



Parlementair Onderzoek Huizenprijzen
Fase 1. Meta-analyse bestaand onderzoek

Eindrapportage

RIGO Research en Advies BV
Brink Management en Advies BV

Rob de Wildt, Geurt Keers
Marleen Hermans, Alfred van 't Hof, Peter van der Pijl

25 maart 2013

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	4
1.1	Huizenprijsontwikkeling 1995-2011.....	4
1.2	Doel van het onderzoek	4
1.3	De woningmarkt in het kort.....	6
1.4	Processen en actoren in de woningproductie	7
1.5	Samenvatting factoren voor huizenprijsontwikkeling, markt en overheid.....	8
2	Probleemanalyse	17
2.1	Aanleiding en vraagstelling	17
2.2	Analyse vraagstelling	17
2.3	Onderzoeksaanpak en werkwijze	18
2.4	Leeswijzer rapportage	21
3	De woningmarkt in het kort	22
3.1	Inleiding	22
3.2	Gesignaleerd: sterke ontwikkeling in woningprijzen.....	22
3.3	Karakteristieken van de woningmarkt.....	25
3.4	Woningprijzen en de ontwikkeling daarvan.....	32
3.5	Verklaring prijsverschillen tussen woningen.....	34
3.6	Prijsvorming op een 'onvolkomen' markt.....	35
4	Processen en actoren in de woningproductie	39
4.1	Woningproductieproces.....	39
4.2	Actoren en samenwerkingsmodellen in de nieuwbouwkolom.....	42
4.3	Financiële samenhang nieuwbouwkolom op hoofdlijnen	51
5	Factoren bij prijsontwikkelingen koopwoningen	61
5.1	Prijsontwikkeling in de literatuur	61
5.2	Hoge prijsstijgingen koopwoningen in de periode 1995-2002.....	63
5.3	Stabielere lagere huizenprijsstijgingen in 2003 - 2007.....	82
5.4	Huizenprijzen na lange periode stijgingen omlaag in 2008 - 2011	87
5.5	Onverklaarde delen van de woningprijsstijging: mogelijke schaarstepremies	95
5.6	Samenvatting factoren voor huizenprijsontwikkeling, markt en overheid.....	112
6	Conclusies en suggesties voor vervolg.....	119
6.1	Factoren voor huizenprijsontwikkeling, markt en overheid	119
6.2	Rol markt en overheid en duiding van beïnvloedingsmogelijkheden	121
6.3	Eindbeeld compleetheid en kwaliteit bronmateriaal	123
6.4	Aandachtspunten voor verder onderzoek	124
7	Bronnenoverzicht	128
7.1	Literatuurlijst	128

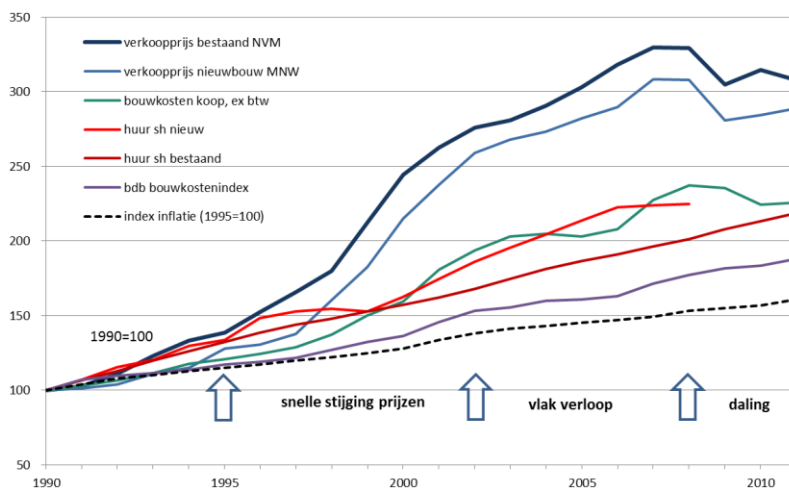
7.2	Lijst van geraadpleegde databestanden	134
8	Terminologie.....	135
9	Lijst van gebruikte afkortingen	140
10	Bijlagen.....	142
10.1	Internationale vergelijking	142
10.2	Overzicht borgende instellingen	148
10.3	Opbouw investeringskosten.....	149

1 Samenvatting

1.1 Huizenprijsontwikkeling 1995-2011

De prijzen van woningen in Nederland zijn, met name in de periode 1995 – 2008, sterk gestegen. Uit figuur 1.1 blijkt dat over die periode de prijsstijging ongeveer 250% bedroeg. Dat geldt voor zowel bestaande woningen als voor nieuwbouw, bij de bestaande woningen zette de stijging al vanaf 1990 wat eerder in. Deze prijsstijging was veel sterker dan bijvoorbeeld de inflatie of de stijging van de bouwkosten. Vanaf 2008 tot heden is een daling van de woningprijzen te constateren. Het prijsniveau in 2012 is vergelijkbaar met het prijsniveau van 2005. Daarmee zijn woningen altijd nog bijna twee keer duurder dan het gemiddelde prijsniveau in 1995.

Figuur 1.1 Indexcijfers gemiddelde verkoopprijzen van nieuwe en bestaande woningen, bouwkosten koop (excl. BTW), BDB-bouwkostenindex, huren en inflatie, 1990 - 2011 (indexcijfers: 1990=100).



Bron: MNW, Funda, NVM en CBS, bewerking RIGO¹

Deze prijsontwikkeling roept vragen op. Welke factoren liggen daaraan ten grondslag? En welke actoren (zowel overheid als marktpartijen) zijn daar bij betrokken? Is de prijsontwikkeling het directe gevolg van de verhouding tussen vraag en aanbod? En hoe verhoudt de prijs van nieuwe woningen zich tot de totale kostprijs van die woning? Is de kwaliteit van woningen in de beschouwde periode wellicht aanmerkelijk verbeterd?

1.2 Doel van het onderzoek

De Tijdelijke Commissie Huizenprijzen (TCH) van de Tweede Kamer wil inzicht krijgen in deze ontwikkelingen en de achtergronden ervan. De TCH wil via een Parlementair Onderzoek twee hoofdvragen beantwoorden:

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

De 'kosten' van woningen refereren daarbij aan de kosten voor de productie of de verbetering van de woning. De 'kosten' zijn daarmee vooral relevant voor nieuwbouwwoningen. Met 'prijzen' wordt bedoeld de prijs waarvoor de woning (en de eventuele daarbij horende grond) van eigenaar wisselt.

¹ Voor nieuwbouw sociale huur zijn op het moment van schrijven geen gegevens beschikbaar voor de periode na 2008.

Eén van de onderdelen van de eerste fase van dit onderzoek is de uitvoering van een zogenoemde 'Meta-analyse bestaand onderzoek', waarvoor opdracht is verleend aan het onderzoeksconsortium RIGO Research en Advies en Brink Management en Advies (hierna kort: RIGO en Brink Groep). Deze meta-analyse beoogt aan de hand van reeds bestaande onderzoeksresultaten en datamateriaal de werking van de woningmarkt in beeld te brengen. De meta-analyse gaat zowel in op het ontstaan van prijsverschillen tussen woningen op een bepaald moment, als op de ontwikkeling van de prijzen in de loop van de tijd. Nieuwbouw én bestaande bouw worden ieder voor zich en in onderlinge samenhang beschouwd. De nadruk ligt in het onderzoek op de koopsector, maar de relatie en dominante verschillen met de huursector zijn in kaart gebracht.

De meta-analyse omvat ook een beperkte internationale vergelijking op basis van specifieke situaties in Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Denemarken. Het doel van de internationale vergelijking is om prijs- en kostenontwikkeling in die landen op hoofdlijnen te vergelijken met de Nederlandse woningmarkt, daar waar uit verschillen in actoren en factoren in die landen verschillen in prijzen en kosten in de Nederlandse situatie kunnen worden verklaard.

Dit rapport bevat de resultaten van de door RIGO en Brink Groep uitgevoerde meta-analyse.

Daarnaast is door het onderzoeksconsortium in aanvulling op de meta-analyse een tweetal verdiepingsonderzoeken uitgevoerd, waarin aan de hand van praktijkervaringen de ontwikkelingen in de bouwkosten en de grondproductiekosten nader in kaart is gebracht. De resultaten zijn per verdiepingsonderzoek in een separate rapportage opgenomen ("Verdiepingsonderzoek Grondproductiekosten. Invloed van locatie, kwaliteit en regelgeving op grondproductiekosten" en "Verdiepingsonderzoek invloed van veranderde regelgeving op bouw- en stichtingskosten van woningen"). De samenvatting en de belangrijkste conclusies zijn in deze meta-analyse verwerkt in hoofdstuk 5.

De onderzoeksrapportages worden door de TCH gebruikt als onderlegger voor gespreksrondes met experts, ter toetsing en aanvulling van het verkregen beeld. Voor zover deze gesprekken betrekking hadden op bestaand onderzoek dat nog niet verwerkt was in de meta-analyse, zijn de resultaten eveneens verwerkt in deze eindrapportage.

1.2.1 Prijsontwikkeling in drie perioden

De prijsontwikkeling van koopwoningen laat zich sinds 1995 in drie perioden verdelen:

- In de periode 1995 - 2002 zijn de woningprijzen sterk gestegen: 10% tot 18% per jaar.
- Van 2003 tot 2008 is het verloop stabiel: 4% tot 5% prijsstijging per jaar.
- Vanaf 2008 is sprake van prijsdalingen: 2 tot 3% per jaar.

De factoren die de prijsontwikkeling in ieder van deze perioden bepalen zijn in kaart gebracht. Daarbij is steeds onderscheid gemaakt naar markt- en overheidsfactoren.

1.3 De woningmarkt in het kort

Woningprijzen komen tot stand als wisselwerking tussen vraag en aanbod. Er is sprake van een grote variatie in het aanbod van woningen, want een woning is geen homogeen product. Daarnaast is er ook sprake van een gedifferentieerde woningbehoefte, waarbij naast de kwaliteit van de woning zelf ook het voorzieningenniveau op de locatie een belangrijke rol speelt. De woningmarkt kent een sterk regionaal karakter, met regionale verschillen in prijsstelling en, in mindere mate ook, prijsontwikkeling.

1.3.1 Woningvoorraad

De woningvoorraad van nu, bestaande uit circa 7,2 miljoen woningen, is op te delen in zes hoofdgroepen, naar eigendom (60% koop, 9% particuliere huur en 31% sociale huur) en type (70% eengezinswoning en 30% meergezins/appartement). De eengezinskoopwoning vormt (bijna) 50% van de woningmarkt.

Er is sprake van een huur- en een koopmarkt. Circa 40% van de huidige voorraad bestaat uit huurwoningen en circa 60% uit koopwoningen. Hoewel er wel wat doorstroming plaatsvindt van (particuliere en sociale) huur naar koop, is de wederzijdse instroom beperkt. De huurmarkt en de markt voor koopwoningen zijn dus vrij autonoom.

1.3.2 Onvolkomen markt

De Nederlandse woningmarkt is bovendien een 'onvolkomen' markt; de overheid heeft sterke invloed op zowel het aanbod als op de vraag. De overheid beïnvloedt via locatiebeleid, woningbouwprogrammering, voorschriften ten aanzien van de te volgen procedures, als speler en grondeigenaar, als subsidieverstrekker en financieel kadersteller, op vele gebieden de werking van de woningmarkt. De productie van nieuwe woningen is een langdurig en complex proces. Deze procesgang is van invloed op de snelheid waarmee het aanbod reageert op veranderingen in de vraag. De productietijd van ruwe bouwgrond tot en met woningbouw wordt niet alleen technisch bepaald, maar ook door tradities in bouwwijze, invulling en gebruik van overheidsregelgeving, procedures en beroepsmogelijkheden in de ruimtelijke ordening en woningbouw.

1.3.3 Financieringsmogelijkheden

In de markt voor koopwoningen spelen financieringsmogelijkheden, vooral de hypothecaire leningen, een grote rol in de koopsom die consumenten kunnen betalen voor hun woning. De rentevoet en aflossingsvorm bepalen grotendeels de maandlasten en daarmee de hoogte van de maximale lening en de acceptabele koopsom. De hypotheekrenteaftrek zorgt er vervolgens voor dat een deel van de te betalen rente via een belastingvoordeel wordt gecompenseerd.

1.3.4 Woningprijzen en prijsverschillen

De woningmarkt is een 'voorraadmarkt'. Het aandeel bestaande bouw is aanzienlijk groter dan de nieuwbouw. Voor de prijsvorming bij nieuwe koopwoningen zijn de prijzen van bestaande woningen richtinggevend. De waarde van de koopwoning wordt dan bepaald door de prijs van een referentiewoning met een vergelijkbare kwaliteit (locatie, omvang, afwerkingsniveau, etc.).

De gemiddelde prijs voor nieuwe koopwoningen ligt over de gehele beschouwde periode in veel jaren ongeveer € 35.000,-- tot € 45.000,-- hoger dan die van een bestaande woning. Dit wordt vooral verklaard door kwaliteitsverschillen. De prijsontwikkeling van bestaande en nieuwe koopwoningen ontlopen elkaar niet veel.

Bij huurwoningen valt voor de prijsvorming onderscheid te maken naar het sociale huursegment en het geliberaliseerde huursegment. Deze scheiding wordt bepaald door de zogenoemde 'liberalisatiegrens'. Voor woningen onder de liberalisatiegrens geldt dat de huur sterk gereguleerd is door de overheid. Door middel van het puntensysteem wordt op basis van de kwaliteit van de woning de maximaal redelijke huur bepaald evenals de maximale jaarlijkse huurverhoging. Voor

woningen met een huurprijs boven de liberalisatiegrens zijn hoogte van de huur en de huurontwikkeling niet gereguleerd, maar worden tussen verhuurder en huurder overeengekomen in het huurcontract.

Woonoppervlakte, woningtype, fysiek en sociaal woonmilieu, functionele kenmerken van de woonlocatie en regionale vraag-aanbodverhoudingen blijken in bestaande analyses de meest dominante verklarende factoren voor prijsverschillen tussen woningen. Woningprijzen variëren daardoor in een bandbreedte van circa € 40.000,-- tot een aantal miljoenen euro.

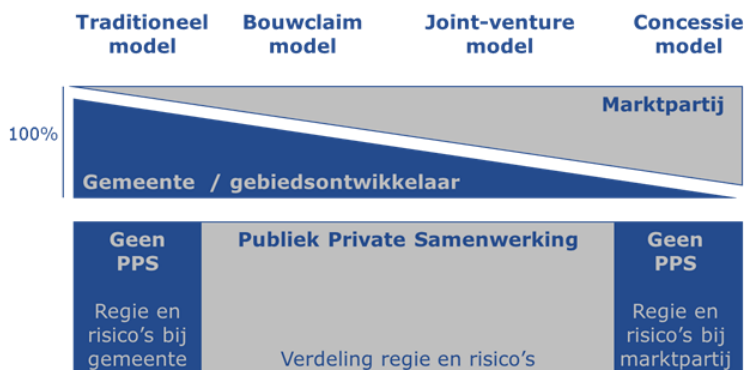
1.4 Processen en actoren in de woningproductie

Voor de beschouwing van de nieuwbouwproductie van woningen zijn de grondexploitatie (van ruwe bouwgrond tot verkoop van bouwrijpe grond) en de fase 'opstalexploitatie' (van bouwrijpe grond tot opgeleverde woning) relevant voor de het beschouwen van de kostenstructuur. Beide fasen kennen een groot aantal spelers en disciplines en een gefragmenteerde kostenstructuur.

De belangrijkste actoren in de grondexploitatie zijn de gemeenten, in aandeel op afstand gevolgd door projectontwikkelaars en corporaties, met het rijk en de gemeente zelf als belangrijke voorwaardenscheppende en programmerende entiteit. Deze partijen werken in verschillende samenwerkingsvormen samen aan de opgave, waarbij de gemeenten voor ruim 70% de grondexploitatie opzetten volgens het traditionele en bouwclaimmodel.

