij het gewenste prijsniveau voor de doelgroep (lage inkomens) bleek echter beperkt. Starterslening is in 2002 ingesteld door het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting ter overbrugging van het verschil tussen de verwervingskosten van een woning en het bedrag dat een starter maximaal kan lenen volgens de normen van de NHG. (Wildt, Keers, & Hof (2013), p.70)

<sup>29</sup> Ibid., p.83

toenam van minder dan 120% in 2000 naar ruim 170% in 2006.<sup>30</sup> De «loan to value»-ratio lag eind jaren tachtig nog op 90%, begin jaren negentig steeg deze naar 100%; na de millenniumwisseling nam deze verder toe tot ca. 120% vlak voor de economische crisis.

#### *Van deposito- naar kapitaalfinanciering: securitiseren*

Een korte economische dip in 2001, direct gevolgd door een kortdurende stijging van de hypotheekrente en daaropvolgend weinig reële groei van de gemiddelde huishoudensinkomens (met lagere groei van het aantal tweeverdieners) van 2002 tot 2007 markeerden een kentering aan de vraagkant van de huizenmarkt, met onder andere een lager niveau aan nieuwe woninghypotheken dan in de jaren ervoor.<sup>31</sup> Maar hypotheekverstrekkers probeerden via verruiming van de hypotheekvoorwaarden en het optimaliseren van de hypotheekproducten nog zo veel mogelijk hypotheken te verkopen.

In toenemende mate gingen hypotheekverstrekkers uitstaande hypotheken in pakketjes doorverkopen op de internationale kapitaalmarkt om zo over meer liquide middelen te kunnen beschikken, waarmee weer nieuwe hypotheken konden worden verstrekt. Dit verschijnsel wordt securitisatie genoemd (zie voor een toelichting box 1). Hypotheekverstrekkers konden zo gunstiger tarieven doorberekenen aan de woonconsument, via lagere rentes, en zo de hypotheekverstrekking op gang houden.

Consumenten konden de aanhoudende prijsstijging van koopwoningen «bijhouden» doordat ze steeds goedkoper een hypotheek konden afsluiten. Naast de voordelen bleken er echter ook grote risico's aan de (aard en mate van) hypotheekverstrekking te kleven.

De heer **Aalbers**: *«Enige tijd is het mogelijk om die prijsstijging bij te houden met een hogere hypotheek, een ander type hypotheek of door een aflossingsvrije hypotheek af te sluiten waardoor je maandlasten een stuk omlaag gaan. Maar er komt natuurlijk een eind aan de groei. Op een gegeven moment kun je niet blijven doorgaan, want je inkomen blijft niet stijgen en je kunt niet een steeds groter deel van je inkomen uitgeven aan je hypotheek. Er zijn dus grenzen aan de groei. Dat geldt zowel voor de banken – de vraag is hoe ze het geld binnenhalen – als voor huishoudens. Voor de laatste groep is de vraag hoeveel geld er kan worden geleend in de wetenschap dat er sprake blijft van een gezonde situatie.»*<sup>32</sup>

Woonconsumenten hadden geen idee van de financieringswereld achter de verkregen hypotheek, namelijk dat je bank de afgesloten hypotheek doorverkocht, zie uitleg hieronder.

#### **BOX 1 – Securitatie**

Securitisatie is een financiële methode die door hypotheekverstrekkers wordt gebruikt om extra kapitaal aan te trekken door (een deel van) van de uitstaande hypotheken door te verkopen aan andere banken, verzekeraars en hedgefondsen. Hierdoor verdwijnen

<sup>30</sup> De Nederlandsche Bank (2007)

<sup>31</sup> De Wildt et al. (2013), p. 83

<sup>32</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Aalbers, onderzoeker hypotheekmarkt aan de Universiteit van Amsterdam en startend universitair hoofddocent aan de Katholieke Universiteit Leuven, 11 januari 2013

de uitgegeven hypotheke voor een deel van de balans en hebben hypotheekverstrekkers door de opbrengst weer financiële ruimte om nieuwe hypotheke te verstrekken.

Nederlandse banken maken veel gebruik van deze methode omdat er in Nederland te weinig spaargeld is dat gebruikt kan worden voor hypotheekverstrekking (deels ook doordat er relatief veel voor pensioenopbouw wordt gespaard). Nederlandse hypotheekverstrekkers hebben hypotheke het afgelopen decennium echter in toenemende mate gesecuritiseerd: in 2006 was een op de vijf hypotheke gefinancierd met behulp van securitisatie en in 2008 was een derde van de totale woonhypotheekschuld in Nederland gesecuritiseerd.<sup>33</sup>

Omdat Nederlandse banken voor de crisis relatief veel gebruik maakten van securitisaties (welke elke vijf jaar dienen te worden geherfinancierd), zijn Nederlandse banken relatief gevoelig voor ontwikkelingen op de internationale kapitaalmarkt. Internationale beleggers zijn zich de laatste jaren sterker bewust van de combinatie van hoge «loan to value»-ratio's en het grote aandeel aflossingsvrije hypotheke in Nederland. Dit gecombineerd met het feit dat de huizenprijzen gestaag dalen en een omvangrijk deel van de Nederlandse hypotheke onder water staat, leidt ertoe dat Nederlandse hypotheekverstrekkers hogere tarieven moeten betalen voor de financiering van hun hypotheekverstrekkingen. Nederlandse banken rekenen deze kosten aan de consument door in de vorm van hogere hypotheekrente.

#### **De omslag (na 2007)**

Met de financiële en daaropvolgend de economische crisis kwam aan de jarenlange stijging van de huizenprijzen in 2008 een einde. Dit kwam vooral door de afgenomen financieringsmogelijkheden. De koopkracht nam af en daarmee groeide de onzekerheid over waardeontwikkeling van de woning in de toekomst. Steeds meer consumenten gingen de aankoop van een woning/de verhuizing uitstellen (eerst de starters, vervolgens de doorstromers), soms als verkoper, om te voorkomen dat je verlies moest nemen op de verkoopprijs van je woning, soms als aspirant-koper omdat je je oude huis niet kon verkopen waardoor je met dubbele lasten zou komen te zitten. De aspirant-koper stelde de aankoop vaak ook uit vanwege de verwachting dat de huizenprijzen verder zullen dalen.

Dankzij zware overheidssteun aan de bankenwereld werd verdere stijging van de rente voorkomen.<sup>34</sup> Toch steeg de hypotheekrente als gevolg van de kredietcrisis. Daarnaast kwamen er beperkingen op de kredietvoorwaarden: er mocht minder geleend worden en tophypotheke werden aan banden gelegd. Dit werd opgelegd door de overheid, maar gebeurde ook omdat de hypotheekverstrekkers zelf strenger werden. Ook voorfinanciering van nieuwbouw werd moeilijker. Ten slotte leidde de snel

<sup>33</sup> Verbond van Verzekeraars (november 2011)

<sup>34</sup> De Wildt et al. (2013), p.88

flexibiliserende arbeidsmarkt tot het moeilijker verkrijgen van krediet, in het bijzonder voor starters.<sup>35</sup>

Hypotheekverstrekkers werden steeds minder ruimhartig met kredietverstrekking. De aangescherpte kapitaaleisen – er moest voldoende kapitaal worden aangehouden voor de risico's waaraan men bloot staat – en het feit dat hypotheekverstrekkers steeds lastiger aan geld konden komen, maakten dat de kapitaalmarkt opdroogde.

Ook werd duidelijk dat het securitiseren van hypotheeken evidente risico's met zich meebracht. De afhankelijkheid van internationaal kapitaal van beleggers maakte dat de hypotheekverstrekking en -tarieven sterk afhankelijk werden van bewegingen op de internationale kapitaalmarkt (in tegenstelling tot landen met een lagere securitisatiegraad/meer langlopende spaardeposito's). Op dit moment leidt dat ertoe dat de hypotheekrente in Nederland relatief hoog is (ongeveer 1% hoger dan in ons omringende landen). Dit wordt versterkt door het gebrek aan concurrentie op de hypotheekmarkt tussen banken.<sup>36</sup>

#### *Wachten op meer zekerheid*

De gevolgen van het wegvallen van ruime financieringsmogelijkheden door verminderde verstrekking en aangescherpte normen (hoe verklaarbaar ook) zijn groot. De vraag valt uit, doorstroming blijft uit en starters besluiten te wachten om te kopen. Dit heeft een zelfversterkend effect: starters wachten op het moment dat de prijs weer gaat stijgen, doorstromers willen eerst de woning – bij voorkeur zonder verlies – verkopen. Aanhoudende discussie over (verdere) beperking van (de mogelijkheden tot) kredietverstrekking en de hypotheekrenteafrek hebben verder bijgedragen aan het aarzelend gedrag van de woonconsument.

#### *Hypotheeken onder water*

Een toenemend aantal huishoudens, ongeveer 800.000, staat onder water, dat wil zeggen dat de hypotheekschuld hoger is dan de waarde van de eigen woning en dit aantal neemt toe.<sup>37</sup> Het aantal schadegevallen bij de Nationale Hypotheek Garantie is nog laag maar neemt percentueel wel snel toe. Zo heeft het Bureau Krediet Registratie (BKR) recent gemeld dat het aantal huiseigenaren dat de hypotheek niet meer kan betalen in 2012 verder is toegenomen.<sup>38</sup>

Een aantal deskundigen heeft er echter op gewezen dat het percentage betalingsproblemen in vergelijking met het buitenland nog altijd uitzonderlijk laag is en dat er tegenover de schulden ook veel (spaar/pensioen)bezit staat.

<sup>35</sup> «(...) temporary employment is on the rise: from about 11% in 1996 to about 16% in 2008 (according to the international definition). Over the life cycle, workers have different types of contracts, varying by gender and level of education. Temporary contracts are rather common among the young: while at ages 15–25 about 30% of all workers and about 40% of lower educated working women have a temporary contract, about 5% of workers aged 55–65 have such a contract.» CPB (2011)

<sup>36</sup> Banken rekenen een hogere rente dan nodig omdat er te weinig concurrentie is en wegens de, deels door de overheid afgedwongen, aanscherping van de hypotheeknormen. Rondetafelgesprek 28 januari 2013 met Combée, Consumentenbond. Jansen, Bijlsma, Kruidhof & Patti-peilohy (2013)

<sup>37</sup> ING (2012)

<sup>38</sup> Op dit moment hebben 72.367 huiseigenaren moeite om hun hypotheek te betalen. Een stijging van bijna 10.000 achterstanden sinds 1 januari 2012, BKR (oktober 2012). Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 1402

De heer **Schilder**: «Met name jongere huishoudens en huishoudens die vanaf ongeveer 2003 de woningmarkt op zijn gegaan, hebben de grootste problemen.»<sup>39</sup>

De heer **Neuteboom**: «Mensen komen in de problemen omdat er bijvoorbeeld een scheiding plaatsvindt. Dan valt 30 tot 40% van het inkomen weg en valt er niets meer te redden. Als je werkloos wordt, wordt het 15% en met de nieuwe plannen zal het misschien nog veel meer worden. Dan valt er niets meer te redden. De manier waarop je een en ander financiert, maakt op dat soort momenten niet zo veel meer uit. Het maakt dan niet veel meer uit of je 100 of 150% van de waarde van de woning financiert.»<sup>40</sup>

De heer **Schiffer**: «Op dit moment staan wij borg voor 1 miljoen huishoudens. Wij hebben een waarborgfonds van 780 miljoen om de schades op te vangen. Uit de stresstesten blijkt dat wij in staat zijn om de effecten van een verdere prijsdaling van 10 à 15% op te vangen. In die zin verkeert het waarborgfonds op dit moment niet in de gevarezone.»<sup>41</sup>

De heer **Neuteboom**: «Nederland en Denemarken hebben het kleinste aantal probleemgevallen in vergelijking met heel Europa en heel Noord-Amerika.»<sup>42</sup>

De heer **Molenaar**: «Nergens in Europa zijn de achterstanden op hypotheeklen zo laag als in Nederland.»<sup>43</sup>

#### *Omvang en aard nationale hypotheekschuld*

De nationale hypotheekschuld is spectaculair toegenomen (van ca. 30% van het BBP in 1995 tot circa 110% nu). Deze schuld vormt een risico voor de macro-economische ontwikkeling.

De heer **Bovenberg**: «Als ik dus naar de macro-economie kijk, dan maak ik mij op dit moment inderdaad zorgen over de rol van de woningmarkt binnen de Nederlandse economie als geheel. Hierbij is sprake van een behoorlijk destabiliserende invloed op de Nederlandse economie.»<sup>44</sup>

Een hoge schuld brengt risico's met zich mee voor de gezondheid van het bankwezen. Naarmate meer moet worden bijgeleend op de kapitaalmarkten en huizenprijzen verder dalen groeit het risico dat buitenlandse investeerders Nederlandse banken gaan mijden vanwege die hoge hypotheekschuld en toegenomen risico's. De stabiliteit van het financiële stelsel kan daarmee in gevaar komen.

<sup>39</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Schilder, woningmarktonderzoeker aan de Amsterdam School of Real Estate, 11 januari 2013

<sup>40</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Neuteboom, onderzoeker en docent vastgoed- en hypotheekmarkten aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, 11 januari 2013

<sup>41</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Schiffer, algemeen directeur stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW), 28 januari 2013

<sup>42</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Neuteboom, onderzoeker en docent vastgoed- en hypotheekmarkten aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, 11 januari 2013

<sup>43</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Molenaar, hoofd financieren bij de Rabobank Nederland, 28 januari 2013

<sup>44</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Bovenberg, hoogleraar economie aan de Universiteit van Tilburg, 13 februari 2013

Zowel de aard van de schuld (aanzienlijk deel aflossingsvrij en beleggingshypotheken) als de omvang zorgen ervoor dat de schuld lastig is terug te brengen. Ramingen duiden op verdere stijging van de schuld tot circa 800 miljard euro in 2025.<sup>45</sup>

## 2.4 Lessen

Een lange tijd van prijsstijging op de huizenmarkt heeft plaatsgemaakt voor een periode van prijsdaling. De economische en maatschappelijke impact daarvan is groot. Had het anders kunnen lopen? Waren er voldoende signalen om in te grijpen? Was dat überhaupt mogelijk en wie had dat dan moeten of kunnen doen? In deze paragraaf trekt de commissie lessen met het oog op de toekomst. Uiteraard met de kennis van nu, maar vooral met het oog op de toekomst: om gemaakte fouten niet opnieuw te maken.

### **Vraagfactoren van grote invloed op de prijsontwikkeling**

Vraagfactoren vormen de meest dominante verklaring voor de prijsontwikkeling van koopwoningen. De vraag naar koopwoningen wordt in hoge mate bepaald door de financieringsruimte en -mogelijkheden. Wanneer deze toenemen, neemt de bereidheid om te verhuizen/een huis te kopen (nieuw of bestaand) toe en stijgt de prijs.

De aard van de financieringsmarkt (hypotheekproducten, hoge securitisatiegraad, hoge mate van fiscale stimulering) en de ontwikkelingen van de afgelopen jaren op de financieringsmarkt (hypotheekproducten en voorwaarden) zorgen ervoor dat de prijsschommelingen in Nederland sterk zijn.

De heer **Hebbink**: *«Als we er nu op terug kijken heeft al die ruime financiering maar tot een ding geleid en dat is tot hogere prijzen. Ik overdrijf misschien een beetje, maar het is dus een sigaar uit eigen doos. (...) We hebben daardoor geen groter woningaanbod gekregen.»*<sup>46</sup>

De commissie constateert dat er in den brede weinig besef was van de «economische wetmatigheid» dat een sterke verruiming van financieringsmogelijkheden (ten opzichte van inkomens- en waardeontwikkeling van woningen) leidt tot het opdrijven van de huizenprijs. Met terugwerkende kracht zijn de deskundigen die de commissie heeft gesproken hier heel stellig over.

Uit de reconstructie blijkt dat hypotheekverstrekkers, noch de overheid, noch de consument echt oog hadden voor dit verband. Er was ook geen oog voor het zelfversterkende effect van de prijsstijging. En als het verband al werdesignaleerd werd dat overstemd door de algemene euforie. Vrijwel iedereen had belang bij de huizenprijsstijging, de banken, de huizenbezitters, de bouwers, projectontwikkelaars en de overheid.

### **Hypotheekverstrekking: exorbitante stijging leenmogelijkheden**

De heer **Van Duijn**: *«Er is wat in de bankenwereld geslopen waardoor de normen in relatie met het inkomen, met de waardeontwikkeling van nieuwbouwprijzen enzovoort steeds maar verder werden opgerekt. Er zat*

<sup>45</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Schilder, woningmarktonderzoeker aan de Amsterdam School of Real Estate, 11 januari 2013

<sup>46</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Hebbink, Senior beleidsmedewerker bij de Nederlandsche Bank, 11 januari 2013

*dus een collectief optimisme bij de banken dat je feitelijk in andere landen niet aantrof; zeker niet in de nabuurlanden Duitsland en België.»<sup>47</sup>*

In de periode 1990–2008 is sprake geweest van een substantiële stijging van de leenbereidheid en leenmogelijkheden voor de woning. De leenmogelijkheden zijn maximaal opgerekt. Hypotheekverstrekkers hebben met nieuwe hypotheekvormen, het optimaal benutten van de hypotheekrenteaftrek en het securitiseren van hypotheeken, steeds grotere risico's genomen. Er is in toenemende mate gespeculeerd op aanhoudende inkomensstijging en op waardestijging van woningen. De consument is hier met succes verleid om deze producten massaal af te nemen.

De heer **Neuteboom**: *«Toen (in 2001 red.) ging het mis; en zeker niet alleen in Nederland: financiële instellingen – «verslaafd» aan hoge volumes hypotheekverstrekking – probeerden de trend te keren: aflossingsvrije hypotheeken moesten consumenten over de streep trekken, hypotheeknormen werden versoepeld, totdat de kredietcrisis in 2008 een einde maakte aan de pogingen.»<sup>48</sup>*

De exorbitante stijging van leenmogelijkheden (en de benutting daarvan) heeft geleid tot een bovenmatige stijging van de huizenprijzen in Nederland. Kortheidshalve kan de commissie volstaan met de conclusie die in het parlementair onderzoek Financieel Stelsel (voorafgaand aan de gelijknamige parlementaire enquête) werd getrokken:

*«Een grote rol in het ontstaan van deze crisis is gelegen in de handelswijze van de dominante actoren binnen dat systeem, de financiële instellingen. (...) Door de crisis zijn evidente tekortkomingen in het risicomanagement binnen de financiële instellingen aan het licht gekomen. Belangrijke risico's binnen het financiële stelsel zijn structureel onderschat en/of niet onderkend, terwijl de kennis van de risico's op de eigen balans door instellingen te beperkt was. Dit geldt, in verschillende mate, ook voor de Nederlandse financiële instellingen. (...) De belangrijkste interne oorzaak daarvan is gelegen in het feit dat ook binnen Nederlandse instellingen bij de afweging tussen commerciële belangen (rendement) en de daarbij behorende risico's de balans teveel is doorgeslagen naar het eerste.»<sup>49</sup>*

#### **De consument: (moedwillig) onvoldoende bewust**

Voor de consument is de financieringsmarkt een black box gebleken. De consument was enerzijds niet in staat weerstand te bieden aan de verlokkingen van de ruimere financieringsmogelijkheden en anderzijds was hij zich vaak onvoldoende bewust van de risico's die werden genomen. Van de securitisatiewereld had de consument doorgaans geen weet.

De heer **Van der Meijs**: *«Het onderwerp risico's is altijd onderdeel geweest van de advisering. In 2006 hadden wij echter een periode van tien à vijftien jaar van continue stijging van de huizenprijzen gehad. Het is maar de vraag of een consument dan openstaat voor het onderkennen van die risico's. (...) Een adviseur kan naar eer en geweten proberen ook te wijzen*

<sup>47</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Van Duijn, vml. Robeco-topman, 13 februari 2013

<sup>48</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Neuteboom, onderzoeker en docent vastgoed- en hypotheekmarkten aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, 11 januari 2013

<sup>49</sup> Kamerstuk II 2009/10, 31 980, nr. 4, p. 12

*op de andere kant, maar de vraag is of die gezien wordt op dat moment. Het antwoord was vaak «nee».*<sup>50</sup>

### **Aanhoudend optimisme, leidend tot risicogedrag**

De aanhoudende stijging van de huizenprijzen heeft een zelfversterkend effect gehad op het risicogedrag van alle partijen. Er is steeds meer en verder vooruitgelopen op een verwachte inkomensstijging en stijging van de huizenprijzen. Het inzicht dat het onvermijdelijk leidt tot stijgende huizenprijzen wanneer iedereen steeds meer leent voor een woning, had alle betrokkenen – consumenten, verzekeraars, banken en overheden – waakzaam moeten maken. Dat inzicht was er niet, een generatie wist niet beter dan dat huizenprijzen zouden (blijven) stijgen en had daar inmiddels ook belang bij. Een eventueel omslagpunt werd door niemand voorzien.

De heer **Combée**: *«De tijdgeest was echter wel dat het voor mensen echt voordeliger was (...) om een beleggingshypotheek af te sluiten dan een annuïtaire hypotheek. Het was ook voordeliger om niet af te lossen dan om wel af te lossen. Wij hebben er vaak tegen gewaarschuwd dat de plaatjes die geschetst werden door de financieel adviseurs, aan de rooskleurige kant konden zijn, bijvoorbeeld omdat in rendementsberekeningen werd gerekend met voorbeeldrendementen die onrealistisch hoog waren. De tijdgeest was wel dat mensen dit toch zo aantrekkelijk vonden dat zij graag die hypotheek afsloten.»*<sup>51</sup>

De heer **Molenaar**: *«Met de kennis van toen werden niet de plaatjes van vandaag getekend. Alle deskundigen die toen actief waren op de markt, zagen wel een afvlakking op lange termijn. Wat gebeurd is, is echter door niemand voorspeld en voorzien.»*<sup>52</sup>

### **Waarschuwingen?**

De commissie heeft zich afgevraagd waarom niemand krachtig aan de bel trok en op de rem ging staan. Hadden eerdere crises (zoals eind jaren zeventig, begin jaren tachtig) of vergelijkbare crises in de landen om ons heen, niet moeten leiden tot verhoogde waakzaamheid? De vraag rijst in hoeverre bevoegde en/of deskundige instanties de samenleving hadden kunnen en moeten behoeden voor de exorbitante financieringsrisico's en de mogelijke gevolgen voor en van de extreme prijsstijging.

De commissie constateert dat er sinds eind jaren negentig wel aandacht is geweest voor de risico's van de toenemende nationale hypotheekschuld, de macro-economische gevolgen daarvan en de mogelijke gevolgen voor de woningmarkt. Waarschuwingen voor risico's en overhitting kwamen van verschillende kanten: wetenschappers, columnisten, belangenbehartigers, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en De Nederlandse Bank (DNB). De waarschuwingen kwamen echter laat, waren niet luid genoeg en vonden geen gewillig oor, vanwege het optimisme ingegeven door de constante stijging van de huizenprijzen.

<sup>50</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Van der Meijs, directievoorzitter van De Hypotheker, 28 januari 2013

<sup>51</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Combée, directeur Consumentenbond, 28 januari 2013

<sup>52</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Molenaar, hoofd financieren bij de Rabobank Nederland, 28 januari 2013

De heer **Van de Beek**: «Een aantal malen hebben we geprobeerd om daartegenin te gaan. Maar zo was, zoals ik al eerder signaleerde, op dat moment niet de stemming in de samenleving, ook niet in de politiek. Er was een enorme druk om dat feestje toch te laten doorgaan.»<sup>53</sup>

DNB waarschuwde regelmatig voor de mogelijke gevolgen van de sterk stijgende huizenprijzen: zowel macro-economisch als voor individuele huishoudens. Tot een concrete oproep aan de overheid om in te grijpen kwam het doorgaans niet. In het parlementair onderzoek Financieel Stelsel dat vooraf ging aan de parlementaire enquête Financieel Stelsel is in breder verband gewezen op de gebrekkige impact van waarschuwingen van DNB. Dit leidde tot de aanbeveling dat het macro-economisch toezicht moet worden versterkt.

*«Wanneer systeemrisico's worden geïdentificeerd en relevant worden geacht is het aan de toezichthouder om op te treden. DNB heeft weliswaar regelmatig gewaarschuwd voor belangrijke risico's in het financiële systeem, maar het effect van deze waarschuwingen kan niet als erg groot worden gekwalificeerd.»*<sup>54</sup>

In de gevallen dat concrete beleidsaanbevelingen werden gedaan door DNB, reageerde het kabinet daar ontwijkend op.

*«Voor het beoordelen van concrete voorstellen van De Nederlandsche Bank, in het bijzonder de gedachte om het hypothecaire beslag op een object te beperken tot 100% van de marktwaarde, is het van belang dat huizenkopers voldoende financieringsmogelijkheden houden. Daarbij is het belangrijk dat, zoals ook bij de eerdere beantwoording van Kamervragen is opgemerkt, het niet aan de overheid is om de keuze van de consument en de geldverstrekker te bepalen.»*<sup>55</sup>

Pas vanaf 2006 werd er beter geluisterd naar waarschuwingen. De huizenprijzen waren toen al over de top heen. In 2006 kreeg de Autoriteit Financiële Markten (AFM) bevoegdheden om toezicht te houden op financiële dienstverlening en boetes op te leggen aan banken die teveel geld leenden aan consumenten in verhouding tot hun inkomen.

De heer **Van de Beek**: «Wij hebben pas in 2006 bevoegdheden gekregen op dit gebied met de invoering van de Wet financiële dienstverlening, een van de voorlopers van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Wij hebben toen als een van onze eerste prioriteiten in 2007 onderzoek gedaan naar de kwaliteit van advisering op de hypotheekmarkt. We hebben geconstateerd dat de Gedragscode hypothecaire financieringen in onze ogen op hoofdlijnen een goede invulling was van de eis om overkreditering tegen te gaan. We hadden op dat moment wel kritiek op het overdadige gebruik van de explainmogelijkheden onder de gedragscode. Een derde van de hypotheeken werd onder die explainconditie, dus in afwijking van de norm in de tabel, verstrekt. Meer dan 90% van die explains waren in onze ogen onvoldoende onderbouwd. Dat wil zeggen dat er in sterke mate afgeweken werd van de tabel in de gedragscode en dat dit gebeurde op onvoldoende onderbouwing.

<sup>53</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Van de Beek, manager Strategie, Beleid en Internationale zaken bij de Autoriteit Financiële Markten, 28 januari 2013

<sup>54</sup> Kamerstuk II 2009/10, 31 980, nr. 4, p 143–144

<sup>55</sup> Kamerstuk II 1999/2000, 26 800-IXB, nr. 26. De minister van Financiën in reactie op het DNB-onderzoek Het bancaire hypotheekbedrijf onder de loep.

*Daarna begon in 2008 de financiële crisis in haar volle omvang los te barsten. Daarop hebben de AFM en DNB samen een intern onderzoek gedaan naar de hypotheekmarkt. Toen is de conclusie getrokken dat er wel degelijk sprake was van een aantal zorgwekkende ontwikkelingen. Ik denk dat dit wellicht hetzelfde moment geweest kan zijn waarop DNB met de instellingen gesproken heeft over deze risico's, zoals de heer Molenaar net zei, maar dat kan ik niet beoordelen. De voorzitter van de AFM heeft in ieder geval in 2009 aangegeven dat de tophypotheeken riskant waren en dat daar eigenlijk iets aan zou moeten gebeuren.»<sup>56</sup>*

### **Rol van de overheid**

De commissie heeft aan de minister voor Wonen en Rijksdienst en de minister van Financiën de vraag gesteld op welke wijze de het Rijk sinds 1990 is gewaarschuwd (in nationaal en internationaal verband) voor de toenemende omvang en veranderende aard van de nationale hypotheekschuld. Ook is gevraagd op welke manier hier door het kabinet op is geanticipeerd.

In hun antwoord op de commissievragen stellen de ministers, dat destijds is gereageerd met een aantal maatregelen, zoals de beperking van de hypotheekrenteaftrek tot maximaal 30 jaar en invoering van de bijleenregeling.<sup>57</sup>

De commissie constateert dat de door het kabinet genoemde maatregelen vooral waren ingegeven door het steeds grotere budgettaire beslag op de rijksbegroting. Met geoptimaliseerde en grotere hypotheeken werd immers ook een steeds groter beslag gedaan op de mogelijkheid de hypotheekrente af te trekken. Het ingrijpen van het Rijk was niet direct gericht op het beperken van de leenmogelijkheden en was niet gestoeld op het besef dat de verruimde kredietmogelijkheden directe effecten hadden op de prijsontwikkeling van huizen.

De mogelijkheden die de overheid had om grote prijsstijgingen tegen te gaan – door een rem te plaatsen op de financieringsmogelijkheden – zijn onvoldoende benut. Al ver voor de maatregelen die na de millenniumwisseling werden genomen, was er aanleiding om in te grijpen. Recente maatregelen zoals het beperken van de hypotheekrenteaftrek, het aanscherpen van leenvoorwaarden (zoals het maximeren van de «loan to income»-ratio of «loan to value»-ratio) en het inzetten van effectief toezicht hadden veel eerder kunnen worden genomen. Het eerder codificeren van een gedragscode hypothecaire financiering en het eerder vergroten van de bevoegdheden van de AFM hadden de prijsontwikkelingen eveneens kunnen remmen.

De commissie concludeert samenvattend dan ook dat de overheid onvoldoende heeft gedaan om de ruime kredietverstrekking een halt toe te roepen. De aanzienlijke mogelijkheden die er waren (via toezicht, via de fiscaliteit) zijn onderbenut tot de crisis uitbrak. Overigens mag dit verwijt zowel aan het kabinet als aan de Kamer worden gemaakt.

<sup>56</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Van de Beek, manager Strategie, Beleid en Internationale zaken, Autoriteit Financiële Markten, 28 januari 2013

<sup>57</sup> Kamerstuk II 2012/13, 33 194, nr. 4

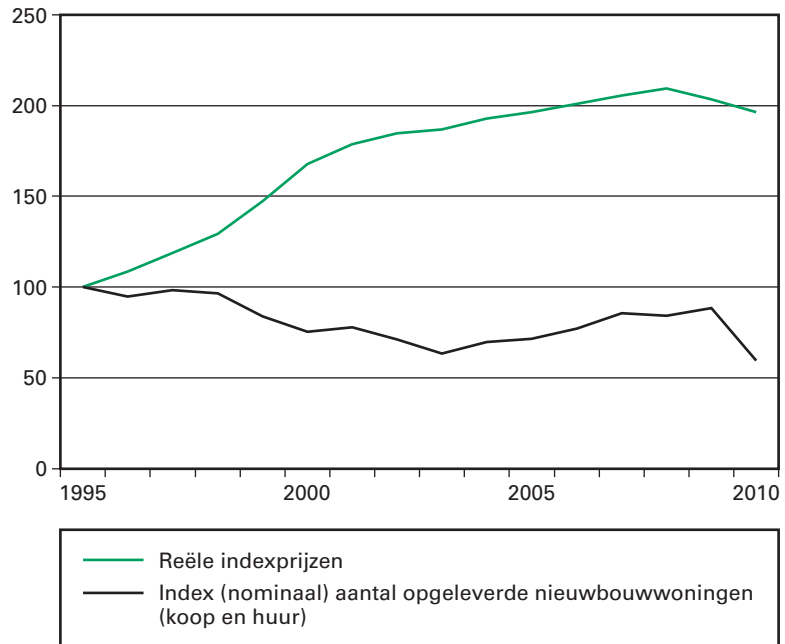


### 3 HET AANBOD REAGEERT SLECHT

#### 3.1 Inleiding

In een goed werkende markt leidt een toenemende vraag tot aanbodreacties en uiteindelijk tot (nieuw) prijsevenwicht. Dit is op de Nederlandse woningmarkt zeker niet het geval. De productie van nieuwe woningen liep terug (zowel huur als koop) van 93.863 in 1995 tot 59.629 in 2003, terwijl de vraag naar woningen fors toenam; juist in de periode waarin de grootste prijsstijgingen plaatsvonden (1995–2002).