Marktpartijen hebben dan de door hen verworven gronden 'ingeruild' bij de gemeente voor geld en bouwrechten (een x aantal woningen te bouwen in y tijd).

Figuur 1.2 Overzicht samenwerkingsvormen in de grondexploitatie



In de bouwproductie zijn deels dezelfde partijen aan zet. Opdrachtgevers kunnen corporaties, institutionele beleggers, particuliere beleggers, projectontwikkelaars of particuliere opdrachtgevers zijn. Zowel de gemeente als het rijk zijn in deze fase kaderstellend. Financiers zijn voorwaardenscheppend. Opdrachtnemers bestaan onder meer uit architecten, adviseurs, bouwbedrijven, projectmanagers en allerlei toeleveranciers. De bouw is een sterk gefragmenteerde industrie met een sterke versnippering van verantwoordelijkheden. Het sturen op eindkwaliteit en op integrale kosten is daardoor lastig.

Rond 1990 is een aantal belangrijke veranderingen in de verhoudingen tussen actoren doorgevoerd. Het centraal door de rijksoverheid geleide woningbouw- en volkshuisvestingssysteem werd gedecentraliseerd naar gemeenten. In het centrale systeem kregen grote delen van de woningbouw in de koopsector woningbouwsubsidies, met bijbehorende toetsing op kosten en kwaliteit door het rijk. Na decentralisatie ontstond er meer marktwerking (70% ongesubsidieerde woningbouw bij uitbreiding van de woningvoorraad) en de sociale huursector werd verzelfstandigd.

Het rijk zette de algemene kaders voor het woonbeleid en de ruimtelijke ordening. Provincies gaven de gemeenten vooral nadere kaders voor ruimtelijke ordening in de woningbouw. De uitvoering was aan gemeenten, marktpartijen en corporaties.

Het rijk stelde alleen nog grondprijsverlagende subsidies beschikbaar voor locaties die van belang waren voor het woon- en ruimtelijk beleid. Dat waren met name decentrale budgetten voor stedelijke vernieuwing (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en locatiesubsidies per woning voor VINEX-uitleglocaties en binnenstedelijke functieveranderingslocaties.

1.5 Samenvatting factoren voor huizenprijsontwikkeling, markt en overheid

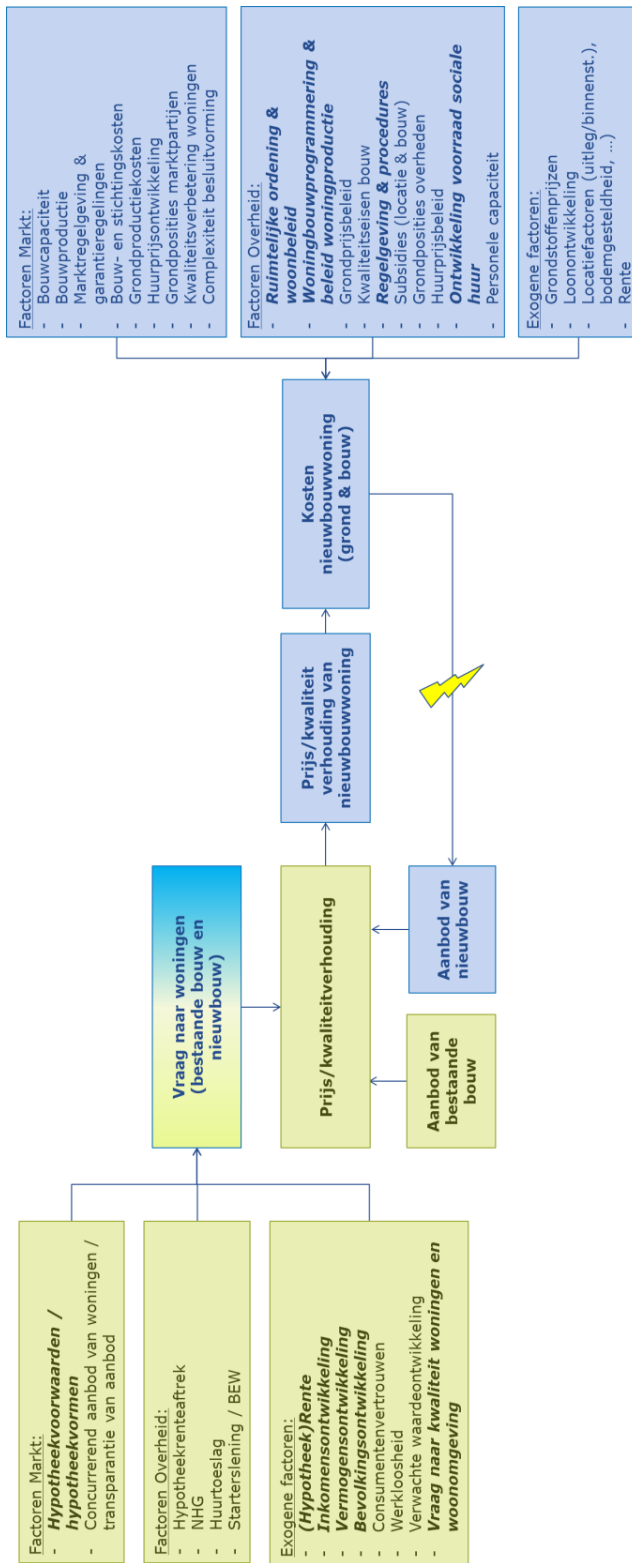
Onderstaande figuur geeft een overzicht van de factoren die van invloed zijn op de prijsontwikkeling van woningen. Aan de linkerzijde van de figuur, in het groen, de factoren die de vraag beïnvloeden. Aan de rechterzijde, in het blauw, de factoren die het aanbod beïnvloeden. De factoren die het meest van invloed zijn op de prijsontwikkeling van woningen in de loop van de tijd zijn cursief en vet weergegeven

Uit de grafiek is af te lezen dat de vraag en het (bestaande) aanbod van woningen de prijs/kwaliteitverhouding van woningen bepaalt, ook die in de nieuwbouwsector. Wat een woning op zal brengen op de woningmarkt wordt dus niet zozeer door de kosten van die woning bepaald, maar door de prijzen van woningen van vergelijkbare kwaliteit die al op de woningmarkt worden aangeboden.

Nieuwbouw is dan vervolgens voor leveranciers, zoals projectontwikkelaars, aantrekkelijk zo lang de totale kosten van het bouwen de te realiseren woningprijs niet overstijgen. In een haalbaarheidstoets wordt deze vergelijking gemaakt. Zo lang de toets goed uitvalt (prijs hoger dan te maken kosten), zal er – in principe – nieuwbouw plaatsvinden.

Voor een deel worden de prijsontwikkelingen in de woningmarkt bepaald door exogene marktfactoren. In het ontstaan van de sterke prijsstijging in de periode 1995 – 2002 speelt de inertie van de woningmarkt (het traag reageren van het aanbod op de veranderende vraag) een belangrijke rol. Een bouwproces is eenvoudigweg een lang en traag proces. De verandering van het aanbod loopt daardoor ten minste enige jaren achter de verandering van de vraag aan. Daardoor zal er altijd sprake zijn van fricties. De duur van het bouwproces kan langer zijn als gevolg van tradities in bouwmethoden, regelgeving en procedures, inspraakmogelijkheden e.d.

Figuur 1.3 Overzicht factoren in de woningmarkt en hun aangrijpingspunt



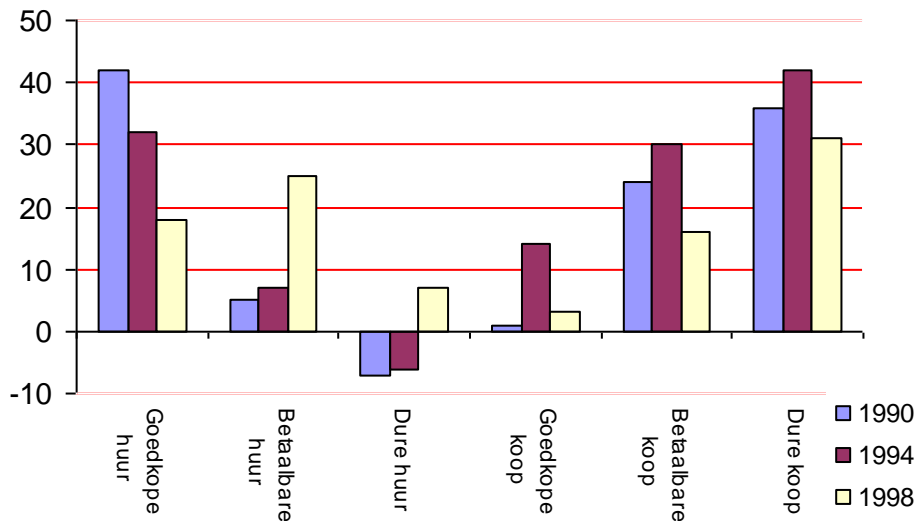
1.5.1 Factoren voor prijsstijgingen in 1995 – 2002

Huizenprijsstijgingen van 10% tot 18% per jaar, zoals voorgekomen zijn in de periode 1995 – 2002, zijn als excessief te beschouwen. Bij normale marktwerking is een prijsontwikkeling in lijn met de inflatie te verwachten. De hoge prijsstijgingen wijzen op een grote discrepantie tussen (een grote) vraag en (een beperkt) aanbod.

Nederland is daar, wat woningprijzen betreft, in Europees perspectief niet uniek in. Nederland had samen met Ierland echter wel de hoogste prijsstijgingen in de jaren 1995 – 2002.

Onderstaande figuur 1.4 illustreert de verschillen tussen vraag en aanbod aan de hand van de landelijke woningtekorten in verschillende segmenten.

Figuur 1.4 Het landelijk woningtekort in duizendtallen in 1990, 1994 en 1998



Bron: Ministerie van BZK, 1999

De voornaamste factoren voor de hoge prijsstijgingen in Nederland, die uit het uitgevoerde bronnenonderzoek naar voren komen, worden kort getypeerd.

De ontwikkelingen aan de vraagkant waren het meest dominant; factoren voor de vraagexplosie waren:

- Groei van de bevolking en het aantal huishoudens; met name de groep die wilde kopen werd demografisch groter (groep rond de 33 jaar, koopstarters). En er was een kwaliteitsvraag van doorstromers.
- Groei van de huishoudensinkomens, ook door het inhalen van de achterstand in het aantal tweeverdieners. De krappe arbeidsmarkt bood veel mogelijkheden.
- Aanhoudende daling van de hypotheekrente.
- Een gelijkblijvend beleid voor hypotheekrenteaftrek (royaal vergeleken met andere landen), met verdere optimalisering van de hypotheekvormen (spaar-en aflossingsvrije hypotheeken) en verruiming van de voorwaarden (ook het tweede inkomen meetellen) door banken.
- Voor lagere inkomens waren er financiële aanvullingen met name in de vorm van de Nationale Hypotheek Garantie. De Wet Bevordering Eigen Woningbezit en startersleningen werden maar op beperkte schaal gebruikt.

Ook aan de aanbodkant waren er bijzondere factoren, waardoor de nieuwbouw en de relatief grote voorraad sociale huurwoningen maar beperkt reageerde op de vraagexplosie naar koopwoningen (ook vergeleken met veel andere landen).

- Restrictief ruimtelijk beleid voor de woningbouw (het VINEX-beleid van het rijk had zelfs tot doel om woningschaarste te creëren in stedelijke regio's, mede om zo hogere grondprijzen te realiseren, waarmee gemeentelijke grondexploitatietekorten konden worden gedekt).
- (Nieuwe) (milieu)regelgeving en procedures (WRO) die de woningbouw vertraagt.
- Woningbouwprogrammering door het rijk en gemeenten (30% sociale huur). Dit verkleinde de hoeveelheid bouwgrond voor de meer gevraagde koopwoningen. De sloop van de woningen met vervangende nieuwbouw door corporaties in samenwerking met gemeenten verkleinde ook de mogelijkheden voor meer aanbod van nieuwe koopwoningen.
- Vernieuwing in het woonbeleid van de rijksoverheid: meer woningbouw voor de markt (ongesubsidieerd) en decentralisatie van de uitvoering van de woningbouwopgave naar gemeenten en corporaties, met verschuiving van financiële risico's van het rijk naar gemeenten en corporaties. De vernieuwing zorgde voor vertraging bij de start van de VINEX-woningbouwlocaties. Gemeenten en corporaties waren in de nieuwe verhoudingen door het rijk ook moeilijker aan te sturen.
- Maximering van de projectmatige woningbouw in het koopsegment door regelgeving (garantieregelingen woningbouw) uit de sector zelf.
- Grondpositie nemen door gemeenten en marktpartijen, waardoor toetreding van nieuwe initiatiefnemers (waar onder particuliere opdrachtgevers) werd bemoeilijkt.
- De grote voorraad sociale huurwoningen (Nederland heeft de relatief grootste voorraad in Europa), die vooral in regio's met grote druk op de woningmarkt nauwelijks meebewoog met de toegenomen vraag naar koopwoningen en de afgenomen vraag naar sociale huurwoningen.

Aan de vraagkant zijn de genoemde factoren vooral marktfactoren (behalve met name de hypotheekrenteaftrek), aan de aanbodkant gaat het overwegend om overheidsfactoren.

1.5.2 Factoren prijsstabilisatie 2003 - 2007

Na de hausse in de woningprijsontwikkeling volgde een terugval in de hoogte van de jaarlijkse woningprijsstijgingen: van gemiddeld circa 15% in de periode 1995 - 2002 naar 5% in periode 2003 - 2007.

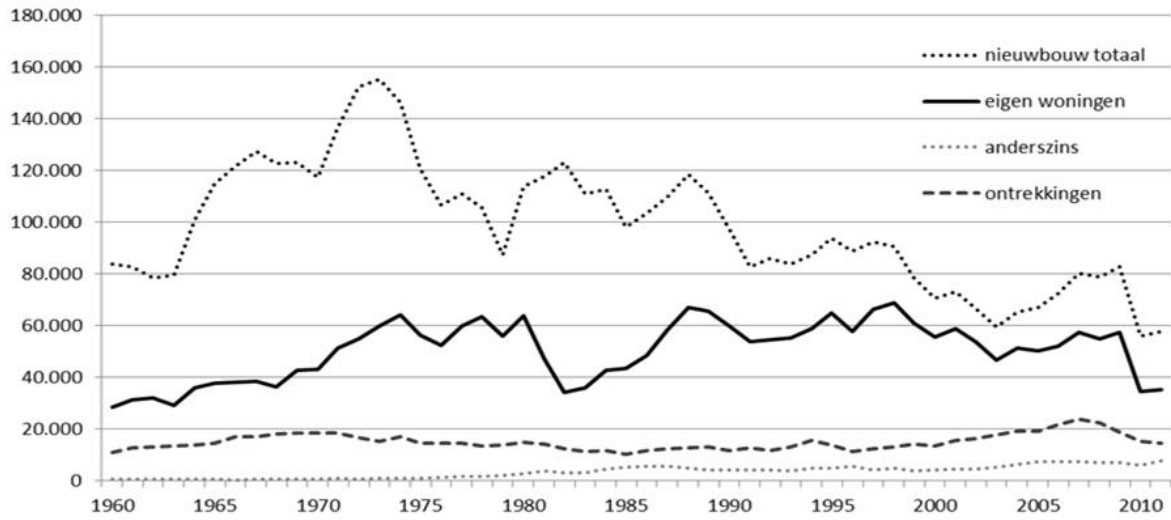
De belangrijke factoren daarvoor liggen weer aan de vraagkant:

- Minder demografische groei (ontgroening en vergrijzing, minder netto immigratie).
- Minder inkomensgroei van huishoudens, mede door geringere toename van het aantal tweeverdieners.
- Vraaguitval als gevolg van de hoge prijsstijgingen van koopwoningen in de periode ervoor. Voor een deel van de starters en doorstromers was de betaalbaarheid van woningen in de koopsector een probleem geworden, waardoor de koop- en sociale huurmarkt meer gescheiden raakten.

De hypotheekrente speelde maar een beperkte negatieve rol. In 2001 was nog sprake van een stijging van hypotheekrente van 5% naar 6%. Daarna volgende een daling tot 2007.

De stabiliserende huizenprijsontwikkeling ontstond ondanks een tijdelijke teruggang van de nieuwbouwproductie (koop en huur) in de jaren 1998 - 2003 die werd gevolgd door een herstel van de woningbouw (tot 2010).

Figuur 1.5 Woningbouw, nieuwbouw koopwoningen en onttrekkingen in 1961 - 2011

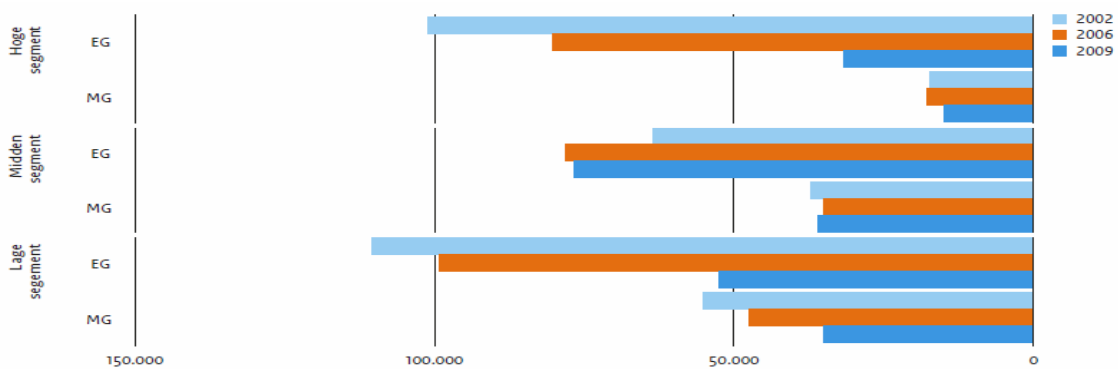


Bron: CBS, RIGO bewerking

De daling van de woningproductie werd vooral veroorzaakt door overheidsfactoren, gerelateerd aan procedures en regelgeving. Dit gaf aanleiding tot nieuw rijksbeleid voor het versnellen van procedures (RO) en het wegnemen van knelpunten in de regelgeving.

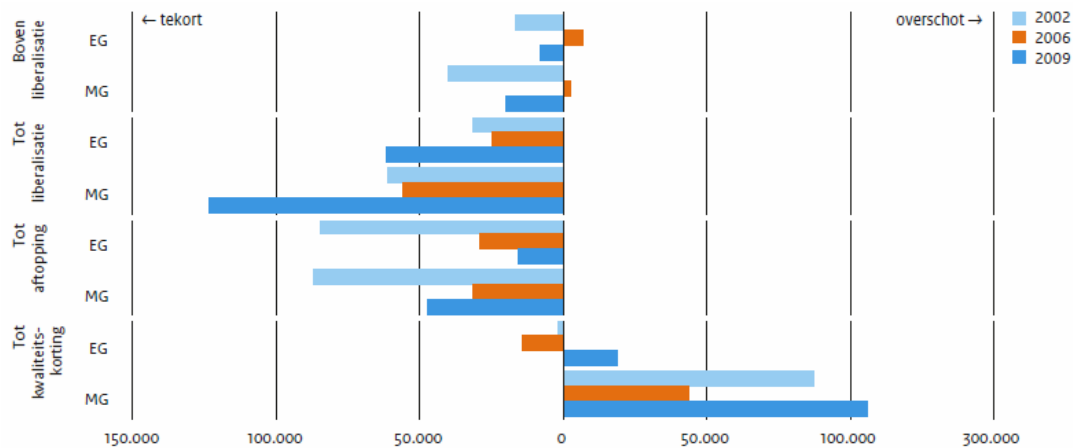
Er ontstond ook een verschuiving ten aanzien van de woningtekorten, zoals onderstaande figuren laten zien. Daarbij was er vooral grote teruggang in de vraag naar eengezinskoopwoningen in het dure en goedkope segment. In de huursector was er in 2006 - 2009 een duidelijke toename van het tekort in het middeldure segment van de huursector. Het gaat dan met name om de woningbehoefte van (semi)starters.

Figuur 1.6 Woningtekort in de koopsector naar segment, 2002 - 2009 (EG = eengezinswoning, MG = meergezinswoning/appartement)



Bron: Ministerie van BZK, 2010.

Figuur 1.7 Woningtekort en (potentieel)overschot in de huursector naar segment, 2002 – 2009 (EG = eengezinswoning, MG = meergezinswoning/appartement)



Bron: Ministerie van BZK, 2010

1.5.3 Factoren prijsdaling vanaf 2008

De huizenprijsontwikkeling is na een reeks van jaren met prijsstijgingen (sinds 1986) in 2008 - 2011 in een periode van prijsdalingen beland. De prijzen van bestaande woningen zijn vanaf augustus 2008 tot augustus 2012 in totaal met 16% gedaald. Reëel is de daling zelfs 21%. Voor de gemiddelde nieuwe koopwoning geldt een vergelijkbare prijsdaling.

Factoren voor de prijsdaling zijn net als in de jaren 2003 - 2007 vooral te vinden in marktfactoren aan de vraagkant.

De woningvraag liep drastisch terug onder invloed van de kredietcrisis van 2007 - 2008 en de gevolgen daarvan voor de reële economie. De reële inkomensontwikkeling sloeg om van plus naar min. De terugloop in de vraag was mede een gevolg van een lagere groei van de bevolking en het aantal huishoudens. De leeftijdsgroep met veel koopstarters die eerder daalde, was rond 2008 echter gestabiliseerd.

Bijzondere factoren aan de vraagkant bij de crisis zijn verder:

- De oplopende werkloosheid en daarmee de toename van inkomensonzekerheid en een terugloop in consumentenvertrouwen.
- De onzekerheid onder potentiële huizenkopers om tot koop over te gaan nam nog toe door onzekerheid over het voortbestaan van de hypotheekrenteaftrek (die intussen op een aantal punten al was ingeperkt).
- Door de prijsdaling en verwachtingen over verdere prijsdaling stelden huishoudens de aankoop uit in afwachting van betere tijden. Zo probeerden zij om het risico van vermogensdaling of opbouw van restschuld te beperken. Voor menige doorstromer in de koopsector, de grootste doelgroep van huizenkopers, kwam daar bovenop nog het risico van het niet kunnen verkopen van de oude woning (het risico van dubbele woonlasten). De doorstromingsvraag in de koopsector liep daardoor fors terug.
- De verlening van hypotheekleningen is aan strengere voorwaarden gebonden (zoals ten aanzien van tophypotheekleningen en de hoogte van inkomens en inkomenszekerheid), waardoor, ondanks de nog steeds lage rente, toch een deel van de vraag wegviel (ook bij de groep van ZZP-ers).

Belemmerende aanbodfactoren van overheidswege speelden veel minder doordat de vraag zodanig is teruggelopen dat de (beperkte) bouwproductie voldoende is. Belemmeringen bij de regelgeving en procedures waren inmiddels wel aangepakt, zoals door de herziene Wet op de Ruimtelijke Ordening die in juli 2008 in werking trad. Een belemmering aan de aanbodzijde is wel nog het hoge grondprijsniveau voor nieuwe koopwoningen.

De rijksoverheid heeft getracht de koopwoningmarkt te stimuleren. Aan de vraagkant bijvoorbeeld door de tijdelijke verhoging van de koopprijs van Nationale Hypotheek Garantie, zodat ook bij hogere woningprijzen een rentevoordeel voor de koper mogelijk werd en vanaf medio 2011 door een verlaging van de overdrachtsbelasting (van 6% naar 2%). Aan de aanbodkant werden in 2010 en 2011 stagnerende woningbouwplannen vlot getrokken met rijksbijdragen, die met name dienden om koopwoningen in markthuurloningen om te zetten.

1.5.4 Uiteenlopen prijzen en kosten: kwaliteit en schaarstepremie

De boven beschreven grote spanning op de woningmarkt is niet de enige verklaring voor prijsstijgingen in 1995 - 2007. Ook namen in de genoemde periode de kosten voor de realisatie van woningen toe. Deels omdat de regelgeving die van invloed is op de bouw- en grondproductie toenam, deels omdat de consument hogere eisen ging stellen aan de kwaliteit van woning en woonomgeving. De woningprijzen nemen dus toe, maar tegelijkertijd worden de kosten voor de productie van nieuwe woningen hoger.

Naar de rol van de kosten-kwaliteitsontwikkeling van de woning en woonomgeving is verdiepingsonderzoek uitgevoerd in opdracht van de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen².

Het is aannemelijk dat in de jaren 1995 - 2007 de totale kostenstijging van woningen, ook indien daarin de kwaliteitsverbetering is verdisconteerd, geen gelijke tred heeft gehouden met de totale prijsstijging per woning. Er lijkt dus een zekere overwaarde, ook wel 'schaarstepremie' genoemd, te zijn gerealiseerd, die aan verschillende partijen in de bouwkolom ten goede kan zijn gekomen.

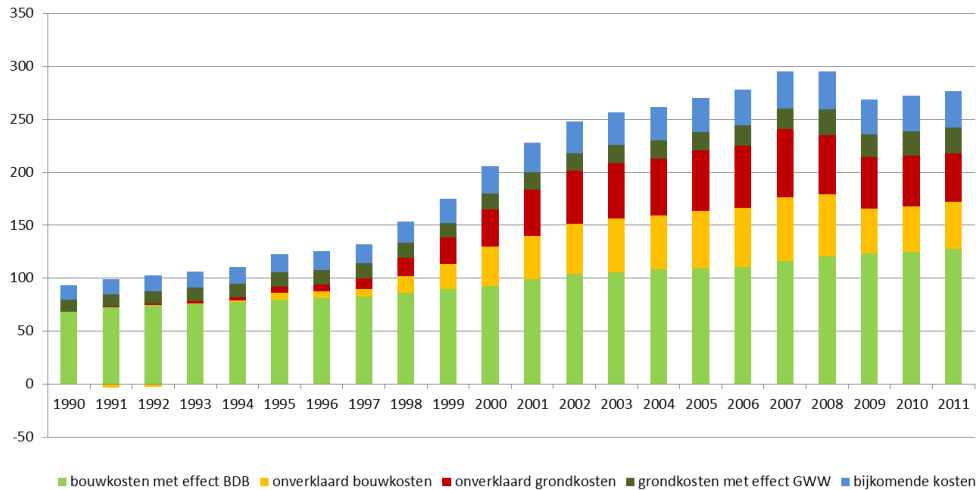
In de jaren 1995 - 2002 zijn de woningprijsstijgingen hoog geweest, waarbij de bouwkostenontwikkeling volgens de BDB-index (inkooprijzen), en ook de ontwikkeling van de CBS GWW-index voor grond-, weg- en waterbouwkundige werken (ook inkooprijzen) beduidend achterbleven. Bij nieuwbouw van koopwoningen zijn de productiekosten van woningen uitgesplitst naar grond- en bouwkosten (figuur 1.8). De bouwkosten zijn mede ontleend aan de gemiddelde CBS-bouwkosten (aanneemsommen) van koopwoningen en verhoogd met BTW. De bijkomende kosten zijn ingeschat op gemiddeld 20.

Na correctie van de woningprijzen voor de toegenomen kosten ten gevolge van loon- en materiaalprijsstijgingen blijft nog een fors verschil over tussen de stijging van de bouwkosten en de stijging van woningprijzen. Dit 'onverklaarde deel' groeide van jaar tot jaar en was het grootst in 2007, bijna € 125.000,-- per woning (42% van de woningprijs) en daalde weer in de jaren erna tot circa € 90.000,-- (33% van de woningprijs). De verhouding tussen de onverklaarde bouwkosten en de onverklaarde grondkosten was ongeveer gelijk. De sterkste groei zagen we in de periode 1997 - 2002.

² Keers, Geurt, Hof, Alfred van 't, Scheele-Goedhart, Jan, Verdiepingsonderzoek Grondproductiekosten. Invloed van locatie, kwaliteit en regelgeving op grondproductiekosten, RIGO Research en Advies en Brink Groep, Amsterdam / Leidschendam, februari 2013

Kappert, Marieke, Wildt, Rob de, Hermans, Marleen, Pijl, Peter van der, Verdiepingsonderzoek invloed van veranderde regelgeving op bouw- en stichtingskosten van woningen", Brink Groep en RIGO Research en Advies, Leidschendam / Amsterdam, februari 2013.

Figuur 1.8 Ontwikkeling gemiddelde prijs nieuwe woningen, uitgesplitst naar bouwkosten en grondkosten, 1995 - 2011 (prijzen x € 1.000,--)



Bron: MNW (woningprijs), CBS (bouwkosten koopwoningen, hier inclusief 20% bijkomende kosten en 19% BTW, gecorrigeerd, grondkosten inclusief BTW zijnde woningprijs verminderd met bouwkosten), indexen BDB (bouwkosten) en CBS-GWW (grondkosten), bewerking RIGO.

De uitgevoerde verdiepingsonderzoeken laten zien dat in de periode 1990 – 2011 zowel de stichtings- als de grondkosten van woningen onder invloed van toenemende regelgeving en kwaliteitseisen sterk gestegen zijn.

In de bouwproductie gaat het om regelgeving zoals het Bouwbesluit, Arbeidsomstandighedenwet en een aantal zaken die de bijkomende kosten hebben doen stijgen (zoals verhoging van de leges, precario en aansluitkosten). Daarnaast zijn er ook private afsprakenstelsels en toenemende consumentenwensen die de kwaliteit van woningen doen toenemen (bijvoorbeeld Politiekeurmerk, Woonkeur, GIW, eisen aan het afwerkingsniveau van woningen, waterbesparend sanitair). De maatschappelijke behoefte aan grotere woningen en de noodzaak om meer binnenstedelijk te bouwen zijn eveneens van invloed op de geboden kwaliteit en de bijbehorende bouwkosten.

Voor de grondproductie zijn locatiespecifieke kenmerken, de gewenste kwaliteit van de woningbouwlocatie zelf en de wet- en regelgeving van invloed op de totale grondproductiekosten. Locatiespecifieke kenmerken zijn bijvoorbeeld het bestaande ruimtegebruik, de bodemgesteldheid, aanwezige infrastructuur en het grondeigendom. Kwaliteitsaspecten zijn bijvoorbeeld de gewenste dichtheid, ruimtegebruik en kwaliteit van de inrichting. Kostenverhogende effecten van de regelgeving zijn vooral gerelateerd aan archeologie, milieu (vogel en habitat) en geluid.

Ook na correctie voor de kostenstijging voor een toename van kwaliteit en regelgeving, is er dan voor de periode 1995 – 2007 nog steeds sprake van een 'schaarstepremie' bij nieuwbouwwoningen (verschil verkoopprijs van de woning en de productiekosten voor het realiseren van de woning). Deze schaarstepremie is het grootst in de grondproductiekolom (grondprijzen vs. grondproductiekosten) en kleiner, maar in een aantal jaren zeker aanwezig, in de woningproductiekolom (vrij op naamprijzen exclusief grond vs. aanneemsommen plus bijkomende kosten).

De schaarstepremie blijkt sinds 1998 - 1999 meer in de 'grondmarkt', dus in de grondexploitatie, te zijn beland dan in de 'nieuwbouwmkt'. Gemeenten (en voor een deel ook corporaties en ontwikkelaars die betrokken waren bij de grondproductie) zullen grote delen van deze overwaarde hebben geïncasseerd. Bijzonder is dat deze schaarstepremie niet tot meer woningbouw heeft

geprikkeld. Daarnaast hebben ook eigenaren van bestaande woningen geprofiteerd van de relatief sterke prijsstijgingen.