**Figuur 6 Ontwikkeling vraag (indexprijzen) naar huizen en aanbod (index aantal) van huizen 1995–2010 (1995=100)**



Bron: OECD, 2000, CBS, RIGO bewerking. Bewerkt door TCH

In landen waar de huizenprijzen ook fors stegen, zoals Spanje, Ierland en de Verenigde Staten, reageerde de woningproductie juist wel sterk op de groeiende vraag en de stijgende prijzen. In Nederland bleef dit uit. Dit maakt de Nederlandse situatie uniek. Als het aanbod van woningen in Nederland elastischer zou zijn geweest, en dus beter had gereageerd op de vraag, zouden de woonwensen van meer aspirant-huizenkopers zijn vervuld.

Elastischer aanbod had de prijsstijging in Nederland niet kunnen voorkomen of substantieel kunnen remmen. Echter, op lokaal niveau of op de lange termijn kan meer aanbod van nieuwbouw wel degelijk woning-schaarste verminderen en daarmee leiden tot demping van de prijsstijging. Er zijn lokaal namelijk grote verschillen in woningaanbod en huizenprijzen. Er is krimp (door bevolkingsdaling neemt de woningbehoefte af met leegstand tot gevolg) in bijvoorbeeld Noordoost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg, terwijl in de Randstad de woningbehoefte onverminderd hoog blijft, met krapte als gevolg.

Die dempende factor (aanbodtoevoeging dat zou kunnen leiden tot remming van de prijsstijging) was in Nederland afwezig. Ons land kenmerkte zich in de onderzochte periode door een extreem lage aanbodelasticiteit, ook internationaal gezien.

De heer **Poulus**: «Ik geef maar weer het voorbeeld van de gemeente Waddinxveen. Als daar in één keer 200 woningen worden bijgebouwd, worden de prijzen daardoor wel beïnvloed. Op lokaal niveau, op die schaal, blijkt dat het aanbod wél invloed heeft op de prijs. Op de grote schaal van Nederland, met grote aantallen op een zich langzaam bewegende woningmarkt, is dat niet het geval. Dat blijkt uit alle onderzoeken: van het Centraal Planbureau, van het Onderzoeksinstituut OTB en van andere partijen, zoals de Rabobank. Zij laten allemaal zien dat je niet hard kunt kwantificeren dat meer of minder nieuwbouw enig effect heeft op de woningprijzen.»<sup>58</sup>

De heer **Zwietering**: «In mijn waarneming ontwikkelde de woningmarkt in de gemeente Den Haag zich veel natuurlijker en meer ontspannen dan in Amsterdam. Er was in Den Haag een vrij aanzienlijke productie in de Vinex-gebieden, in Amsterdam was de productie na 1992 eigenlijk relatief (dus ten opzichte van de vraag) erg laag. De regionale verschillen in de woningprijzen zijn de afgelopen 10–15 jaar in mijn waarneming veel groter geworden dan daarvoor.»<sup>59</sup>

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bouwproductie, ofwel het aanbod. Eerst wordt ingegaan op de belangrijkste factoren die het aanbod bepalen (3.2). Dan volgt een reconstructie van de ontwikkelingen die invloed hadden op de aanbodelasticiteit: het veranderend rijksbeleid (3.3) en het veranderende lokale en regionale speelveld (3.4). Vervolgens wordt ingezoomd op de bouwsector in actie, waarin het ingewikkelde «spel» om de opbrengst wordt uiteengezet (3.5). Het hoofdstuk eindigt met een beschrijving van de gevolgen van al deze ontwikkelingen en de belangrijkste uitdagingen voor de toekomst, die hieruit volgen (3.6).

## 3.2 Aanbodfactoren

### Het aandeel nieuwbouw is heel klein

De woningmarkt is een voorraadmarkt. Er worden vooral bestaande woningen verkocht (circa driekwart van de jaarlijkse woningtransacties is bestaande voorraad). Gemiddeld gezien is er in Nederland meer vraag naar woningen dan aanbod vanuit de bestaande voorraad, want het aantal huishoudens neemt nog steeds toe. Er moet dus worden bijgebouwd. Maar het aandeel nieuwbouw ten opzichte van de bestaande bouw is erg klein (minder dan 1%). Zelfs een fors hogere jaarlijkse woningproductie voegt dus relatief weinig toe aan de bestaande woningvoorraad.

### Er is weinig ruimte om te bouwen

Van de totale oppervlakte van Nederland is slechts 8% bebouwd terrein; 55% wordt gebruikt voor de land- en tuinbouw. Daarna volgt bos en open natuurlijk terrein met een aandeel van 12%.<sup>60</sup> Dat neemt niet weg dat

<sup>58</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Poulus, directeur ABF Research (Delft), 11 januari 2013

<sup>59</sup> Schriftelijke inbreng van de heer Zwietering, programmadirecteur wijken, gemeente Den Haag, ten behoeve van openbaar gesprek 14 januari 2013

<sup>60</sup> CBS (21-7-2011)

Nederland, vergeleken met veel andere Europese landen, dichtbevolkt is en dat behoud van open ruimte hoog wordt gewaardeerd.

Het Rijk, de provincies en de gemeenten maken plannen om de beperkte ruimte optimaal te benutten. Dit doen zij op basis van de Wet op de ruimtelijke ordening. De keuze over de verdeling van ruimte onder de segmenten wonen, landbouw, landschap en natuur wordt politiek bepaald.<sup>61</sup>

### **Het woonproductieproces is complex, duurt lang en kent veel actoren**

De productie van nieuwe woningen is een langdurig en complex proces (zie voor een uitgebreide beschrijving van het woningproductieproces, bijlage 3). De productietijd van ruwe bouwgrond tot en met woningbouw wordt namelijk niet alleen technisch bepaald. Ook gelden tradities en gebruiken in bouwwijze, invulling en gebruik van overheidsregelgeving en procedures en beroepsmogelijkheden in de ruimtelijke ordening en woningbouw. Bovendien is bij elk onderdeel van het woningproductieproces een groot aantal deelnemers betrokken. Zij moeten met elkaar afstemmen en onderhandelen over de verdeling van de opbrengst die met het project wordt gerealiseerd. Vanaf de start van de planvorming tot de feitelijke start van het bouwproces is een proceduredtijd van zeven tot vijftien jaar in Nederland dan ook niet ongebruikelijk. De bouwtijd zelf varieert van ongeveer acht maanden tot circa twee jaar.<sup>62</sup>

De heer **Moerkerken**: *«Daar zijn in Nederland minder partijen bij betrokken dan bijvoorbeeld in Duitsland. Een grote partij is hoofdaannemer en die besteedt vervolgens onderdelen uit. In Duitsland wordt alles apart uitbesteed, wat het bouwproces minder efficiënt maakt. Waar in Duitsland bij een bouwput wel tien kranen kunnen staan, zie je er in Nederland zelden meer dan twee.»*<sup>63</sup>

De heer **Boelens**: *«Als je dan kijkt naar de omliggende landen is het systeem van bouwkosten elders misschien ingewikkeld oftewel complicated, maar hier is het uitermate complex. Dat heeft te maken met het grote aantal deelnemers. Het verschil tussen een complicated system en een complex system is dat je een complicated system uit elkaar kunt halen, er onderdeeltjes van kunt veranderen en dat het dan weer werkt. Bij een complex system heeft elk onderdeeltje invloed op de andere en is het bijna niet te voorspellen – en is het heel alineair – wat daar gebeurt.»*<sup>64</sup>

### **3.3 Veranderend rijksbeleid**

Nederland kent een traditie van sterke overheidsregie op de grond- en bouwmarkt. Deze regierol veranderde in de jaren negentig ingrijpend. Enerzijds omdat het ruimtelijke ordenings- en volkshuisvestingsbeleid zelf drastisch wijzigden, anderzijds omdat de het Rijk de uitvoering ervan op afstand zette. Daarbij moesten regionale en lokale partijen (overheden en marktpartijen) zelf de opbrengst genereren die noodzakelijk was om voldoende bouwproductie te realiseren, van voldoende kwaliteit. In deze paragraaf staan de wijzigingen van het rijksbeleid centraal.

<sup>61</sup> De Wildt et al. (2013), p. 30

<sup>62</sup> Ibid., p. 30

<sup>63</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Moerkerken, mede-eigenaar van een bouwkostenbureau, 14 januari 2013

<sup>64</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Boelens, hoogleraar planning en mobiliteit aan de Universiteit Gent, 14 januari 2013

## **Wijzigingen in ruimtelijkeordeningsbeleid**

Het ruimtelijkeordeningsbeleid biedt de kaders voor de verschillende vormen van ruimtegebruik in Nederland, waaronder infrastructuur en woningmarkt. In box 2 staan de belangrijkste ontwikkelingen.

### **BOX 2 – Ruimtelijk ordeningsbeleid in Nederland**

#### **Groeikernenbeleid**

Tot in de jaren tachtig kende Nederland een groeikernenbeleid. Middelgrote gemeenten werden aangewezen om de verwachte bevolkingsgroei op te vangen: om overbevolkte steden te voorkomen, maar ook ter behoud van de karakteristieken van het platteland. De Eerste (1960) en Tweede (1966) Nota Ruimtelijke Ordening ademen deze filosofie. De Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1973–1983) zette dit beleid voort, maar intussen was duidelijk dat het met de bevolkingsgroei sterk zou meevallen. Ondertussen was er een trek van de bevolking uit de stad op gang gekomen (suburbanisatie). Dit leidde ertoe dat het Rijk verstedelijking ging stimuleren, bijvoorbeeld via grondkosten- en infrastructuursubsidies. Verder werd in aanvulling op de tweede nota de onevenredige groei van kleinere kernen een halt toegeeroepen en werd vanaf 1975 de stadsvernieuwing in de grote steden op poten gezet.

#### **Vinex (1995–2005)**

In de jaren tachtig kwam men langzaam terug op de groeikernengedachte toen bleek dat de samenstelling van de grote steden eenzijdiger werd, voorzieningen onder druk kwamen te staan en grote vervoersbewegingen op gang bleken te komen tussen groeikernen en grote steden. De Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988) en de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex, 1991), richtten zich daarom op versterking van de stad. Voor het eerst richtte het beleid zich op de volgende eeuw en ruimtelijke kwaliteit werd voorop gesteld. Dat wil zeggen: de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting moest tegemoetkomen aan de (hoge) eisen die nieuwe bedrijven in een internationale context stellen. Er werden uitleglocaties gepland, dichtbij of in de stad. Bestaande voorzieningen en winkelcentra moesten worden versterkt, de dreigende leegloop van de grote steden moest worden voorkomen, open gebieden moesten worden beschermd door nieuwbouwlocaties in de buurt van steden te bouwen en de automobiliteit moest worden verminderd (kortere woon-werk afstanden). De bouw van de nieuwe wijken moest voldoen aan de nog altijd grote vraag naar goede woonruimte en daarnaast doorstroming bevorderen: de woningen die werden achtergelaten door doorstromers boden plek voor mensen met lagere inkomens (scheefhuur diende te worden voorkomen).

In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra kwam daar het verminderen van de milieubelasting bij. De uitgangspunten van de Eerste Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1960 sloten naadloos aan bij deze compacte-stadbenadering: behoud van grote open ruimten en een duidelijke scheiding tussen stad en land. De cirkel was rond. In de evaluatie van Vinex werd als belangrijke conclusie getrokken dat er een grotere beleidsvormende rol voor de

gemeenten en regio moest komen.<sup>65</sup> En die kwam er met de Nota Ruimte.

### **Na de Vinex**

De Vinex-nota wordt in 1997 gevolgd door de Actualisering Vierde Nota, de Vinac en de Nota Ruimte in 2004. De Nota Ruimte vervangt de ruimtelijk relevante rijksnota's c.q. de planologische kernbeslissingen (PKB's), behorend bij de Vierde Nota over de Ruimtelijke ordening Extra (en de Actualisering daarvan in de Vinac) en het Structuurschema Groene Ruimte. De belangrijkste uitgangspunten van de Nota Ruimte zijn dat het aantal regels dat het rijk aan anderen oplegt, wordt verminderd en dat de ruimte voor decentrale overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers wordt vergroot. De regierol van provincies wordt versterkt, waarbij wordt onderkend dat er tussen provincies verschillen zijn en dat die, met de toegenomen ruimte voor decentrale afwegingen, groter kunnen worden. Om een eenzijdige samenstelling van de bevolking te voorkomen, stimuleert het rijk meer variatie in het woningaanbod. Vooral in de stad zijn meer hoogstedelijke woonmilieus nodig. Dit voorkomt de trek van midden- en hogere inkomens uit de stad. Tegelijk blijft stedelijke vernieuwing en herstructurering dringend nodig om de leefbaarheid te vergroten. Daarbij geldt dat de steden de problemen niet in hun eentje aankunnen. Omliggende gemeenten moeten niet alleen in de «lusten» maar ook in de «lasten» van de stad delen. Zo is het belangrijk dat zij een aandeel leveren aan de huisvesting van minder draagkrachtigen. Samenwerking, afstemming en taakverdeling tussen steden en stedelijke regio's zijn van groot belang. In de nota worden de hoofdlijnen van beleid aangegeven, waarbij het kabinet kiest voor «decentraal wat kan, en centraal wat moet».

### **SVIR**

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) (2012) vervangt een aantal nota's, waaronder de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit. De provincies en gemeenten krijgen in het nieuwe ruimtelijke en mobiliteitsbeleid meer bevoegdheden, omdat zij volgens het kabinet beter op de hoogte zijn van de situatie in de regio en de vraag van bewoners, bedrijven en organisaties.

De (samenwerkende) gemeenten moeten zorgen voor de (boven-) lokale afstemming van woningbouwprogrammering en uitvoering van de woningbouwprogramma's, binnen de provinciale kaders. Vraaggericht programmeren en realiseren door provincies, gemeenten en marktpartijen is nodig om groei te faciliteren, te anticiperen op stagnatie en om krimpregio's leefbaar te houden. Provincies voeren – rekening houdend met de rijksdoelstellingen – de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. De rijksdoelstellingen gericht op een goed werkende woningmarkt zijn: de zorg voor voldoende omvang, kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad. Daarbij moet ook meer ruimte worden geboden voor kleinschalige natuurlijke groei, het voorzien in de eigen woningbehoefte, (collectief) particulier opdrachtgeverschap en meegroei-, mantel- en meergeneratiewoningen. Bij het voorzien in de woningbehoefte is van belang dat het aanbod ook in kwalitatieve zin aansluit op de vraag.

<sup>65</sup> Kamerstuk II 2006/2007, 27 562 nr. 10, bijlage

Aangezien de realisatie van de rijksdoelstellingen in regio's met een gespannen of zeer ontspannen woningmarkt complex is, ondersteunt het Rijk de betreffende gemeenten en provincies actief door middel van kennis, experimenten, het uitwerken van nieuwe verdienmodellen en het aanpassen of wegnemen van belemmerende regelgeving. Het Rijk zet, samen met de decentrale overheden, de interbestuurlijke samenwerking bij de aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling voort en maakt (in die gevallen waarin de noodzaak is aangetoond) regelgeving «krimpbestendig».

Naast het gewijzigde ruimtelijkeordeningsbeleid waren er ook wijzigingen in het Volkshuisvestingsbeleid.

### **BOX 3 – Volkshuisvestingsbeleid in Nederland**

De beginperiode van het volkshuisvestingsbeleid, eind negentiende eeuw, stond in het teken van het particulier initiatief (woningbouwverenigingen, charitas) en het agenderen van het woonvraagstuk uit een oogpunt van volksgezondheid, zedelijk peil en industriële productie. De Woningwet uit 1901 werd de eerste door de overheid geaccepteerde volkshuisvestingsagenda. De Woningwet maakte deel uit van een breed beschavingsoffensief. Door treurige omstandigheden met name in de steden «(...) *ontstond allengs naar staatsbemoeiing met betrekking tot dit onderwerp een drang, welke bijval vond ook bij hen, die ten aanzien van menig andere aangelegenheid althans voorloepig onthouding voorstaan*», zo schreef de liberale minister van Binnenlandse Zaken, Goeman Borgesius, in de toelichting bij de wet.

De wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog kenmerkte zich door aandacht voor de bouwproductie om het woningtekort terug te dringen. De jaren zeventig door stadsvernieuwing, fysieke woningverbetering en het huur- en subsidiebeleid, de jaren tachtig als gevolg van bezuinigingen en van de parlementaire enquête Bouwsubsidies door financiële vraagstukken. De jaren '90 stonden in het teken van decentralisatieopgave, verzelfstandiging van woningcorporaties en bevordering van het eigen woningbezit. Vanaf medio jaren negentig nam de aandacht voor de leefbaarheid toe evenals voor de toenemende vergrijzing. Vanaf 2007 werd een fysieke vernieuwingstaak ingezet, in combinatie met sociale en economische buurt- en wijkvernieuwing en een hernieuwde aandacht voor de woonmaatschappelijke taak van de woningcorporaties.

Tot het begin van de jaren negentig was er sprake van een strakke rijkssturing van het volkshuisvestingsbeleid en van de woningcorporaties. De planning van en de financiële condities waaronder gebouwd, geëxploiteerd en verhuurd werd, werden op woningcomplexniveau bepaald en gesubsidieerd door het Rijk. Daarnaast verstrekten het Rijk rijksleningen aan woningcorporaties of stond het garant voor kapitaalmarktleningen van woningcorporaties en andere instellingen zonder winstoogmerk (vooral zorginstellingen).<sup>66</sup> Omdat de nieuwbouw van huurwoningen in de jaren tachtig en negentig stagneerde werd in de nota «Volkshuisvesting in de jaren negentig» (nota Heerma, 1989) gepleit voor verzelfstandiging van woningbouwverenigingen, bevordering van het eigen woningbezit en verkleining van de sociale woningsector. De uitgangspunten van

<sup>66</sup> Kamerstuk II 2009/10, 31 980, nr. 4, p. 12 en Kamerstuk II 2010/11, 32 769, nr. 3, p.5

decentralisatie, verzelfstandiging, marktwerking en deregulering stonden centraal. Ook moest er meer doorstroming komen: mensen moesten gaan wonen in een woning die bij hun inkomen paste en scheefwonen moest worden tegengaan. In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening werd bepaald op Vinex-locaties maximaal 30% van de woningen gebouwd mocht worden in de goedkopere sector, de overige 70% was bedoeld voor duurdere huur- en koopwoningen.

Het tekort aan betaalbare woningen bleef echter bestaan. Met de Nota «Mensen, wensen, wonen: wonen in de 21e eeuw» (2001) veranderde het sectorale volkshuisvestingsbeleid naar een integraal woonbeleid.<sup>67</sup> De kanteling van rijk naar gemeenten en woningcorporaties die met de nota «Volkshuisvesting in de jaren negentig» was ingezet, werd nu verder doorgezet, richting burger.

Er moest een hele kwaliteitsslag worden gemaakt. Onderdeel van deze nota was dat 30% van de nieuwbouw tot stand moest komen door particulier opdrachtgeverschap. Dit naar aanleiding van de motie Duivesteijn cs.<sup>68</sup> Deze motie werd ingediend omdat was geconstateerd dat op de Vinex-locaties niet de gewenste diversiteit in woonmilieus werd gerealiseerd. Door de woonconsument tot woonproducent te maken, verwachtte men de gewenste diversiteit te vergroten.<sup>69</sup>

In 2009 zette het kabinet in op vernieuwing van het corporatiestelsel, zodanig dat woningcorporaties hun maatschappelijke opdracht op het terrein van volkshuisvesting, leefbaarheid en daarmee samenhangende sociale opgaven beter konden vervullen. De ontwikkeling van woningcorporaties naar de brede zorg voor het wonen stond hierin centraal. Woningcorporaties werden geacht hun nek uit te steken in de aanpak van wijken en in dorpen op het platteland. Ze moesten investeren in de nieuwbouw van betaalbare huisvesting, in maatschappelijk vastgoed en opgaven op het terrein van binnenstedelijk bouwen. De aandacht moest verder uitgaan naar herstructurering, het aanpakken van oud particulier bezit, leefbaarheid, problemen in krimpregio's en naar duurzaamheid.

In de Integrale visie op de woningmarkt (2011) gaat het om: het creëren van meer keuzemogelijkheden voor middengroepen en lagere inkomens op de woningmarkt, het beter benutten van het maatschappelijke vermogen van woningcorporaties, het op gang houden van de investeringen op de woningmarkt en het verbeteren van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving.<sup>70</sup>

Na stappen in het Begrotingsakkoord 2013 (Lente/Kunduz-akkoord) en het Regeerakkoord van het kabinet Rutte II is in het onlangs afgesloten Woonakkoord (2013) een pakket gepresenteerd dat zich richt op de volle breedte van de woningmarkt (huur, koop en bouw). Het akkoord kent vier pijlers:

<sup>67</sup> Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 2

<sup>68</sup> Kamerstuk II 1997/98, 25 180, nr. 61

<sup>69</sup> Bij particulier opdrachtgeverschap koopt een particulier zelf een kavel en laat daar zelf een woning op bouwen, zonder tussenkomst van een projectontwikkelaar. Dit kan ook collectief worden gedaan, dan heet het collectief particulier opdrachtgeverschap. Omdat particulieren niet altijd alle benodigde kennis zelf in huis hadden schakelen ze op onderdelen in het bouwproces derden in, of kiezen voor een meer eenvoudig proces met een catalogusbouwer.

<sup>70</sup> Kamerstuk II 2010/11, 32 847, nr. 1

1. Het aanjagen van (duurzame) investeringen
2. Een evenwichtige aanpak op de huurmarkt
3. Meer ruimte voor kopers
4. Zorg voor kwetsbare groepen op de woningmarkt<sup>71</sup>

### Centrale sturing in de jaren negentig

Tot de jaren negentig gingen «groen» en «voldoende woningproductie» hand in hand als doelstellingen voor het rijksbeleid. Vanaf begin jaren negentig kreeg het Rijk hernieuwde aandacht voor het tegengaan van bebouwing op ongewenste locaties. Het Rijk stuurde via -het groot-schalige en aanbodgestuurde rijksprogramma Vinex- waar en hoeveel er gebouwd moest gaan worden.

Het totale aantal werd bepaald op basis van kwantitatieve ramingen gebaseerd op demografische factoren (harde vraag). De woonbehoeften van consumenten (verhuisbehoefte, zachte vraag) kwam daarbij in mindere mate aan de orde.

Het ging in totaal om een uitbreiding van de woningvoorraad met ca. 650.000 woningen in de periode 1995 tot en met 2004. Het achterliggende doel van die uitbreiding was het woningtekort terug te brengen naar 2% en groene ruimte te besparen door het aanwijzen van locaties tegen de bebouwde stad aan.

Binnen de Vinex-regio's moesten in totaal circa 460.000 woningen worden gerealiseerd. Voor de gebieden buiten de stadsgewesten werd een inspanningsverplichting overeengekomen voor het realiseren van 190.000 woningen.

### De uitvoering decentraal

De uitvoering van het realiseren van het woningaanbod liet het Rijk over aan de lagere overheden, marktpartijen en woningcorporaties, die in 1994 verzelfstandigd waren.<sup>72</sup>

Het Rijk maakte met de stedelijke regio's en provincies in convenanten afspraken over de realisatie van de benodigde woningen. De afspraken hadden niet alleen betrekking op aantallen, maar ook op de fasering. De afspraak in de convenanten was dat in de eerste helft van de periode twee derde van de afgesproken toevoegingen moest worden gerealiseerd. Vervolgens vertaalden de provincies de benodigde woningen in woningbouwcontingenten per gemeente. De gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen moesten het vervolgens binnen deze strakke kaders gaan realiseren.

In 2000 zijn de afspraken herijkt. Daaruit kwam naar voren dat er vooral een zeer kwalitatieve vraag aan het ontstaan was en er kwam veel meer aandacht voor verschillende bevolkingsgroepen en regio's. Vervolgens zijn er intentieafspraken gemaakt die deels overlappen met de eerdere Vinex-afspraken en die uiteindelijk leidden tot woningbouwafspraken voor de periode 2005–2010. Deze afspraken waren weer meer kwantitatief van karakter. Het aantal woningen dat in de Vinex-periode gebouwd moest worden, is echter niet in alle regio's gerealiseerd.

De heer **Baars**: *«Dat het meer kwantitatieve afspraken zijn geworden dan was beoogd met die intentieafspraken, had alles te maken met het feit dat in de periode vanaf 2002 de woningbehoefte weer heel sterk aantrok. Daar hebben we steeds op moeten anticiperen. Afhankelijk van wat de*

<sup>71</sup> Kamerstuk II 2010/11, 32 847, nr. 42

<sup>72</sup> De verzelfstandiging van woningcorporaties wordt toegelicht in hoofdstuk 4.

woningbehoefteramingen aangaven, moest je de afspraken die je voornemens was te maken, weer bijstellen. Dat is ons beleid geweest; ik heb het nu over de periode tot 2010.»<sup>73</sup>

### 3.4 Veranderend lokaal en regionaal speelveld

Het veranderende rijksbeleid had grote gevolgen voor het lokale en regionale speelveld. In korte tijd vonden verschillende ontwikkelingen tegelijk plaats. Gemeenten en woningcorporaties moesten meer opbrengst gericht gaan werken, om hun lokale doelen (t.a.v. kwaliteit en kwantiteit) van de woningproductie te kunnen realiseren. De verhouding tussen gemeenten en private partijen veranderde, met name ook omdat de grondmarkt interessanter werd voor private partijen. Dit leidde tot allerlei nieuwe publiek-private samenwerkingsvormen en -modellen. Publieke en private partijen vonden elkaar met toepassing van de residuele grondwaardesystematiek, een systeem waarmee de grondopbrengsten werden verdeeld tussen de verschillende partijen. Ondertussen stegen de woningprijzen voortdurend, vooral onder druk van de toenemende leenmogelijkheden van de consument. Er ontstond een dynamiek op de lokale en regionale markt door de aanhoudende prijsstijging en het hanteren van de residuele grondwaardesystematiek. Met bedoelde en onbedoelde, positieve, maar zeker ook negatieve gevolgen.

#### **Het nieuwe speelveld: nieuwe verhoudingen, opbrengstgericht**

Met de uitvoeringsdecentralisatie kwamen ook de financiële risico's terecht bij gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen. Tekorten werden niet meer door het Rijk afgedekt en subsidies voor specifieke locaties werden afgebouwd. De financiering voor de woningbouw moest door gemeenten, woningcorporaties en de marktpartijen worden gehaald uit de opbrengsten van de grondexploitatie.

Om het voor de gemeenten en woningcorporaties mogelijk te maken om de grondproductiekosten van de dure voorkeurslocaties op te brengen werd door het Rijk bewust op schaarste gestuurd. Schaarste zou in tijden van oplopende huizenprijzen er toe leiden dat ook de grondopbrengsten voor gemeenten zouden toenemen. Een ander doel van het sturen op schaarste was om optimale ruimtelijke kwaliteit van de dure voorkeurslocaties bij de bebouwde stad te realiseren. Dit kon uit de toegenomen grondopbrengst worden gefinancierd.

**De heer Korthals Altes** stelt in zijn proefschrift het volgende over Vinex:

*«Dit strenge beleid was niet alleen bedoeld om het Groene Hart open te houden, het ging er ook om de meest gunstige locaties te kunnen financieren. Het tegenhouden van ontwikkelingen buiten de stadsgebieden en in het Groene Hart zou de bouw op de gewenste locaties binnen de stadsgebieden mogelijk moeten gaan maken. Door ervoor te zorgen dat bouwgrond schaars werd, zou deze duur moeten worden. Deze nieuwe verhouding tussen het stimuleren van locaties in de stadsgebieden en het tegengaan van ontwikkelingen daarbuiten hing ook samen met veranderende planningsprincipes en ontwikkelingen op het terrein van volkshuisvesting, waar minder geld beschikbaar kwam voor sociale woningbouw. Bewust creëren van schaarste werd in tegenstelling tot in*

<sup>73</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Baars, bij de Dienst Wonen en Rijksdienst als beleidsmedewerker betrokken bij de woningbouwafspraken die in het verleden zijn gemaakt, 6 maart 2013

*het verleden door de Rijksplanologische dienst en zijn minister als noodzakelijke voorwaarde voor kwaliteit (van toplocaties) gezien. Alleen zo kon voldoende rendement gewaarborgd worden.»<sup>74</sup>*

In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van overleg, advies en inspraak over de Vinex wordt het volgende gesteld:

*«Door een beleid waarbij een overvloed aan locaties wordt voorkomen, wordt het realiseren van hogere grondprijzen mogelijk en worden vestigingsbeslissingen van investeerders via de markt in lijn met de locatiecriteria gebracht. Voor de particuliere sector wordt het dan de moeite waard om op de juiste plaatsen te investeren.»<sup>75</sup>*

Als gevolg van de schaarste en de nieuwe opbrengstoriëntatie werden grondposities steeds interessanter voor alle partijen, waar dat voorheen vooral het domein van de gemeente was. De grond- en bouwmarkt, die eerst nog relatief gescheiden werelden waren, raakten nu steeds meer verweven.

Het gemeentelijk beleid veranderde hierdoor ook. Gemeenten kregen een januskop omdat zij op de grondmarkt enerzijds opbrengstgericht werden maar anderzijds de publieke opdracht moesten vervullen om te zorgen voor verantwoord en voldoende aanbod van woningen voor de eigen burgers.

Voorheen voerden gemeenten vaak relatief risicoloos (kostengeoriënteerd) grondbeleid: de grond was gemakkelijk te verwerven, private partijen kwamen na de grondexploitatie pas kijken. Met de nieuwe marktverhoudingen waren gemeenten genooddaakt ofwel meer passief grondbeleid te voeren (met minder risico en minder opbrengst), of juist actief grondbeleid, waarbij zowel de opbrengsten als de risico's aanmerkelijk groter waren dan voorheen. In onderstaande box wordt het onderscheid tussen actief en passief grondbeleid toegelicht.

#### **BOX 4 – Passief/actief grondbeleid<sup>76</sup>**

Grondbeleid en grondbeleidsinstrumentarium waren vanaf het begin van de jaren negentig regelmatig onderwerp van discussie. Aanleiding hiervoor waren zowel de wijzigingen in het rijksbeleid op het gebied van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, als de problemen die de gemeenten sindsdien hadden met het sturen van de ruimtelijke ontwikkelingen. Deze problemen werden mede veroorzaakt doordat marktpartijen toetraden tot de grondmarkt toen de rijkssubsidies voor woningproductie en locatieontwikkeling verminderden. De rode draad in de genoemde discussie was de vraag of gemeenten actief of passief grondbeleid moeten voeren. De voorkeur van het Rijk lag steeds bij passief gemeentelijk grondbeleid, tenzij publieke doelen niet konden worden gerealiseerd zonder actief grondbeleid.

<sup>74</sup> Korthals Altes (1995), pp. 195–196

<sup>75</sup> Kamerstuk II 1990/91, 21 879, nr. 6, p. 68

<sup>76</sup> Gedeelten van deze tekst zijn afkomstig van [www.gemeentelijkgrondbeleid.nl](http://www.gemeentelijkgrondbeleid.nl) en uit Jókövi, Boon & Filius (2006)

### **Actief grondbeleid**

Bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf de grondexploitatie uit. Dat betekent dat de gemeente de grond in eigendom heeft, zorg draagt voor het bouw- en woonrijp maken en vervolgens de grond uitgeeft aan bijvoorbeeld een aannemingsbedrijf.

In het proces van actief grondbeleid is een aantal stappen te onderscheiden. De eerste stap is dat de gemeente de grond moet verwerven. Dat zal de gemeente in eerste instantie via onderhandelingen met de eigenaar moeten proberen, maar wanneer dat niet lukt kan de gemeente ook andere instrumenten inzetten. Voorbeelden daarvan zijn het gemeentelijk voorkeursrecht en de onteigening. Vervolgens wordt de grond door de gemeente bouwrijp gemaakt (tweede stap). Dat houdt onder andere in het aanleggen van de infrastructuur in het gebied en het slopen van niet in het bestemmingsplan passende bestaande bebouwing.

De laatste stap is de uitgifte van de bouwrijpe grond (derde stap). De gemeente moet dat doen tegen marktwaarde, op grond van regelgeving om staatssteun tegen te gaan. Veel gemeenten brengen jaarlijks een nota of brief uit met de grondprijzen voor de verschillende functies.

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente meer sturingsmogelijkheden dan bij faciliterend grondbeleid of publiek-private samenwerking. Daar staat tegenover dat de gemeente ook meer risico loopt, vooral doordat grondaankopen vaak grote investeringen betekenen voor gemeenten.

### **Passief grondbeleid**

Passief grondbeleid wordt ook wel faciliterend grondbeleid genoemd en houdt in dat de gemeente zelf geen grondexploitaties uitvoert maar dit overlaat aan private ontwikkelaars. De gemeente «faciliteert» deze grondexploitaties door te investeren in plankosten, zoals het maken van een nieuw bestemmingsplan.

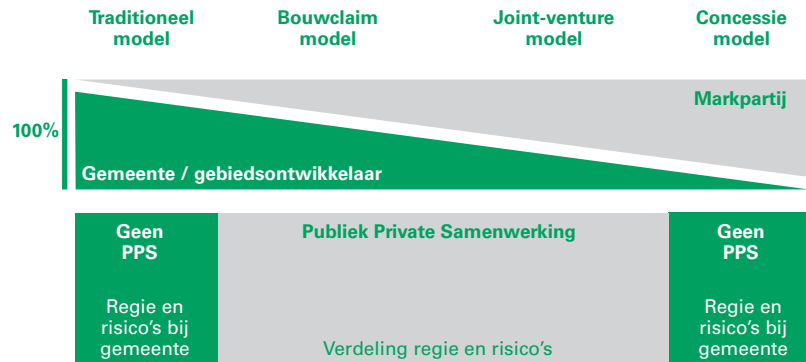
Voordeel van faciliterend grondbeleid is dat de gemeente minder hoeft te investeren en dus minder risico loopt. Daarom kunnen gemeenten bewust kiezen voor faciliterend grondbeleid. Ook bij het streven naar actief grondbeleid, kan een gemeente echter gedwongen zijn tot faciliterend grondbeleid, als een grondeigenaar zijn grond niet aan de gemeente wil overdragen. Immers, wie de grond heeft kan bouwen (zelfrealisatiebeginsel).

In dat geval kan de gemeente alleen de instrumenten voor faciliterend grondbeleid gebruiken om het grondgebruik te sturen. Voorbeelden van instrumenten voor faciliterend grondbeleid zijn de exploitatieovereenkomst of de baatbelasting. Ook het bestemmingsplan is een instrument om het grondgebruik te sturen.

Met de Nota Ruimte van 2004 werd de modernisering van het grondbeleidinstrumentarium op de agenda gezet. Voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid zag het Rijk in de Nota Ruimte een duidelijk verband tussen de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en het grondbeleidinstrumentarium. Een belangrijk uitgangspunt in de WRO was dat de juiste verantwoordelijkheid op het juiste niveau moest terechtkomen. Voor de uitvoering van het nieuwe ruimtelijk beleid is dit, meer dan voorheen, het regionale schaalniveau. In november 2004 stelde de minister in een brief aan de Tweede Kamer voor nieuwe instrumenten voor actief en passief grondbeleid in te voeren, waaronder de grondexploitatiewet.

Gemeenten «kozen» in de praktijk voor verschillende vormen van samenwerking met private partijen, afhankelijk van verschillende factoren: de aanvankelijke grondpositie, het streven naar grondopbrengst, het risico dat men bereid was daarbij te lopen, de publieke doelen die gediend moesten worden, de mate van concurrentie die men wil organiseren, de sturingsopvatting, etc.

**Figuur 7 Overzicht samenwerkingsvormen in de grondexploitatie**



Bron: De Wildt et al. (2013), p.45

Actief grondbeleid bracht meer risico's met zich mee, maar stelde gemeenten ook in staat een grotere opbrengst te realiseren, waarmee men ook weer bepaalde publieke doelen kon dienen.

De heer **Heidema** : «Ik benadruk nogmaals dat we via het actieve grondbeleid ook inhoudelijk hebben kunnen sturen. Het ging over veel meer dan het verdienen van extra gelden die op de desbetreffende locatie dan wel ergens anders voor zouden kunnen worden ingezet. Het ging ook echt over het inhoudelijk kunnen sturen op de ontwikkeling van de locatie. Waar het gaat om het passieve grondbeleid hebben we behoefte om meer tools te hebben. Ik denk aan binnenstedelijke herverkaveling en dergelijke. Het is belangrijk om zo nodig via een passief grondbeleid ook inhoudelijk meer te kunnen sturen.»<sup>77</sup>

Het grondeigendom was dus in grote mate bepalend voor de wijze waarop gemeenten grondbeleid konden voeren. Met de stijgende grondprijzen, als gevolg van schaarste en het feit dat op steeds duurdere locaties moest worden gebouwd, kwamen echter steeds meer gronden in handen van marktpartijen en woningcorporaties. Deze partijen speculeerden ook steeds vaker op bestemmingswijziging en daarmee waarde-stijging van de grond.

Wanneer een gemeente toch actief grondbeleid wilde voeren, diende ze de grond weer te verwerven en vervolgens bouw- en woonrijp te maken. In ruil hiervoor bedongen private partijen als ontwikkelaars en woningcorporaties geregeld het recht om (een deel van) de woningproductie voor

<sup>77</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Heidema, voorzitter van de VNG-commissie Ruimte en Wonen en daarnaast burgemeester van de gemeente Deventer, eerder werkzaam bij de Rijksplanologische dienst en daar meegewerkt aan de Vierde Nota en Vierde Nota extra met de Vinex-bouwlocaties, 15 februari 2013

eigen rekening te kunnen nemen (het recht op zelfrealisatie).<sup>78</sup> Dit vermindert de concurrentie tussen de bouwende partijen en maakt de afhankelijkheden in het proces tussen grondeigenaar-bouwer, gemeente en eventuele andere bouwers. Het vergroot de risico's op vertraging.

De heer **Rietdijk**: *«In de kern was er ook te weinig concurrentie op de bouwmarkt. Ik kan mij herinneren dat sommige bouwbedrijven bij ons klaagden dat zij werden weggedrukt.»*<sup>79</sup>

Gemeenten werden afhankelijker van marktpartijen en woningcorporaties om hun woningbouwprojecten te realiseren. Dit was zowel het geval binnen projecten als ertussen: binnen projecten had de gemeente te maken met ontwikkelaars en woningcorporaties. In het spel tussen verschillende projecten kwamen daar ook nog de omringende gemeenten bij.

Steeds vaker werd een gemeenschappelijk exploitatiemodel gehanteerd waarbij publieke en private partijen gezamenlijk verantwoordelijk waren voor de grondexploitatie: gedeelde zeggenschap en gedeelde risico's (vaak op grond van een gemeenschappelijke grondexploitatiemaatschappij (GEM)). Gemeenten konden ook in een grond- en opstalmaatschappij (GOM) samenwerken met private partijen: dan draagt de gemeente ook een deel van het risico van het vastgoed en de kwaliteit daarvan. Deze laatste variant werd vooral toegepast indien er publieke functies gerealiseerd moesten worden.<sup>80</sup>

### 3.5 De bouwvolder komt in actie

Doordat de verwevenheid en afhankelijkheid tussen de partijen steeds verder toenam, ontstond een heus bouwvoldermodel: er moest steeds meer worden afgestemd en onderhandeld over de realisatie van woningbouwprojecten en de verdeling van opbrengsten. Dit kostte tijd.

Als hulpmiddel om de opbrengst uit de grondexploitatie marktvriendelijker en transparanter te verdelen werd halverwege de jaren negentig het residuele rekenen geïntroduceerd. Dat bracht aandacht voor kwaliteit en gezamenlijke grondontwikkeling tussen publieke en private partijen.

De residuele grondwaarde is het bedrag dat resteert als de opbrengst verkoopwaarde (vrij op naam-prijs) van de woning wordt verminderd met de kosten voor de opstal (de bouwkosten) (zie ook box 5). De residuele grondwaarde minus alle gemaakte grondkosten is de uiteindelijke grondopbrengst (of het verlies). De systematiek werd gemeengoed na stimulering door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en in 2001 gecodificeerd in het Convenant gemeentelijk grondprijsbeleid, door de Vereniging van Nederlandse Projektontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), de Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers (NVB),

<sup>78</sup> Zelrealisatiebeginsel: het beginsel dat de eigenaar van grond het gebruik ervan zelf mag veranderen mits dat gebruik overeenkomt met bepalingen die overheidsinstanties voor die grond hebben vastgesteld en mits het niet noodzakelijk kan worden bewezen dat de overheidsinstantie zelf de grond moet bezitten teneinde haar beleid te realiseren. De eigenaar is vrij om zijn grond te gebruiken indien hij zich aan de restricties houdt. Bovendien is geen andere dan de eigenaar bevoegd om de grond te gebruiken.

<sup>79</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Rietdijk, directeur van de Nederlandse Vereniging van Ontwikkelaars en Bouwondernemingen, 28 jan 2013

<sup>80</sup> De Wildt et al. (2013), p.47

VNG en de staatssecretaris van het ministerie van Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).<sup>81</sup>

De residuele grondwaardesystematiek werd algemeen geaccepteerd, al zijn er ook altijd twijfels geweest over de negatieve bijeffecten:

De heer **Poulus**: *«Het heeft mij zeer verrast dat partijen als de Nederlandse Vereniging van Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) en de Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers (NVB), dus de bouwers die ermee te maken hadden, daar zo gemakkelijk ja tegen zeiden. Ik heb er weleens op doorgevraagd en toen zeiden ze: het is allemaal beter dan de volstrekt oncontroleerbare grondquotes die anders verschenen. Ik begreep dat op een gegeven moment gemeenten grondquotes begonnen te eisen van 70% en 80%. (...) Ik haal nog even terug wat er op dat moment speelde. De prijzen in de woningbouw explodeerden. De feitelijke productiekosten hielden die prijs niet bij, dus er dreigde steeds meer geld over te blijven. Wat een luxeprobleem... Dat geld wilden we in Nederland niet ten goede laten komen aan degene die toevallig als eerste die woning kocht. (...) Al snel waren alle partijen, gemeenten en bouwers, het erover eens dat dit niet gewenst was, omdat zij als aanbidders in deze constructie geld misliepen.*

*Ik vind het opmerkelijk dat de overheid niet geredeneerd heeft dat zij de mogelijkheid dat goedkope nieuwbouw leidt tot lagere prijzen en tot prijsdruk onmiddellijk uitschakelt. Dat heeft mij destijds getriggerd. (...) De bouwers hebben dat geaccepteerd omdat zij dachten dat ze er alleen maar slechter voor zouden komen te staan als zij dat niet deden. Het is voor hen echt de next best oplossing geweest. Ikzelf vond het uitermate slecht, vanuit het principe dat wanneer de kostprijs lager is dan de marktwaarde, je je moet afvragen of je die echt volstrekt wilt blokkeren. Ik kan mij dat soms voorstellen maar niet in alle situaties. Nogmaals, in de automobiel-industrie doen wij dit absoluut niet.»<sup>82</sup>*

#### **BOX 5 – De werking van de residuele grondwaardesystematiek**

De residuele grondwaarde is het bedrag dat resteert als de opbrengst verkoopwaarde (vrij op naam prijs) van de woning wordt verminderd met de kosten voor de opstal (de bouwkosten).

Voorafgaand aan het woningproductieproces worden aannames gedaan over de opbrengst van de woning en de bouwkosten. Alle partijen onderhandelen over de verhouding tussen grond en opstal en de verdeling van de residuele grondopbrengst. Er worden dus vooraf afspraken gemaakt over de verhouding van de verdeling van het residu aan het eind van de rit. De feitelijke opbrengst is pas achteraf vast te stellen. Hoewel de verdeling vooraf wordt overeengekomen leiden nieuwe opbrengstverwachtingen vaak ook weer tot discussie over de gewenste verdeling.

<sup>81</sup> De systematiek is ontleend aan de econoom Ricardo (1772–1823). Volgens Ricardo wordt het verschil in grondwaarde bepaald door de bestemming. Zijn beroemde redenering luidt dat de graanprijs niet hoog is vanwege de grondprijs, maar dat de grondprijs hoog is door de graanprijzen. Vertaald naar de woningmarkt: huizenprijzen zijn niet het gevolg van de grondprijzen, maar andersom: de hoge grondprijzen zijn het gevolg van de hoge huizenprijzen.

<sup>82</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Poulus, directeur ABF Research B.V. te Delft, 11 januari 2013

Wanneer gedurende het langdurige woningproductieproces de prijs van het onroerend goed stijgt en de prijs van de opstal gelijk blijft, dan stijgt de grondprijs (de huizenprijs bepaalt immers de grondprijs) en omgekeerd als de huizenprijs zakt bij gelijk blijvende bouwkosten, daalt de grondprijs. Op dat moment kan er heronderhandeld worden. Dat kan gaan om de verdeling van de grondopbrengst, maar ook bijvoorbeeld over de volgorde waarmee het project wordt gerealiseerd. Het in de tijd schuiven met verschillende bouwopgaves in het totale project, kan ook de uiteindelijke grondopbrengst en de verdeling daarvan beïnvloeden. De methode vergt daarmee eigenlijk voortdurende herberekening van de te verwachten bouwkosten en de verkoopprijs van de woning en daarmee het residu.

### **Prijs- en kostenontwikkeling**

Om de werking van de bouwplaat in het woonproductieproces volledig te doorgronden, is de commissie dieper gedoken in de prijs- en kostenontwikkeling. Hiertoe zijn twee verdiepingsonderzoeken uitgevoerd naar de ontwikkelingen in bouwkosten en de grondproductiekosten tussen 1990 en 2011.<sup>83</sup>

Kosten en prijzen vormen de taal waarmee de verschillende partijen met elkaar interacteren. Het is daarbij van belang te bedenken dat de prijs van de nieuwbouwwoning in deze interactie een gegeven is. De Nederlandse woningmarkt is een voorraadmarkt. De prijs hangt af van de bereidheid die de consument heeft om te betalen voor een nieuwbouwwoning. Deze bereidheid hangt af van de leenmogelijkheden enerzijds en de prijzen in de bestaande voorraad anderzijds. De prijs kan zich positief en negatief ontwikkelen, daar hebben de partijen in de bouwplaat geen directe invloed op.

Bouwkosten zijn daarmee dus ook niet van invloed op de huizenprijsontwikkeling; het is andersom: de prijzen bepalen de kostenniveaus. In de hierna volgende box wordt toegelicht op welke wijze de prijsontwikkeling – gegeven ook de residuele grondwaardesystematiek – van invloed is op de kosten en opbrengsten in het woningproductieproces. Dit aan de hand van de metafoor van een trekharmonica.

### **BOX 6 – De trekharmonica: prijzen bepalen kosten, niet andersom**

Elke partij voegt enige waarde toe aan de «woning in wording» en maakt daarbij kosten. De prijs die wordt gerekend ligt uiteraard boven het kostenniveau, zodat winst wordt behaald. Als de prijs stijgt – de trekharmonica wordt als het ware aan een kant uitgetrokken – zullen alle partijen proberen hun opbrengst te maximaliseren. Wanneer de prijs voor een tussenproduct hoger wordt, zijn de kosten voor de volgende partij in de keten hoger. Een keteneffect treedt op. Naarmate de prijs meer ruimte laat voor prijsstijging, nemen kosten van tussenproducten dus ook toe. Kosten zijn in feite prijzen en andersom.

<sup>83</sup> Kappert, De Wildt, Hermans & Van der Pijl (2013) en Keers, Van 't Hof & Scheele-Goedhart (2013)

In tijden van prijsstijging zullen steeds meer partijen geneigd zijn mee te doen in het proces. Maar: hoe meer spelers, hoe complexer het proces echter wordt. Ook neemt de kans op fouten toe: er is minder kostenbewustzijn, de druk op innovatie vermindert (de taart is groot genoeg, het gaat om de verdeling ervan) en er is minder prikkel om de samenwerking zo efficiënt mogelijk vorm te geven. Ook kan dit leiden tot (een belang bij)vertraging. Anderzijds ontstaat bij hoge prijzen meer ruimte om faalkosten en afstemmingskosten te maken. Stijgende prijzen bieden ook ruimte voor kwaliteitsverbetering en de daarmee gepaard gaande kosten.

Als de prijsstijging omvangrijker is dan vooraf aan het totale woonproductieproces gedacht, zal – in het geval van een proces met relatief losstaande fasen (bijv. als de grondproductie losstaat van het bouwproces) – de partij aan het eind van de keten het meest profiteren van prijsstijging. De verwevenheid tussen de fasen is echter in de praktijk heel groot, er worden voortdurend nieuwe afspraken gemaakt over de (her)verdeling van de opbrengst.

Wanneer de prijs gaat dalen (de trekharmonica gaat dicht), worden spelers kritisch naar elkaar over de marges die men maakt en de bijhorende kostprijzen. Om mee te kunnen blijven doen, is het noodzakelijk om naar de eigen innovatie en efficiëntie te kijken, evenals naar de effectiviteit van de samenwerking met andere partijen. Sommige spelers besluiten dat de marges onvoldoende zijn om nog actief te zijn in het woonproductieproces en stappen uit, anderen zijn succesvol in het efficiënter maken van de eigen bijdrage en sommigen zullen hier niet toe in staat zijn en gaan failliet.

Dit proces van prijsverlaging en versterkte kostenefficiëntie gaat doorgaans van bovenin de kolom naar beneden. Spelers aan het eind van het proces (ondernemingen die verantwoordelijk zijn voor de bouw en verkoop) hebben soms nog geen (volledige) kosten gemaakt en kunnen hier nog invloed op uitoefenen. Partijen die reeds kosten hebben gemaakt (bijv. in de grondmarkt), zullen meer moeite hebben met prijsverlaging. Prijsverlaging gaat dan ten kosten van de gemaakte marge (en deze kan zelfs negatief worden, met verlies als gevolg).

In tijden van prijsstijgingen wordt de te verdelen opbrengst groter voor de partijen in het woonproductieproces en krijgt iedereen een groter deel van de opbrengst via de residuele grondwaardesystematiek. Hoe hoger de prijzen, hoe hoger de opbrengst; de harmonica trekt zich aan een kant uit. In tijden van prijsdaling is het omgekeerde aan de orde en moeten partijen allemaal hun verlies nemen; de trekharmonica gaat dicht.

Zoals uit figuur 2 uit de proloog van dit rapport blijkt, was de prijsstijging van woningen veel sterker dan de stijging van de bouwkosten. De grondprijzen stegen in de periode 1995–2002 ongeveer met 400%; de bouwkosten zijn ongeveer met 60% gestegen. Het aandeel van de grondprijs in de prijs van een nieuwe koopwoning steeg gemiddeld van 13% naar 31%.

De heer **De Rechteren van Hemert**: *«Ja, er is wel degelijk een verschil tussen kosten en prijzen. De prijs is wat je ervoor betaalt en de kosten zijn het bedrag waarvoor je het laat maken. Er zit een enorm groot verschil*

*tussen wat de aannemer aan bouwkosten betaalt en de prijs die je als opdrachtgever betaalt. Daartussen zit een grijs gebied.»<sup>84</sup>*

Over het algemeen kan worden gesteld dat er zeer weinig inzicht in de kosten van het woonproductieproces bestaat. Al in de parlementaire enquête Bouwsubsidies (1986–1988) en in de parlementaire enquête Bouwnijverheid (2002–2003) is geconstateerd dat het woningbouwproces en de gemaakte kosten en opbrengsten niet transparant zijn. De commissie stelt vast dat daarin weinig is veranderd.

Het minst duidelijk is hoeveel winst, ook wel schaarstepremies genoemd, er gemaakt wordt en aan wie deze toekomt. Verschillende partijen maken kosten, rekenen vervolgens een bepaalde prijs aan de volgende partij in het proces – geen volledig transparante aangelegenheid overigens – en stemmen de marges af op de algehele prijsontwikkeling. Wat prijzen zijn voor de ene partij, zijn kosten voor de volgende partij. Met andere woorden: als de prijs stijgt, nemen de marges toe; als de prijs daalt nemen de marges af. Maar met welke omvang, dat is niet duidelijk.

Als de marges toenemen is er meer geld voor kwaliteitsverbetering, of voor het kunnen voldoen aan regelgeving.

#### *Bouwkostenontwikkeling*

Uit het «Verdiepingsonderzoek invloed veranderde regelgeving op bouw- en stichtingskosten van woningen», blijkt dat de ontwikkeling van de bouwkosten in de onderzochte casussen in de volgende verhouding is beïnvloed door prijsstijgingen, effecten van wijzigende wet- en regelgeving en kwalitatieve veranderingen:

- Het grootste deel van de kostenstijging wordt veroorzaakt door de stijging van lonen en materialen (ca. 57%).
- De kwaliteitsverhogende elementen als gevolg van consumentenvoorkeuren bedraagt ongeveer 25%. Het gaat met name om de toename van de woninggrootte met 18%, het meer binnenstedelijk gaan bouwen, de kleinere omvang van projecten, architectuur ontwikkelingen en het gebruik van luxere materialen, buitenbergingen e.d.
- De kostenstijging als gevolg van regelgeving is ongeveer 18% van het totaal. Het gaat vooral om de wijzigingen van het Bouwbesluit in 1992, 1995, 1997 en 2003.
- De schaarstepremie – welke niet al in de kwaliteitselementen en materialen en lonen is opgestreken – die vervolgens overblijft is nihil. Daarbij moet worden opgemerkt dat het hier om schaarstepremies gaat aan het eind van de keten: tussen partijen onderling ontstaan eveneens schaarstepremies. Deze waren in tijden van prijsstijging fors, in tijden van prijsdaling nemen deze sterk af.

Daarbij zijn er lichte verschillen tussen grondgebonden woningen en meergezinswoningen.<sup>85</sup>

#### *Grondproductiekostenontwikkeling*

Uit het verdiepingsonderzoek naar de ontwikkeling van de grondproductiekosten tussen 1990 en 2011 en de mate waarin de ontwikkeling is beïnvloed door prijsstijgingen, locatiespecifieke kenmerken, hogere kwaliteitseisen en strengere (milieu)regelgeving met betrekking tot locatieontwikkeling blijkt:

<sup>84</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Rechteren van Hemert, kostendeskundige bij het Nederland Bouwkosten Instituut, 15 februari 2013

<sup>85</sup> Kappert et al. (2013), p.41

- Locatiespecifieke kenmerken van een woningbouwlocatie komen voornamelijk tot uitdrukking in:
  - de verwervingskosten (afhankelijk van regio en huidig ruimtegebruik);
  - de kosten voor het bouwrijp maken (technische en functionele locatieaspecten zoals bodemgesteldheid);
  - de bovenplanse kosten van de grondexploitatie (afhankelijk van de mate waarin het plangebied kan aansluiten op reeds aanwezige infrastructuur of daarvan belemmeringen ondervindt).
 In indirecte zin heeft de locatiekeuze ook invloed op de plankosten. Verdeeld grondeigendom (meerdere grondeigenaren) en de «verplichte» samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen die daaruit voortkomt maakt dat meer afstemming noodzakelijk is.
- De kwaliteitsaspecten van een woningbouwlocatie kunnen worden geoperationaliseerd als:
  - dichtheid (het aantal woningen per hectare);
  - ruimtegebruik (de verhouding tussen uitgeefbare kavels en openbare ruimte);
  - en kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte.
 Deze aspecten komen in de kostenstructuur van de grondexploitatie tot uitdrukking in de verwervingskosten (voor plangebieden met een lagere dichtheid moeten per woning meer vierkante meters worden verworven) en gedeeltelijk in het bouw- en woonrijp maken (een deel van de verworven vierkante meters wordt bouw- en woonrijp gemaakt).
- Kosten gerelateerd aan wet- en regelgeving in de grondexploitatiekosten komen tot uitdrukking in:
  - plankosten (directe advies- en onderzoekskosten);
  - en rentekosten (indirecte kosten als gevolg van vertraging).

Archeologisch onderzoek komt tot uitdrukking in de kosten voor het bouwrijp maken van de locatie. Uit de casestudies blijkt dat met name regelgeving met betrekking tot archeologie, milieu (vogel en habitat) en geluid kostenverhogend zijn. Deze komen tot uitdrukking in de plankosten (onderzoeks- en advieskosten) en aanvullende verwervingskosten (door aankoop van compensatiegebieden en minder efficiënt ruimtegebruik).

De onderzoekers van RIGO Research en Advies en Brink Groep schatten in dat locatiespecifieke kenmerken 30% van de kosten beslaan en kwaliteitsaspecten en regelgeving beiden 20%. De overige kosten, circa 30% zijn schaarstepremies.<sup>86</sup> Per project is het verschillend waar ze landen, maar ze slaan bij iedereen in meerdere of mindere mate neer: de grondeigenaar, de grondexploitant (gemeente, ontwikkelaar of woningcorporatie) en de eerste bewoner.

Overigens hoeven schaarstepremies niet negatief te zijn. In het geval van winst op de grondexploitatie komt de schaarstepremie van koopwoningen via de grondexploitatie vrij voor andere aanwending (verevening). Bij gemeenten wordt de winst dan aangewend voor dekking van tekorten op andere grondexploitaties, voor de risicobuffer bij het grondbedrijf of voor de algemene middelen ten behoeve van uitgaven aan publieke doelen.

<sup>86</sup> Keers, et al. (2013), p.72

### 3.6 Lessen

Veel verschillende ontwikkelingen in korte tijd hebben het speelveld in de bouwsector beïnvloed. Dit heeft significante gevolgen gehad voor de mate waarin het aanbod kon reageren op de exploderende vraag.

In dit hoofdstuk is het gewijzigde rijksbeleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting beschreven en is ingegaan op de doelstellingen achter de decentrale uitvoering. Uitvoerig is ingegaan op de nieuwe afspraken die lokaal tot stand kwamen tussen private en publieke partijen en op de toenemende verwevenheid van grond- en bouwmarkt. Het lokale speelveld is beschreven, waarbij is ingegaan op de interactie tussen partijen en de effecten die dit heeft gehad op prijs- en kostenontwikkeling.

In deze laatste paragraaf wordt allereerst ingegaan op de effecten van alle ontwikkelingen op de aanbodelasticiteit en de aanbodsturing. Daarna wordt gekeken naar een aantal vraagstukken voor de toekomst, om de bouwproductie sneller en beter te kunnen laten inspelen op de vraag.

#### **Voldoende bouwen, wie trekt het zich aan?**

Het aanbod reageerde – in de periode van aanhoudende prijsstijging en zeker ook in de periode van hoogste prijsstijgingen – niet of nauwelijks op de vraag. De sturing op het aanbod vond steeds minder centraal plaats. Voor zover ramingen omgezet werden in concrete doelstellingen, werkten deze eerder maximerend dan stimulerend. Vaak werden op lokaal en regionaal niveau andere afwegingen gemaakt. De geformuleerde doelen, die werden vertaald in convenanten met stedelijke regio's en provincies, werden gemiddeld genomen gerealiseerd, maar doorgaans later dan beoogd. Het was uiteindelijk aan decentrale overheden om hier samen met de markt uitvoering aan te geven. Afspraken werden steeds doorvertaald, via contingenten. Deze contingenten leidden – in sommige regio's tot de dag van vandaag – tot een plafond in de woningproductie. In de praktijk kunnen gemeenten daardoor soms niet voldoen aan de daadwerkelijke woningbehoefte.

Het Vinex-beleid bleek – voor zover het creëren van schaarste de doelstelling was – wel buitengewoon effectief. Hiermee werd meer dan voldoende opbrengst gegenereerd, waarmee decentrale partijen zelf konden voorzien in de grondontwikkeling en bouwproductie. Tegelijkertijd werd het groen beschermd en kon een impuls worden gegeven aan de kwaliteit van woningen en de leefomgeving, bij voorkeur dicht bij of in stedelijk gebied.

De aanhoudende vraagtoename en prijsstijging deed de slinger echter te ver doorslaan: het aanbod van nieuwbouw kon de vraag niet meer bijhouden. Sterker: het zakte weg en het duurde jaren voor de bouwproductie weer steeg. Verschillende ontwikkelingen op decentraal niveau hebben daar aan bijgedragen (zie hieronder).

De ramingen – die nog wel op centraal niveau werden uitgevoerd – hielden aanvankelijk maar beperkt rekening met de behoefte om de woning te verruilen voor een grotere woning en/of een woning voor meer kwaliteit. In tijden dat de vraag toenam werden ramingen steeds naar boven bijgesteld. Ernaar handelen – door te bouwen naar behoefte – was echter een tweede. Dat was aan de bouwsector.