De schaarstepremies op de woningmarkt hebben jaren aanhouden. Met de omslag van de huizenprijsontwikkeling na de recessie bestaan deze in de nieuwbouw niet of nauwelijks meer. Bij bestaande woningen zijn de potentiële overwaardes door prijsdaling afgenomen en worden de recentere woningkopers geconfronteerd met een (potentiële) restschuld.

2 Probleemanalyse

2.1 Aanleiding en vraagstelling

Deze eindrapportage maakt deel uit van het Parlementair Onderzoek Huizenprijzen dat wordt uitgevoerd door de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen (TCH) van de Tweede Kamer.

Het Parlementair Onderzoek wil twee hoofdvragen beantwoorden:

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

Eén van de onderdelen van de eerste fase van dit onderzoek is de uitvoering van een zogenoemde 'Meta-analyse bestaand onderzoek', waarvoor opdracht is verleend aan het onderzoeksconsortium RIGO Research en Advies en Brink Management en Advies (hierna kort: RIGO en Brink Groep). Deze meta-analyse beoogt aan de hand van reeds bestaande onderzoeksresultaten en datamateriaal de werking van de woningmarkt in beeld te brengen.

2.2 Analyse vraagstelling

De vraagstelling is geplaatst in een context van een periode van grote stijgingen van woningprijzen (bestaand en nieuw) tot het aanbreken van de (krediet)crisis. De huidige markt is een andere dan ervoor, waarbij de invloed van factoren en actoren zijn veranderd. Dit vraagt bijzondere aandacht in het onderzoek.

De TCH heeft gevraagd in de meta-analyse de nadruk te leggen op de (relatief stabiele) situatie vóór de economische en kredietcrisis. Daarnaast worden de belangrijkste veranderingen in de perioden daarna, respectievelijk een periode van stabilisering van prijzen, gevolgd door een periode van daling van woningprijzen, benoemd.

De vraagstelling heeft zowel betrekking op de (sociale) huursector als de koopsector. Er is een zekere interactie tussen beide sectoren maar de werking van factoren (zowel vanuit de overheid en vanuit de markt) is in veel opzichten anders voor beide sectoren.

In reeds bestaande empirisch onderzoeken zijn verklarende analyses naar de oorzaken van *verschillen* in kosten en prijzen tussen woningen (waarom is de ene woning duurder dan de andere) doorgaans gescheiden van analyses van de *ontwikkelingen* in die kosten en prijzen. Dat maakt een integrale analyse van gewichten van de verschillende factoren gecompliceerd. In deze meta-analyse besteden we daarom separaat aandacht aan respectievelijk de prijsverschillen en de prijsontwikkeling.

De 'kosten' van woningen refereren daarbij aan de kosten voor de productie of de verbetering van de woning. De 'kosten' zijn daarmee vooral relevant voor nieuwbouwwoningen. Verbeterinvesteringen, in de bestaande bouw, zijn doorgaans minder groot dan de grond- en bouwkosten bij nieuwbouw.

Met 'prijzen' wordt bedoeld de prijs waarvoor de woning (en de eventuele daarbij horende grond) van eigenaar wisselt.

Deze meta-analyse omvat ook een beperkte internationale vergelijking op basis van specifieke situaties in Duitsland, België, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Denemarken. Het doel is om de grote lijnen van de prijs- en kostenontwikkeling in die landen te vergelijken met de Nederlandse woningmarkt, met name op aspecten waaruit verschillen in prijzen en kosten met de Nederlandse situatie kunnen worden verklaard. In paragraaf 2.3.1 gaan we nader op de internationale analyse in.

Figuur 2.1 Overzicht van de segmenten en deelaspecten die onderdeel uitmaken van de meta-analyse.

		Koop		Huur			
		Ontwik- keling	Particulier Opdracht- gever- schap (PO)	Sociaal	Vrije sector		
Nieuwbouw	Systeem, aspecten & actoren					KOSTEN	PRIJZEN
	Ontwikkeling, factoren & actoren						
Bestaande bouw	Systeem, aspecten & actoren						
	Ontwikkeling, factoren & actoren						

De hoofdvraag van de TCH wordt in deze meta-analyse beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- Wat is de verhouding tussen de kostenopbouw en de prijs van nieuwbouwwoningen?
- Welke marktfactoren en -actoren zijn van invloed op de woningprijs (nieuwbouw en bestaand) en in welke mate?
- Welke overheidsfactoren en -actoren zijn van invloed op de woningprijs en in welke mate?
- Op welke onderdeel ontbreekt momenteel kennis en welke onderzoeksagenda komt daaruit voort?

2.3 Onderzoeksaanpak en werkwijze

De uitvoering van de meta-analyse kende een aanpak in 3 stappen:

- Bronnenverkenning: Het uitwerken van het onderzoeksraamwerk; het uitvoeren van een bronnenverkenning, in de vorm van een inventarisatie van beschikbare literatuur (digitaal en 'papier') en databases; het bepalen van de belangrijkste bronnen binnen de bronnenverkenning; het benoemen van kennislacunes op basis van geconstateerde witte vlekken in de bronnenverkenning, en het uitwerken van voorstellen in de vorm van verdiepingsonderzoeken om de meest relevante kennislacunes in te vullen.
- Tussenrapportage: Het uitvoeren van de analyse op de belangrijkste aangetroffen bronnen en gegevens en het daaruit opbouwen van het beeld van de (werking van de) woningmarkt. Het benoemen van factoren en actoren die, volgens de bronnen, van invloed zijn op prijsverschillen en prijsontwikkelingen in de woningmarkt en het aangeven van het daaraan door bronnen gehechte belang (gewicht). Het uitvoeren van een internationale vergelijking waar deze vergelijking meer inzicht kan geven in factoren, actoren of gewicht (zie ook paragraaf 2.3.1). Het uitvoeren van verdiepingsonderzoeken om op onderdelen aanvullende inzichten te verkrijgen, waar literatuur en databases onvoldoende inzicht bieden (zie ook paragraaf 2.3.2).
- Eindrapportage: Het rapporteren over de bevindingen uit de meta-analyse en de verdiepingsonderzoeken en het agenderen van onderwerpen ter bespreking door de TCH met experts na afronding van de tussenrapportage. Het verwerken van de resultaten van deze expertmeetings in een eindrapportage.

In figuur 2.2 zijn deze stappen schematisch weergegeven.

Figuur 2.2 Schematische aanpak meta-analyse Huizenprijzen



Het onderhavige rapport is het eindproduct van de derde stap in deze aanpak: de eindrapportage. Deze eindrapportage bevat de resultaten van de analyse van de beschikbare bronnen, de conclusies van de uitgevoerde verdiepingsonderzoeken (waarover meer in paragraaf 2.3.2), en de resultaten van de expertmeetings voor zover daarin extra bronnenmateriaal is aangereikt.

2.3.1 Internationale verkenning

Het accent van de internationale vergelijking zal liggen op vijf omliggende landen: Denemarken, Duitsland, Frankrijk, België en Engeland. Over de Belgische situatie blijkt zeer weinig literatuur en statistiek beschikbaar.

In bijlage 10.1 is een beknopt overzicht gegeven van de woningprijs- en woningmarktontwikkeling van deze landen, exclusief België.

Per onderdeel van de rapportage zijn de beschikbare internationale bronnen ook in beschouwing genomen. Het internationale perspectief is daar dan door de rapportage 'heengevlochten'.

Van belang is op te merken dat een vergelijking van de Nederlandse situatie op de woningmarkt met de ontwikkeling van de woningmarkt in andere landen snel mank gaat. De woningmarkt, zo zal in dit rapport uitvoerig worden beschreven, is een complexe markt waarin een combinatie van factoren de uiteindelijke prijsvorming bepaald. Andere landen verschillen over het algemeen op een aantal onderwerpen zeer fundamenteel van de Nederlandse situatie. Bijvoorbeeld omdat de overheid op een andere wijze bij de woningmarkt is betrokken, omdat de eigendomsverhoudingen en het hypotheekstelsel voor woningen er anders uit ziet, of omdat er een veel kleinere sociale huurvoorraad is. Een internationale vergelijking heeft daardoor slechts een beperkte waarde. Wel zijn ook daar pieken en dalen in de huizenprijsontwikkeling te zien.

2.3.2 Relatie meta-analyse en verdiepingsonderzoeken

De meta-analyse richt zich op het bijeenbrengen van informatie op basis van bestaande kennis en data. Daar waar op onderwerpen die relevant zijn voor het verklaren van prijsontwikkelingen en prijsverschillen in de woningmarkt géén bronnen beschikbaar zijn, ontstaat een 'witte vlek' in de rapportage over de meta-analyse.

Aan het eind van de bronnenverkenning is gekeken waar dergelijke lacunes in de bronnen voorkomen. Aandachtspunt hierbij was welke lacunes relevant zijn voor de uitkomsten en het slagen van het totaalonderzoek. Eén van de conclusies is dat met name op het terrein van nieuwbouw, een gebrek is aan adequate bronnen die voldoende verklarend zijn voor de oorzaken van de kosten- en de prijsontwikkelingen in de nieuwbouw.

Uit analyse van historische data is gebleken dat de ontwikkeling van woningprijzen, bouwkosten en grondprijzen in belangrijk mate niet kan worden verklaard uit reguliere prijsontwikkelingen. Voor de bouwkosten kan dit liggen in de effecten van wet- en regelgeving en toename van kwaliteit. Voor de grondprijzen kan ook sprake zijn van meer kwaliteit en meer complexiteit van locaties. Bij zowel de grond als de bouw kunnen daarnaast ook schaarstepremies aan de orde zijn.

Een tweetal verdiepingsonderzoeken voor de Tweede Kamer brengt specifiek de kostenontwikkeling in kaart die het gevolg is geweest van de kwaliteitstoename in de loop van de tijd van woningen en locaties. Voor beide onderzoeken is daarbij gebruik gemaakt van een praktijkgerichte, empirische, onderzoeksmethodiek op basis van een kleine set cases en referenties.

Omdat de factoren én de actoren die relevant zijn voor de stichtingskosten verschillen van de aspecten en actoren die relevant zijn voor de grond(productie)kosten, werden er twee verdiepingsonderzoeken uitgevoerd:

- Verdiepingsonderzoek Grondproductiekosten. Invloed van locatie, kwaliteit en regelgeving op grondproductiekosten.
- Verdiepingsonderzoek invloed veranderende regelgeving op de bouw- en stichtingskosten van woningen.

Beide verdiepingsonderzoeken samen leiden tot een eindbeeld over de totale kostenontwikkeling van woningen in relatie tot de totale woningprijsontwikkeling. Paragraaf 5.5.4 gaat nader in op de resultaten van beide onderzoeken.

Voor beide verdiepingsonderzoeken moet worden opgemerkt dat in het kader van de onderhavige onderzoeken niet 'hét' antwoord kan worden gegeven op de vraag of er in het bouwproces in de afgelopen periode schaarstepremies zijn ontstaan. Zoals in hoofdstuk 3 van dit eindrapport zal worden geschetst, is de woningmarkt een allesbehalve homogene markt. Woningprijzen, maar ook productiekosten hebben een lokaal karakter. Bovendien zijn weinig systematische data verzameld over de woningproductie en bouwplannen en de verzamelde data zijn bovendien weinig gedetailleerd; het ontbreekt daarmee vrijwel volledig aan data om de prijs- en kostenontwikkeling van woningtypen of bouwlocaties te volgen. Materiaal uit cases is, vanwege het heterogene karakter van de markt, niet zomaar 'veralgemeniseren'.

De uitgevoerde verdiepingsonderzoeken zijn bovendien kleinschalig. In het grondproductiekostenonderzoek wordt een beperkt aantal cases uit twee momentopnamen in beschouwing genomen. Het bouwkostenonderzoek bestudeert een tweetal typen woningen op een tweetal momenten in de tijd. De resultaten van beide onderzoeken zijn daarmee eerder te beschouwen als 'vingeroefeningen' en indicaties dan als fundamentele rapportages waaraan verstrekkende conclusies mogen worden verbonden. Wel is het voor het eerst dat de onderliggende elementen voor kostenontwikkeling op deze wijze 'gefileerd' worden. Dat is de voornaamste bijdrage van het uitgevoerde verdiepingsonderzoek.

2.3.3 Klankbordgroep

In overleg met de TCH is er een wetenschappelijke klankbordgroep ingesteld voor de begeleiding van het onderzoek, bestaande uit de hoogleraren Friso de Zeeuw (hoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft), Dirk Brounen (hoogleraar vastgoedeconomie aan de Universiteit van Tilburg) en Vincent Gruis (hoogleraar housing management aan TU Delft). De keuze van de klankbordgroepsleden is zodanig geweest dat enerzijds voldoende affiniteit met het onderwerp bestaat om de gerealiseerde producten en onderzoeksaanpak voldoende te kunnen laten toetsen, en anderzijds de samenstelling van de latere expertmeetings (fase 3 van het onderzoek) niet werd ondermijnd.

De klankbordgroep leverde op de volgende wijzen een bijdrage aan het onderzoek:

1. Reactie op en aanvulling van het bronnenonderzoek.
2. De tussenrapportage van de meta-analyse en de conceptrapportages van de verdiepingsonderzoeken zijn met de klankbordgroep besproken.
3. In een eindgesprek met de TCH zelf is de reactie van de klankbordgroep op de totale meta-analyse besproken.

2.4 Leeswijzer rapportage

Omdat de woningmarkt een complexe markt is met bijzondere kenmerken, bevatten hoofdstuk 3 en 4 algemene beschrijvingen van de woningmarkt en de prijsvorming op die markt. Goed in de woningmarkt en bouwsector ingevoerde lezers zullen deze twee hoofdstukken 'scannend' kunnen lezen. Voor minder goed ingevoerde lezers, zijn deze hoofdstukken noodzakelijk om het daaropvolgende hoofdstuk 5 te kunnen doorgronden.

Hoofdstuk 3 gaat in op de specifieke kenmerken van de woningmarkt, beschrijft op hoofdlijnen hoe prijzen van woningen tot stand komen en waarom er prijsverschillen zijn tussen woningen.

Hoofdstuk 4 gaat in op de woningbouwproductieproces en de kosten van nieuwbouw. Wat gebeurt er in de keten waarin een woning wordt gerealiseerd, vanaf het allereerste initiatief, via het beschikbaar komen van grond tot aan de uiteindelijk opgeleverde woning. Welke stappen zijn er, welke transacties vinden er plaats, wie zijn de voornaamste actoren en hoe werken die samen? Ook de kostenstructuur van woningen wordt uitgelegd, zowel de kosten gerelateerd aan het ter beschikking komen van de gronden als de kosten gerelateerd aan de bouwfase van de woning en de daaropvolgende exploitatie.

In hoofdstuk 5 worden de prijsontwikkelingen in de periode 1995 – 2002, met hoge prijsstijgingen per woning, de periode 2003 – 2007 waarin stabilisatie van de woningprijzen plaatsvond en de periode 2008 tot heden, waarin de woningprijzen zelfs daalden, bekeken. Per periode is aangegeven wat de belangrijkste factoren en actoren waren die een rol speelden bij de ontwikkelingen.

In hoofdstuk 6 worden, als resultante van het totale onderzoek, een aantal conclusies getrokken over de mate waarin de bronverkenning de ontwikkeling van prijzen in de woningmarkt kan verklaren. Ook worden er een aantal suggesties aan de TCH gedaan voor het vervolg van het onderzoek naar de huizenprijzen.