De heer **Heeren**: «De vraag in hoeverre de ramingen van de woningbehoefte invloed hebben op de ontwikkeling van de huizenmarkt, is natuurlijk een lastige vraag. Natuurlijk begint het verhaal van plannen en programmeren daarmee. (...) In het verleden vertaalden de provincies die behoefte in woningbouwcontingenten per gemeente. Dat was dus echt een zeer kwantitatieve aangelegenheid: gemeenten kregen gewoon een contingent te bouwen woningen. Daar moesten de gemeenten binnen blijven. Dat was een paar decennia geleden. Dat is geleidelijk geëvolueerd tot een meer kwalitatieve woningbehoefte. Weliswaar zijn de behoefte-ramingsmodellen nog steeds het vertrekpunt, maar er is steeds meer gekeken om welke segmenten, doelgroepen en typen woonmilieu het gaat. Dat is de ramingenkant van de woningbehoefte van de markt. Het feitelijke bouwen moest ook in die jaren gewoon door de markt gedaan worden. Dat gebeurde dus pas als er voldoende vraag was. (...) Het door provincies aan gemeenten bieden van planologische ruimte – die ruimte bieden gemeenten natuurlijk ook zelf in hun bestemmingsplannen – was uiteraard wel een belangrijke voorwaarde om te kunnen bouwen, maar dat bepaalde niet of er uiteindelijk echt gebouwd werd. Dat bepaalde uiteindelijk de markt. Misschien is daar soms een misverstand over.»<sup>87</sup>

Het Rijk probeerde met aanjaagteams toch de bouwproductie te bevorderen, hetgeen enigszins lukte. Men was daarbij echter volledig afhankelijk van de mogelijkheden die er regionaal en lokaal waren om hier gevolg aan te geven. Stevige doelstellingen rond het bevorderen van particulier opdrachtgeverschap (toename van 15% naar 30% procent) en het verkopen van huurwoningen (45.000 per jaar), moesten verder bijdragen aan meer aanbod. Het Rijk had echter de machtsmiddelen niet om dit af te dwingen. Het bleken papieren doelen.

Er werd systematisch minder gebouwd dan de behoefte. Dit heeft de prijsontwikkelingen niet veroorzaakt maar wel versterkt. De verantwoordelijkheid voor voldoende aanbod was feitelijk nergens meer belegd. Doelstellingen joegen de productie niet aan. Zelfs toen duidelijk werd dat het aanbod systematisch tekort schoot, nam het Rijk niet meer regie.

De heer **Middelkoop**: «Dan moet er ergens een wal te definiëren zijn. Dat kan best een model zijn. Het openbaar bestuur kan wachten tot de wal het schip keert. Het is dan mijns inziens toch wel aardig als iemand een schets van de wal weet te geven. Als er geen wal in zicht is, raak je uiteindelijk aan lager wal. Het bijzondere van «lager wal» is dat niemand dit zou willen. Dat is het grote probleem. Wij zijn indertijd in ons vak afgestapt van taakstellende planning en hebben nu een soort Frans model, de indicatieve planning: wij willen naar Zuid-Frankrijk maar als we niet verder komen dan Vaals, is het ook niet erg. Er is dus geen urgentie om beter je best te doen. Hoe gaan wij nu de ruimtelijke ordening in Nederland op een ordentelijke manier regelen? Niemand wil terug naar de tijd van de contouringering en solexen. Dat is een karikatuur van staatsbehoefte.»<sup>88</sup>

<sup>87</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Heeren, adviseur ruimtelijke ontwikkeling bij het Interprovinciaal Overleg, 6 maart 2013

<sup>88</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Middelkoop, Docent planologie aan de Universiteit van Amsterdam, 13 februari 2013

## Fundamentele uitdagingen voor de bouwpartner

### *Complexe en omvangrijke institutionele omslag*

De commissie constateert dat zich de afgelopen decennia een unieke situatie heeft voorgedaan. In betrekkelijk korte tijd heeft zich een grote institutionele omslag voorgedaan. Het is niet verwonderlijk dat het tijd kost voordat partijen zich hebben «gezet» in de nieuwe afhankelijkheden en mechanismen. Deze majeure institutionele omslag vond plaats in een tijd dat de vraag exponentieel toenam. Deze combinatie had grote gevolgen: aan de vraag kon steeds minder goed worden voldaan.

Grootschalige bouwprojecten in het kader van Vinex leggen deze aanloopproblemen bij uitstek bloot. Risico's van de projecten waren groot. De afhankelijkheid van de opbrengst was enorm, want daar moesten grote infrastructurele en kwalitatieve opgaven uit worden gerealiseerd. Het is dan ook niet vreemd dat er aanvankelijk voorzichtig en aftastend werd gehandeld.

De heer **Boerefijn**: *«Ik kom nu op Vinex en wat wij niet goed doen. Alle partijen op de Vinex-locatie hadden belang bij uitstel. Je wist dat de waarde hoger zou zijn, als je een jaar later ging bouwen. Dat was leuk voor de gemeente en de ontwikkelaar. Het was ook leuk voor de corporatie. Het was eigenlijk leuk voor iedereen. Hier wordt gesproken over spelregels aan de markt geven. Voetbal is dynamisch. Dat is voetbal niet omdat wij zeggen: je hoeft niet te scoren, ga er lekker bij zitten, pak een biertje en ga na 90 minuten de kleedkamer weer in. Voetbal wordt attractief omdat degene die de meeste ballen in het doel schopt, iets wint. In Vinex hadden wij dus misschien realisatieplichten moeten organiseren, bijvoorbeeld dat de woningen er binnen een of twee jaar moeten staan. Nu lag het risico vaak bij de gemeente. Dan bleef iedereen weer eens op zijn handen zitten. Mijns inziens moet je dus een soort competitie inbouwen. Laat de markt echt zijn werk doen. Een van de elementen in een markt is dat je competitie hebt. Degene die dit het eerst haalt, is in ieder geval zijn risico kwijt. Nu ging iedereen zitten wachten.»<sup>89</sup>*

Het aftasten van elkaar – door publieke en private partijen – leidde dan ook vaak tot innige verstrengeling: een sterke wederzijdse afhankelijkheid om op zijn minst een belangrijk deel van de productie binnen te halen. Gegeven de grote opbrengst was concurrentie vooral een sta-in-de-weg.

Niet zozeer het aantal projecten dat werd gerealiseerd, maar het feit dat gestarte projecten werden gerealiseerd werd van belang. Vertraging kon soms zelfs in het belang zijn van alle spelers.

### *Voorkomen van overaanbod*

Vertraging en het voorkomen van overaanbod in de beginperiode bleken echter niet van tijdelijke aard. De commissie concludeert dat de bouwpartner er structureel belang bij kreeg om overaanbod te voorkomen. Dat gold voor gemeenten, die in samenspraak met andere gemeenten de bouwbehoefte afstemden. Maar ook marktpartijen zelf droegen bij aan extra schaarste van bouwlocaties.

<sup>89</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Boerefijn, directeur Woningcorporatie Habion, 13 februari 2013

De commissie concludeert dat hier een belangrijke uitdaging ligt. Er is geen prikkel, noch effectief sturingsmiddel in de bouwplaat om daadwerkelijk te realiseren waar behoefte aan is. Dat geldt voor zowel publieke als private partijen.

De heer **Van der Schoot**: *«Wij hebben veel regionale overleggen met woningaanbieders, ontwikkelaars, woningcorporaties en beleggers; iedereen die een woning op de markt brengt. Wij zeggen: laten we vooral samenwerken, want ieder voor zich werkt niet. Je ziet dus keurig dat partijen het nu al op regionaal niveau gaan afstemmen. De gemeente neemt daarbij meestal het voortouw en zegt: laten we vooral 20 projecten benoemen die we van de grond trekken, maar niet meer alle 80 projecten een duwtje geven want dat werkt niet.»*<sup>90</sup>

De heer **Fokkema**: *«Anderzijds was het heel erg lastig om die productie op te voeren. Als je dat probeerde, zat je meteen vast aan je contracten. Er waren Vinex-contracten tussen gemeenten onderling. Zodra de ene gemeente de productie opvoerde, zei de andere gemeente: wacht even, mijn locatie loopt risico. In die tijd hebben we ook heel veel woningcorporaties gehoord die zeiden: wacht even, ga niet te hard, onze naoorlogse woonwijken lopen zo meteen leeg. Het is dus een heel complex samenstel geweest. Je kunt dus niet zo maar zeggen dat er bewust is getraineed.»*<sup>91</sup>

De heer **Boelhouwer**: *«Een ander interessant punt waar ik zelf ook het antwoord niet op heb betreft het gedrag van ontwikkelaars en gemeenten. We hebben ooit geprobeerd om daarnaar een onderzoek te organiseren, maar daar kom je gewoon niet tussen. Zij hebben namelijk behoorlijk baat bij schaarstecreatie. Als ik met de heer Joosten praat, roept hij natuurlijk: dat doen we niet, wij bouwen natuurlijk. Gemeenten zullen het natuurlijk ook altijd ontkennen. Maar als je echt off the record doorvraagt, blijkt het wel degelijk te spelen. Het is echter moeilijk om daar achter te komen. Ze zijn namelijk toch gericht op winstmaximalisatie.»*<sup>92</sup>

De heer **Poulus**: *«Ik vat het samen. Waarom is niet gebouwd wat we wilden? We hebben te maken met een veelheid van partijen die weliswaar met veel lawaai over tal van onderwerpen, vooral kleine onderwerpen, met elkaar hebben gediscussieerd, maar die uiteindelijk allemaal een zeker belang hebben bij het voorkomen van overaanbod. Dat is immers kostbaar.»*<sup>93</sup>

De heer **Zwietering**: *«Ik zie de verschillen tussen de regionale woningmarkten en wijs erop dat dit verschil soms heel interessante tegenstellingen oplevert. Ik heb een behoorlijk aantal jaren in Amsterdam gewerkt en weet dat daar om de een of andere reden echt op schaarste wordt gestuurd. Men hanteerde het motto: houd het aanbod op de woningmarkt maar krap. Daar is direct op gestuurd. Dat blijf ik beweren, ondanks andere geluiden van een wethouder of de heer Arnoldussen.»*<sup>94</sup>

<sup>90</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Van der Schoot, directeur van de Stichting Landelijk Nieuwbouw Portaal, initiatief van een grote groep projectontwikkelaars, 28 januari 2013

<sup>91</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Fokkema, directeur van de Neprom, Vereniging Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen en eerder werkzaam bij de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 28 januari 2013

<sup>92</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Boelhouwer, hoogleraar huisvestingssysteem aan de TU Delft en voorzitter van het European Network for Housing Research, 14 januari 2013

<sup>93</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Poulus, directeur ABF Research (Delft), 14 januari 2013

<sup>94</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Zwietering, programmadirecteur wijken, gemeentete Den Haag, 14 januari 2013

De heer **Fokkema**: Grote Vinex-locaties waren een enorme opgave waar we ons voor gesteld hebben. *«Het is wel heel succesvol en men komt er vanuit het buitenland naar kijken. Het waren echter wel de lastigste en duurste locaties die we ons konden voorstellen. Zonder schaarste waren ze natuurlijk ook nooit van de grond gekomen. Tegelijkertijd houdt het wel in dat elke verandering, elke dynamiek in de markt op die locaties helaas vaak toch weer tot heronderhandeling leidt. Dat betekent ook vertragen.»*<sup>95</sup>

*Minder concurrentie door verwevenheid grond- en bouwmarkt*

Een belangrijke verklaring voor het feit dat er onvoldoende prikkel was om voldoende te realiseren en tijdig te realiseren, vindt de commissie in het feit dat de concurrentie op de decentrale bouwmarkt is verminderd. Belangrijkste oorzaak van die verminderde concurrentie is dat de grond- en bouwmarkt innig met elkaar verweven zijn geraakt.

De heer **De Boer**: *«Een van de constatering van de Werkgroep Vijfde Nota was dat er een strijd om de markt plaatsvond – wie de meeste grondposities had, mocht de meeste woningen bouwen – terwijl een strijd op de markt uitbleef.»*<sup>96</sup>

De heer **Visser**: *«Er zijn altijd mensen die heel goed kijken naar de plannen van de gemeenten (...). Die zijn proactief gaan aanbellen bij boeren en anderen en hebben dat aan de voorkant slim gespeeld.»*<sup>97</sup>

De heer **Heidema**: *«Waar we als gemeenten meer vraagtekens bij plaatsen, is de grondspeculatie, waarbij kavels worden opgekocht en vervolgens in heel kleine kaveltjes van een paar honderd tot een paar duizend vierkante meter worden verkocht. Als per ongeluk zo'n verkaveld gebied in een uitleglocatie komt te liggen, heb je als gemeente in een keer te maken met tientallen grondeigenaren die allemaal een paar honderd vierkante meter hebben, waarbij het dus een hell of a job is om daar tot ontwikkeling te komen en waarbij ook het enige belang is het financiële belang.»*<sup>98</sup>

Het is voor private partijen steeds interessanter geworden om grondposities in te nemen. De grond stijgt in waarde bij bestemmingswijzigingen. Gemeenten die de grond zelf bouwrijp willen maken betalen daar een prijs voor: ofwel in de vorm van een afkoopsom; ofwel in de vorm van een bouwclaim voor de eigenaar (vanwege het recht op zelfrealisatie). Dit laatste leidt er toe dat er geen of minder concurrentie plaats vindt bij de uiteindelijke bouw van woningen.

De heer **Zwietering**: *«Opvallend is ook dat contractvorming, met name de relatie tussen gemeenten en projectontwikkelaars, op de eerste plaats woningbouwcorporaties, juist niet heeft geleid tot het vergroten*

<sup>95</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Fokkema, directeur van de Vereniging Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (Neprom) en eerder werkzaam de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 28 jan 2013

<sup>96</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer De Boer beleidsadviseur WMO bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 6 maart 2013

<sup>97</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Visser, algemeen directeur van het Platform 31, de fusieorganisatie van Nirov, Nicis Institute, KEI en SEV, vml. algemeen directeur van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, 15 februari 2013

<sup>98</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Heidema, voorzitter van de VNG-commissie Ruimte en Wonen en daarnaast burgemeester van de gemeente Deventer, eerder werkzaam bij de Rijksplanologische dienst en daar meegewerkt aan de Vierde Nota en Vierde Nota extra met de Vinex-bouwlocaties, 15 februari 2013

*van concurrentie tussen producenten in de woningbouw. Ik ken bijna geen gebiedsontwikkelingen waarin nog echt actief sprake was van bijvoorbeeld openbare aanbestedingen of een vorm van openbare contractvorming.»<sup>99</sup>*

De heer **Priemus**: *«Wij kennen het zelfrealisatiebeginsel, dat al jaren is opgenomen in de Onteigeningswet. (...) Dat betekent dus dat de grondposities de sleutel vormen tot bouwopdrachten. Het betekent ook dat er geen concurrentie meer is.»<sup>100</sup>*

Het blijkt in de praktijk voor gemeenten ook erg moeilijk om de baten van waardestijging van grond af te romen van private partijen, na gewijzigde bestemming. Dat werd in toenemende mate problematisch omdat het voor private partijen steeds interessanter is geworden om te speculeren op planwijziging en daartoe grootschalige grondaankopen te doen.

De heer **Ten Have**: *«In discussies met de raad noem ik weleens dat het opvallend is dat we in Nederland wel planschade kennen als instrument, waardoor de grondeigenaar een schadeclaim kan indienen bij waardevermindering door een bestemmingsplan, maar niet de planbaten, als er waardevermeerdering ontstaat door een bestemmingsplanwijziging. Het negatieve kan bij de gemeente worden geclaimd, maar het positieve kan niet door de gemeente worden geclaimd.»<sup>101</sup>*

De commissie concludeert dat dit een fundamentele discussie vergt over het zelfrealisatiebeginsel en verbeterde mogelijkheden voor publieke afroaming van baten die het gevolg zijn van bestemmingsplanwijziging.

*Meer afhankelijkheden, minder concurrentie, grote kans op vertraging*  
Het gebrek aan concurrentie en de toegenomen afhankelijkheden tussen grond- en bouwpartijen, tussen gemeente en private partijen, heeft de kans vergroot dat projecten niet tijdig worden gerealiseerd. Vaak bestaat daarvoor ook geen effectieve stok achter de deur. Sterker: als gevolg van de residuele grondprijssystematiek kan het in het belang zijn van partijen om te vertragen, omdat een hogere verkoopprijs uiteindelijk leidt tot meer opbrengst.

De heer **Spit**: *«Wat dan gaat werken, is het hefboomeffect. Bij stijgende woningprijzen wordt het aandeel van de grondprijs, het surplus, extra groot. Dat gaat heel erg hard. Dan krijg je allerlei merkwaardige neveneffecten, namelijk dat allerlei partijen er in één keer belang bij beginnen te krijgen dat de bouw wordt vertraagd, omdat dan de schaarste premies extra omhoog gaan. Een van mijn collega's noemde dat ooit het gevecht om het residu in de bouwkolom. Allerlei partijen proberen zo lang mogelijk in de bouwkolom te blijven zitten, om zo veel mogelijk van dat surplus naar zich toe te trekken. Dat is een gevecht dat een aantal partijen, ook gemeenten, veel geld heeft opgeleverd. Nu zie je dat hetzelfde hefboomeffect met dezelfde kracht de andere kant opgaat. Dat verklaart voor een deel de standpunten van alle partijen. Ik geloof dat collega De*

<sup>99</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Zwietering, programmadirecteur wijken, gemeente Den Haag, 14 januari 2013

<sup>100</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Priemus, emeritus hoogleraar Woningmarkt aan de TU Delft, 13 februari 2013

<sup>101</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Ten Have, partner Deloitte, adviseur op gebied van grondbeleid, gronzaken en gebiedsontwikkeling, 11 januari 2013

*Kam daarover in zijn notitie een opmerking maakte: het geld lekt gelijkwaardig, naar alle partijen in de bouwkolom weg.»<sup>102</sup>*

In tijden van prijsdaling is het omgekeerde het geval. Dan blijkt de discussie echter te gaan over afstel en het stilleggen van bouwprojecten. In dat geval zijn de partijen die relatief vroeg in de keten zitten de dupe: zij hebben vaak al kosten gemaakt, of de in waarde afnemende grond op de balans staan.

De heer **Hukker**: *«Er zaten steeds meer partijen in de keten, ook partijen die nauwelijks toegevoegde waarde leverden. Dat wordt er op dit moment allemaal uitgesaneerd. Ik zie dus een immense kostprijzdaling, maar het blijft hangen op het feit dat de nieuwbouw in de praktijk niet veel goedkoper wordt. Er zijn allerlei commitments aangegaan, dus die rekeningen staan feitelijk nog open.»<sup>103</sup>*

#### *Machtsmisbruik?*

De commissie heeft zich afgevraagd in hoeverre in het nieuwe speelveld, de hierboven genoemde ontwikkelingen in ogenschouw nemend, sprake is geweest van bewuste concurrentiebeperking of marktmisbruik. De commissie concludeert op basis van informatie van de NMa dat daar geen sprake van is op substantiële schaal.<sup>104</sup> Wel maakt ook de NMa opmerkingen over de mate waarin concurrentie wordt georganiseerd op decentraal niveau.

De NMa heeft verschillende (voor)onderzoeken gedaan naar mededinging op de woningmarkt. Er is gekeken naar marktwerking op Vinex-locaties (op verzoek van de heer Duivesteyn, toenmalig Tweede Kamerlid van de PvdA-fractie) in 2001, mogelijke onderlinge afspraken tussen gemeenten over grondprijzen (ondermeer in 2004), prijsafspraken rond aanbesteding van bouwwerken in de burgerlijke- en utiliteitsbouw en naar vermeend misbruik van de economische machtspositie van een gemeente bij de exploitatie van grond via erfpacht (2002 en heden).

Slechts in één geval (prijsafspraken rond aanbestedingen van bouwwerken in de burgerlijke & utiliteitsbouw) heeft NMa-onderzoek geleid tot sancties. Er is op dit moment nog onderzoek gaande naar de erfpachtregimes in Amsterdam en Den Haag. De rest van de (voor)onderzoeken leidden niet tot gegrondverklaring/sancties.

Hoewel de NMa constateert dat van kartelvorming, of misbruik van de economische positie (door private of publieke partijen) geen sprake is op substantiële schaal, signaleert de NMa wel een aantal ontwikkelingen die de concurrentie beperkt. Het gaat hierbij doorgaans om beleidskeuzes van gemeenten. De NMa constateert dat:

- concurrentie op de regionale woningmarkt het a priori onwaarschijnlijk maakt dat (...) partijen een economische machtspositie bekleden op deze markt en daar misbruik van zouden maken;
- gemeenten met de keuze voor een meer actief of meer passief grondbeleid, bepalen in hoeverre het grond- en bouwproductie publiek

<sup>102</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Spit, hoogleraar planologie aan de Universiteit van Utrecht, 11 januari 2013

<sup>103</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Hukker, algemeen voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Makelaars, 28 januari 2013

<sup>104</sup> Kamerstuk II 2012/13, 33 194, nr.4

- of privaat plaatsvindt; wie profiteert van waardestijging en -daling en welke partijen de grootste risico's dragen;
- het in een aantal gevallen niet transparant is op welke basis gemeenten keuzes maken met welke partijen verbindingen worden aangegaan;
- gemeenten grote invloed hebben op de mate van concurrentie. Zij kunnen er voor kiezen met vaste aanbieders te werken, maar kunnen ook openbaar aanbesteden. Meer concurrentie verkleint de kans op kartelafspraken;
- het niet hanteren van de reële marktwaarde van de grond door overheden in tijden van prijsdaling kan leiden tot stagnatie van de nieuwbouw van woningen.

#### *De gemeente tussen twee vuren*

Gemeenten (en woningcorporaties) zaten tussen twee vuren. Het realiseren van een zo groot mogelijke grondopbrengst vormde de voorwaarde voor het realiseren van tal van publieke doelen. Grondopbrengsten maken investeringen in de publieke ruimte mogelijk, het verbeteren van de kwaliteit en in heel goede tijden zelfs andere noodzakelijke publieke aangelegenheden buiten de grond- en bouwontwikkeling (kwam ten goede aan de algemene middelen). Met flinke grondopbrengsten kon ook verevend worden. Opbrengsten uit de realisatie van kantoren konden worden gebruikt voor minder rendabele projecten. Er werd verevend tussen koop en huur, tussen luxe en sobere woningen, tussen rendabele en minder rendabele locaties.

De heer **Dritty**: *«De opbrengsten van de positieve grondexploitaties hebben wij met name gebruikt om de kosten van negatieve exploitaties binnen het grondbedrijf te verevenen. Incidenteel zijn die ook aangewend voor een aantal bovenwijkse voorzieningen, zoals accommodaties, wegenstructuur en dergelijke.»*<sup>105</sup>

De heer **Fackeldey**: *«Enerzijds vraag je je af wat je nodig hebt om de kosten te dekken van de inleg voor de infrastructuur, het bouw- en woonrijp maken. Wat heb je nodig aan bovenwijkse of andersoortige voorzieningen?»*<sup>106</sup>

De heer **Van Poelgeest**: *«In Amsterdam geldt dat 85% van de grond binnen de gemeente ook in bezit is van de gemeente. Daardoor is het onderwerp «grondprijzen» van groot belang voor de begroting, de gebiedsontwikkeling et cetera. Het verdienen van geld staat niet voorop in het grondbeleid. Het gaat uiteindelijk om het dienen van een aantal publieke doelen. Grond is in die zin alleen maar een middel om uiteindelijk een aantal publieke doelen te realiseren. Het gaat daarbij om bouwproductie en dichtheden die je op bepaalde plekken wilt.»*<sup>107</sup>

De heer **Litjens**: *«Wij voeren een actieve grondpolitiek. De laatste jaren heeft onze gemeente geprofiteerd van het grondbedrijf. Er zijn leuke winsten uit gekomen. (...) Uiteindelijk wil ik het volgende meegeven: wij kunnen de werkelijkheid niet ontkennen. Er zit een luchtbel in de markt en die zal eruit moeten. Daarom moeten wij echt gaan acteren als marktpartij*

<sup>105</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Dritty, wethouder van de gemeente Landgraaf, 15 februari 2013

<sup>106</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Fackeldey, wethouder van de gemeente Lelystad en daarnaast voorzitter van de fysieke pijler van het stedennetwerk G32, 15 februari 2013

<sup>107</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Van Poelgeest, wethouder van de gemeente Amsterdam, 15 februari 2013

*en niet vanuit een monopolistisch denken proberen om de prijzen op een bepaald niveau te houden.»<sup>108</sup>*

De logica die ten grondslag ligt aan opbrengstmaximalisatie is echter niet altijd te rijmen met publieke doelen. Hierboven werd al aangegeven dat het voorkomen van overaanbod past in het streven naar opbrengstmaximalisatie. Overaanbod zou grote risico's met zich mee brengen.

De heer **Noordegraaf**: *«Ik wil reageren op mijn buurman, die de indruk wekte dat de woningbouw in de eerste periode voornamelijk aan marktpartijen werd overgelaten. Er waren wel degelijk ambitieuze gemeenten die zelf grondposities innamen, onder het mom van: wat de marktpartijen kunnen verdienen, kunnen wij ook verdienen. Die gemeenten zitten nu op de blaren.»<sup>109</sup>*

Voldoen aan de woonbehoefte van de inwoners kan haaks staan op het maximaliseren van de grondopbrengst. Dat geldt ook voor de kwalitatieve opgave. Wanneer het bouwen van minder rendabele woningen afhankelijk wordt van de opbrengsten uit meer rendabele projecten, dan kan dat er toe leiden dat er rendabele woningen worden gebouwd dan er behoefte is, of een kleiner aantal minder-rendabele woningen dan de behoefte. De commissie constateert dat dit opbrengstmechanisme heeft geleid tot onvoldoende bouw aan de onderkant van de woningmarkt.

Mevrouw **Bassie**: *«Als gemeenten hebben wij wel woonvisies ontwikkeld en ontwikkelplannen gemaakt. Veel gemeenten wilden de middeninkomens en de hogere inkomens aan zich binden. Dan zoek je dus naar duurder woningen om te bouwen.»<sup>110</sup>*

Voor gemeenten is de afhankelijkheid van grondopbrengsten toegenomen. In sommige gevallen heeft dit er toe geleid dat ingeplande uitgaven gebaseerd zijn op verwachte grondopbrengsten. Incidentele baten is men met andere woorden als structureel gaan beschouwen. Enkele gemeenten zijn hierdoor fors in de problemen gekomen nu de markt een neergaande lijn vertoont. Hoewel onvermijdelijk, is het op werkelijke waarde schatten en afwaarderen van grondposities een ingewikkelde zaak. Ook accountants lopen hier steeds vaker tegen aan. Soms zijn kosten voor grondontwikkeling reeds gemaakt, soms moeten projecten nog starten. Uitstel lijkt soms het meest aantrekkelijk, maar ook wachten kosten geld (hoge rentelasten).

*De consument, het kind van de rekening?*

De vraag die resteert: was dit alles nu in het belang van de consument? Heeft de consument wel voldoende waar voor zijn geld gekregen en was de consument in staat invloed uit te oefenen op het woningbouwproces: kosten en kwaliteit? De commissie concludeert dat dit, met uitzondering van particulier opdrachtgeverschap, maar heel beperkt het geval is. De huidige crisis leert dat het ook anders kan.

---

<sup>108</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Litjens, wethouder van de gemeente Horst aan de Maas, 15 februari 2013

<sup>109</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Noordegraaf, vertegenwoordiger van het IPO, 6 maart 2013

<sup>110</sup> Verslag openbaar gesprek met mevrouw Bassie, specialist woningbouw, stedelijke vernieuwing en wonen bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 6 maart 2013

Partijen in het grond- en bouwproces hebben de opbrengst uit de voortdurend stijgende verkoopprijs van nieuwbouwwoningen onderling verdeeld. Deze partijen verdienden fors aan de prijsstijging. De consument stond daar echter buiten. Deze had noch invloed op de kwantiteit, noch op de kwaliteit. Dat had natuurlijk ook alles te maken met het enorme vraagoverschot: consumenten hadden niet zoveel te eisen. Voordat de eis op tafel was gelegd, was het huis al lang verkocht aan een ander.

De heer **Rietdijk**: *«Een fase later, toen de spanning heel groot was, hadden consumenten niks meer te vertellen. Zij lagen in slaapzakken voor de deur. Woningen werden uit de put weer doorverkocht.»*<sup>111</sup>

De heer **Van Hoek**: *«Wanneer gaan partijen iets bouwen voor klanten en proberen zij een zo goed mogelijke prijs-kwaliteitverhouding neer te zetten? Wanneer zij daar door concurrentie toe worden gedreven. Men hoefde dus niet zo geweldig te concurreren. Deels kun je verwijzen naar eisen, normen en soms zeer gedetailleerde voorschriften van gemeenten die mee wilden ontwikkelen enzovoorts, maar deels zat dit ook bij de ontwikkelaars zelf. Zij zeggen overigens zelf ook dat de marktomstandigheden er in die tijd niet erg toe dwongen om de consument als het ware op te zoeken.»*<sup>112</sup>

Dit verklaart ook het feit dat vormen van particulier opdrachtgeverschap – waarbij de consument wel meer aan het roer staat – niet van de grond kwamen. Buiten dat de consument er in de bouwsector nauwelijks tussen kwam en dat Nederland niet echt een cultuur kent van particulier opdrachtgeverschap, waren de financieringsmogelijkheden voor de consument zo ruim, dat eerder hij eerder koos voor een bestaande of reeds gerealiseerde nieuwbouwwoning.

Lokale partijen die betrokken zijn bij de aanbodproductie (de gemeenten inclusief) konden al vanaf het moment van de planvorming ruime toepassing van particulier opdrachtgeverschap tegenhouden. Particulier opdrachtgeverschap zou concessies vragen op de te realiseren opbrengsten. Zowel voor private partijen (die zouden worden gedwongen meer te voldoen aan de wensen van de consument) als voor publieke partijen. Gemeenten zouden soms moeten volstaan met minder grondopbrengst en dienen voor een goed georganiseerde wijze van particulier opdrachtgeverschap te voorzien in enige kennis en kunde ter ondersteuning van de ondernemende consument. Ook hiertoe was de prikkel niet groot in tijden van prijsstijging.

De heer **Kastein**: *«Je kunt zeggen dat dit tot 2008 niet van de grond kwam, omdat op de markt van de bouwgrond flinke concurrentie plaatsvond tussen grote bouwers, woningcorporaties, grote ontwikkelaars en slecht georganiseerde particulieren die gewoon geen poot aan de grond kregen in die markt. Het begint toch met het vinden van een locatie om een bouwproject te realiseren. Na 2008 is dit gekanteld. De bouwlocaties komen wel beschikbaar en veel gemeenten zijn eigenlijk niet klaar om daarop in te spelen. Er zijn maar een paar gemeenten geweest die naar aanleiding van de nota Mensen, wensen, wonen echt een stap hebben*

<sup>111</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Rietdijk, directeur Nederlandse Vereniging van ontwikkelaars en bouwondernemingen, 28 januari 2013

<sup>112</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Van Hoek, directeur Economisch Instituut voor de Bouw, 11 januari 2013

*gezet om het politiek op de agenda te zetten. De meeste gemeenten hebben dit niet echt met veel enthousiasme gedaan. Nu zie je dat ze het wel doen, niet uit enthousiasme maar om een probleem op te lossen.»<sup>113</sup>*

Pas nu de crisis toeslaat en daarmee het kostenbewustzijn van de consument toeneemt (de vrager is meer aan zet), wordt het ook voor de lokale partijen interessanter in te spelen op de vraag van individuele woonconsumenten, soms eenvoudigweg om het probleem van de ingezakte productie te lijf te kunnen gaan. Naast vormen van particulier opdrachtgeverschap, ontstaan nieuwe bouwmethoden en werkwijzen: er wordt geïnnoveerd.

Samengevat constateert de commissie dat het aanbod lange tijd nauwelijks heeft gereageerd op de vraag. Dit is in internationaal opzicht uniek te noemen. In betrekkelijk korte tijd heeft zich een grote institutionele omslag voorgedaan in rijksbeleid en uitvoering (decentraal). In de onstane bouwvolder kregen partijen structureel belang bij het voorkomen van overaanbod. Prikkel om naar behoefte te bouwen bij publieke en private partijen en een effectief sturingsmiddel om in de bouwvolder de noodzakelijke woningproductie te realiseren bleken onvoldoende aanwezig. De consument werd het kind van de rekening. De consument kon maar heel beperkt invloed uitoefenen op het woningproductieproces: zowel op de kosten als op de kwaliteit van de woning. De huidige crisis leert wellicht dat het ook anders kan.

---

<sup>113</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Kastein, directeur De Regie BV, 15 februari 2013



## 4 DE HUURMARKT ALS VENTIEL?

### 4.1 Inleiding

De woningmarkt bestaat uit een koop- en een huurmarkt. In een goed werkende markt zouden deze functioneren als communicerende vaten. Als huizenprijzen hard stijgen ontstaat er meer vraag naar huur omdat een groeiend aantal mensen niet in staat is een eigen huis te kopen of betalen. Als de huren hard stijgen zullen huurders die het kunnen betalen uitwijken naar een koopwoning. De wederzijdse doorstroming verloopt in dit model als vanzelf, evenals aanbodtoevoegingen vanuit de huurmarkt naar de koopmarkt en andersom. Als meer mensen het aantrekkelijker vinden om te kopen dan om te huren, dan zal dat leiden tot de verkoop van huurwoningen. Het omgekeerde geldt ook. Raakt een van beide markten gespannen, dan wordt oververhitting voorkomen doordat de andere markt reageert en functioneert als een soort ventiel waardoor lucht kan ontsnappen.

De Nederlandse praktijk blijkt hier weerbarstig. In hoofdstuk 3 bleek al dat de toegenomen vraag nauwelijks leidde tot een aanbodreactie. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre er vanuit de huurmarkt een reactie kwam die bijdroeg aan afkoeling van de oververhitte koopmarkt.

### 4.2 De huur- en koopmarkt communiceren niet goed

Mevrouw **Elsinga**: *«Het is opmerkelijk dat de koop- en de huurmarkt in Nederland worden beschouwd als verschillende werelden, terwijl het juist communicerende vaten zouden moeten zijn. In tijden van crisis is het cruciaal dat huur- en verhuur worden gefaciliteerd: het komt tegemoet aan de vraag naar huurwoningen en het financiële probleem van mensen die hun huis niet kunnen verkopen. Bovendien faciliteert een goed functionerende huurmarkt de steeds dynamischer wordende Europese arbeidsmarkt.»*<sup>114</sup>

Nederland kent een omvangrijke gereguleerde, sociale huurmarkt. De sociale huurwoningen zijn goedkope huurwoningen, die meestal eigendom zijn van een woningcorporatie. De vrije huursector is daarentegen erg klein; met een voorraad van circa 9% speelt deze een bescheiden rol (zie box 7).<sup>115</sup> Huurwoningen in de vrije sector hebben een hogere, geliberaliseerde huur en zijn voornamelijk in bezit van particuliere, commerciële verhuurders.

In Nederland reageren huurders maar beperkt op ontwikkelingen in de koopmarkt. Andersom zijn kopers ook weinig geneigd te gaan huren als de prijs flink oploopt.

De heer **Hordijk**: *«In Nederland zitten er maar 250.000 van de 3 miljoen huurwoningen in de geliberaliseerde sector. De uitwisseling tussen de ene en de andere sector kent gewoon barrières, met name vanwege de gereguleerde huursector.»*<sup>116</sup>

<sup>114</sup> Schriftelijke inbreng van mevrouw Elsinga, hoogleraar housing institutions and governance aan de TU Delft, ten behoeve van het openbare gesprek op 11 januari 2013

<sup>115</sup> ABF Research (2011)

<sup>116</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Hordijk, parttimedirecteur van de Raad voor Onroerende Zaken verantwoordelijk voor de Vastgoedindex in Nederland, daarnaast hoogleraar taxatieleer aan de Universiteit van Tilburg, 28 januari 2013

## **BOX 7 – De Nederlandse huurmarkt**

Nederland heeft circa 3,2 miljoen huurwoningen tegen circa 4 miljoen woningen in eigendom (eigenaar bewoont de woning). In 2011 hadden woningcorporaties 2.248.595 woningen in bezit (circa 70% van de totale huurvoorraad). 943.325 huurwoningen waren in het bezit van particuliere eigenaars (circa. 30%).<sup>117</sup> Van de woningen in het bezit van particuliere eigenaars valt circa een derde in de vrije sector. De huur van deze woningen ligt boven de liberalisatiegrens van € 681,02.

De gereguleerde (of sociale) huurmarkt wordt onderscheiden van de commerciële huurmarkt. Onder de gereguleerde huurmarkt wordt dat deel van de huurmarkt verstaan waarbij sprake is van strakke regels en bovengrenzen van het Rijk ten aanzien van de prijs, gerelateerd aan de kwaliteit en oppervlakte van de woning. Op de gereguleerde huurmarkt zijn zowel woningcorporaties als particuliere verhuurders actief. De vrije of commerciële huursector boven de geliberaliseerde grens, waarbij de verhurende partijen uitsluitend institutionele beleggers of particuliere verhuurders zijn, kent geen prijsregulering.<sup>118</sup>

### **Gereguleerde (sociale) huurmarkt**

Op de gereguleerde huurmarkt zijn vooral woningcorporaties actief en een klein aantal particuliere verhuurders. Het Rijk grijpt op een aantal manieren in op deze huurmarkt. Bijvoorbeeld via de huurprijsregulering, de huurtoeslag en via het stellen van voorschriften voor de inrichting en de werking van de toegelaten instellingen (de woningcorporaties) en het toezicht op voornoemde instellingen op basis van de Woningwet en het besluit beheer sociale huursector. De regulering en subsidiëring van de Nederlandse huurwoningmarkt verlaagt de huren met gemiddeld bijna 50%. Hiermee is jaarlijks een bedrag van 14,5 miljard euro gemoeid, evenveel als met de fiscale subsidiëring van koopwoningen. Overigens zijn de lagere huren mogelijk doordat de gemeente voor sociale nieuwbouw tegen gereduceerde prijzen bouwgrond aan woningcorporaties beschikbaar stelt en woningcorporaties tegen gunstiger rentetarieven kunnen lenen omdat de overheid – in uiterste instantie – financieel garant staat.<sup>119</sup>

### **Huurprijsregulering**

Onder huurprijsregulering wordt het stelsel van wettelijke regelingen verstaan dat de huren en huurprijsstijgingen maximeert. De huurprijsregulering is van toepassing op circa 95% van alle huurwoningen: de sociale, niet-geliberaliseerde huurwoningen. De maximaal redelijke huur wordt vastgesteld op basis van het woningwaarderingstelsel (WWS) dat punten toekent aan een woning op basis van haar kenmerken. De maximale huurverhoging wordt jaarlijks door het kabinet vastgesteld.

<sup>117</sup> CBS Statline (juli 2012)

<sup>118</sup> De Wildt et al. (2013), p.33

<sup>119</sup> Romijn & Besseling (2008)

**Woningcorporaties**

Woningcorporaties zijn organisatie die zich zonder winstoogmerk richten op het bouwen, beheren en verhuren van betaalbare woonruimte en aan huishoudens met lage inkomens.

**Huurtoeslag**

Huishoudens die in vergelijking tot het gezinsinkomen te hoge huurlasten kennen hebben recht op huurtoeslag. Voor de huurtoeslag gelden maximale inkomens en minimale en maximale huren. Voor de laagste inkomens leidt de huurtoeslag tot een woonlastenverlaging van gemiddeld 20%.

**Commerciële huurmarkt (de vrije sector)**

Het deel huurwoningen in de commerciële huursector dat boven de liberalisatiegrens valt is circa 9%. Dit is het enige deel van de woningmarkt waar de overheid geen financiële instrumenten inzet zoals huurtoeslag, financiële achtervang en borging van op de kapitaalmarkt aangetrokken leningen, fiscale aftrek van kapitaallasten, reguliere en bijzondere projectsteun, saneringssteun, compensatie in bijvoorbeeld de vorm van verlaagde grondkosten of specifieke subsidies voor bepaalde activiteiten.

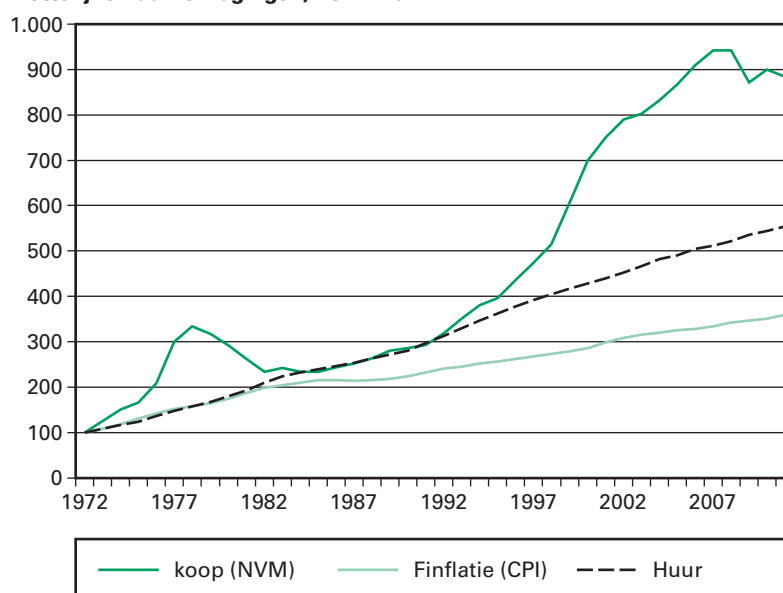
**Verhuizen vanuit een gereguleerde huurwoning steeds minder aantrekkelijk**

Wanneer de ontwikkeling van woonlasten van verschillende sectoren (koop versus gereguleerde, sociale huur) uiteenloopt ontstaat een kloof: een value gap. De afstand tussen huur en koop wordt steeds groter en doorstromen wordt dan minder aantrekkelijk.

De prijzen van koopwoningen zijn ruim twintig jaar gestegen, in sommige perioden exponentieel. Hoofdzakelijk was dit het gevolg van de toegenomen leenmogelijkheden. Huren in de sociale huursector zijn kunstmatig laag gehouden door huurprijsregulering. Dit heeft ertoe geleid dat de huren een veel minder sterke stijging hebben doorgemaakt dan de prijzen voor een koopwoning. Dit heeft zich ook vertaald in een groter verschil in netto woonlasten tussen huur en koop, wanneer naast huurprijsregulering rekening wordt gehouden met huursubsidie en hypotheekrenteaftrek. Voor huurders in de gereguleerde huursector is de stap naar een koopwoning zo steeds minder interessant of haalbaar geworden. Na het uitbreken van de crisis in 2008 komt hier overigens een correctie op: door de dalende huizenprijzen en de inflatievolgende huren komen beide sectoren weer iets dichterbij elkaar te liggen.

In figuur 8 zijn de ontwikkelingen vanaf de jaren zeventig in beeld gebracht.

**Figuur 8 Prijsontwikkeling van bestaande koopwoningen, inflatie (CPI) en wettelijke huurverhogingen, 1972–2011**



Bron: NVM, CBS, Boelhouwer/de Vries (2004), bewerking RIGO

Dit werd nog eens versterkt doordat woningcorporaties relatief meer duurdere huurwoningen gingen bouwen (net onder de liberalisatiegrens). Huurders van deze woningen kregen veel meer waar voor het geld in een huurwoning dan in een koopwoning met gelijke kenmerken.

Mevrouw **Elsinga**: «Woningcorporaties hebben in hoge mate meegeprofiteerd van de stijging van de koopprijs, omdat zij een verkoopprogramma hebben. Indirect hebben zij dus meegeprofiteerd. De onrendabele top is een beleidsmatige keus van een sociale verhuurder die ervoor kiest om een vrij hoge kwaliteit te realiseren en die in de markt te zetten voor een betaalbare huur. Dan heb je logischerwijze een onrendabele top. Dat is echt een beleidsmatige, sociale keuze. Op dit moment moet je je afvragen of de sociale verhuurders niet te hoog zaten, of er niet te veel kwaliteit is gerealiseerd voor die betaalbare woningen.»<sup>120</sup>

De heer **Van Genne**: «Zij bouwen dus woningen die soms anderhalf keer zo groot zijn als een goedkope koopwoning die iemand die wél voor een eigen woning zou kunnen zorgen, zou kunnen kopen. Daarmee creëer je een ongelooflijke verstoring aan de onderkant van de markt en daardoor ontstaan alle problemen van scheefwonen enzovoorts. Dit is een soort maatschappelijk taboe. Als je tegen hen zegt dat zij moeten zorgen voor kleine woningen, zeggen zij dat dat niet sociaal is en dat zij juist heel sociaal willen zijn: «We willen die mensen goed huisvesten.» Dit wordt dus altijd als «sociaal» verkocht, maar het is eigenlijk asociaal, want je houdt de mensen gebonden in de huur en je verzelfstandigt hen niet.»<sup>121</sup>

<sup>120</sup> Verslag openbaar gesprek met mevrouw Elsinga, hoogleraar housing institutions and governance aan de TU Delft, 11 januari 2013

<sup>121</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer van Genne, tot 1 januari 2013 lector vastgoed aan de Hanze Hogeschool en daarvoor werkzaam als projectontwikkelaar, 14 januari 2013

De commissie constateert dat de kloof tussen huren en kopen de afgelopen decennia steeds groter is geworden met als gevolg dat de koop- en de huurmarkt steeds minder communicerende vaten zijn.

Zolang mensen relatief goedkoop kunnen huren in een ruime sociale huurwoning is voor hen de prikkel niet groot om te kopen. In toenemende mate is dan sprake van scheefwonen. Mensen die een koopwoning of een duurdere huurwoning zouden kunnen betalen blijven in hun relatief goedkope huurwoning wonen, vanwege de lage lasten. Mensen met een relatief laag inkomen betrekken grotere en duurdere huurwoningen dan het inkomen wellicht zou rechtvaardigen.

De heer **Deutekom**: *«Ik deel de mening dat woningcorporaties vaak kwalitatief hoogwaardige woningen hebben gebouwd. Daar stonden niet altijd de bijbehorende huurinkomsten tegenover. Daar komt ook een deel van die onrendabele top vandaan. In mijn stad bijvoorbeeld hebben we het type eengezinswoning heel veel gebouwd. Dat levert heel veel WWS-punten op en dus ook hoge huren. Het komt regelmatig voor dat mensen met de allerlaagste inkomens in die huizen wonen. Als je dan gesubsidieerd wordt, gaan je woonlasten naar beneden. Dat nodigt niet uit om vervolgens door te stromen.»*<sup>122</sup>

Dit alles belemmert de doorstroming, zowel aan de bovenkant als aan de onderkant van de huurmarkt, en leidt tot aanzienlijke wachtlijsten voor sociale huurwoningen. De wachtlijsten bedragen volgens Aedes gemiddeld 8 tot 10 jaar. Ter illustratie: in Amsterdam 11,5 jaar, Utrecht 8,2 en in Den Bosch 4,9 jaar.<sup>123</sup>

#### **De kleine vrije huursector bood geen uitkomst**

De heer **Van Leuvesteijn**: *«Wat opvallend is aan Nederland, is dat we een heel grote sociale huurmarkt hebben. Dat is een vrij inflexibele huurmarkt. Een groot deel van de schokken wordt in de meeste landen opgevangen door de private huursector, maar daarvoor moet je die wel hebben. In Nederland is dat eigenlijk maar zo'n 10% van de totale woningvoorraad, of nog minder; eigenlijk dus vooral iets voor expats. Dat is een groot probleem. Je zou eigenlijk willen dat de schokken voor een veel groter deel dan nu het geval is, via de huurmarkt zouden gaan.»*<sup>124</sup>

Voor particuliere en commerciële verhuurders was het niet interessant om een vrijesectorwoning te verhuren, omdat de rendementen zeer laag waren en er weinig vraag was.<sup>125</sup> Voor mensen met een koopwoning was huren in de vrije sector geen goed alternatief: geld lenen voor een koopwoning was goedkoop, mede door de fiscale stimulering. Bovendien bouwde je met een koopwoning kapitaal op, zo was de redenering in een woningmarkt die jaarlijks prijsstijgingen liet zien die ver boven de inflatie of spaarrente lagen.

<sup>122</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Deutekom, directeur-bestuurder van woningcorporatie Goedestede te Almere en daarnaast lid van het algemeen bestuurd van Aedes, de brancheorganisatie van woningcorporaties, 28 januari 2013

<sup>123</sup> Nederlandse Woonbond (12 juli 2011)

<sup>124</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Van Leuvesteijn, senior beleidsadviseur bij de Algemene Pensioen Groep en daarvoor wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau, 13 februari 2013

<sup>125</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Conijn, bijzonder hoogleraar woningmarkt aan de Universiteit van Amsterdam, 14 januari 2013

Huurders die vanwege inkomenstoename niet meer in aanmerking kwamen voor een sociale huurwoning gingen eerder een huis kopen dan een huis huren in de duurdere vrije huursector. Huren in de vrije sector bleef voorbehouden aan mensen die tijdelijk woonruimte nodig hadden, zoals expats.

De heer **Joosten**: *«De doorstroming in de markt komt inderdaad alleen maar op gang als er een professionele commerciële huursector bestaat en dan met name in het segment tussen de € 600 en € 900 per maand. Dat is, zoals gezegd, een segment dat tot nu toe nauwelijks of niet is gestimuleerd, in tegenstelling tot aan de ene kant de koopsector en aan de andere kant de sociale huursector. Hierdoor is het heel moeilijk voor mensen om eerst een klein vermogen op te bouwen. Daarvoor zouden ze namelijk terecht moeten kunnen in een goede huurwoning buiten de sociale huursector. Omdat dat niet kan, kunnen ze dus niet een kapitaaltje opbouwen dat het hun mogelijk maakt om net als in bijna alle landen om ons heen op hun 30ste, 35ste door te stromen naar een koopwoning. Dat middensegment ontbreekt eigenlijk geheel op de Nederlandse huurmarkt en het zou dan ook zeker een plekje moeten krijgen in het woningbouwbeleid.»*<sup>126</sup>

#### 4.3 Aanbodtoevoeging vanuit de huurmarkt

In een vrije marktsituatie zouden prijsstijgingen in de koopsector moeten leiden tot een toename van de verkoop van huurwoningen. Dat is immers goed voor de balanswaarde van de verhuurder, die van de opbrengst de eigen voorraad kan verbeteren of nieuwbouw kan plegen. Het toegevoegde aanbod aan de koopmarkt kan daar vervolgens de spanning tussen vraag en aanbod verminderen. Het omgekeerde zou ook gelden. Het verhuren van de koopwoning wordt aantrekkelijker in tijden van prijsdaling.

Als wordt gekeken naar de ontwikkeling van de koop- en huurvoorraad, dan valt op dat in vrij korte tijd de koopvoorraad ver boven de huurvoorraad is uitgestegen (zie figuur 1) uit de proloog. Interessant is om vast te stellen in hoeverre hier sprake was van toevoegingen vanuit de huursector aan de koopmarkt.

#### Verkoop van huurwoningen

Met het nieuwe verdienmodel van woningcorporaties (na de verzelfstandiging in 1994) leek het voor woningcorporaties aantrekkelijk om in tijden van huizenprijsstijging de huurwoningen te verkopen. Dit had naast financiële motieven ook andere motieven. Bijvoorbeeld verbetering van de leefbaarheid van wijken door een groter aandeel koopwoningen. Of het ideologisch streven naar een kleinere beschermde huursector, naar analogie van de huurmarkt in het Verenigd Koninkrijk in de jaren tachtig. Of de ideële motieven van woningcorporaties om het eigen woningbezit te bevorderen bij de eigen huurders.

Woningcorporaties bedachten allerlei tussenvormen tussen huur en koop om huurwoningen te verkopen, veelal aan zittende huurders met een laag inkomen. De tussenvormen moesten de voordelen van huren en kopen combineren en de starters op de koopmarkt helpen om makkelijker aan een woning te komen.

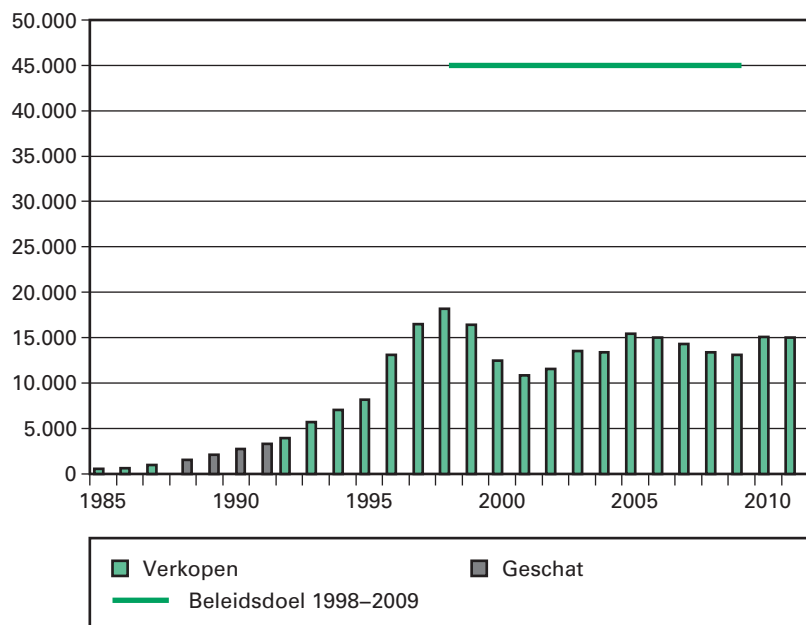
<sup>126</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Joosten, marktonderzoeker bij het Bouwfonds en lid Commissie Woningmarkt van NEPROM, vereniging van Nederlandse Projectontwikkelings Maatschappijen, 14 januari 2013

Ook voor huurders die in deze tijd meer financiële mogelijkheden kregen werd het aantrekkelijker om de eigen huurwoning te kopen, mits deze betaalbaar was. Daarbij was er een vrij breed gedeelde opvatting dat het beter is als mensen een eigen huis bezitten.

Vanuit deze gedachten heeft de (rijks)overheid aangestuurd op de verkoop van sociale huurwoningen. Toen de prijsstijgingen op de koopmarkt het hoogst waren (eind jaren negentig) stelde het Rijk als doel jaarlijks 45.000 woningen te verkopen, om zo de toegankelijkheid van de markt voor koopstarters te vergroten.<sup>127</sup> In de woonvisie van toenmalig minister Donner is een wettelijk kooprecht voor huurders opgenomen.<sup>128</sup> «Huurders van een corporatiewoning krijgen het recht hun woning tegen een redelijke prijs te kopen.»

De feitelijke verkoopontwikkeling bleef echter ver achter bij deze ambitie. Sinds begin jaren negentig nam de verkoop van huurwoningen jaarlijks toe en stagneerde eind jaren negentig op ongeveer 15.000 woningen per jaar.

**Figuur 9 Verkoop van sociale huurwoningen aan bewoners, 1985–2011, en het beleidsdoel voor 1998–2009**



Bron: CBS, 1985–1986; CBS, 1992–1995; Kadaster, 1999–2006; CFV, 2007–2011

Er zijn diverse verklaringen voor het feit dat het aantal te verkopen sociale woningen achterbleef na 1998. In de eerste plaats kon het Rijk hier niet effectief op sturen: woningcorporaties gaan hier zelf over. In de praktijk zijn gemeenten ook waakzaam geweest voor al te hoge verkoopniveaus, om voldoende voorraad sociale woningen te behouden in de gemeente. Ook woningcorporaties wilden de omvang van de eigen woningvoorraad en de omvang van het huurdersbestand niet altijd verkleinen. Als het corporatievermogen voldoende is, en dat was meestal het geval, ligt de prikkel meer bij vergroting van het aantal huurders en de woningportefeuille dan bij het verder spekken van de kas, expansiedrift.

<sup>127</sup> De Wildt et al. (2013)

<sup>128</sup> Kamerstuk II 2010/11, 32 847, nr 1

In de tweede plaats moet worden bedacht dat het aandeel woningen dat werd verkocht door woningcorporaties weliswaar achterbleef bij de rijksdoelstelling, maar nog altijd relatief groot was in vergelijking met het buitenland.<sup>129</sup> Daarbij kwam dat het voor starters lange tijd interessanter was om te investeren in een (nieuwbouw)huis dan om eerst te gaan huren. Uitkomst was dat de verhouding koop-huur sterk veranderde (zie ook figuur 1 in de proloog).

In de derde plaats lopen woningcorporaties die huurwoningen willen verkopen tegen het probleem aan dat de huurders dit ook moeten willen en kunnen. Ofwel de huurder moet de eigen woning op een gegeven moment kopen, ofwel de woning wordt verkocht wanneer de huurder vertrekt. Er zijn geen dwangmiddelen. In de vorige paragraaf is reeds aan de orde geweest dat de verhuisbereidheid onder huurders naar een grotere woning of een eigen koopwoning geringer werd naarmate huurprijs en koopprijzen verder uiteen gingen lopen. Naast economische factoren zijn er ook psychologische factoren waarom huurders niet altijd de behoefte hebben om eigenaar van een huis te worden.

Samengevat is het aantal verkochte huurwoningen sterk toegenomen, maar heeft het de grote behoefte aan koopwoningen niet kunnen bijhouden en zijn de rijksdoelstellingen bij lange na niet gehaald. Het Rijk kon feitelijk niet sturen op de eigen doelstellingen om het aantal verkopen te doen toenemen. Het is ook maar zeer de vraag of het een realistische doelstelling was. Op lokaal en regionaal niveau werden vaak andere afwegingen gemaakt.

### **Anticyclisch bouwen door woningcorporaties**

Een laatste element waarbij in het licht van de wisselwerking tussen koop- en huursector moet worden stilgestaan, is de bouwkwantiteit van woningcorporaties. Hoeveel huur- en koopwoningen bouwen woningcorporaties? Gebouwde koopwoningen leidden tot een groter aanbod van koopwoningen in Nederland. Het bouwen van huurwoningen moest voor een deel bijdragen aan het vervangen van oudere huurwoningen die werden gesloopt of verkocht.

De afgelopen decennia heeft een aantal ontwikkelingen de bouwomvang, maar vooral ook de timing van bouwen door woningcorporaties, sterk veranderd. Daar waar vroeger, voor de bruterij halverwege de jaren negentig, het anticyclisch bouwen door woningcorporaties sterk werd gestuurd door rijkssubsidies en afspraken op decentraal niveau, maken zelfstandige woningcorporaties sindsdien steeds meer hun eigen afwegingen. Behalve sociale doelstellingen wegen daarin bedrijfseconomische motieven zoals waardeontwikkeling en verwachte huuropbrengsten zwaar mee. De overheid gaf met de verzelfstandiging van woningcorporaties de mogelijkheid om te sturen op de bouwproductie uit handen. De bedrijfseconomische logica die de woningcorporaties vervolgens hanteerden, bleek niet altijd in de pas te lopen met eisen die overheden aan woningcorporaties bleven stellen.

De activiteiten van woningcorporaties richtten zich niet meer primair op het bouwen van goedkope sociale huurwoningen, maar werden uitgebreid naar de commerciële huursector, naar de koopwoningmarkt (projectontwikkeling) en naar het terrein van maatschappelijk en kleinschalig bedrijfseconomisch vastgoed.

<sup>129</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Hukker, voorzitter NVM, 28 januari 2013

### *Inzakkende productie van huurwoningen*

Jaarlijks bouwen woningcorporaties circa 35.000 nieuwe woningen voor de verhuur en verkoop, waarvan het overgrote deel voor de verhuur. In 2007 ging het om 25.000 nieuwe huurwoningen, in 2011 waren dit er 29.000.<sup>130</sup> Het aandeel van de woningcorporaties in de nieuwbouwproductie is substantieel.

Het aantal gebouwde sociale huurwoningen is in de afgelopen jaren echter sterk teruggelopen. Begin jaren zeventig werden er soms 90.000 sociale huurwoningen per jaar gebouwd (tegen 60.000 koopwoningen). Begin jaren negentig waren dit er nog circa 25.000. Tussen midden jaren negentig en begin deze eeuw halveerde de huurwoningproductie verder tot circa 13.000 woningen. Sindsdien krabbelde de productie weer op, met name toen discussie ontstond over de grote reserves van woningcorporaties. Na de financiële crisis van 2008 zakte de productie weer in.<sup>131</sup>

De heer **Conijn**: *«Wat betreft de productie van huurwoningen is er een enorme piek geweest in het begin van de jaren tachtig. De bouw van corporatiewoningen werd toen gebruikt in het anticyclische beleid op de woningbouwmarkt. Dus toen hadden we aantallen van tegen de 100.000 huurwoningen. Met name in de jaren negentig werd dat na verloop van tijd steeds minder; de bouw van huurwoningen nam steeds meer af. Daar zijn wat mij betreft twee belangrijke oorzaken voor. De eerste is dat er in die jaren een grote opleving was van de koopsector; er werden steeds meer koopwoningen gebouwd. De tweede is de bruterij en de heroriëntatie bij woningcorporaties op hun rol en hun financiële mogelijkheden. Daarvoor werd de nieuwbouw altijd gesubsidieerd door de overheid en in de jaren negentig werd dat mede door de bruterij beëindigd. Dan zie je dat er in het begin van deze eeuw een discussie opbloeide over de vraag of de woningcorporaties niet teveel op hun vermogen blijven zitten. Je ziet dan weer een stijging van de bouwproductie door woningcorporaties, mede omdat de financiële mogelijkheden daartoe er waren en omdat de heroriëntatie in feite haar rol vervulde. Vanaf 2003, 2004 zie je de bouw van corporatiewoningen weer sterk toenemen tot op het huidige niveau van 30.000.»*<sup>132</sup>

*Procyclisch bouwen door woningcorporaties en de gevolgen daarvan*  
Na de verzelfstandiging van de woningcorporaties werd de nieuwbouw van sociale huurwoningen niet meer gesubsidieerd door het Rijk. Daarnaast liepen woningcorporaties aan tegen een beperkte bereidheid van huurders om de eigen woning te kopen.