3 De woningmarkt in het kort

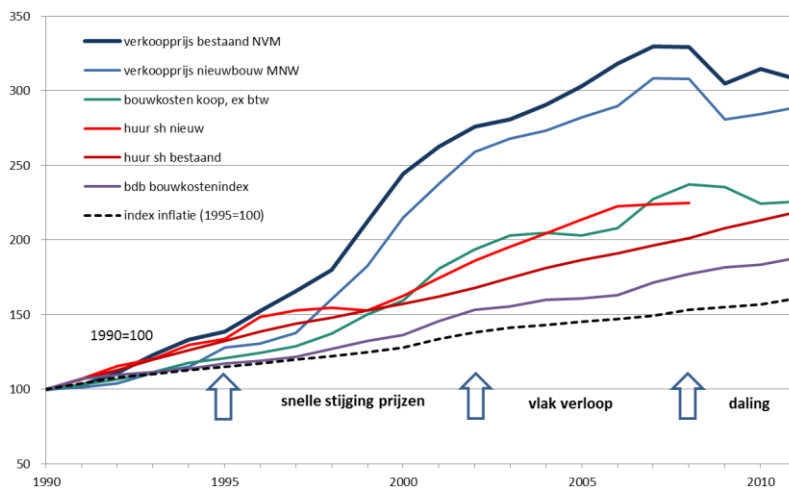
3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de woningmarkt op hoofdlijnen toegelicht. Er is sprake van een grote variatie in het aanbod van woningen, want een woning is geen homogeen product. Daarnaast is er ook sprake van een gedifferentieerde woningbehoefte. Woningprijzen komen tot stand als wisselwerking tussen vraag en aanbod. Maar de Nederlandse woningmarkt is een 'onvolkomen markt': de overheid heeft een sterke invloed op zowel het aanbod als op de vraag. De productie van nieuwe woningen is een langdurig en complex proces. Deze procesgang is van invloed op de snelheid waarmee het aanbod reageert op de veranderingen in de vraag. Al deze aspecten worden in dit hoofdstuk beknopt toegelicht. Ook de achtergronden van het ontstaan van prijsverschillen tussen woningen wordt beschreven.

3.2 Gesignaleerd: sterke ontwikkeling in woningprijzen

De prijzen van woningen in Nederland zijn, met name in de periode 1995 – 2008, sterk gestegen. Over die periode bedroeg de prijsstijging ongeveer 250%. Dat geldt voor zowel bestaande woningen als voor nieuwbouw, bij de bestaande woningen zette de stijging al vanaf 1990 in. Deze prijsstijging was veel sterker dan bijvoorbeeld de inflatie of de stijging van de bouwkosten. Vanaf 2008 tot heden is een daling van de woningprijzen te constateren. Het prijsniveau in 2012 is vergelijkbaar met het prijsniveau van 2005. Daarmee zijn woningen altijd nog bijna twee keer duurder dan het gemiddelde prijsniveau in 1995.

Figuur 3.1 Indexcijfers gemiddelde verkoopprijzen van nieuwe en bestaande woningen, bouwkosten koop (excl. BTW), BDB-bouwkostenindex, huren en inflatie, 1990-2011 (indexcijfers: 1990=100).



Bron: MNW, Funda, NVM en CBS, bewerking RIGO

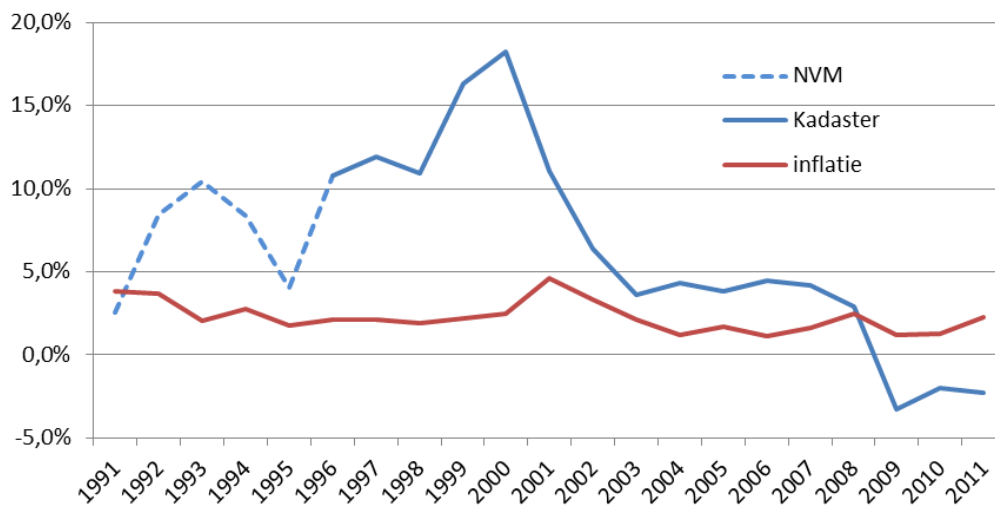
Deze prijsontwikkeling roept vragen op. Welke factoren liggen daaraan ten grondslag? En welke actoren (zowel overheid als marktpartijen) zijn daar bij betrokken? Is de prijsontwikkeling het directe gevolg van de verhouding tussen vraag en aanbod? Of is de kwaliteit van woningen sterk verbeterd? En hoe verhoudt de prijs van nieuwe woningen zich tot de totale kostprijs van die woning?

De prijsontwikkeling van bestaande koopwoningen laat zich sinds 1995 in drie perioden verdelen (zie figuur 3.2):

- In de periode 1995-2002 zijn de woningprijzen sterk gestegen: 10% tot 18% per jaar.
- Van 2003 tot 2008 is het verloop stabiel: 4% tot 5% prijsstijging per jaar.
- Vanaf 2008 is sprake van prijsdalingen: 2 tot 3% per jaar.

In de onderstaande figuur is de prijsontwikkeling van bestaande woningen weergegeven. Kadastergegevens zijn beschikbaar vanaf 1995. Voor de periode daarvoor is gebruik gemaakt van NVM-gegevens.

Figuur 3.2 Jaarlijkse prijsontwikkeling van bestaande woningen tegenover inflatie, 1990-2011



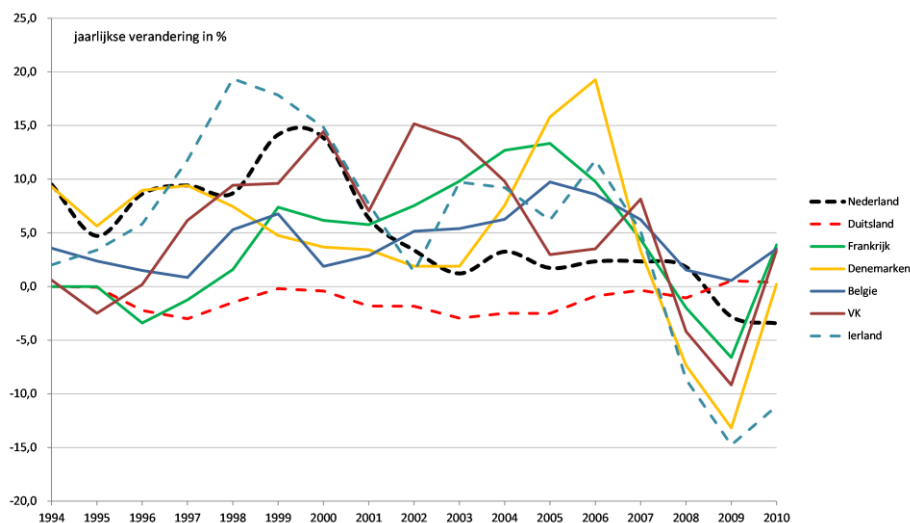
Bron: NVM en CBS, bewerking RIGO

Prijzontwikkeling in internationaal perspectief

De prijsontwikkeling van koopwoningen in Nederland is in de periode 1995 – 2002 hoog vergeleken met die in de meeste andere OECD-landen (zie ook bijlage 10.1). Ook deze andere landen kennen perioden met woningprijsstijgingen en –dalingen. In de periode 1995 – 2002 is de prijsstijging van woningen in ons land, samen met Ierland, het hoogst vergeleken met andere landen (RPB, 2006b). Dat geldt ook in de vergelijking met de vijf omringende landen die in deze meta-analyse worden meegenomen. Het Verenigde Koninkrijk was nummer twee en neemt in de daaropvolgende paar jaar de positie van Nederland over, waarna Denemarken topt in prijsstijgingen in 2004-2006, gevolgd door Frankrijk. Duitsland is uitzonderlijk: daar bleef de reële woningprijs 15 jaar min of meer stabiel, met enige opleving de afgelopen paar jaar. Na enkele jaren hoge productie na de Wende was lange tijd sprake van een ruime woningmarkt. Bij de meeste landen zijn er echter pieken en dalen bij de woningprijsontwikkeling, maar vaak niet in dezelfde jaren.

Over een langere periode gemeten, van 1995 tot 2005, is Nederland van de OECD-landen de nummer vier in de hoogte van de huisprijsstijgingen. Groot-Brittannië staat op de eerste plek, gevolgd door Spanje en Ierland.

Figuur 3.3 Reële stijging huizenprijzen per jaar in Nederland en de landen om ons heen, 1994 - 2010



Bron: OECD, 2000, RIGO bewerking

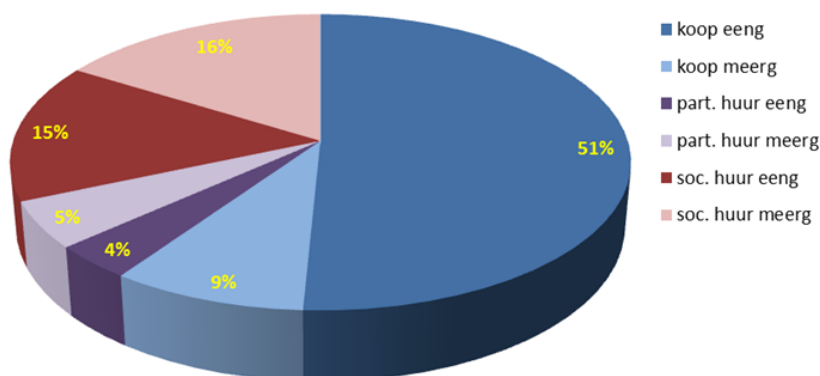
3.3 Karakteristieken van de woningmarkt

3.3.1 De gedifferentieerde woningvoorraad

Een woning is in een aantal opzichten een uniek product. Een woning is een 'onroerend' goed en heeft in ieder geval zijn locatie als uniek kenmerk. De locatie en het woonmilieu (binnenstedelijk, landelijk, suburbaan etc.) van de woning zijn belangrijke factoren in de waardering van een woning door de consument. Ook zijn er verschillende woningtypologieën en kwaliteitsverschillen. Woningen zijn er dus in alle soorten en maten. Van kleine éénkamerstudentenwoningen van 20 m² in de binnenstad van Rotterdam, tot royale luxe vrijstaande villa's in het Gooi, of een oude boerderij op het platteland in Drenthe.

De huidige woningvoorraad bestaat uit circa 7,2 miljoen woningen en is op te delen in zes hoofdgroepen naar eigendom (60% koop, 9% particuliere huur en 31% sociale huur) en type (70% eengezinswoning en 30% meergezins/appartement³). Zie de volgende figuur.

Figuur 3.4 Samenstelling Nederlandse woningvoorraad in 2011



Bron: Syswov, website datawonen.nl

Er is sprake van een huur- en een koopmarkt. Circa 40% van de huidige voorraad bestaat uit huurwoningen en circa 60% uit koopwoningen. Alhoewel er wel wat doorstroming plaatsvindt van (particuliere en sociale) huur naar koop, is de wederzijdse instroom beperkt. De huurmarkt en de markt voor koopwoningen zijn dus vrij autonoom (Ministerie van VROM, 2003; PBL, 2008).

Nieuwboukoopwoningen worden aangeboden door projectontwikkelaars, ontwikkelende aannemers of worden door particuliere opdrachtgevers, al dan niet in collectief verband, voor eigen gebruik gerealiseerd. De eengezinskoopwoning vormt de helft van de woningmarkt.

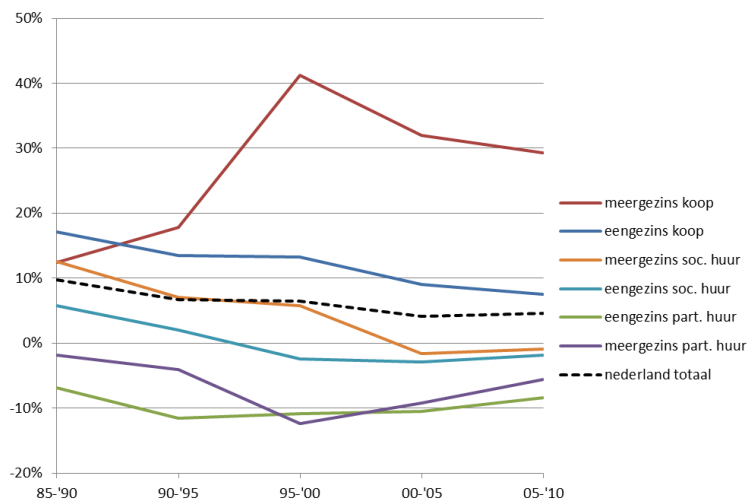
De huurmarkt is te onderscheiden in een deel sociale huur waar, ten behoeve van het beschikbaar maken van huisvesting voor lage inkomensgroepen, de huurprijzen aan strakke regels en bovengrenzen van de rijksoverheid zijn gebonden, gerelateerd aan de geleverde kwaliteit. Sociale verhuur hoort tot het primaire takenpakket van corporaties. Maar ook in de particuliere huursector

³ Meergezinswoning: Elke woning die samen met andere woonruimten c.q. bedrijfsruimten een geheel 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 (www.CBS.nl, 2012)

worden woningen verhuurd in het goedkopere segment. De sociale huurvoorraad in ons land is in 2011 met 31% van de totale voorraad nog steeds relatief groot, de grootste in West Europa. Daarnaast is er commerciële huur door institutionele beleggers en door particuliere verhuurders. Dit marktsegment is klein in ons land, met name omdat er veel concurrentie is van sociale huur (lagere prijzen door objectsubsidies uit het verleden) en de koopsector (lagere woonlasten door NHG en hypotheekrenteaftrek en recenter ook uit de verkoop van sociale huurwoningen). Huurbescherming en huurprijsregulering maakten het investeren in de vrije sector huur mede minder aantrekkelijk. In de afgelopen decennia is de marktsectorhuur ook kleiner geworden, omdat verkopen aantrekkelijk was om vermogenswinst te maken en de nieuwbouw in dit segment beperkt bleef. Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland hebben juist een omvangrijke particuliere huurmarkt en veel kleinere koopmarkt.

De ontwikkeling van de woningvoorraad is weergegeven in de volgende figuur.

Figuur 3.5 Groei en krimp van de 6 segmenten van de Nederlandse woningvoorraad in 5-jaarsperioden, 1985-2010



Bron: Syswov, website datawonen.nl

In de periode 1985-2000 groeide de woningvoorraad door nieuwbouw jaarlijks nog met ongeveer 90.000 stuks. In de afgelopen tien jaar is dit met een derde gezakt naar ongeveer 57.000. De nieuwbouw in de sociale huur is na de verzelfstandiging⁴ in 1995 snel teruggelopen, in latere jaren is ook de productie in de koopsector teruggefallen. Naast nieuwbouw is er een beperkte categorie nieuwe woningen die door verbouw van panden tot stand komt. Aan de woningvoorraad worden relatief weinig woningen onttrokken (sloop bedraagt ca. 15.000 tot 20.000 woningen per jaar). De nieuwbouwproductie overstijgt het sloopvolume ruim waardoor de voorraad dus groeit.

Opvallend is de relatief sterke groei van het aanbod aan eengezinskoopwoningen en vooral ook van het relatief kleine segment koopappartementen in de laatste 25 jaar (zie de voorgaande figuur). Hierbij speelt de verkoop van sociale huurwoningen mede een rol. Die is vanaf 1995 op een hoger niveau gekomen.