De heer **Poulus**: *«In de tijden dat de prijzen als maar opliepen, was de vraag naar woningen heel groot. De vraag richtte zich echter specifiek op het koopsegment en niet op het huursegment. Je ziet dat de bouwproductie van de huursector, van de woningcorporaties, helemaal onderuit ging. De woningcorporaties hebben bij wijze van spreken tien jaar lang bijna geen nieuwe woningen meer gebouwd, vanuit de gedachte: laten*

<sup>130</sup> Schriftelijke inbreng van de heer Paardekooper, beleidsadviseur Centraal Fonds Volkshuisvesting, ten behoeve van openbaar gesprek op 28 januari 2013

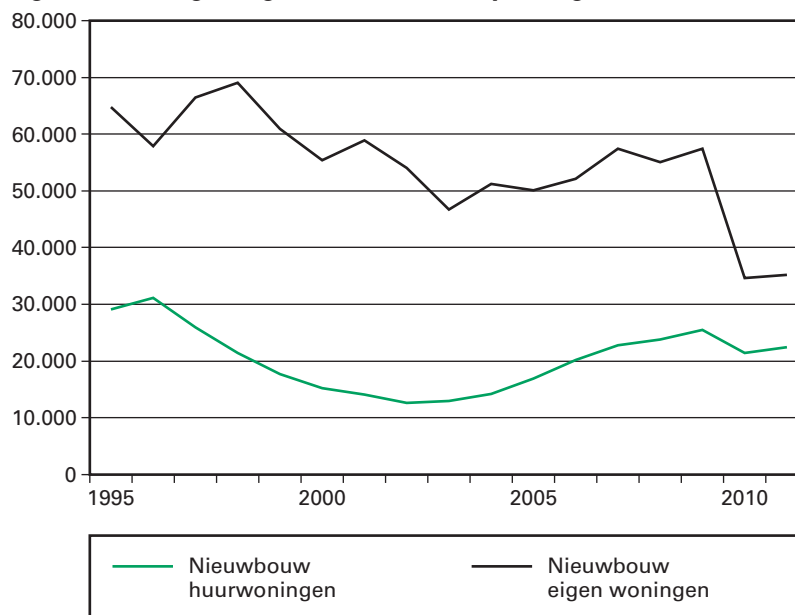
<sup>131</sup> Zie De Wildt et al. (2013) figuur 5.5: in de crisis eind jaren zeventig steeg de productie van huurwoningen en daalde de koopproductie. In de huidige crisis lopen beide lijnen synchroon.

<sup>132</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Conijn, bijzonder hoogleraar woningmarkt aan de Universiteit van Amsterdam, 14 januari 2013

*we voorkomen dat er overaanbod is in ons segment. Dat dreigde in de jaren immers.»<sup>133</sup>*

Aanvankelijk leidde dat ertoe dat er door de woningcorporaties drastisch minder werd gebouwd. Woningcorporaties richtten zich op de opbouw van het eigen kapitaal. Daarnaast speelde voor woningcorporaties – net als voor alle andere partijen – een sterk belang bij het voorkomen van overaanbod: projecten moesten ook daadwerkelijk gerealiseerd worden om uiteindelijk opbrengst te genereren. Toen de reserves van de woningcorporaties toenamen en hier politieke discussie over ontstond nam de bouwproductie echter weer toe (vanaf 2003/2004).

**Figuur 10 Totaal gereedgekomen huur-en koopwoningen 1995–2011**



Bron: CBS Statline

De heer **Boerefijn**: «Tot ongeveer de brutoering waren de woningcorporaties vaak vanuit de contingentsturing vanuit het Rijk een beetje marktcontrair aan het bouwen. In tijden dat er een hoge rente was en het niet zo aantrekkelijk was om te bouwen, bouwden de woningcorporaties met subsidies. Andersom bouwden de ontwikkelaars in de tijden dat het geld goedkoper was en kochten mensen die woningen. Dit is een beetje verstoord door de brutoering, waarbij iedereen op een gegeven moment tegen elkaar zei: de vermogens van de woningcorporaties lopen op en die moeten eens worden geïnvesteerd. Woningcorporaties zijn dus flink gaan bouwen in de dure tijd. De bouwproductie was een jaar of zes, zeven geleden behoorlijk hoog. Daar zat namelijk een groot aandeel van de woningcorporaties bij. Nu zijn de balansen wel stevig, maar balansen zijn slechts vermogen, nog geen liquiditeit. Dit is nog geen positie om echt naar voren toe te investeren. De balansen zijn ook nog fors uitgehold, onder andere omdat wij na de brutoering gewoon het geluk hebben gehad dat de rente daalde en de woningprijzen stegen. Nu gaan die woningprijzen in ieder geval omlaag. Veel woningcorporaties hebben hun maximale kredietpositie benut en lopen nu tegen de grenzen van hun eigen financiering aan. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

<sup>133</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Poulus, directeur ABF Research (Delft), 14 januari 2013

*stelt in dezen heldere eisen. Je mag 50% van de waarde van je bezit belenen. Dat is een onderpandwaarde, net zoals de bank die eist van een eigenaar-bewoner. Veel woningcorporaties zitten op die grens of zijn er zelfs overheen gegaan. Die kunnen op dit moment dus niet investeren.»*<sup>134</sup>

Dit heeft grote gevolgen voor de bouwproductie en de afkoeling van een gespannen of juist ontspannen woningmarkt door de huurmarkt. In het verleden hield de huurmarkt de bouwproductie op gang in tijden van prijsdaling en konden woningen aan de koopmarkt worden toegevoegd in tijden van prijsstijgingen. Het eerste is steeds minder het geval, op het tweede werd niet effectief gestuurd.

*«Door het groter belang van de eigenwoningsector heeft de woningmarkt bovendien een procyclisch karakter gekregen. De sterk gestegen huren en de achterblijvende investeringen in de sociale huursector, alsmede de sterk gestegen huizenprijzen in de koopsector, hebben ertoe bijgedragen dat de relatie tussen huur- en koopsector op scherp is gezet.»*<sup>135</sup>

#### 4.4 Het ventiel: doorstroming centraal

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal in hoeverre de huurmarkt als ventiel heeft gefungeerd voor de hoge druk op de koopmarkt. Geconcludeerd wordt dat dat maar zeer beperkt het geval is geweest. De huurmarkt bleek niet het ventiel dat de druk op de koopmarkt kon verminderen.

De doorstroming tussen huur- en koopsector werd steeds moeilijker. Huurders kregen in een koopwoning minder waar voor het geld, voor hen werd kopen steeds minder interessant. Voor kopers was de gereguleerde huurmarkt slecht toegankelijk (wachtlijsten) en de vrije huursector niet interessant.

Het toevoegen van aanbod vanuit de huurmarkt aan de koopmarkt kon de ventielfunctie evenmin voldoende vervullen. Er werd welliswaar een substantiële hoeveelheid woningen verkocht, maar het Rijksdoel werd bij lange na niet gehaald en bleek niet voldoende om de druk op de koopmarkt te doen afnemen.

Een laatste ventielfunctie vormt de bouwproductie. Deze zakte in tijden van prijsstijgingen op de koopmarkt aanvankelijk fors terug en herstelde daarna weer wat. Het bedrijfsmatiger werken door woningcorporaties en gewijzigde sturing door de overheid op bouwkwantiteit, maken dat het anticyclische bouwen plaats heeft gemaakt voor meer procyclisch bouwen (zoals dat in een marktsituatie gebeurt). Met de inzakkende bouwproductie in de koopmarkt kan nu geen redding worden verwacht vanuit de huurmarkt.

De heer **Van Beek**: *«De Tweede Kamer is daar al heel druk mee bezig door het mogelijk te maken dat huurders van sociale huurwoningen met een relatief hoog inkomen worden geconfronteerd met een huurverhoging. Ervan uitgaand dat sociale huurwoningen tot voor kort gemiddeld voor 70% van de maximaal redelijke huurprijs werden verhuurd, ook aan mensen met een dikke portemonnee, valt er een enorme inhaalslag te*

<sup>134</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Boerefijn, directeur Woningcorporatie Habion, 13 februari 2013

<sup>135</sup> Brandsen & Helderman (2004), p.98

*maken. De huurmarkt is nu nog kunstmatig goedkoop gelet op de huurwaarde van woningen en de prijs die daarvoor wordt betaald. Het zal enige jaren duren, afhankelijk van de grootte van de inhaalstapjes, voordat op een marktconforme huurprijs wordt uitgekomen. De doorstroming die daar het gevolg van is, zal voor een deel zorgen voor een oplossing van het probleem dat de heer Houwers schetst. De mensen die echt aangewezen zijn op die sociale-huurwoningmarkt zullen dan daadwerkelijk voor een woning in aanmerking komen. Zij hoeven dan niet jarenlang op een wachtlijst te blijven staan en bij pappa en mamma thuis te blijven wonen.»<sup>136</sup>*

Inmiddels zijn verschillende maatregelen genomen om de doorstroming van huur naar koop te bevorderen. Dat is positief. Evenzo is er discussie over de vraag in hoeverre woningcorporaties weer meer zouden moeten (kunnen) bouwen voor de lage inkomensgroepen, bij voorkeur ook anticyclisch. Dit zal een debat vergen over de spanning tussen publieke wensen ten aanzien van bouwkwaliteit en -kwantiteit enerzijds en de bedrijfsmatige logica, die een (door de overheid) beoogd gevolg is van de verzelfstandiging, anderzijds. De in te stellen parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties zal ongetwijfeld aandacht besteden aan dit vraagstuk.

---

<sup>136</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Van Beek, directeur van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting, 28 januari 2013

## EPILOOG

### Twintig jaar huizenprijsontwikkeling

De afgelopen decennia is er veel op de woningmarkt gebeurd, met als uitkomst een langdurige prijsstijging zonder precedent. Economische voorspoed vergrootte de leenmogelijkheden voor een woning. Langdurige prijsstijging leidde tot een breed optimisme, dat zichzelf versterkte. Wooncarrières leken onbegrensd te zijn. De markt van hypotheekverstrekking groeide exponentieel. Aan de aanbodzijde (de woningbouwproductie) voltrokken zich grote veranderingen. Het Rijk stuurde op een schaars aanbod en de uitvoering kwam decentraal te liggen. Een aantal complexe factoren leidde er uiteindelijk toe dat het aanbod de vraag steeds minder goed bijhield. Er werd aanvankelijk zelfs minder gebouwd.

Prijsontwikkelingen zijn hevig in Nederland. Prijsstijgingen van 18% per jaar, prijsdalingen van 10% per jaar: afgelopen decennia kwamen beide voor. De sterke fluctuaties hadden heel vervelende gevolgen voor mensen die op een ongunstig moment de woningmarkt betraden. Hetzelfde gold voor mensen van wie de inkomenssituatie veranderde door scheiding of werkloosheid. Naast deze micro-economische gevolgen zijn er ook grote macro-economische gevolgen. Ontwikkelingen op de woningmarkt kunnen op verschillende manieren de algemeen economische ontwikkeling van een land beïnvloeden.

Aanhoudend extreme stijgingen en dalingen van de huizenprijzen zijn een signaal dat de huizenmarkt niet goed functioneert. Overkreditering, de snellere stijging van de leenmogelijkheden ten opzichte van de inkomensontwikkeling, vertaalt zich in inflatie van de woningprijs. Als de vraag sneller stijgt dan het aanbod, leidt dat tot huizenprijsstijging en ontstaat het risico op oververhitting van de markt. Dit is in Nederland al snel het geval, omdat het aanbod traag reageert op de vraag. Momenteel zien we welke gevolgen de onvermijdelijke correctie van de huizenprijzen heeft gehad: een hoge nationale hypotheekschuld en financiële problemen voor huishoudens. De overheid heeft samen met hypotheekverstrekkers mogelijkheden gehad om deze ontwikkelingen te beïnvloeden. In slechte tijden, maar zeker ook in goede tijden. Dat is onvoldoende gebeurd.

Ook aan de aanbodzijde van de woningmarkt hadden signalen beter moeten worden opgepakt. Er is sprake van een restrictief ruimtelijkeorderingsbeleid en het bouwproces duurt lang. Daar zijn goede redenen voor, maar als er systematisch minder gebouwd wordt dan noodzakelijk, moet er bij de politiek een bel gaan rinkelen dat er zaken misgaan. De al krappe woningbouwdoelstellingen werden in de praktijk niet gehaald. Hier werd onvoldoende op geanticipeerd, de regie ontbrak.

Ten slotte vormde de huurmarkt niet het ventiel voor de opgelopen druk op de koopwoningmarkt. Het werd voor huurders steeds minder aantrekkelijk om de huurwoning te verruilen voor een koopwoning. De kleine geliberaliseerde huurmarkt vormde ook geen overloopgebied. Ook het toevoegen van extra aanbod aan de koopwoningmarkt hielp niet om de spanning op de woningmarkt te verminderen. En ten slotte: waar eerder in crisistijden de bouwproductie op peil gehouden werd doordat woningcorporaties anticyclisch bouwden, bleef dit voor het eerst uit.

Kortom, de ervaringen van de afgelopen twintig jaar bieden mogelijkheden om het in de toekomst anders te doen.

### **Herstel en nieuwe groei vergen nieuwe waakzaamheid**

*«De bodem van die huizenprijsdaling moet toch een keer in zicht komen. Per slot van rekening staan er geen woningen leeg – kantoren wel. Dus er is niet een voorraad lege huizen die eerst weggewerkt moet worden voordat de stijging van de huizenprijs kan beginnen.»<sup>137</sup>*

De Nederlandse woningmarkt gaat zich herstellen. In de weken voor verschijning van het rapport van de tijdelijke commissie Huizenprijzen komen er voorzichtig positieve berichten over de huizenprijsontwikkeling.

Het staat vast dat de prijsdaling eindig is: er komt weer prijsstijging. En na die prijsstijging weer prijsdaling. Het is zaak verstandig om te gaan met prijsontwikkelingen. De overheid dient goed te monitoren wat er gebeurt.

Signalen over te snel stijgende leenmogelijkheden en achterblijvende aanbodontwikkeling moeten serieus genomen worden door alle partijen, bovenal door de overheid. Ruimere leenmogelijkheden leiden tot opdrijving van de huizenprijs en uiteindelijk ook weer tot prijsdaling (afkoeling van de markt). Beheerste ontwikkeling van leenmogelijkheden kan een stabielere huizenprijsontwikkeling tot gevolg hebben. Als de markt hier zelf niet ingrijpt in tijden van prijsstijgingen, dan zijn er mogelijkheden voor de overheid om voor afkoeling te zorgen. Sommige andere landen doen dat heel effectief.

Nederland kent – met uitzondering van de krimpgebieden – een permanente schaarste aan woningen. Dat is inherent aan ons ruimtegebruik en onze zuinigheid op groen. In deze huizen crisis is de bouwproductie voor het eerst vrijwel stilgevallen. Demografische ontwikkelingen, zoals verdere gezinsverdunding en langer thuiswonende ouderen, maken dat de woningschaarste alleen maar groter wordt. Wanneer de bouwproductie hier niet op reageert, komen woonwensen opnieuw in het gedrang en wordt de basis gelegd voor nieuwe prijsschokken. Het is van belang hier goed naar te kijken. De bouwkwantiteit is de afgelopen decennia een ondergeschoven kind geworden in het overheidsbeleid. Dat kan anders en beter: een maatschappelijke opdracht voor publieke en private partijen.

### **Kosten Koper**

Parlementair onderzoek is een bijzondere vorm van onderzoek. De Tweede Kamer wil op een specifiek onderwerp haar kennispositie versterken door gebruik te maken van de grote deskundigheid en praktijkervaring in ons land. Niet om het wetenschappelijk werk in Nederland nog eens over te doen, maar met het oog op politieke besluitvorming in de toekomst. Niet voor de waan van de dag, maar met het oog op brede maatschappelijke consensus over maatschappelijke problemen die veel mensen aangaan in Nederland.

Twintig jaar huizenprijsontwikkeling, vraag en aanbod, huur en koop. Er valt veel over te zeggen, er blijft discussie. Dit bleek ook uit de vele gesprekken die de commissie met deskundigen en betrokkenen heeft gevoerd. De commissie beoogt met dit onderzoek een kennisbasis te leggen voor toekomstig debat over de woningmarkt. Zij heeft daarbij geprobeerd meer inzicht te bieden in de werking van de complexe woningmarkt en de gevolgen daarvan. Daaruit zijn lessen te trekken voor een ieder die een rol speelt op de woningmarkt. Het vormt de basis voor

<sup>137</sup> Teulings, C.N. (14 maart 2013)

afgewogen politieke besluitvorming in de toekomst en voorkomt kortetermijnoplossingen of besluiteloosheid.

Huizenkopers sluiten een hypotheek af voor dertig jaar en moeten een wijs besluit nemen voor de lange termijn. Van de verschillende spelers op de woningmarkt, kabinet en volksvertegenwoordigers inclusief, mag deze vooruitziende blik ook worden verwacht. Dat vergt kennis van prijsontwikkelingen en vraag- en aanbodontwikkelingen. Dat vergt collectief anticiperend handelen in tijden van voor- en tegenspoed. Het vergt ook stabiel en voorspelbaar beleid voor de lange termijn.

De tijdelijke commissie Huizenprijzen hoopt een steen te hebben bijgedragen aan de fundering voor een verstandig debat voor de langere termijn. Een debat dat met alle spelers en over alle relevante factoren gevoerd moet worden. Met de woonconsument centraal. Want de kosten zijn uiteindelijk altijd voor de koper.



## LITERATUURLIJST

ABF Research. (2011). *Systeem woningvoorraad (Syswov)*. Geraadpleegd op 13 maart 2013.  
<http://syswov.datawonen.nl/>

Brandsen, T. en Helderman, J.K. (2004). Volkshuisvesting. In H. Dijkstra, P.L. Meurs & E.K. Schrijvers (Red.), *WRR rapport Maatschappelijke Dienstverlening een onderzoek naar vijf sectoren* (pp. 65–100). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bureau Krediet Registratie (BKR). (12 oktober 2012). *BKR Hypotheekbarometer: ruim 72.000 huiseigenaren met een betalingsachterstand op de hypotheek*. Geraadpleegd op 24 januari 2013.  
<http://perskamer.bkr.nl/bkr-hypotheekbarometer-ruim-72-000-huiseigenaren-met-een-betalingsachterstand-op-de-hypotheek/>

De Nederlandsche Bank (DNB). (september 2007, nr 6). *Overzicht financiële stabiliteit in Nederland 2007*. Amsterdam: DNB.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (21-7-2011). *Bebouwing zet gestaag door*. Geraadpleegd op 13 maart 2013.  
<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3433-wm.htm>

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (21-1-2013). *Twee derde van alle woningen eengezinswoning*. Geraadpleegd op 24 januari 2013.  
<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bouwen-wonen/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-twee-derde-van-alle-woningen-eengezinswoning-pub.htm>

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBSa). (21-3-2013). *Bestaande koopwoningen ruim 8 procent goedkoper dan jaar eerder*. Geraadpleegd op 22 maart 2013.  
<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bouwen-wonen/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-03-21-m11.htm>

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) Statline. (21-3-2013). *Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen prijsindex (2010=100)*. Geraadpleegd op 24 maart 2013.  
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81884NED&D1=0-2&D2=a&HDR=T&STB=G1&VW=T>

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBSb). (21-3-2013). *Eigen woning van ruim één miljoen huishoudens onder water*. Geraadpleegd op 22 maart 2013.  
<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-3802-wm.htm>

Centraal Planbureau (CPB). (2011). *Labour market flexibility in the Netherlands. The role of contacts and self-employment*. Den Haag: CPB.

Dam, F. van en Eskinasi, M. (augustus 2012). *Woningprijzen: bepalende factoren en actoren: Een overzicht van bevindingen uit studies van het PBL*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Dol, C.P., Heijden, H. van der en Oxley, M. (2010). *Economische crisis, woningmarkt en beleidsinterventies; een internationale inventarisatie*. Delft: OTB.

Geest, L. van der en Heuts, L. (okt 2005). *Risico's op de Nederlandse huizen- en hypotheekmarkt in 2005–2010*. Breukelen: Nyfer.

ING (december 2012). *ING kwartaalmonitor woningmarkt derde kwartaal 2012*. Geraadpleegd op 24 januari 2013.  
[http://www.ing.nl/Images/kwartaalmonitor-woningmarkt-december-2012\\_tcm7-125772.pdf](http://www.ing.nl/Images/kwartaalmonitor-woningmarkt-december-2012_tcm7-125772.pdf)

Jansen, R., Bijlsma, M., Kruidhof, M. en Pattipeilohy, C. (2013). *Financieringsproblemen in de hypotheekmarkt*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.

Jókövi, M., Boon, C. en Filius, F. (2006). *Woningproductie ten tijde van vinex. Een verkenning*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

Kappert, M., Wildt, R. de, Hermans, M. en Pijl, P. van der (2013). *Parlementair onderzoek huizenprijzen. Verdiepingsonderzoek invloed veranderde regelgeving op bouw- en stichtingskosten van woningen*. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV en Brink Groep.

Keers, G., Hof, A. van 't en Scheele-Goedhart, J. (2013). *Parlementair onderzoek huizenprijzen. Verdiepingsonderzoek invloed veranderde locatie, kwaliteit en regelgeving op grondproductiekosten*. Amsterdam: RIGO Research en Advies en Brink Groep.

Korthals Altes, W.K. (1995). *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle: voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (Extra)*. Van Gorcum: Assen, blz. 194–201.

Nederlandse Woonbond. (12-07-2011). *Wachttijd sociale huurwoning blijft toenemen*. Geraadpleegd op 24 januari 2013.  
<http://www.woonbond.nl/nieuws/2515>

Romijn, G. en Besseling, P. (2008). *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Schinkel, M. en Walle, E. van der. (20 januari 2000). De hachelijke hypotheekbel, *NRC Handelsblad*.

Teulings, C. (14 maart 2013). We pesten onszelf meer dan nodig. *De Volkskrant*, p.7.

Verbond van Verzekeraars. (november 2011). *Financiering Nederlandse woningmarkt onder druk*. Geraadpleegd op 24 januari 2013.  
[https://www.verzekeraars.nl/verzekeringsbranche/publicaties/Publicaties/pos\\_paper\\_financiering\\_nederlandse\\_woningmarkt\\_onder\\_druk\\_nov2011.pdf](https://www.verzekeraars.nl/verzekeringsbranche/publicaties/Publicaties/pos_paper_financiering_nederlandse_woningmarkt_onder_druk_nov2011.pdf)  
[pos\\_paper\\_financiering\\_nederlandse\\_woningmarkt\\_onder\\_druk\\_nov2011.pdf](https://www.verzekeraars.nl/verzekeringsbranche/publicaties/Publicaties/pos_paper_financiering_nederlandse_woningmarkt_onder_druk_nov2011.pdf)

Wildt, R. de, Keers, G., Hermans, M., Hof, A. van 't en Pijl, P. van der (2013). *Fase 1. Meta-analyse bestaand onderzoek*. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV en Brink Management en Advies BV.

## KAMERSTUKKEN

Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 1402. *Schriftelijke vragen van de leden Knops, Omtzigt en Van Hijum over de Nationale Hypotheekgarantie.*

Kamerstuk II 1990/91, 21 879, nr.6. Kabinetsstandpunt, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra.*

Kamerstuk II 1997/98, 25 180, nr. 61. Gewijzigde motie Duivesteijn c.s., *Partiële herziening Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid.*

Kamerstuk II 1999/2000, 26 800-IXB, nr. 26. Brief van de minister van Financiën, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2000.*

Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 2. Nota, *Mensen, wensen, wonen.*

Kamerstuk II 2006/2007, 27 562 nr. 10. Bijlage, *Evaluatie Verstedelijking VINEX, 1995 tot 2005.*

Kamerstuk II 2009/10, 31 980, nr. 4. Rapport, *Parlementair onderzoek financieel stelsel.*

Kamerstuk II 2010/11, 32 769, nr. 3. Memorie van toelichting, *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting).*

Kamerstuk II 2010/11, 32 847, nr 1. Brief regering, *Woonvisie kabinet.*

Kamerstuk II 2010/11, 32 847, nr. 42. Brief regering, *Afspraken woningmarkt.*

Kamerstuk II 2012/13, 33 194, nr. 1. Brief Kamer, *Onderzoeksvoorstel Parlementair onderzoek huizenprijzen.*

Kamerstuk II 2012/13, 33 194, nr. 4. Correspondentie met het kabinet, *Parlementair onderzoek huizenprijzen.*

Kamerstuk II 2012/13, 33 194, nr. 5. Stenografische verslagen deskundigenbijeenkomsten, *Parlementair onderzoek huizenprijzen.*

Kamerstuk II 2012/13, 33 194, nr. 6. Stenografische verslagen rondetafelgesprekken met belanghebbenden, *Parlementair onderzoek huizenprijzen.*



## BEGRIPPENLIJST

### **Aanbodelasticiteit**

De mate waarin het aanbod reageert op de veranderende vraag.

### **Actief grondbeleid**

Bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf de grondexploitatie uit. Dat betekent dat de gemeente de grond in eigendom heeft, zorg draagt voor het bouw- en woonrijp maken en vervolgens de grond uitgeeft aan bijvoorbeeld een aannemingsbedrijf.

### **Advieskosten**

Kosten van adviseurs tijdens de voorbereidings- en realisatiefase van een bouwproject.

### **BDB-index**

Bouwkostenindex opgesteld door het Bureau Documentatie Bouwwezen.

### **Binnenstedelijke locatie**

Een bouwlocatie binnen de contouren van de bestaande bebouwing.

### **Bouwbesluit**

Landelijke regelgeving waarin staat omschreven aan welke technische eisen nieuwe en bestaande bouwwerken minimaal moeten voldoen.

### **Bouwclaimmodel**

Wijze van samenwerken tussen gemeente en ontwikkelaar waarbij de ontwikkelaar zijn grondbezit overdraagt aan de gemeente in ruil voor de garantie dat hij een deel van de te bouwen woningen mag realiseren.

### **Bouwkosten**

Kosten die voortvloeien uit aangegane verplichtingen ten behoeve van de fysieke realisatie (het bouwen) van de bouwwerken.

### **Bouwrijpe grond**

Een kavel vrij van obstakels waarop direct gebouwd kan worden.

### **Bouwrijp maken**

Het door feitelijke maatregelen geschikt of beter maken van gronden voor bebouwing. Het gaat daarbij om werkzaamheden als: het slopen van opstallen, het graven van watergangen, aanleg van bouwwegen, aanleg van riolering, aanleg van kabels en leidingen, etc.

### **Catalogusbouw**

Een vorm van (collectief) particulier opdrachtgeverschap waarbij de particuliere opdrachtgever een volledig door de aannemer gedetailleerde woning bestelt en daarmee geen risico meer loopt ten aanzien van de bouwkosten.

### **Collectief Particulier opdrachtgeverschap (CPO)**

Groep van particulieren die zich georganiseerd hebben als rechtspersoon zonder winstoogmerk en die volledige juridische zeggenschap hebben over en de verantwoordelijkheid dragen voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning.

**Contingenten**

Het aantal woningen dat een gemeente mag bouwen conform hetgeen een hoger bestuursorgaan heeft bepaald.

**Exploitatieovereenkomst (Grondexploitatiewet)**

Een overeenkomst tussen gemeente en marktpartij waarbij de gemeente medewerking verleent aan een private grondexploitatie in ruil voor vergoeding van (een deel) de gemeentelijke kosten door de marktpartij. Als deze overeenkomst voor het desbetreffende plangebied is gesloten voor het vaststellen van het bestemmingsplan, dan is geen «exploitatieplan» nodig.

**Exploitatieplan (Grondexploitatiewet)**

Een gemeentelijk exploitatieplan bevat een grondexploitatie en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten voor de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Ook mogen regels over de uitvoerbaarheid van bestemmingen erin worden opgenomen.

**Faalkosten**

Dit zijn kosten door vermijdbare fouten, zoals bouwontwerpfouten, afstemmingsfouten of verspilling.

**Geliberaliseerde huur**

Zie: vrijesectorhuur.

**Grondexploitatie**

Het proces van productie en daarmee ook prijsvorming van bouw- en woonrijpe grond. In de grondexploitatiebegroting staan de kosten en opbrengsten die samenhangen met de productie van uitgeefbare grond. De grondexploitatiebegroting is ook het instrument om bij het meerjarige proces van de productie van bouwrijpe grond een goed inzicht te houden in het verloop van kosten en opbrengsten.

**Grondexploitatiewet**

Met de Grondexploitatiewet (1 juli 2008) worden de rollen van gemeente en eigenaren bij particuliere grondexploitatie verduidelijkt. In het proces van locatieontwikkeling spelen grondbezit en grondexploitatie een cruciale rol. Een grondeigenaar mag in beginsel zijn eigen perceel ontwikkelen. De gemeente wil daarentegen de ruimtelijke ontwikkeling sturen en streeft naar een goede ruimtelijke kwaliteit en een eerlijke verdeling van de kosten en baten van grondexploitatie. Dat kan niet zonder wettelijke grondslag. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt de gemeente de mogelijkheid om de ruimtelijke ontwikkeling te sturen en de Grondexploitatiewet geeft de gemeente instrumenten om de particuliere grondexploitatie te geleiden.

**Grondproductiekosten**

De totale kosten die verbonden zijn aan verwerving van ruwe bouwgrond, het bouw en woonrijp maken van een locatie, toegerekende bovenwijkse voorzieningen, planontwikkeling (V&T) en rente/fasering.

**Huurregulering**

De huurregulering stelt een maximaal redelijke huur (aanvangshuur) vast en de maximale jaarlijkse huurverhoging. De huurregulering is van toepassing op het overgrote deel van de huurwoningen: de niet-geliberaliseerde huurcontracten. De maximaal redelijke huur wordt vastgesteld met het woningwaarderingsstelsel (WWS) dat punten toekent aan een woning op basis van zijn kenmerken. De maximale huurverhoging wordt jaarlijks door het kabinet vastgesteld.

**Investeringskosten**

Alle kosten die voor de bouw van een gebouw nodig zijn, exclusief grondkosten.

**Krimpgebieden**

Gebieden met sterk afnemende woningbehoefte met leegstand tot gevolg. Voorbeelden zijn: Noordoost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg (regio Parkstad).

**Leencapaciteit**

Het bedrag aan hypothecaire financieringen dat de hypotheekverstrekker maximaal aan de consument mag verstrekken.

**«Loan to income»-ratio**

Verhouding tussen verkregen hypotheek en beschikbaar inkomen.

**«Loan to value»-ratio**

Verhouding tussen de afgesloten hypotheek en de waarde die het huis bij de aankoop vertegenwoordigt.

**Liberalisatiegrens**

De huurgrens die de scheidslijn vormt voor de commerciële vrijesectorhuur en sociale (gereguleerde) huur.

**Meergezinswoning**

Elke woning die samen met andere woonruimten c.q. bedrijfsruimten pand vormt. Hieronder vallen flats, galerij-, portiek-, beneden- en bovenwoningen, appartementen en woningen boven bedrijfsruimten (voor zover deze zijn voorzien van een buiten de bedrijfsruimte gelegen toegangsdeur).

**Opstal**

Bebouwing exclusief de daarbij behorende grond.

**Opstalexploitatie**

Ontwikkeling van onroerend goed.

**Particulier opdrachtgeverschap**

Situatie dat de burger volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning.

**Passief grondbeleid**

Passief grondbeleid wordt ook wel faciliterend grondbeleid genoemd en houdt in dat de gemeente zelf geen grondexploitaties uitvoert maar dit overlaat aan private ontwikkelaars. De gemeente «faciliteert» deze grondexploitaties door te investeren in plankosten, zoals het maken van een nieuw bestemmingsplan.

**Plankosten**

Kostensoort in de grondexploitatie die is gerelateerd aan werkzaamheden ten behoeve van het ontwerp en ontwikkeling van een locatie. Bijvoorbeeld: gemeentelijke apparaatskosten, kosten van ruimtelijke procedures, advieskosten etc.

**Publiek-private samenwerking (PPS)**

Gemeenten en marktpartijen werken – op basis van afspraken over opbrengstverdeling en te nemen risico's – aan de realisatie van grond- en of bouwproductie. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen denkbaar.

**Residuele grondwaarde**

De residuele grondwaarde wordt berekend door de investeringskosten (bouw- en ontwikkelingskosten) in mindering te brengen op de verwachte verkoopwaarde, vrij op naam-prijs, van het te realiseren vastgoed.

**Restschuld**

Restschuld ontstaat wanneer de woning wordt verkocht voor een lagere prijs dan het bedrag waarvoor een hypotheek is afgesloten.

**Ruimtelijkeordeningsbeleid**

Het ruimtelijk ordeningsbeleid biedt de kaders voor de verschillende vormen van ruimtegebruik in Nederland, waaronder infrastructuur en woningmarkt.

**Scheefwonen**

Van scheefwonen is sprake als iemand met een relatief hoog inkomen in een sociale huurwoning woont. Scheefwoners profiteren van een relatief lagere huur, terwijl daar op basis van hun inkomen geen noodzaak (meer) voor zou bestaan.

**Securitisatie**

Securitisatie is een financiële methode die door hypotheekverstrekkers wordt gebruikt om extra kapitaal aan te trekken door (een deel van) de uitstaande hypotheekleningen door te verkopen aan andere banken, verzekeraars en hedgefondsen. Hierdoor verdwijnen de uitgegeven hypotheekleningen voor een deel van de balans en hebben hypotheekverstrekkers door de opbrengst weer financiële ruimte om nieuwe hypotheekleningen te verstrekken.

**Sociale huur**

Woningen met een huurprijs onder de liberalisatiegrens, waarvoor de maximale huurprijs en de maximale huurverhoging door landelijke regelgeving wordt bepaald.

**Structuurvisie**

Een visie van een gemeente op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt hiervoor een wettelijke basis.

**Uitleglocatie**

Een bouwlocatie buiten de contouren van de bestaande bebouwing.

**Verevening**

Financiële herverdeling: winst op het ene deelproject wordt gebruikt ter (mede)bekostiging ander deelproject.

**Volatiliteit**

Prijsschommelingen.

**Voorraadmarkt**

De woningmarkt is een voorraadmarkt. Een toename van de vraag zal niet direct leiden tot aanbodtoevoeging.

**Vrijesectorhuur**

Woningen met een huurprijs boven de liberalisatiegrens. Dit is het enige deel van de woningmarkt waar geen sprake is van een vorm van subsidiëring zoals huurtoeslag of fiscale aftrek van kapitaallasten.

**Woonlasten**

Woonlasten zijn alle aan het wonen verbonden kosten voor een huishouden. De woonlasten kunnen bestaan uit de hypotheeklasten of huurlasten en de bijkomende woonlasten, waaronder energiekosten, belastingen en heffingen, verzekeringen en het eigenwoningforfait (in geval van een koopwoning).

**Woonrijp maken**

De werkzaamheden aan het openbaar gebied nadat de onroerende zaken gerealiseerd zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de aanleg van de definitieve bestrating, openbare verlichting, groen, etc.

**Zelfrealisatiebeginsel**

Hij of zij die de grond verwerft, verwerft ook het bouwrecht volgens het gestelde in het bestemmingsplan.



## BIJLAGE 1 LIJST VAN GESPREKSPARTNERS OPENBARE GESPREKKEN

|                                                    |                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aalbers, M.B.                                      | onderzoeker hypotheekmarkt aan de Universiteit van Amsterdam en startend universitair hoofddocent aan de Katholieke Universiteit Leuven                                                             |
| Arnoldussen, E.                                    | zelfstandig adviseur, voormalig directeur van het Grondbedrijf in Amsterdam en van het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf                                                                       |
| Baars, M.A. van                                    | Beleidsmedewerker bij de Wonen en Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken, betrokken bij de woningbouwafspraken die in het verleden zijn gemaakt                                      |
| Bassie, P.                                         | specialist woningbouw, stedelijke vernieuwing en wonen bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten                                                                                                  |
| Beek, J.W. van<br>Beek, W. van de                  | directeur van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting manager Strategie, Beleid en Internationale zaken bij de Autoriteit Financiële Markten                                                         |
| Bertholet, J.C.N.<br>Boelens, L.                   | directeur en oprichter van De Grondmakelaar voormalig buitengewoon hoogleraar aan de Universiteit Utrecht en thans hoogleraar aan de Universiteit Gent op het gebied van planning en mobiliteit.    |
| Boelhouwer, P.J.                                   | hoogleraar huisvestingssystemen (ook internationale vergelijking) aan de TU Delft en voorzitter van het European Network for Housing Research                                                       |
| Boer, R. de                                        | beleidsadviseur Wmo bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten                                                                                                                                     |
| Boerefijn, P.                                      | directeur van landelijke woningcorporatie Habion, gespecialiseerd in ouderenhuisvesting                                                                                                             |
| Bovenberg, A.L.<br>Brinkman, L.C.<br>Buitelaar, E. | hoogleraar Economie aan de Universiteit van Tilburg voorzitter van Bouwend Nederland programmaleider van het Planbureau voor de Leefomgeving en onderzoeker bij de Amsterdam School of Real Estate  |
| Combée, B.<br>Conijn, J.                           | directeur van de Consumentenbond bijzonder hoogleraar (koop)woningmarkt aan de Universiteit van Amsterdam en verbonden aan de Amsterdam School of Real Estate, daarnaast werkzaam bij Ortec Finance |
| Deutekom, A.S.M.                                   | directeur-bestuurder van woningcorporatie Goedestede te Almere en daarnaast lid van het algemeen bestuur van Aedes, de brancheorganisatie van woningcorporaties                                     |
| Doude van<br>Troostwijk, L.L.                      | lid Adviescollege Toetsing Regeldruk Actal                                                                                                                                                          |
| Dritty, A.<br>Duijn, J. van                        | wethouder van de gemeente Landgraaf voormalig Robeco-topman, verantwoordelijk voor de beleggingen, auteur van «de Schuldenberg»                                                                     |
| Elsinga, M.                                        | hoogleraar housing institutions and governance aan de TU Delft                                                                                                                                      |
| Ewijk, C. van                                      | hoogleraar macro-economie aan de Universiteit van Amsterdam, en onderdirecteur bij het Centraal Planbureau                                                                                          |

|                         |                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fackeldey, J.A.         | wethouder van de gemeente Lelystad en daarnaast voorzitter van de fysieke pijler van het stedennetwerk G32                                                                                                                                |
| Feitsma, E.A.           | beleidsadviseur leennormen bij de Nederlandse Vereniging van Banken                                                                                                                                                                       |
| Fokkema, J.             | directeur van de Neprom, Vereniging Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen en eerder werkzaam bij de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting                                                                                     |
| Francke, M.K.           | hoogleraar vastgoedwaardering aan de Universiteit van Amsterdam en hoofd vastgoedonderzoek bij Ortec Finance                                                                                                                              |
| Genne, F. van           | tot 1 januari 2013 lector vastgoed aan de Hanze Hogeschool en daarvoor werkzaam als projectontwikkelaar                                                                                                                                   |
| Goetgeluk, R.W.         | geograaf, onderzoeker bij ABF Research B.V. te Delft                                                                                                                                                                                      |
| Harmens, D.P.           | directeur bij Aqua Bouwgroep, onderdeel van de Van Wijnen Groep, een landelijk opererende bouwer                                                                                                                                          |
| Have, F. ten            | partner Deloitte, adviseur op gebied van grondbeleid, grondzaken en gebiedsontwikkeling                                                                                                                                                   |
| Hebbink, G.E.           | senior beleidsmedewerker bij de Nederlandsche Bank, divisie Economisch Beleid en Onderzoek                                                                                                                                                |
| Heeren, T.              | adviseur ruimtelijke ontwikkeling bij het Interprovinciaal Overleg                                                                                                                                                                        |
| Heidema, A.P.           | voorzitter van de VNG-commissie Ruimte en Wonen en daarnaast burgemeester van de gemeente Deventer, eerder werkzaam bij de Rijksplanologische dienst en daar meegewerkt aan de Vierde Nota en Vierde Nota extra met de Vinex-bouwlocaties |
| Heijden, H.M.H. van der | senior onderzoeker woningmarkt, waaronder woningprijzen, bij het Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft                                                                                                                                  |
| Hillebrand, J.H.A.      | projectleider bij het InnovatieNetwerk (publiek netwerk)                                                                                                                                                                                  |
| Hoek, T.H. van          | directeur Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) en werkzaam geweest bij het Centraal Planbureau                                                                                                                                         |
| Hordijk, A.C.           | parttimedirecteur van de Raad voor Onroerende Zaken en daar een tijd lang verantwoordelijk geweest voor de Vastgoedindex in Nederland daarnaast hoogleraar Taxatieleer aan de Universiteit van Tilburg                                    |
| Hukker, G.W.            | algemeen voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Makelaars                                                                                                                                                                           |
| Joode, G. de            | beleidsadviseur woningbehoefteramingen bij de Wonen en Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken                                                                                                                              |
| Joosten, J.P.T.M.       | marktonderzoeker bij het Bouwfonds en lid Commissie Woningmarkt van NEPROM, vereniging van Nederlandse Projectontwikkelings Maatschappijen                                                                                                |
| Jurgens, W.L.           | afdelingshoofd stedelijke vernieuwing en woningbouw bij de Wonen en Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken                                                                                                                 |
| Kam, G.R.W. de          | voormalig hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen, leerstoel maatschappelijk ondernemen met grond en locaties                                                                                                                     |
| Kastein, M.             | directeur De Regie BV, adviesbureau gespecialiseerd in particulier opdrachtgeverschap                                                                                                                                                     |

|                                |                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kets, J.H.                     | directeur Smit's Bouwbedrijf Beverwijk, een ontwikkelde woningbouwer in de Randstad en regiobestuurder van Bouwend Nederland                                                                                    |
| Klaassen, J.                   | werkzaam bij Lincubator, een initiatief dat voor een jaar is opgericht door vijf grote aannemers en vijf grote woningcorporaties om baanbrekende verdienmodellen te bedenken voor de woningen voor de bouwmarkt |
| Klein Poelhuis, H.             | voorzitter van de koepelorganisatie Aannemersfederatie Nederland Bouw & Infra                                                                                                                                   |
| Korthals Altes, W.             | hoogleraar grondbeleid aan de TU Delft                                                                                                                                                                          |
| Leeuwen, G.J. van              | senior adviseur Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland                                                                                                                                                    |
| Leuvensteijn, M. van           | senior beleidsadviseur bij de Algemene Pensioen Groep en daarvoor wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau                                                                                       |
| Litjens, L.                    | wethouder van de gemeente Horst aan de Maas                                                                                                                                                                     |
| Meijs, P. van der              | directievoorzitter bij De Hypotheker                                                                                                                                                                            |
| Middelkoop, G.                 | Docent planologie aan de Universiteit van Amsterdam en daar ook verbonden aan de Amsterdam School of Real Estate                                                                                                |
| Moerkerken, J.W.M.             | mede-eigenaar van een bouwkostenbureau en een softwarebedrijf dat daarvoor software ontwikkelt, voormalig medewerker woningbouw bij de gemeente Amsterdam                                                       |
| Molenaar, J.B.J.M.             | hoofd financieren (o.a. hypotheek) bij Rabobank Nederland en voorzitter van de werkgroep Hypotheken van de Nederlandse Vereniging van Banken                                                                    |
| Mulder, R.J.                   | algemeen directeur van de Vereniging Eigen Huis                                                                                                                                                                 |
| Mulligen, P.H. van             | hoofdeconoom van het Centraal Bureau voor de Statistiek                                                                                                                                                         |
| Neuteboom, P.                  | onderzoeker en docent vastgoed- en hypotheekmarkten aan de Erasmus Universiteit Rotterdam                                                                                                                       |
| Nieman, H.M.                   | vertegenwoordiger van NLingenieurs en daarnaast directeur van een ingenieursbureau                                                                                                                              |
| Noordegraaf, M.C.              | vertegenwoordiger van het IPO en het Vakberaad Gemeentefinanciën, een overlegorgaan van alle toezichthouders; zelf toezichthouder bij de provincie Noord-Brabant                                                |
| Paardekooper, V.               | beleidsadviseur Centraal Fonds Volkshuisvesting                                                                                                                                                                 |
| Paping, R.                     | directeur van de Nederlandse Woonbond                                                                                                                                                                           |
| Pas, L.P.M. van de             | eigenaar van Woningmarkt cijfers (op gemeenteniveau) en publicist over prijsvorming op de woningmarkt                                                                                                           |
| Ploeg, J.O. van der            | directeur bij de branchevereniging VBO Makelaar                                                                                                                                                                 |
| Poelgeest, M. van              | wethouder van de gemeente Amsterdam                                                                                                                                                                             |
| Poulus, C.                     | directeur ABF Research B.V. te Delft                                                                                                                                                                            |
| Priemus, H.                    | emeritus hoogleraar Woningmarkt aan de TU Delft                                                                                                                                                                 |
| Rechters van Hemert, J.E.L. de | kostendeskundige bij het Nederlands Bouwkosten Instituut                                                                                                                                                        |

|                                                            |                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Rietdijk, N.                                               | directeur van de Nederlandse Vereniging van Ontwikkelaars en Bouwondernemingen en daarvoor werkzaam bij het Algemeen Verbond van Bouwbedrijven (nu Bouwend Nederland)                          |
| Salzmann, M.A.<br>Schenk, W.H.                             | directeur Strategie en Beleid van het Kadaster<br>voorzitter van de Bond van Nederlandse Architecten en daarnaast architectendirecteur bij bureau De ZwarteHond                                |
| Schiffer, K.J.R.                                           | algemeen directeur van de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)                                                                                                                         |
| Schilder, F.P.W.                                           | woningmarktonderzoeker, met name hypotheekmarkt bij de Amsterdam School of Real Estate                                                                                                         |
| Scholten, N.P.M.                                           | expert Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw en destijds schrijver van het eerste Bouwbesluit                                                                                            |
| Schoot, R. van der                                         | directeur van de Stichting Landelijk Nieuwbouw Portaal, initiatief van een grote groep projectontwikkelaars                                                                                    |
| Spit, T.J.M.<br>Verkerk, R.                                | hoogleraar planologie aan de Universiteit van Utrecht<br>directeur van Janssen de Jong Projectontwikkeling B.V. en daarnaast lid van de commissie Woningmarkt van de NEPROM                    |
| Visser, A.L.H.                                             | algemeen directeur van het Platform 31, de fusieorganisatie van Nirov, Nicis Institute, KEI en SEV, vml.<br>algemeen directeur van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam                          |
| Vries, P. de                                               | woningmarkteconoom bij het onderzoeksbureau van de Rabobank                                                                                                                                    |
| Vrolijk, M.H.                                              | senior onderzoeker bij het Economisch Instituut voor de Bouw                                                                                                                                   |
| Walrecht, J.                                               | eigenaar bureau Bouwen In Eigen Beheer dat zich richt op Collectief Particulier Opdrachtgeverschap                                                                                             |
| Warnaar, M.F.                                              | senior onderzoeker bij het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting                                                                                                                         |
| Westerhout-van<br>Kimmenade,<br>E.W.M.T.<br>Zwietering, T. | vertegenwoordiger van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants en daarnaast accountant van een groot aantal gemeenten in Zuid-Holland<br>programmadirecteur wijken, gemeente Den Haag |



## BIJLAGE 2 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

De tijdelijke commissie Huizenprijzen is op woensdag 5 april 2012 geïnstalleerd. Vanwege vervroegde verkiezingen voor de Tweede Kamer, heeft het parlementair onderzoek Huizenprijzen enkele maanden vertraging opgelopen.

### **Samenstelling commissie**

De leden van de commissie zijn door de betreffende fracties voorgedragen. Tijdens de constituerende vergadering van de commissie op 5 april 2012 heeft de commissie het lid Verhoeven tot voorzitter gekozen. De commissie bestond op dat moment uit de volgende leden:

- de heer K. Verhoeven (D66), voorzitter
- de heer B.J. van Bochove (CDA)
- de heer V.A. Groot (PvdA)
- de heer J. Houwers (VVD)
- de heer E. Lucassen (PVV)

Als gevolg van de verkiezingen is de samenstelling van de tijdelijke commissie Huizenprijzen na donderdag 20 september 2012 gewijzigd. Ten tijde van de aanbidding van dit rapport bestaat de commissie uit de volgende leden:

- de heer K. Verhoeven (D66), voorzitter
- mevrouw B.G. de Boer (VVD)
- de heer V.A. Groot (PvdA)
- de heer R.W. Knops (CDA)

### **Samenstelling van de staf**

De staf van de commissie bestaat uit ambtenaren van de Tweede Kamer. De samenstelling van de staf is als volgt:

- de heer M.J. van der Leeden, griffier
- de heer J. Thomassen, adjunct-griffier
- de heer M.J.H. Balster, onderzoekscoördinator
- de heer R.A. Noordsij, senior stafmedewerker (tot 15-1-2013)
- mevrouw L.K. Middelhoven, senior stafmedewerker (vanaf 15-1-2013)
- mevrouw B.C.M. van Leeuwen, stafmedewerker
- de heer A. Kruijt, informatiespecialist
- mevrouw A. van Tienhoven, informatiespecialist
- mevrouw H. Oomes, senior voorlichter
- mevrouw F.M.D. Schreurs, communicatieadviseur
- mevrouw M. Rotermundt, commissieassistent

Het team is daarnaast op verschillende momenten ondersteund door:

- mevrouw M.E. Vennevertloo, adjunct medewerker Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven
- mevrouw M. Harpe, medewerker Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven
- de heer F.P.J. Wagemans, adjunct medewerker Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven
- de heer K.B. Hans, communicatieadviseur
- de heer P.A. van der Kraan, communicatieadviseur
- de heer F. Slabbekoorn, hoofd inkoop
- mevrouw H. Tulner, senior inkoper
- de Dienst Verslag en Redactie
- de Bodedienst
- de Griffie plenair

### Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak is vooraf vastgelegd in het onderzoeksvoorstel (Kamerstuk 33 194, nr. 1). De onderzoeksvragen zijn als volgt:

- 1) Hoe is de kostenopbouw van nieuwbouwwoningen? Hoe verhoudt de kostprijs zich tot de prijs die de burger/eindgebruiker betaalt?
- 2) Welke marktfactoren en -actoren zijn van invloed op de prijs van woningen (nieuwbouw en bestaande bouw) en wat is het relatieve gewicht van deze factoren en actoren op de huizenprijs?
- 3) Welke overheidsfactoren en -actoren zijn van invloed op de prijs van woningen (nieuwbouw en bestaande bouw) en wat is het relatieve gewicht van deze factoren en actoren op de huizenprijs?
- 4) In hoeverre ontbreekt op dit moment kennis over de kosten- en prijsvorming op de woningmarkt en op welke wijze zou deze kennis in de nabije toekomst kunnen worden verkregen (welke onderzoeksagenda vloeit daar uit voort)?
- 5) Hoe oordelen de belangrijkste spelers op de woningmarkt over de geconstateerde significante invloeden op de huizenprijs?
- 6) Hoe en door wie kunnen belemmerende factoren voor «goede» prijsvorming worden aangepakt?

Hieronder wordt het verloop van het onderzoek beschreven.

### Fase 1 – Meta-analyse van bestaand onderzoek

Na een Europese aanbesteding is de combinatie RIGO Research en Advies bv en Brink Management en Advies bv de opdracht verleend om een meta-analyse uit te voeren naar literatuur over prijs- en kostenontwikkelingen op de woningmarkt in de periode 1995 tot heden. Het uitgevoerde onderzoek is begeleid door een wetenschappelijke klankbordgroep bestaande uit drie leden:

- prof. dr. D. Brounen (Tilburg University);
- prof. dr. ir. Gruis (TU Delft);
- prof. mr. W.C.T.F. de Zeeuw (TU Delft).

De metastudie is in drie producten tot stand gekomen:

- Allereerst is een bronnenverkenning opgesteld, waarbij in beeld is gebracht welke bronnen zouden worden gebruikt voor de meta-analyse. Dit bronnenoverzicht is wetenschappelijk getoetst en aangevuld door de wetenschappelijke klankbordgroep.
- Een tussenrapportage is besproken met de leden van de commissie en de leden van de wetenschappelijke klankbordgroep
- Een eindrapportage werd opgesteld, waarbij de onderzoekers de verslagen van de deskundigenbijeenkomsten die de commissie heeft gehouden, hebben verwerkt in de definitieve versie. De eindversie is besproken met de leden van de commissie en de leden van de wetenschappelijke klankbordgroep

De onderzoekers is gevraagd om bij eventuele kennislacunes met voorstellen te komen voor verdiepend onderzoek. Doel van een dergelijk onderzoek is het brede beeld van factoren en actoren die prijzen en kosten beïnvloeden op de woningmarkt, verder te completeren. Uit een aantal voorstellen zijn twee onderwerpen geselecteerd die voor verdiepend onderzoek in aanmerking zijn gekomen: grondproductiekosten en bouwkosten.

De centrale vraag in het verdiepingsonderzoek grondproductiekosten is:

*In welke mate zijn in de periode vanaf 1980 de grondprijsverhogingen beïnvloed door hogere grondproductiekosten als gevolg van locatiespecifieke kenmerken, hogere kwaliteitseisen en strengere (milieu)regelgeving met betrekking tot locatieontwikkeling?*

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van vijf deelvragen:

- 1) Welke locatiespecifieke effecten in de uitgangssituatie (voorafgaand aan de planontwikkeling) zijn van invloed op de grondproductiekosten?
- 2) Welke kwaliteitsaspecten met betrekking tot de planontwikkeling zelf (beoogde eindbeeld) zijn van invloed op de grondproductiekosten?
- 3) Welke aspecten met betrekking tot regelgeving zijn van invloed op de grondproductiekosten?
- 4) Wat is het onderlinge relatieve gewicht van de in de voorgaande deelvragen geïdentificeerde factoren op de ontwikkeling van de grondproductiekosten?
- 5) In welke mate zijn de grondproductiekosten gesubsidieerd door de overheid met als doel om opwaartse druk op de grondprijzen te voorkomen?

De centrale vraag in het verdiepingsonderzoek bouwkosten is:

*In hoeverre is, in de periode 1990 tot 2012, de toename van de bouwkosten ten gevolge van veranderende regelgeving én de toegenomen kwaliteitsbehoefte bij woonconsumenten en eigenaren een verklaring voor de prijsontwikkeling van woningen?*

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van drie deelvragen:

- 1) Welke veranderingen zijn er in de periode 1990 tot 2012 opgetreden in de regelgeving die van invloed is op de bouwkosten van woningen en welk effect hebben deze veranderingen gehad op die bouwkosten?
- 2) Is er naast het toenemende eiseniveau vanuit de regelgeving, sprake van een toename van de kwaliteit van woningen ten gevolge van eisen vanuit woonconsumenten en eigenaren en welk effect heeft deze veranderde kwaliteitsbehoefte gehad op de bouwkosten?
- 3) In hoeverre is de ontwikkeling van de bouwkosten ten gevolge van de kwaliteitstoename van woningen een verklaring voor de prijsontwikkeling van die woningen?

De beide verdiepingsonderzoeken kwamen in twee producten tot stand:

- Tussenrapportage die is besproken met de leden van de commissie en met de wetenschappelijke klankbordgroep
- Eindrapportage die is besproken met de commissie

De meta-analyse en de twee verdiepingsonderzoeken worden gelijk met het rapport van de tijdelijke commissie Huizenprijzen gepubliceerd. Voor een uitvoerige methodologische verantwoording van deze drie onderzoeken wordt naar de betreffende onderzoeken verwezen. Deze rapporten liggen ter inzage bij de balie van het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer en zijn als bijlage bij de aanbiedingsbrief gevoegd.

De commissie heeft tegelijkertijd het Centraal Planbureau (CPB), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzocht om recente inzichten en informatiebronnen met de commissie te delen. Het CPB kon aan het verzoek geen gehoor geven, maar leverde uiteindelijk wel een bijdrage aan de deskundigenbijeenkomsten die de commissie hield. Het PBL heeft een overzichtspaper

geschreven op basis van het verrichte eigen onderzoek de afgelopen jaren. Ook dit paper ligt ter inzage bij de balie van het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer en is als bijlage bij de aanbiedingsbrief gevoegd. Het CBS heeft de staf van de commissie en de onderzoekers van RIGO en Brink voorzien van noodzakelijke data bij het onderzoek.

## **Fase 2 – Toetsing voorlopige inzichten aan experts en belangenorganisaties**

### *Openbare deskundigenbijeenkomsten*

In de tweede fase zijn de opgedane inzichten getoetst aan de inzichten van deskundigen (onderzoeksvraag 4). In verschillende deskundigenbijeenkomsten is gesproken over prijsvorming en kostenontwikkeling op de woningmarkt. Er zijn, over vier dagen verdeeld, tien gesprekken met 39 deskundigen gevoerd:

|                              |                                                                                           |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vrijdag<br>11 januari 2013   | gespreksblokken: financiering, aanbod, bouwkosten                                         |
| Maandag<br>14 januari 2013   | gespreksblokken: grondkosten, prijsvorming en woningmarkt algemeen                        |
| Woensdag<br>13 februari 2013 | gespreksblokken extra bijeenkomst: financiering, aanbod/corporaties, woningmarkt algemeen |
| Woensdag<br>6 maart 2013     | gespreksblok: ramingen                                                                    |

Stenografische verslagen van de gesprekken zijn opgenomen in de bijlage van dit onderzoek (Kamerstuk 33 194, nr. 5)

### *Openbare rondetafelgesprekken*

Vervolgens zijn de inzichten uit de literatuur en van de gehoorde deskundigen getoetst aan de beleving en ervaring van diverse partijen en organisaties op de woningmarkt. In de vorm van (openbare) rondetafelgesprekken, kwamen diverse partijen aan bod die hun licht lieten schijnen over de kostenontwikkeling en prijsvorming op de woningmarkt. Er zijn over twee dagen verdeeld tien gesprekken met 44 praktijkdeskundigen gevoerd:

|                             |                                                                                                                                                 |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Maandag<br>28 januari 2013  | gespreksblokken: vraag – financiering (hypotheekverstrekking en consumentengedrag) en woningaanbod (vraag en aanbod, bouwproductie, ramingen)   |
| Vrijdag<br>15 februari 2013 | gespreksblokken: grondprijzen (hoe zit het en rol gemeenten) en bouwkosten (inzicht in bouwkosten, bouwkosten in de praktijk, goedkoper bouwen) |

Stenografische verslagen van de gesprekken zijn opgenomen in de bijlage van dit onderzoek (Kamerstuk 33 194, nr. 6)

### *Informatieverzoeken aan kabinet*

De commissie heeft naast het voeren van openbare gesprekken op een aantal onderdelen aanvullende informatie gevraagd aan de minister van Economische Zaken en de NMa, de minister van Financiën en de minister voor Wonen en Rijksdienst, te weten:

- Financiering: de wijze waarop het Rijk sinds 1990 heeft gewaarschuwd voor de toenemende omvang en veranderende aard van de nationale hypotheekschuld, alsmede de macro-economische gevolgen en risico's en de mogelijke gevolgen voor de woningmarkt die dit met zich meebrengt (zie bijlage (Kamerstuk 33 194, nr. 4) voor het complete informatieverzoek en de reactie van het kabinet).
- Ramingen: de rol die het Rijk heeft gespeeld ten aanzien van aanbodontwikkelingen op de woningmarkt en de wijze waarop het kabinet zich sinds begin jaren negentig op de hoogte heeft laten stellen van de ontwikkeling van de woningbehoefte, de manier waarop de ramingen tot stand kwamen en of het kabinet aanleiding zag om sturend op te treden ten aanzien van de voorraadontwikkeling (zie kamerstuk 33 194, nr. 4) voor het complete informatieverzoek en de reactie van het kabinet).
- Concurrentie: de aspecten van mededinging ten aanzien van het realiseren van bouwprojecten voor nieuwbouwwoningen in het algemeen, en de toepassing en uitwerking van de residuele grondprijs-systeem in het bijzonder (zie kamerstuk 33 194, nr. 4) voor het complete informatieverzoek en de reactie van het kabinet).

### *Werkbezoeken*

Hoewel eerder beoogd, heeft de commissie in de tweede fase van het onderzoek drie werkbezoeken afgelegd. Verslagen van deze werkbezoeken zijn opgenomen in de bijlage van dit onderzoek (Kamerstuk 33 194, nr. 7):

1. Almere op 26 november 2012 over particulier opdrachtgeverschap;
2. Utrecht, Leidsche Rijn op 11 februari 2013 over bouwen op Vinex-locatie;
3. Parkstad Limburg op 4 maart 2013 over krimpgebieden.

### **Fase 3 – Rapportagefase**

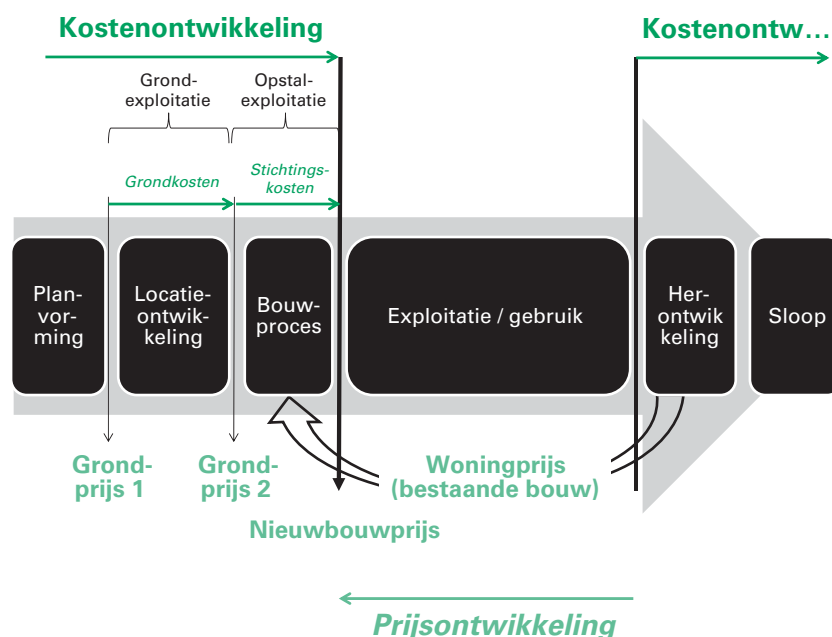
In de laatste maanden van het onderzoek heeft de commissie haar bevindingen op papier gezet. In haar rapport beschrijft de commissie de gehele woningmarkt: zowel de vraagkant als de aanbodkant van koopwoningen en de relatie met de huurmarkt. In een epiloog wordt teruggekeken op het onderzoek en wordt ingegaan op de toekomstige uitdagingen. De commissie formuleert in haar rapport achttien hoofdconclusies en komt met negentien aanbevelingen.