Vanaf 1985 is er het nodige verschoven in de verhoudingen. De particuliere huur is aanzienlijk gekrompen, terwijl vooral de koopsector fors groeide. De sociale huur bewoog daartussenin. De

⁴ Midden negentiger jaren werden corporaties verzelfstandigd (de zogeheten 'brutering'): lopende leningen bij de overheid werden in één keer verrekend met toekomstige subsidies. Het business model van veel corporaties is vanaf dat moment gebaseerd op de waarde(ontwikkeling) van het woning- en vastgoedbezit van corporaties.

stagnatie in de groei van de sociale huurvoorraad eind jaren '90 is een gevolg van minder nieuwbouw na de verzelfstandiging van corporaties en van het wegvallen van nieuwbouwsubsidies. Maar ook een gevolg van meer verkoop van sociale woningen en van de stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken, waardoor de sloop toenam.

3.3.2 De gedifferentieerde vraag naar woningen

De vraag naar woningen verandert in de loop van de tijd onder invloed van demografische ontwikkelingen, maar ook woon-, leef- en werkstijlen en de financiële bestedingsruimte van huishoudens. De gemiddelde huishoudensgrootte neemt af, daardoor neemt de behoefte aan woningen voor kleine huishoudens toe.

De voorkeur van een consument wordt niet alleen bepaald door de woningtypologie maar ook de locatie van de woning binnen een regio (type woonmilieu, woningdichtheid, uitzichtkwaliteit vanuit de woning, bereikbaarheid van de locatie, sociale aspecten van het woonmilieu). Bij de locatie speelt ook het voorzieningenniveau in de omgeving een rol. De behoefte van consumenten aan bepaalde voorzieningen hangt nauw samen met hun huishoudenssamenstelling. Gezinnen met kinderen zullen, logischerwijs, meer hechten aan de nabijheid van scholen, waar ouderen wellicht eerder kiezen voor goed openbaar vervoer of een woning op loopafstand van winkels of servicevoorzieningen. Eén of tweepersoonshuishoudens met volwassen kinderen kiezen wellicht weer voor de rust van een woning in het groen.

Naast de voorzieningen op zich hebben buurten en wijken een imago dat meetelt in de waardering van de consument. Eenzelfde woning in een wijk 'op stand' of juist in een achterstandsbuurt met lage sociale status levert een heel andere waardering op.

De beschikbaarheid van voorzieningen én de status van de woonomgeving bepaalt mede de prijs die de consument voor zijn woning wil betalen (RPB, 2006a; WoON-onderzoek).

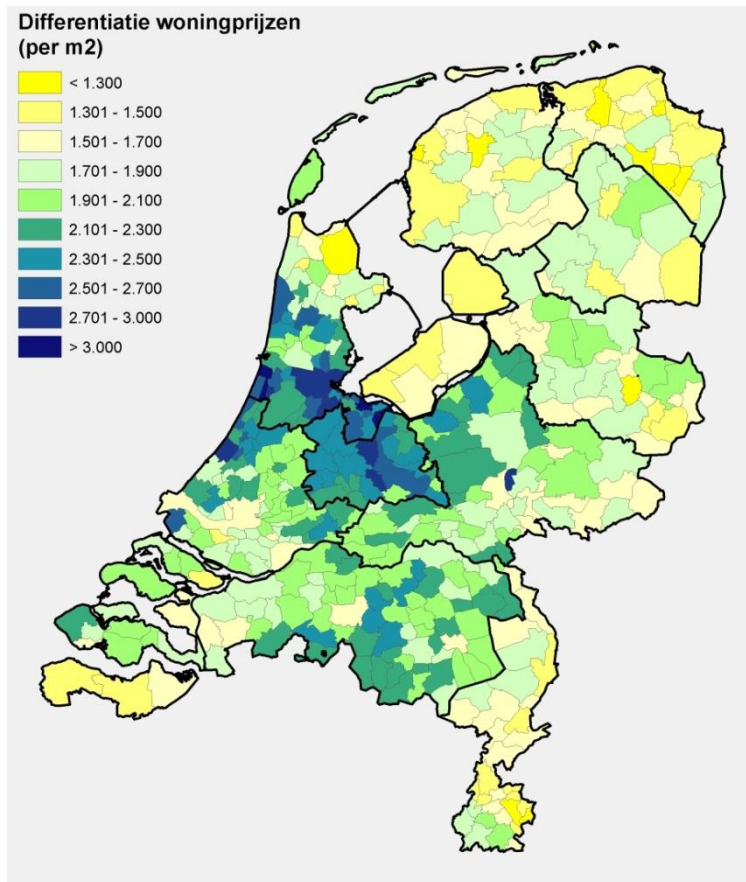
3.3.3 Woningmarkt als regionale markt

De woningmarkt is een sterk regionaal georiënteerde markt. Mensen zoeken een woning in een bepaald gebied, vaak in een bepaalde straal rondom hun werk, of dichtbij familie. Regionale markten vertonen onderling grote verschillen – in de afgelopen jaren is er sprake van een krimpmarkt (sterk afnemende woningbehoefte met leegstand tot gevolg) in bijvoorbeeld Noord en Oost Groningen, terwijl in de Randstad de woningbehoefte onverminderd hoog blijft. Er is beperkt sprake van verhuisbewegingen tussen de regio's. (CBS, 2012a).

Kortom, er zijn regionale markten waar de druk van woningvragers op de markt groot is (een krappe, overspannen markt, ook wel aanbiedersmarkt genoemd). En er zijn markten waar voldoende woningen zijn (evenwichtige markt) of meer dan voldoende woningen zijn (ruime markt, ook wel vragersmarkt genoemd).

De woningprijzen per m² woonoppervlak in gemeentelijke gemiddelden gemeten, verschillen meer dan een factor 2, zoals de volgende figuur laat zien.

Figuur 3.6 Gemeentelijke verschillen in woningprijzen (€ per m²) in 2012



Bron: Gebiedstypering RIGO, op basis van geschatte transactiepreizen woningen 2012.

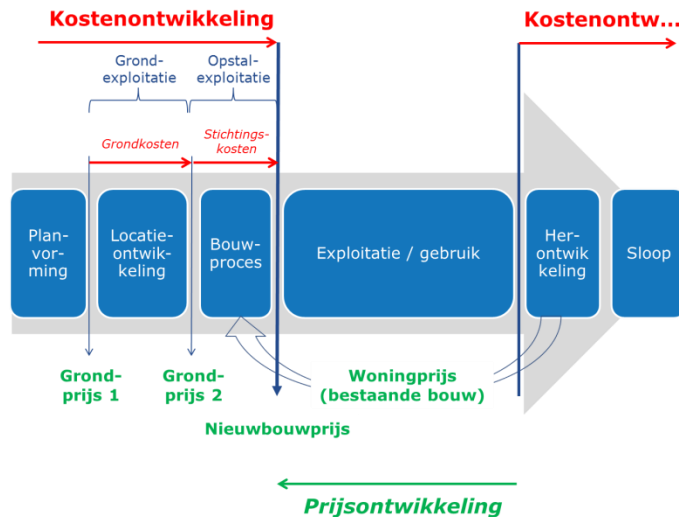
De Noordvleugel van de Randstad is het duurst en dit heeft uitstralingseffecten in alle windrichtingen. De Zuidvleugel bevindt zich in de 'middenklassen'. Enkele bekende dure gemeenten zijn: Oostvoorne, Wassenaar, Heemstede-Aerdenhout, Bloemendaal, Rozendaal. Gemeenten met lage woningprijzen per m² zijn te vinden in regio's langs de grens (Zeeuws Vlaanderen, Midden en Zuid-Oost Limburg, de Achterhoek, Oostelijk Twente en Noordoost Groningen). Ook in de Kop van Noord-Holland Friesland en Flevoland zijn gemeenten met lage woningprijzen te vinden.

3.3.4 Woning als resultaat van het bouwproces

Woningen komen tot stand als resultaat van een bouwproductieproces met een veelheid aan spelers in de verschillende fasen van het bouwproces.

De levenscyclus van een woning is in een aantal stadia onder te verdelen, zoals weergegeven in de volgende figuur.

Figuur 3.7 De levenscyclus van een woning



Het nieuwbouwproces begint met een initiatief van een of meerdere partijen om woningen te realiseren. In de planvormingsfase worden de plannen uitgewerkt (van grof naar fijn). Gedurende dit traject wordt het initiatief getoetst op haalbaarheid. Wanneer het project in uitvoering wordt genomen volgt eerst een fase waarin de locatie geschikt wordt gemaakt voor bebouwing, gevolgd door de daadwerkelijke realisatiefase van de woningen. Na oplevering volgt de exploitatiefase (in geval van huurwoningen) of gebruik (in geval van koopwoningen). Gedurende deze fase kan de woning meerdere keren van eigenaar en/of gebruiker wisselen. Aan het einde van de levensduur van de woningen (technisch of economisch) wordt een keuze gemaakt tussen herontwikkeling of sloop van de woningen. Dit is een enigszins theoretische keuze die in praktijk alleen wordt gemaakt voor huurwoningen en slechts zelden door particuliere eigenaren van koopwoningen.

In geval van herontwikkeling volgt een nieuw bouwproces en een nieuwe exploitatiefase. De woonfunctie wordt dus voortgezet. In geval van sloop wordt de woonfunctie soms beëindigd, waarbij de locatie een andere functie krijgt toegewezen.

De kosten voor nieuwbouw worden gemaakt in de fases van planvorming, locatieontwikkeling en gedurende het bouwproces. Zoals in paragraaf 3.4 en paragraaf 5.2 wordt beargumenteerd is de prijs van een nieuwbouwwoning gerelateerd aan de prijs van een vergelijkbare bestaande woning. Aan de hand van dat prijsniveau wordt bepaald of sprake is van een financieel haalbaar plan en vindt tussentijdse prijsvorming plaats voor de (half)producten in het nieuwbouwproces, zoals bijvoorbeeld ruwe bouwgrond en bouwrijpe grond.

Elk van deze stadia heeft zijn eigen speelveld van aspecten en actoren. De kostprijs van een woning is een gevolg van de wisselwerking van al deze aspecten en actoren. In elk van de genoemde stappen wordt een deel van de kostprijs bepaald. Inzicht in de kostprijs vergt dus inzicht in het bouwproces.

De totale productietijd van een woning (van planvorming tot in gebruik name) is lang. De bouwtijd zelf varieert van ongeveer 8 maanden tot circa 2 jaar. Het proces dat vooraf gaat aan de bouwperiode is vaak een veelvoud daarvan. Vanaf de start van de planvorming tot feitelijke start van het bouwproces is een proceduretijd van 7 tot 15 jaar niet ongebruikelijk. Een deel van deze proceduretijd is te verklaren uit het hiervoor beschreven 'permanente' karakter van een woning. Een locatie die voor woningbouw is aangewezen, is dat daarna 'voor altijd'. Dat feit maakt een grondige besluitvorming noodzakelijk, waarin de belangen van alle betrokkenen worden meegewogen. In een steeds dichter bebouwd land als Nederland wordt het afstemmen en wegen van deze belangen steeds ingewikkelder. De proceduretijden nemen daardoor toe, en daarmee ook de kosten van deze procedures.

Het feit dat de beschikbare ruimte voor woningbouw in Nederland beperkt is, maakt het realiseren van woningbouwplannen lastiger. Er is schaarste aan beschikbare gronden. De schaarste wordt veroorzaakt door politieke keuzes in zake de ruimtelijke ordening onder meer de verdeling van ruimte onder de segmenten wonen, landbouw, landschap en natuur. Aan de laatste categorieën wordt politiek vaker bescherming gegeven 'ten koste' van de woningbouw.

De wél beschikbaar komende gronden zijn - geredeneerd vanuit de benodigde kosten om de grond bouwrijp te maken - dikwijls minder geschikt voor bebouwing. Ze bevinden zich vaker al in bebouwd gebied met een veelheid aan belanghebbenden en dus complexe inspraakprocedures, zijn al bebouwd met infrastructuur voor andere bestemmingen, zijn vervuild, zijn kleinschalig (binnenstedelijke invullocaties), et cetera. Het woningbouwproces wordt, voor betrokkenen, daarmee ook eenvoudigweg risicovoller en de financiële belangen nemen toe.

De complexiteit en de duur van het proces, maakt de woningbouwmarkt traag, bijna inert: op een veranderende woningbehoefte kan binnen de huidige structuur en met de gehanteerde bouwmethoden niet snel worden gereageerd en bovendien kan deze inertie ook onderdeel vormen van de strategie van de betrokken actoren.

Alhoewel dit aspect niet wordt belicht in de literatuur zijn wel praktijkvoorbeelden te noemen waar dit het geval is. Wanneer bijvoorbeeld tussen de ontwikkelende partij en grondexploitant een grondprijs overeen is gekomen en de jaarlijkse indexatie van deze grondprijs lager ligt dan de stijging van de woningprijzen, ontstaat een financieel voordeel voor de ontwikkelende partij. Zijn opbrengsten stijgen immers sneller dan een deel van zijn kosten. De woningbehoefte van vandaag, 'staat' er pas over 7 tot 15 jaar. Zeker is dat op dat moment de woningbehoefte alweer een andere is. Een mismatch tussen vraag en aanbod is daarmee één van de kenmerken van de (Nederlandse) woningmarkt.

Het transactieproces van woningen is voor consumenten niet eenvoudig. Het is een door experts vormgegeven proces, waarin de koper wordt bijgestaan door meerdere adviseurs. De verkoop wordt meestal begeleid door makelaars, de financiering is complex en wordt begeleid door hypotheekverstrekkers en financieel adviseurs, de transactie zelf gebeurt onder toezicht van de notaris. Het ver- en aankoopproces neemt enkele maanden in beslag, met begeleide bezichtigingen, juridisch geformuleerde biedingen met allerhande voorwaarden. De vraagprijs is niet gelijk aan de verkoopprijs en bovenop die verkoopprijs moet nog courtage worden betaald aan de makelaar en zijn er de notariskosten, de kosten voor de hypotheekverstrekker, overdrachtsbelasting, etc.

3.3.5 Financieringsmogelijkheden voor koopwoningen

Voor koopwoningen spelen financieringsmogelijkheden een grote rol bij de koopsom die consumenten moeten betalen voor hun woning. Woningen worden immers grotendeels gefinancierd met vreemd vermogen en nauwelijks met eigen vermogen. De rentevoet en aflossingsvorm bepalen grotendeels de maandlasten en daarmee ook de hoogte van de maximale lening en de acceptabele koopsom. De hoogte van de rente is een autonoom gegeven en is afhankelijk van de ontwikkelingen op de internationale financiële markten. De hypotheekrenteaftrek zorgt er vervolgens voor dat een deel van de te betalen rente niet door de consument, maar door de overheid wordt gedragen. Zo ontstaat voor de consument extra 'bestedingsruimte' en kunnen hogere leningen worden aangegaan. Rente, inflatie en inkomens- en vermogensontwikkeling zijn hierbij maatgevend. De hypothecaire financiering is essentieel voor de koopsector (Boelhouwer en De Vries, 2004). Recente kopers hebben hogere hypotheeklasten dan degenen die lang geleden hun woning kochten. De laatsten hebben immers in het verleden tegen lagere prijzen de woning gekocht en gewoonlijk inmiddels ook meer afgelost. Bij de kopers van na 2005 bestaan dan ook de meeste restschuldbproblemen. Zie de volgende tabel voor de verhouding tussen de hoogte van de schuld en de waarde van de woning (loan to value) en inkomen (loan to income).

Tabel 3.1. Restschuld in Nederland

LTV en LTI naar leeftijdscategorie	Leeftijd	loan to value	loan to income
t/m 25 jaar		100%	5,70
26 t/m 35 jaar		96%	5,09
36 t/m 45 jaar		75%	4,28
46 t/m 60 jaar		51%	3,01
Ouder dan 60 jaar		23%	1,85
Overall		57%	3,35

Bron: Schilder en Conijn, 2011

De kostenopbouw voor een koopwoning is door de financiering anders dan voor het huren van een woning. Voor een goede vergelijking van de kosten bieden de gebruikskosten de beste grondslag. Bij huurwoningen is dat de netto huurprijs: de huur minus eventuele huurtoeslag. Bij koopwoningen bestaan de gebruikskosten volgens Elsinga en Conijn (2001) uit drie componenten:

- De (toegerekende) rentelasten over het in de woning geïnvesteerde vermogen.
- De beheerkosten van de woning: zakelijke lasten, onderhoud en afschrijvingen.
- De prijsstijging van de woning (als een opbrengst).

Ook de latere studies van onder andere het SCP (2006) hanteren de gebruikskosten als maatstaf om de kosten van de koopwoning te vertalen in jaarlijkse lasten voor de bewoner. Elke studie geeft hier echter een eigen invulling aan. Naast deze gebruikskosten zijn ook de overige woonlasten⁵ mede bepalend voor de financiële ruimte die kopers hebben. In de Woonlastenmonitor die jaarlijks door Coelo wordt gepubliceerd worden de woonlasten onderverdeeld in netto hypotheeklasten, waarbij onderhoud en het eigen vermogen dus buiten beschouwing blijven en overige woonlasten, zoals energielasten en belastingen (Coelo, 2012).

⁵ Woonlasten zijn alle aan het wonen verbonden kosten voor een huishouden. De woonlasten bestaan uit de hypotheeklasten en de bijkomende woonlasten (COELO, 2012)

3.4 Woningprijzen en de ontwikkeling daarvan

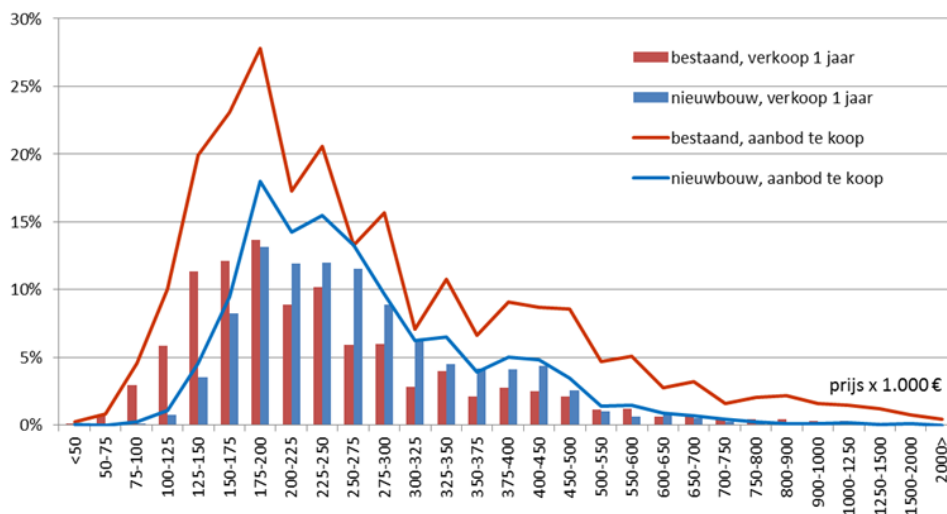
3.4.1 Koopwoningen

De gemiddelde prijs van woningen is opgebouwd uit de gerealiseerde transactiepreizen van uiteenlopende woningtypes (met uiteenlopende kavelgroottes, verschillende woonmilieus en liggingskwaliteiten).

In de volgende figuur is de prijsverdeling van de verkopen in de bestaande voorraad weergegeven naast die van de nieuwbouw. De nieuwbouw is beter vertegenwoordigd in wat duurdere prijsklassen. Hierdoor lag de gemiddelde prijs van de nieuwbouwoopwoning in 2011 op € 277.000,-- en die van bestaande woningen op € 228.000,-- (volgens NVM). Volgens cijfers van het CBS/Kadaster lag de prijs van een bestaande woning op € 240.000,--. Dit is te verklaren door een verschil in samenstelling en tijdsbestek tussen de databestanden van beide bronnen. Het actuele woningaanbod is in de bestaande voorraad veel ruimer dan in de nieuwbouw, omdat daar niet op voorraad wordt gebouwd.

Volgens de meest recente MNW is de gemiddelde nieuwbouwprijs in 2011 en 2012 gedaald naar een niveau van € 240.000,-- in het eerste kwartaal van 2012 en daarmee op vergelijkbaar niveau als de bestaande woningen terechtgekomen. Bestaande woningen daalden in dezelfde periode minder in prijs (overigens lijkt daar op dit moment (oktober 2012) verandering in te komen).

Figuur 3.8 Verkopen en aanbod nieuwbouw en bestaande woningen, verdeeld over prijsklassen (verkoop een jaar = 100%, aanbod bestaand is fors groter), medio 2012



Bron: MNW en Funda, medio 2012, bewerking RIGO

De prijsontwikkeling van bestaande en nieuwe koopwoningen ontlopen elkaar niet veel. De koopwoningmarkt is een 'voorraadmarkt'. Van de jaarlijkse woningtransacties vindt circa 75% tot 80% plaats in de bestaande voorraad. Prijsvorming vindt in de voorraad plaats, tussen veel aanbieders en vragers (voor de crisis circa 200.000 transacties per jaar).

Voor de prijsbepaling van nieuwe koopwoningen blijft de voorraad richtinggevend. De waarde van de koopwoning wordt dan bepaald door de prijs van een referentiewoning met een vergelijkbare kwaliteit (locatie, omvang, afwerkingsniveau, etc.).

Ten tijde van de VINEX-ontwikkeling werd vanuit de (gemeentelijke) overheid bepaald in welk prijssegment woningen ontwikkeld moesten worden. Dit is momenteel minder gebruikelijk.

De *gemiddelde* prijs voor nieuwe koopwoningen ligt in gedurende de periode vanaf 1990 tot heden echter in veel jaren ongeveer € 35.000,-- tot € 45.000,-- hoger dan die van een bestaande woning. Dit wordt vooral verklaard door de nieuwbouwkwaliteit. De bestaande woningen zijn deels verouderd en kennen een mindere onderhoudsstaat. De gemiddelde nieuwe koopwoning is ook groter. Daarnaast kan de samenstelling van de nieuwbouw relatief wat meer 'luxere' woningtypen omvatten. Begin 2012 ligt de gemiddelde nieuwbouwprijs op een niveau dat vergelijkbaar is met dat van de bestaande woningen.

3.4.2 Huurwoningen

Bij huurwoningen valt voor de huurprijsvorming onderscheid te maken naar het sociale huursegment en het geliberaliseerde huursegment. Deze scheiding wordt bepaald door de liberalisatiegrens. Deze bedraagt momenteel € 664,66 (1-1-2012) per maand en wordt jaarlijks door de rijksoverheid bepaald. De laatste jaren is deze grens steeds met de inflatie verhoogd. Daarnaast is er een onderscheid te maken naar woningcorporaties, particuliere verhuurders en institutionele beleggers. Voor woningen onder de liberalisatiegrens geldt een maximaal redelijke huur op basis van het woningwaarderingstelsel. De verhuurder (dat kunnen woningcorporaties, maar ook particulieren zijn) bepaalt gegeven deze maximale huur welke huurprijs hij vraagt. Dat is bij corporaties vaak een percentage van de maximaal redelijke huur.

Ook de huurontwikkeling is gereguleerd. Jaarlijks stelt de rijksoverheid vast wat de maximale huurprijsstijging is. De laatste jaren was dit gelijk aan de inflatie. Uit figuur 3.1 in paragraaf 3.2 is af te lezen dat de huurprijsontwikkeling sinds 1995 sterk achterblijft bij de ontwikkeling van de kooprijzen.

De woningen met in 2012 een huurprijs hoger dan € 664,66 per maand vallen in het geliberaliseerde segment. Daar zijn de hoogte van de huur en de huurontwikkeling niet gereguleerd, deze worden tussen verhuurder en huurder overeengekomen in het huurcontract.

De beleggingswaarde van een huurwoning wordt bepaald door de toekomstige kasstromen (huuropbrengsten, onderhoudslasten, beheerlasten, etc.) en het door de vastgoedbelegger gewenste beleggingsrendement. Sociale verhuurders hanteren vanuit hun maatschappelijke doelstelling een lagere rendementseis. Door de huurprijsregulering is deze beleggingswaarde meestal aanzienlijk lager dan de opbrengst bij vrije verkoop of de stichtingskosten van nieuwe huurwoningen.

Kenmerk van vele sociale huurwoningen is de gunstige prijs/kwaliteitsverhouding, die voor lagere inkomens nog gunstiger wordt door de huurtoeslag. Deze reduceert voor lage inkomensgroepen de prijs van de goedkope huurwoning nog verder. Deze prijs/kwaliteitsverhouding houdt de grote vraag naar deze woningen op peil en zorgt ervoor dat bewoners niet doorstromen naar duurdere alternatieven in de geliberaliseerde huurmarkt of de koopmarkt, ook wanneer ze dat wel zouden kunnen betalen.

De huur- en koopmarkt zijn gescheiden geraakt, de doorstroming van de ene naar de andere markt is de afgelopen 10-15 jaar verminderd (Ministerie van VROM, 2003; PBL, 2008). Rond 1995 was de huurstijging groter, waardoor de vraag en doorstroming naar de koopsector ook hoger was.

3.5 Verklaring prijsverschillen tussen woningen

In deze paragraaf onderzoeken we de oorzaken voor prijsverschillen tussen woningen.

Analyses naar woningprijsverschillen in Nederland maken gebruik van de hedonische methode. In de hedonische benadering wordt de prijs van een product bepaald door de waardering van consumenten voor de kenmerken van een product; als de waarde hoog genoeg is om de kosten van zo'n kenmerk te dekken zal het worden aangeboden. De analyse van prijsverschillen tussen woningen in eenzelfde jaar wordt dan uitgevoerd met verklarende variabelen die de kenmerken van de woningen meten.

In een door het Ruimtelijke Planbureau uitgevoerde analyse (RPB, 2006a) zijn de volgende variabelen gehanteerd:

- woningkenmerken, zoals woningtype, grootte, tuingrootte, parkeergelegenheid;
- fysieke woonomgevingskenmerken, zoals woningdichtheid en aanwezigheid van groen en water;
- sociale woonomgevingskenmerken, zoals het type bewoners en sociale veiligheid van de buurt;
- functionele omgevingskenmerken, zoals de afstand tot centra van voorzieningen en werkgelegenheid, en een NS-station.

De variabele die volgens RPB het grootste deel van de woningwaarde bepaalt, is de woonoppervlakte. Ook de overige fysieke woningkenmerken, fysieke en sociale woonomgevingskenmerken, en functionele woonomgevingskenmerken zijn belangrijk voor de verklaring huizenprijsverschillen.

Opvallend in de RPB-analyse is dat regionale vraag-aanbodverhoudingen (provincie als indicator) ook duidelijk invloed hebben op de woningprijsverschillen (ongeveer even groot als de invloed van sociale of fysieke omgevingskenmerken). De tamelijk grove indicator 'provincie' voor regionale en lokale vraagaanbodverhoudingen krijgt nog aanvulling vanuit de groep factoren functionele woonomgevingskenmerken. Uit die groep van factoren blijkt dat vooral het aantal vanuit de woning bereikbare arbeidsplaatsen van grote invloed is op de woningprijs. Volgens het RPB is die verklarende variabele ook een benadering voor de 'druk op de woningmarkt'.

In andere hedonische analyses (Brounen, Neuteboom en Xu, 2008; CPB; 2010a) komen markt- en overheidsfactoren die verband houden met regionale vraag-aanbodverhoudingen niet of nauwelijks aan de orde.

Brounen, Neuteboom en Xu (2008) geven een beschrijving van een verklaringsmodel voor landelijke woningprijsverschillen (met data van NVM) waarin 84% van de prijs goed kon worden geschat met zes variabelen: woningoppervlakte, woningtype, leeftijd woning, parkeergelegenheid, tuin en locatie (afstand van de woning tot het centrum van de stad). Bij 'locatie' komen mogelijk ook de lokale vraag-aanbod verhoudingen tot uitdrukking.

CPB (2010a) hebben een analyse van verschillen in grondprijzen van woningen (afgeleid van de huizenprijzen minus normatieve bouwkosten) in Nederland uitgevoerd. De nabijheid van werkgelegenheid blijkt de belangrijkste factor voor de hoogte van de grondprijs, gevolgd door aanwezigheid van grootstedelijke voorzieningen (zoals winkels voor luxeartikelen). De verklarende factor 'aanwezigheid van werkgelegenheid' kan een kwaliteit als zodanig zijn voor woonconsumenten. Maar het kan, zoals PBL aangeeft, eveneens een indicator zijn voor druk op de regionale en lokale woningmarkt, de regionale en lokale vraag-aanbodverhouding.

De beperkte aandacht in de literatuur over woningprijsverschillen voor regionale vraag-aanbodverhoudingen en de rol van overheidsfactoren daarbij, kan samenhangen met de invalshoek van de hedonische benadering. Die benadering concentreert zich bij woningprijsverschillen op productkenmerken als factoren voor prijsverschillen. Daar horen overheidsfactoren en marktverhoudingen niet bij.

Bij het RPB is de regionale vraag-aanbodverhouding een vreemde eend in de bijt. Het RPB geeft aan dat de eigen analyse nog een belangrijk deel van de verschillen in woningprijs per m² niet verklaart (ruim 40% onverklaarde variatie). Voor meer verklaring zouden volgens het RPB in een vervolganalyse met name meer kenmerken van de woning moeten worden meegenomen, zoals de kwaliteit van het uitzicht vanuit de woning.

Meer variabelen voor de regionale en lokale vraagaanbodverhouding (met markt- en overheidsfactoren) in de analyse toevoegen wordt echter niet door het RPB aanbevolen. De studie geeft daar wel aanleiding toe, gezien de rol van de regionale vraag-aanbodverhouding in het verklaringmodel.

Het RPB noemt als opvallend punt dat het aandeel sociale huurwoningen per buurt geen negatieve invloed heeft op de prijs van koopwoningen (in verband met een lagere status van de buurt). Het aandeel sociale huurwoningen blijkt een positieve invloed te hebben op de prijs van koopwoningen. Dat kan een indicatie zijn van de invloed die beperking van het aanbod van koopwoningen in een buurt heeft op de prijzen. In de studie van CPB (2010a) is deze factor buiten beschouwing gelaten, net als het aandeel appartementen per buurt. De 'schaarstepremie' op koopwoningen die in stedelijke gebieden met veel huurwoningen – zoals Amsterdam – heel goed aanwezig zou kunnen zijn, wordt zo in dat onderzoek buiten beschouwing gelaten.

De overheid oefent op verschillende wijzen invloed uit op de prijs van de woning. Meer direct is dat bijvoorbeeld via het Bouwbesluit, dat de kwaliteit van woningen bepaalt en ook de grootte enigszins reguleert. Dat is één van de verklaringen voor het hogere woningprijsniveau voor woningen gebouwd na 1990 die De Groot constateert (2011). Woningen uit die periode zijn over het algemeen groter dan oudere woningen.

Via de woonomgeving oefent de overheid ook meer indirect invloed uit op de prijzen. Op gemeenteniveau is dat bijvoorbeeld door de aanleg van groen en water in buurten, op provinciaal en rijksniveau gaat het meer om invloed op de functionele woningkenmerken: hoe nabij zijn voorzieningen, waaronder werkgelegenheid? Hoe bereikbaar is de woning?