De belangrijkste bevindingen zijn eveneens vervat in een publieksversie van het rapport, die wordt aangeboden via de website [www.huizenprijzen.tweedekamer.nl](http://www.huizenprijzen.tweedekamer.nl). Hier zijn ook verwijzingen opgenomen naar het volledige rapport en alle bijlagen.

### **Fase 4 – Debatfase**

Het rapport wordt aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en daarna in handen gesteld van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst (WR). De commissie WR besluit op welke wijze ze het rapport zal gaan behandelen. Het is aan deze commissie om te besluiten of er een plenair debat komt tussen de Kamer en de tijdelijk commissie Huizenprijzen en of het kabinet om een reactie op het eindrapport (conclusies en aanbevelingen) wordt gevraagd.

## BIJLAGE 3 WONINGBOUWPRODUCTIE IN NEDERLAND



Een woningbouwproject bestaat uit drie fasen: planvorming, locatieontwikkeling en de daadwerkelijke bouw. Bij een project zijn verschillende partijen betrokken. Een gemeente of projectontwikkelaar koopt vaak de grond en betaalt de planningskosten en neemt daarmee de rol van voorfinancierder op zich. De projectontwikkelaar, woningcorporatie of belegger draagt het risico dat de financiering van het gehele project rond komt en loopt het risico op de verkoop van het huis. Tijdens elke fase is een andere partij eindverantwoordelijk voor de goede afronding. Zo is de gemeente eindverantwoordelijk voor grondexploitatie en is de projectontwikkelaar en/of aannemer verantwoordelijk voor de bouw.<sup>138</sup> De uiteindelijke winst van het bouwproject is het verschil tussen de verkoopprijs en de totale kosten.

### Fase I – Planvorming

Zowel publieke als private partijen nemen het initiatief om woningen te bouwen. Maar alleen de overheid beslist waar gebouwd mag worden. Bij het bepalen van de bestemming van de grond maakt de gemeente een afweging tussen landbouw, landschap, natuur en wonen. Op basis van deze afwegingen en soms aanvullend onderzoek naar de woonbehoeften van mensen legt de gemeente de bestemming vast in een structuurvisie of bestemmingsplan.

Wanneer een private partij bouwplannen heeft, beoordeelt de gemeente of de plannen passen in de gemeentelijke visie. Op het moment dat een bestemming vastligt, is dat nauwelijks meer terug te draaien. Mede daarom duurt de planvorming vijf tot acht jaar: de gemeente weegt de belangen van alle partijen tegen elkaar af.

Voor marktpartijen is het interessant om grond te kopen. Op het moment dat de bestemming van de grond verandert in «bouwgrond» dan stijgt de grond in waarde. Daarnaast heeft de grondeigenaar vanwege de zelfrealisatie het recht om te bouwen. In het geval dat de grondbe-

<sup>138</sup> De Wildt, Keers, Hermans & Van 't Hof (2013), p. 45

stemming wijzigt, wordt de grond vijf tot tien keer zoveel waard. Als een gemeente besluit dat landbouwgrond in aanmerking komt voor mogelijke toekomstige bebouwing, dan gaat de grondprijs vijf tot tien keer over de kop. Grond die al bebouwd is (bijvoorbeeld met kassen) is duurder in verband met compensatie van bedrijfsverplaatsing.

#### *Fase II – Locatie-ontwikkeling*

Tijdens de locatie-ontwikkeling maakt de gemeente de grond geschikt voor bebouwing en bewoning. De eerste stap hierbij is de grond bouwrijp maken door eventuele bebouwing te slopen, de locatie op te hogen en bouwwegen aan te leggen.<sup>139</sup> Gemeenten kiezen de laatste tijd steeds vaker voor het vervangen van oude woningen door nieuwbouw. Hier wordt het bouwrijp maken van grond lastiger en duurder omdat de oude woningen gesloopt moeten worden en de grond soms moet worden schoongemaakt. Deze projecten zijn erg complex: niet alleen zijn er veel belanghebbenden die inspraak hebben, ook is het duurder, waardoor de financiële risico's erg groot zijn. Om de grond woonrijp te maken, worden daarna de riolering, de nutsaansluitingen, infrastructuur, water en groen aangelegd.<sup>140</sup> De gemeente verkoopt de grond vervolgens aan een projectontwikkelaar, aannemer, woningcorporatie of particulier opdrachtgever.

#### *Fase III – De opstalexploitatie (bouw)*

Er zijn verschillende partijen die opdracht kunnen geven voor woningbouw en allemaal hebben ze andere belangen. Zo streeft een woningcorporatie naar betaalbare woningen en leefbare wijken, beleggers en projectontwikkelaars willen een hoog rendement en particulieren willen hun woonwensen vervullen.

Afhankelijk van de omvang en aard van het project zijn bij de bouw meerdere partijen betrokken.

Een normaal bouwproject kent zes fasen: initiatief, definitie, ontwerp, voorbereiding, realisatie en nazorg.<sup>141</sup>

Voordat de bouw start, hebben ontwerpers, architecten, raadgevend ingenieurs en adviseurs een rol. Zij zorgen niet alleen voor het ontwerp en de functionaliteit van de woning maar zorgen er ook voor dat aan alle regelgeving en eisen voor de omgevingsvergunning van de gemeente wordt voldaan.<sup>142</sup>

Alle kosten samen leiden tot een vrij op naam-prijs (VON). Dit is de prijs die de consument betaalt. Daarbovenop komen nog onder andere makelaars- en notariskosten. De eindafrekening die de consument krijgt, is vaak niet gespecificeerd naar plan-, grond- en bouwkosten. Hierdoor is het onduidelijk wat de kosten van de drie fasen zijn. In de standaardcontracten die de koper van een nieuwbouwwoning tekent, komt het begrip «bijkomende kosten» niet voor. Deze kosten, die bestaan uit onder andere honoraria architect, aansluitkosten, leges, verkoopkosten en kosten/winst ontwikkelaar worden onder het kopje «grondkosten» opgenomen. De opgepluste grondkosten kunnen daardoor meer dan de helft van de VON-prijs beslaan.<sup>143</sup>

<sup>139</sup> Ibid., p.52–56 voor volledig kostenoverzicht grondexploitatie.

<sup>140</sup> Ibid, p. 44

<sup>141</sup> Ibid., p. 41

<sup>142</sup> Ibid., p.57–60 voor overzicht opstalexploitatiekosten

<sup>143</sup> (Besloten) presentatie van de heer Eggers, 18 februari 2013

Vergaderjaar 2012–2013

**33 194**

**Parlementair onderzoek «Huizenprijzen»**

**Nr. 4**

**CORRESPONDENTIE MET HET KABINET**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST**

Den Haag, 21 februari 2013

*Antwoorden van de minister voor Wonen en Rijksdienst op vragen van de tijdelijke commissie Huizenprijzen (ingezonden op 23 januari 2013) over financiering (de wijze waarop de het Rijk sinds 1990 heeft gewaarschuwd voor de toenemende omvang en veranderende aard van de nationale hypotheekschuld, alsmede de macro-economische gevolgen en risico's en de mogelijke gevolgen voor de woningmarkt die dit met zich meebrengt) en ramingen van woonbehoefte (de rol die het Rijk heeft gespeeld ten aanzien van aanbodontwikkelingen op de woningmarkt en de wijze waarop het kabinet zich sinds begin jaren negentig op de hoogte heeft laten stellen van de ontwikkeling van de woningbehoefte, de manier waarop de ramingen tot stand kwamen en of het kabinet aanleiding zag om sturend op te treden ten aanzien van de voorraadontwikkeling).*

Bij brief van 23 januari jl. heeft u aan mij en de minister van Financiën twee vragen gesteld.

Ten eerste heeft u gevraagd op welke wijze het Rijk sinds 1990 is gewaarschuwd (in nationaal en internationaal verband) voor de toenemende omvang en veranderende aard van de nationale hypotheekschuld, alsmede de macro-economische gevolgen en risico's en de mogelijke gevolgen voor de woningmarkt die dit met zich meebrengt. Graag verneemt de commissie tevens op welke wijze en vanuit welke motieven hierop door DNB en het kabinet is gereageerd.

Ten tweede vraagt u naar de rol die het Rijk heeft gespeeld ten aanzien van aanbodontwikkelingen op de woningmarkt en op welke wijze het kabinet zich sinds begin jaren negentig op de hoogte heeft laten stellen van de ontwikkeling van de woningbehoefte.

Hieronder ga ik op hoofdlijnen – mede namens de minister van Financiën – in op uw vragen.

Met name in de tweede helft van de jaren negentig zijn de huizenprijzen zeer sterk gestegen. Dit was aanleiding tot diverse analyses, waaronder het rapport «Het bancaire hypotheekbedrijf onder de loep» van DNB. De Minister van Financiën heeft op 8 maart 2000 een reactie van het kabinet naar de Kamer gestuurd<sup>1</sup>, waarin hij ingaat op de door DNB gedane aanbevelingen. De aanbevelingen pasten vaak in lopende trajecten, waaronder een toegenomen aandacht voor de positie van de intermediair in de hypotheekverstrekking. Tijdens de behandeling van de Wet Inkomstenbelasting 2001 bestond tussen het toenmalige kabinet en de Kamer brede overeenstemming over het plaatsen van de eigen woning in box 1, en daarmee het handhaven van de hypotheekrenteaftrek (dit onderdeel van het wetsvoorstel kon blijkens het verslag in de Kamer vrijwel direct op de steun van vier partijen rekenen die tezamen 126 zetels hadden).<sup>2</sup> Wel werd de hypotheekrenteaftrek beperkt tot dertig jaar en gold deze vanaf 1 januari 2001 alleen voor de eerste eigen woning.

Gedurende deze eeuw is de aandacht voor de hypotheekschulden verder toegenomen, zeker sinds het uitbreken van de kredietcrisis. Ook DNB heeft in haar jaarverslagen sinds 1999 kritische opmerkingen geplaatst over de stijgende hypotheekschulden en huizenprijzen. In toenemende mate werd in analyses aandacht besteed aan de fiscale behandeling van de eigen woning. In reactie zijn in het beleid diverse stappen gezet om de groei van de hypotheekschulden tegen te gaan. Per 1 januari 2004 is de bijleenregeling van kracht geworden. Vanaf 1 januari 2005 geldt de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld.<sup>3</sup>

Belangrijke analyses van de laatste jaren bevelen een complete hervorming van de woningmarkt aan. Gedacht kan worden aan de analyses van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER, de Vrom-Raad, de Koninklijke Vereniging voor de Staaathuishoudkunde, de brede heroverweging wonen en het Centraal Planbureau. Ook internationale organisaties als het IMF en de Europese Commissie doen aanbevelingen om de woningmarkt te hervormen. De rode lijn van deze adviezen is op de huurmarkt een meer marktconforme prijsbepaling en op de koopmarkt een afbouw van de fiscale stimulering van hypotheekschulden en van de overdrachtsbelasting. Over veel van deze adviezen is van gedachten gewisseld tussen kabinet en Kamer, in plenaire debatten alsmede in het bijzonder in overleggen met de commissies voor wonen en Financiën.

Om de risico's van hoge hypotheekschulden te beperken, zijn belangrijke stappen gezet in 2011, toen de nieuwe gedragscode hypothecaire financiering van kracht is geworden. De gedragscode maximeert het aflossingsvrije gedeelte op 50% van de waarde van de woning. De Loan-to-Value ratio (LTV, bepalend voor de omvang van de hypotheek ten opzichte van huiswaarde) werd beperkt tot 104% van de marktwaarde van de woning plus de overdrachtsbelasting. De verlaging van de overdrachtsbelasting tot 2% draagt eveneens bij aan lagere financiële risico's en een beter functionerende woningmarkt.

Met het Begrotingsakkoord en Regeerakkoord is een historische hervorming van de woningmarkt bereikt. Als gevolg wordt de annuïtaire hypotheekvorm naar verwachting weer het standaardproduct, net als dat

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 IXB, nr. 26.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 727, nr. 6.

<sup>3</sup> Voor een precieze beschrijving van maatregelen die zijn genomen in de afgelopen jaren wordt verwezen naar de Kabinetsreactie op de motie Kuiper.

het geval was voordat in de jaren negentig de financiële constructies werden geïntroduceerd die gericht waren op de maximering van het fiscale voordeel. De Loan-to-Value ratio wordt in stappen van 1% per jaar teruggebracht tot 100%, wat Nederland wat meer in lijn brengt met andere Europese landen die vaak ratio's beneden 100% kennen. De verlaging van de overdrachtsbelasting tot 2% is bekrachtigd. In het Regeerakkoord is verder opgenomen dat het maximale aftrekpercentage van de hypotheekrenteaftrek geleidelijk wordt beperkt.

Woningbehoefteprognoses hebben altijd een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van het ruimtelijke orderings- en volkshuisvestingsbeleid. De basis voor de woningbehoefte prognoses is de nationale bevolking- en huishoudensprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek die iedere twee jaar verschijnt. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (en voorheen het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) wordt er een regionale doorvertaling van deze woningbehoefte prognoses gemaakt door ABF Research uit Delft: de Primosprognose. Deze prognose, die een beeld geeft van de woningbehoefte in kwantitatieve zin, wordt iedere twee jaar herzien op basis van de meest recente inzichten in de demografische ontwikkelingen en het meest recente Woon Onderzoek Nederland (WoON). In het WoON wordt de huidige woonsituatie van Nederlandse huishoudens in kaart gebracht alsmede de woonvoorkeuren van huishoudens die zouden willen verhuizen. Op basis van dit onderzoek publiceert het ministerie ook met regelmaat een kwalitatieve verkenning van de woningbehoefte. In het najaar verschijnt zowel een nieuwe kwantitatieve als een nieuwe kwalitatieve prognose. Deze zal ik zoals gebruikelijk de Tweede Kamer doen toekomen.

De methode die wordt toegepast is die van stated preference waarbij expliciet rekening wordt gehouden met het beschikbare inkomen. Uit monitoringsonderzoek blijkt dat de woonvoorkeuren (stated preference) in de pas lopen met het feitelijk vertoonde gedrag van consumenten (revealed preference).

Deze woningbehoefteprognoses (en haar voorlopers) zijn betrokken bij het opstellen van verschillende rijksnota's op het gebied van het volkshuisvestings- en ruimtelijke orderingsbeleid. De woningbouwdoelstellingen voor de Vinex-periode (tot en met 2005) en de daaropvolgende woningbouwafspraken (tot en met 2009) zijn gebaseerd op de regionale uitkomsten van de Primosprognose.

Er verstrijkt veel tijd tussen het opstellen van prognoses, het maken van de woningbouwafspraken op basis van die prognose en de realisatie daarvan. In de tussengelegen periode vinden er doorgaans veel ontwikkelingen plaats die niet van te voren waren voorzien. Door tussentijdse monitoring van de ontwikkeling worden deze ontwikkelingen gesignaleerd en kan dit leiden tot aanpassing van de gemaakte afspraken.

De uiteindelijke afspraken zoals deze in verschillende convenanten zijn vastgelegd zijn tot stand gekomen na uitvoerige dialoog met de andere overheden. Zowel provincies als gemeenten hebben de beschikking over eigen woningbehoefteprognoses.

In de Vinex-periode was de doelstelling om de verstedelijkingsopgave te bundelen in stadsgewesten. In convenanten heeft het rijk destijds voor het eerst integrale afspraken gemaakt met de zeven kaderwetgebieden en elf

provincies over de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid voor de periode 1995 tot 2005. Het woningtekort in de stedelijke regio's is ondanks de Vinex-woningproductie aan het einde van de Vinex periode hoger gebleken dan beleidsmatig was beoogd, namelijk groter dan 2%. Dat kwam met name omdat in de loop van de Vinex-periode de omvang van de woningbehoefte is toegenomen met ca. 100 000 woningen ten opzichte van de berekende behoefte op basis waarvan in 1995 de woningbouwafspraken in Vinex tot 2005 zijn gemaakt. Voor een uitgebreide evaluatie van deze afspraken verwijs ik u naar de brief die in het verslagjaar 2006–2007 aan de Tweede Kamer is gestuurd.<sup>4</sup>

Ook voor de periode 2005 tot 2010 heeft het rijk afspraken gemaakt met de stedelijke regio's over de benodigde woningproductie. Uit de evaluatie van deze woningbouwafspraken blijkt dat toen circa 92% van de afgesproken aantallen is gerealiseerd.<sup>5</sup> Vanaf 2010 maakt het Rijk alleen nog afspraken met betrekking tot de woningproductie in het kader van het Bestuurlijk Overleg MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Ruimte).

De precieze kwalitatieve invulling van de woningbehoefte op regionaal niveau was geen onderdeel van de afspraken tussen rijk en regio/provincie. De invulling van de kwalitatieve woningbehoefte was (en is) een taak voor de gemeenten en provincies. Het modelinstrumentarium dat de rijksoverheid gebruikt voor de prognoses is ook voor provincies en gemeenten beschikbaar.

De minister voor Wonen en Rijksdienst,  
S.A. Blok

---

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 27 562, nr. 10.

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 30 136, nr. 36.

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

*Doorgeleiding van de reactie van de NMa door de minister van Economische Zaken op het verzoek van de tijdelijke commissie Huizenprijzen aan de minister van Economische Zaken (ingezonden op 23 januari 2013) om vragen over de aspecten van mededinging ten aanzien van het realiseren van bouwprojecten voor nieuwbouwwoningen in het algemeen en de toepassing en uitwerking van de residuele grondprijsystematiek in het bijzonder, aan de NMa door te geleiden met het verzoek de vragen te beantwoorden.*

Geachte heer Kamp,

Bij brief van 29 januari 2013 heeft u een informatieverzoek van de tijdelijke commissie Huizenprijzen (hierna: de commissie) d.d. 23 januari 2013 doorgeleid naar de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa).

In deze brief treft u de reactie van de NMa aan op het informatieverzoek. Ik wil u vragen deze reactie door te geleiden naar de commissie.

In haar informatieverzoek stelt de commissie enkele vragen over aspecten van mededinging ten aanzien van het realiseren van bouwprojecten voor nieuwbouwwoningen in het algemeen, en de toepassing en uitwerking van de residuele grondprijsystematiek in het bijzonder. Naar aanleiding van het informatieverzoek van de commissie heeft op 12 februari jl. contact plaatsgevonden tussen de griffie van de commissie en medewerkers van de NMa, waarbij een nadere toelichting is gegeven op de vraagstelling van de commissie. Dit heeft geleid tot onderstaande vragen, die in deze brief worden beantwoord:

- Wat is het relevante toezichtkader van de NMa?
- Heeft de NMa in het verleden gekeken naar de mededingingsrechtelijke aspecten van het realiseren van nieuwbouwwoningen in het algemeen en de toepassing en uitwerking van de residuele grondprijsystematiek in het bijzonder?
- Wat is die visie van de NMa op de totstandkoming van grond- en huizenprijzen in het algemeen en residuele grondwaardesystematiek in het bijzonder?

### **Mededingingrechtelijk kader**

De NMa ziet sinds 1998 toe op naleving van de Mededingingswet (hierna Mw) door ondernemingen. Een belangrijk onderdeel van de Mw is het verbod op afspraken die de concurrentie tussen ondernemingen beperken (artikel 6 Mw), ook wel kartelverbod genoemd. Op grond van dit kartelverbod zijn bepaalde overeenkomsten tussen ondernemingen die de concurrentie beperken verboden. Te denken valt bijvoorbeeld aan prijsafspraken, afspraken om het aanbod te beperken en zodoende de prijzen op te drijven, of het verdelen van klanten en/of markten.

Daarnaast bevat de Mw een verbod op misbruik van economische machtsposities door ondernemingen (artikel 24 Mw). Een onderneming die beschikt over een economische machtspositie op de relevante markt en daarvan misbruik maakt door bijvoorbeeld op ongeoorloofde wijze concurrenten van de markt te verdrijven of van de markt uit te sluiten handelt in strijd met artikel 24 Mw.

De Mw ziet op gedragingen van ondernemingen. Ook het handelen van overheden kan binnen het bereik van de Mw vallen, wanneer zij economische activiteiten uitoefenen. De overheden kunnen dan voor wat betreft

die activiteiten worden gezien als ondernemingen. Dit is echter niet het geval wanneer overheden uitvoering geven aan publieke taken.

### **Eerder onderzoek van de NMa**

De NMa heeft sinds de oprichting in 1998 op verschillende manieren aandacht besteed aan de mededingingsrechtelijke aspecten van het realiseren van bouwprojecten voor nieuwbouwwoningen en de toepassing van de residuele grondprijsystematiek.

- In 2001 heeft de NMa een besluit genomen op een klacht van de heer Duivesteijn inzake onvolkomen marktwerking op Vinex-locaties (zaak 1655). De heer Duivesteijn vroeg daarin aandacht voor de verslechterende verhouding tussen prijs en kwaliteit van nieuwbouwwoningen die op Vinex-locaties worden gerealiseerd, die zijns inziens het gevolg zouden zijn van mededingingsbeperkende gedragingen. De klacht richtte zich enerzijds tegen samenwerkingsverbanden tussen bouwondernemingen en projectontwikkelaars onderling bij het realiseren van deze locaties, en anderzijds op de samenwerkingsverbanden die gemeenten aangaan met genoemde ondernemingen. Nadere bestudering van de door de heer Duivesteijn beschreven gedragingen leverde echter onvoldoende aanwijzingen voor een nader onderzoek.
- Ook heeft de NMa een aantal keren aandacht besteed aan aanwijzingen dat gemeenten onderling grondprijzen of grondprijsverhogingen afstemden. Dit heeft onder meer geleid tot een vooronderzoek naar gezamenlijk grondbeleid in de regio Twente in 2004 (zie [http://www.nma.nl/documenten\\_en\\_publicaties/archiefpagina\\_nieuwsberichten/nieuwsberichten/archief/2004/04\\_12.aspx](http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties/archiefpagina_nieuwsberichten/nieuwsberichten/archief/2004/04_12.aspx)). Op basis van het toenmalige onderzoek zijn geen feiten naar voren gekomen die de start van een mededingingsrechtelijk onderzoek rechtvaardigden.
- In 2005 heeft de NMa een groot aantal bouwondernemingen beboet voor het maken van prijsafspraken rond aanbestedingen van bouwwerken in de burgerlijke & utiliteitsbouw in de periode 1998–2001 (zaak 3938)<sup>6</sup>
- Het gebruik van de residuele grondprijsystematiek door gemeenten bij het vaststellen van erfpacht is zijdelings aan de orde geweest in een formele klacht van de Vereniging Eigen Huis tegen de Gemeente Amsterdam die de NMa in 2002 heeft behandeld (zaak 2493). De Vereniging Eigen Huis stelde in deze klacht – kort gezegd – dat de Gemeente Amsterdam misbruik zou hebben gemaakt van haar economische machtspositie bij de exploitatie van grond via erfpacht. De NMa heeft in het besluit op deze klacht onder meer geconstateerd dat het gebruik van de residuele grondwaardemethode door de gemeente Amsterdam bij het vaststellen van de canon op zich niet als misbruik valt aan te merken. Deze methode bepaalt slechts de marktwaarde van de onderliggende grond.
- In 2012 en 2013 heeft de NMa meerdere signalen ontvangen over de erfpachtregimes van onder andere de gemeenten Amsterdam en Den Haag. De tipgevers stellen dat de gemeenten misbruik maken van hun economische machtspositie en wijzen in het kader daarvan onder meer op het gebruik van de residuele grondprijsystematiek die tot een té hoge erfpachtcanon zou leiden. De NMa heeft deze signalen momenteel nog in behandeling.

---

<sup>6</sup> Woningbouw maakt deel uit van de burgerlijke & utiliteitsbouw.

### **Visie van de NMa**

De verkoopwaarde van een woning en de bijbehorende grond wordt bepaald door vraag en aanbod. Ik begrijp dat de ontwikkeling van vraag en aanbod van woningen in de afgelopen twintig jaar al uitgebreid onderwerp van onderzoek is geweest van de commissie.

Overheidsbeleid kan de verkoopwaarde van een woning en de bijbehorende grond beïnvloeden. In het eerder aangehaalde besluit op de klacht van de heer Duivesteijn wordt in dit kader gewezen op de uitbreidingslocaties die in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) werden vastgelegd. Door het aanwijzen van de uitbreidingslocaties werd voor zowel ondernemingen als overheden duidelijk waar nog (groot-schalige) nieuwbouw kon worden gerealiseerd. Deze bestemmingswijziging had als gevolg dat de grond op deze locaties in waarde steeg. Landbouwgrond is nu eenmaal minder waard dan een bouwkwavel. In praktijk hebben zowel overheden als bouwondernemingen en projectontwikkelaars – deels anticiperend op het overheidsbeleid – grondposities ingenomen bij de nieuw te bouwen locaties. In verschillende mate hebben de oorspronkelijke grondeigenaren, projectontwikkelaars/bouwondernemingen en overheden daarmee geprofiteerd van de waardestijging van de grond die het gevolg was van de bestemmingswijziging.

Ook na het aanwijzen van woningbouwlocaties kan de waarde van grond zich ontwikkelen als gevolg van veranderingen in vraag en aanbod naar woningen.

In het algemeen betaalt de koper van een woning niet apart voor de woning en de grond, maar één prijs waarin beide zijn inbegrepen.<sup>7</sup> Met deze totaalprijs zal de aanbieder van de woning moeten concurreren met de prijzen van vergelijkbare nieuwe en bestaande woningen (inclusief de bijbehorende grond). De prijs die de ontwikkelaar betaalt voor de grond, of de wijze waarop die waarde is vastgesteld, heeft op zichzelf geen invloed op de verkoopwaarde van de woning. Die verkoopwaarde wordt immers bepaald op de woningmarkt. Betaalt de ontwikkelaar relatief weinig voor de grond dan zal hij een hogere winst kunnen behalen. Betaalt hij een relatief hoge prijs dan zal dit ten koste gaan van zijn winst of leidt hij zelfs verlies (en gaat de extra opbrengst naar de gemeente c.q. oorspronkelijke eigenaar van de grond).

Projectontwikkelaars en bouwondernemingen die – al dan niet in samenwerking – nieuwe woningen ontwikkelen, kunnen niet te veel vragen voor een woning wanneer huishoudens ook andere opties in dezelfde woningmarkt hebben. Deze concurrentie op de regionale woningmarkt maakt het a priori onwaarschijnlijk dat genoemde partijen een economische machtspositie bekleden op deze markt en daar misbruik van zouden maken. De NMa heeft ook geen concrete aanwijzingen dat op het niveau van (boven-) regionale woningmarkten projectontwikkelaars en bouwondernemingen afspraken zouden maken over wie waar zou mogen bouwen of over het totale aanbod van te bebouwen grond.

In praktijk is zichtbaar dat met name het beleid van gemeenten invloed heeft op het aanbod van bouwgrond en de woningbouwontwikkeling. Dit

---

<sup>7</sup> Dit ligt iets anders indien de gemeente eigenaar blijft van de grond (in geval van erfpacht). Dan kan na een periodieke herwaardering van de grond de aan de gemeente verschuldigde erfpacht voor de eigenaar van het pand wijzigen.

beleid kan variëren van een actief beleid met betrekking tot de ontwikkeling (waaronder het innemen van een grondposities) tot een passief beleid, waarmee de ontwikkeling grotendeels aan marktpartijen wordt overgelaten. Het gekozen beleid bepaalt de precieze taakverdeling in de woningbouwontwikkeling. Deze taakverdeling beïnvloedt vervolgens in welke mate enerzijds gemeenten en anderzijds marktpartijen kunnen profiteren van een waardestijging, maar ook risico's lopen bij een waardedaling van grond.

In een aantal gevallen is het wellicht niet transparant op welke basis de gemeente keuzes maakt met welke marktpartijen ze verbindingen aangaat om locaties te ontwikkelen. Ook staat het gemeenten vrij om ervoor te kiezen om in dit proces meer concurrentie te organiseren, in plaats van te werken met vaste ontwikkelaars. Meer concurrentie kan effect hebben op de waarde die de gemeente zelf voor de grond krijgt. Bij een gegeven verkoopprijs voor een woning, zal een efficiëntere projectontwikkelaar met lagere bouwkosten immers een hogere (residuele) grondprijs kunnen betalen voor dezelfde grond. Bovendien zorgt het open houden van de markt voor verschillende ontwikkelaars dat het minder makkelijk is om eventueel kartelafspraken te maken.

De door veel gemeenten gehanteerde residuele grondwaardemethode beïnvloedt niet de verkoopwaarde van de woning. Het gebruik van de residuele grondwaarde betekent feitelijk dat de grond wordt aangeboden tegen een prijs waarbij ontwikkeling nog net haalbaar is voor de ontwikkelaar, gegeven zijn bouwkosten en de verkoopwaarde van de woning (inclusief grond) op de woningmarkt. Dit kan worden gezien als de marktwaarde voor die grond op dat moment.

Het gebruik van de residuele grondwaardemethode betekent wel dat wanneer de huizenprijzen dalen, zoals in de huidige markt, de waarde van de grond – uitgaande van gelijkblijvende bouwkosten – ook daalt. Indien overheden of marktpartijen geen rekening houden met deze ontwikkeling, kan dit leiden tot stagnatie in de nieuwbouw van woningen. De NMa heeft geen onderzoek gedaan naar de mate waarin overheden een reële marktwaarde hanteren bij de verkoop van grond.

### **Samenvattend**

De NMa heeft getracht de commissie door middel van deze brief een overzicht te geven van mededingingrechtelijke aspecten op het gebied van woningbouw en grondwaarde. De NMa ziet gezien de concurrentie op de woningmarkt op voorhand geen grote risico's op concurrentiebeperkende gedragingen. Wel kunnen gemeenten de concurrentie mogelijk bevorderen door niet met een beperkt aantal vaste partijen te werken. De residuele grondprijsystematiek is een economisch logische methode die de marktwaarde van grond op een bepaald moment afleidt van de gebruikswaarde.

Aangezien de waarde van grond in de loop van de tijd kan fluctueren is het bij het vaststellen van de grondwaarde van belang om uit te gaan van de actuele marktsituatie.

Hoogachtend,

Lid van de Raad van Bestuur  
Henk Don

**Tijdelijke commissie Huizenprijzen**

**Drukwerk** DeltaHage Grafische Dienstverlening

**Omslag** Tweede Kamer der Staten-Generaal / Dienst Communicatie

**Illustratie omslag** Fabrique

**Uitgave:** Sdu Uitgevers, Dataverwerking