3.6 Prijsvorming op een 'onvolkomen' markt

3.6.1 Prijsvorming in een ideale markt

In een ideale, open markt is de prijsontwikkeling het directe gevolg van de verhouding tussen de vraag naar een product en het aanbod ervan. Als de vraag toeneemt ten opzichte van het aanbod wordt het product schaarser en stijgt de prijs ervan. Als het verschil tussen de prijs en de productiekosten toeneemt, is dat voor producenten een financiële prikkel (sommigen spreken over een schaarstepremie) om de productie te verhogen en het aanbod te vergroten (Himmelberg, 2005; RPB, 2006a). Zolang er een verschil is tussen prijs en productiekosten blijft de productie op gang. Bij toenemend aanbod (en gelijkblijvende vraag) neemt de schaarste echter af, met prijsdaling als gevolg. Via dit cyclische proces ontwikkelt de markt zich naar een evenwichtssituatie met een bijbehorende prijs (evenwichtsprijs).

Voor de vastgoedmarkt is een dergelijk model beschreven door DiPasquale en Wheaton (1996). Voor de Nederlandse woningmarkt is dat verder uitgewerkt door het PBL (2011a en 2012a). Het is echter maar de vraag of prijsvorming op de woningmarkt plaatsvindt via dit model, er wordt

immers een ideale, open markt verondersteld. De Vries (2010) benoemt daarvoor drie belangrijke voorwaarden. Ten eerste moeten alle actoren in hun afwegingen beschikking hebben over alle relevante informatie. Tweede voorwaarde is gelijke marktmacht van de actoren. Daar is sprake van als er veel aanbieders en veel vragers zijn. De derde voorwaarde is de homogeniteit van het product. De Vries (2010) wijst naar verschillende internationale studies, die aangeven dat de woningmarkt niet aan deze voorwaarden voldoet.

Zo is een woning een heterogeen product met een grote variëteit aan kwaliteiten en heeft de overheid grote invloed op de marktwerking. Daarmee toont De Vries aan dat de woningmarkt een onvolmaakte markt is met een onstabiel marktevenwicht, waarin prijscorrecties schoksgewijs tot stand komen.

De markt is overigens (inmiddels) relatief transparant. Door online zoeksystemen zoals Funda en Niki hebben vragers een helder beeld van wat er op de markt te koop is en het Kadaster biedt (tegen een vergoeding) inzicht in de gerealiseerde transactiepreizen. Op de woningmarkt is sprake van een groot aantal aanbieders en een groot aantal vragers. Daarbij moet als kanttekening worden geplaatst dat een flink deel van de nieuwbouwproductie wordt bepaald door een beperkt aantal partijen, maar de totale nieuwbouwproductie vormt dan weer slechts een beperkt deel van het totaal aantal woningtransacties per jaar. (Bronnen: Barr, 1998; Cho, 1996; Boelhouwer en Haffner, 2002; Priemus, 2000).

Voor prijsvorming op de woningmarkt is niet alleen de vraag-aanbod verhouding van belang, maar bijvoorbeeld ook de kwaliteit (van de woning en de woonomgeving) en de invloed van de overheid (zowel op de vraag naar woningen als op het aanbod ervan).

3.6.2 Overheidssturing in de woningmarkt

Hoofdprincipes van overheidssturing

In een volledig door economische principes beheerste woningmarkt, bepaalt de verhouding tussen woningbehoefte en woningaanbod de woningprijs. De woningmarkt is echter maar ten dele vrij. De overheid beïnvloedt in vrijwel alle landen, en zeker ook in Nederland, de werking van de markt.

Er zijn drie hoofdprincipes van sturing door de overheid in de woningmarkt:

- De overheid stelt eisen aan de beschikbaarheid van woningen voor sociaaleconomisch zwakkere doelgroepen, zowel in volume, kwaliteit als in prijsstelling.
- De overheid beïnvloedt door middel van haar ruimtelijke ordeningsbeleid de planvorming, heeft een controlerende en toetsende rol in de vergunningstrajecten, stelt eisen aan de kwaliteit van de opgeleverde woningen en beïnvloedt ook de kwaliteit van de gebouwde omgeving door subsidieverstrekking. In locatieontwikkeling kan de overheid ook een privaat belang hebben vanuit haar positie als grondeigenaar.
- De overheid neemt financieel-economische en fiscale maatregelen die de betaalbaarheid van de woningmarkt beïnvloeden. Voorbeelden zijn de hypotheekrenteaftrek, de huursubsidie, de Nationale Hypotheekgarantie, de overdrachtsbelasting en de BTW.

Rolverdeling markt en overheid

De rolverdeling tussen markt en overheid is sterk bepalend voor de werking van de woningmarkt en woningbouwmarkt. Vrijwel alle westerse landen kennen sturingsinstrumenten op deze drie terreinen. De vorm van het instrumentarium verschilt en ook de mate en reikwijdte van toepassing van het instrumentarium verschilt. Naar de omvang van overheidsbeïnvloeding van de markt, kan globaal onderscheid gemaakt worden tussen door de overheid gedomineerde woningmarkten en door de markt gedomineerde woningmarkten. Deze overheidsinvloed is van cruciale betekenis in het duiden van de totstandkoming van woningprijzen.

Tabel 3.2 Verschillen vrije woningmarkt en woningmarkt met interveniërende overheid

	Vrije markt dominant	Interveniërende overheid
Typering model	Beperkte marktinterventie voor de laagste inkomensgroepen met object- en/of subjectsubsidies Kleine sociale huurvoorraad In beginsel minder woningbouw beperkend ruimtelijk beleid	Brede marktinterventie met object- en/of subjectsubsidies In beginsel grote sociale woningvoorraad of brede subsidiering van het wonen Meer restrictief ruimtelijk beleid in grotere stedelijke gebieden Complexere marktstructuur door overheidsregulering en -interventies en overheidsactoren
Voorbeeld van landen	USA, Spanje, België	Nederland, Frankrijk, Zweden
Voordelen	Aanbod past zich meer en sneller aan de vraag, zowel bij nieuwbouw als in de voorraad Minder sterke prijsstijgingen van woningen gedurende langere periode van hoogconjunctuur* Lage publieke uitgaven	Betere, betaalbare huisvesting lagere inkomensgroepen Kwalitatief betere woningvoorraad, minder kans op zwakke buurten
Nadelen	Meer lagere inkomstengroepen slechter gehuisvest, meer verpaupering delen woningvoorraad/woonbuurten Meer discontinuïteit in productie	Hoge publieke kosten Aanbod reageert traag op de vraag, zowel bij nieuwbouw als in de voorraad (sociale huur blijft sociale huur) Langere periode met hoge prijsstijgingen van woningen tijdens hoogconjunctuur

(bewerkt naar Doling, 1997) * Dit is veelal het geval. Regionaal kan dit anders liggen. Zo is in Vlaanderen laatste jaren het ruimtelijk beleid restrictiever geworden.

Er zijn landen met veel marktwerking op de woningmarkt waarbij het woonbeleid van de overheid zich beperkt tot sociale huisvesting voor de onderkant van de samenleving (nauw omschreven doelgroepen). Doorgaans is er dan ook weinig interveniërend overheidsbeleid voor bestaande woonbuurten aan de onderkant van de woningmarkt. Ook dat wordt aan de markt overgelaten.

Daartegenover staan landen waarin de overheid beleid voert voor de woonvoorziening van de bevolking als geheel ('volkhuysvestingsbeleid').

Dit is een eenvoudige indeling op hoofdlijnen. Sommige auteurs hanteren een stadiummodel. Bij beginnende industrialisatie wordt in het kader van verstedelijkingsvraagstukken op bescheiden schaal gestart met overheids-ingrepen in de woningmarkt (bijvoorbeeld Turkije en Griekenland). Daarna volgt het sociaalliberale stadium waarin de marktwerking blijft domineren, maar sociale huisvesting voor een beperkte doelgroep door overheidsbeleid wordt gerealiseerd. Het derde stadium is dan de woningmarkt onder regie van de overheid (de interveniërende overheid).

Inmiddels kan daaraan een vierde stadium worden toegevoegd, de terugtrekkende overheid op de woningmarkt (privatisering en/of debudgettering, vermindering van overheidsbudgetten voor het wonen).

Andere auteurs maken van de tweedeling een vierdeling. Het marktmodel met veel marktwerking omvat dan een rudimentaire categorie (Griekenland of Portugal bijvoorbeeld) en een liberale (VS en België). Het overheidsmodel valt uiteen in een corporatistische en een sociaal democratische categorie.

Nederland heeft dan weer een mengvorm daarvan: corporaties als instituties die sociale woningbouw realiseren en beheren; gemeenten die (kostendekkend) de bouwgrond voor (sociale) woningbouw ontwikkelen.

Ieder land heeft zo zijn eigen instrumentenmix ontwikkeld, ook bij subsidiering. Doorgaans heeft een markt met een interveniërende overheid een relatief grote voorraad sociale huurwoningen. Maar dat hoeft niet. In Duitsland met een grote particuliere huurwoningvoorraad en veel particuliere woningbouw wordt door de overheid meer 'achter de schermen' gewerkt met diverse exploitatie- en objectsubsidies om betaalbare door particuliere beheerde huurwoningen te realiseren.

Een beperkt of veelomvattend woningmarktbeleid kan nog samengaan met een beperkt of juist veelomvattend ruimtelijk beleid. In het ruimtelijk beleid doen zich gradaties voor die samenhangen met de druk op de ruimte. In stedelijke gebieden gelden soms stringente beperkingen die in dun bebouwde gebieden of ontspannen markten overbodig zijn. In grote delen van Frankrijk is sprake van een beperkt ruimtelijk beleid in een nationaal woningmarktkader, terwijl in België sprake was van een beperkt woningmarkt- én ruimtelijk beleid. Door de druk van ongeleide suburbanisatie op het Vlaamse landelijke gebied is daar inmiddels sprake van versterking van het (ruimtelijk) overheidsbeleid.

Er zijn ook systeemwijzigingen, waarbij grote verschuivingen kunnen optreden van bijvoorbeeld object- naar subjectsubsidiering of van het ene model meer naar het andere, zoals in Groot-Brittannië (privatisering, liberalisering).

In een deel van de literatuur over de woningmarkt in de VS wordt een vrije woningmarkt verondersteld. Regels van overheden met effect op de woningmarkt en woningprijzen komen evenwel voor, zoals zonerings-, beperking van bouwhoogten en kavelgrootte (om catalogusbouw tegen te gaan), en woningprogrammering. Deze regelgeving is vooral een uitvloeisel van de hoge ruimtedruk in metropolitane gebieden. In sommige staten van de VS is ook sprake van restrictief ruimtelijk beleid voor woningbouw. Empirisch wordt het effect hiervan ook aangetoond. De marktinterventie met object- en subjectsubsidies is echter gering in vergelijking met het 'volkshuisvestingsstelsel' van een interveniërende overheid.

Bijlage 10.1 geeft een verdere beschrijving van de woningmarkten in een aantal West-Europese landen.

4 Processen en actoren in de woningproductie

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop een woning tot stand komt in het nieuwbouwproces (paragraaf 4.1). Het geeft aan welke spelers (actoren) betrokken zijn bij de verschillende stadia van dit proces (paragraaf 4.2). En het geeft een beeld van de kosten die gemaakt worden bij de woningproductie (paragraaf 4.3). Het totaal aan te maken kosten moet immers voor een aanbieder van woningen opwegen tegen de prijs die hij voor die woning kan vragen op de markt.

4.1 Woningproductieproces

Woningen komen tot stand als resultaat van een bouwproductieproces met een veelheid aan spelers in de verschillende fasen van het bouwproces. Deze zijn reeds op hoofdlijnen toegelicht in paragraaf 3.3. In deze paragraaf wordt een meer gedetailleerde toelichting gegeven.

4.1.1 Woonbeleid en woningprogrammering

Op basis van een (veronderstelde) toekomstige woningbehoefte, formuleren het rijk, provincies en gemeenten hun beleid met betrekking tot wonen en woningbouw. Het woonbeleid bevat de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen met betrekking tot de woningvoorraad en de woonomgeving.

Het woonbeleid wordt ten dele gebaseerd op onderzoeken naar feitelijke woonbehoeften van mensen (zoals bijvoorbeeld het rijksonderzoek WoON), maar is daarnaast ook gebaseerd op een bepaalde politieke visie op de gewenste woonomgeving en het woningaanbod. Hierdoor ontstaan in de praktijk mismatches tussen wat 'de politiek' wenselijk acht en de feitelijke vraag in de markt. Een illustratie hiervan is het grote aantal duurdere appartementen dat eind jaren '90 in veel gemeenten in de 'planning' stonden, terwijl de feitelijke vraag vanuit de markt grondgebonden woningen betrof.

De ruimtelijke ordeningsaspecten komen tot uiting in structuurvisies en bestemmingsplannen, waarin wordt aangegeven op welke plaats woningen kunnen worden gerealiseerd en welke voorzieningen er kunnen worden gerealiseerd. Dit is de 'vertaalslag' van het woonbeleid naar een ruimtelijke opgave.

Ook marktpartijen (projectontwikkelaars, woningcorporaties, aannemers, vastgoedbeleggers) in bezit van grond en/of gebouwen kunnen het initiatief nemen voor woningbouw en voorstellen doen voor herontwikkeling en verzoeken om bestemmingsplanwijzigingen. De gemeente bekijkt dan of dit wijzigingsverzoek, gegeven alle vigerende belangen, gehonoreerd kan worden en geven de kaders aan waarbinnen (her)ontwikkeling kan plaatsvinden.

Het ruimtelijke ordeningsbeleid heeft met betrekking tot het beschikbaar maken van woningbouwlocaties in het algemeen een restrictief karakter. Ook de lange doorlooptijd van ruimtelijke ordeningsprocedures (uit onderzoek van het EIB (2011a) blijkt een doorlooptijd van circa 5 tot 8 jaar voor de ruimtelijke ordeningsprocedures en vergunningtrajecten) zorgt ervoor dat de beschikbaarheid van bouwlocaties vertraagd reageert op de vraag naar woningen. Een tweede effect van het restrictieve ruimtelijke ordeningskarakter is het feit dat marktpartijen vanuit strategisch oogpunt grondposities hebben aangekocht waar op dat moment nog geen bouwbestemming voor was.

Dit grondeigendom geeft het recht om zelf een deel van de bouwproductie te mogen realiseren bij bestemmingswijziging (het recht op zelfrealisatie) en bovendien kan mogelijk worden geprofiteerd van de waardestijging van de grond omdat een vierkante meter bouwgrond een hogere waarde heeft dan een vierkante meter landbouwgrond (speculatief karakter).

Door het restrictieve ruimtelijke ordeningsbeleid wordt de politieke keuze gemaakt om de markt voor landbouwgrond beschermd en afgezonderd te houden van de markt voor bouwgrond.

Landbouwgrond die wordt geormerkt voor toekomstige bebouwing (bijvoorbeeld in structuurvisies) stijgt doorgaans in waarde. Deze waardeverhoging wordt door de grondeigenaar (agrariërs) geïncasseerd als zij hun grondpositie verkopen aan marktpartijen. Uit de grondprijzmonitor van de Dienst Landelijk Gebied blijkt dat de prijs van deze 'warme' grond factor 5 tot 10 hoger is dan de gemiddelde prijs van landbouwgrond (bij 5 euro per m² agrarische grondwaarde circa 25 tot 50 euro per m² grondwaarde voor zogenaamde 'rode' grondtransacties). (Bron: DLG, 2011).

Nabij stadsranden zal de agrarische grond een gebruik kennen met bijvoorbeeld kassen, tuinbouw en boomgaarden, waardoor bij een transactie de verwervingsprijs hoger ligt, ook omdat een bedrijfsschadevergoeding uitgekeerd moet worden aan de zittende eigenaar.

4.1.2 Geschikt maken van grond voor woningbouw: de grondexploitatie

Op het moment dat door een bestemmingswijziging woningbouw mogelijk wordt, zullen de desbetreffende gronden ('ruwe bouwgrond') geschikt moeten worden gemaakt voor bebouwing. Het productieproces om te komen van ruwe bouwgrond tot bouwrijpe grond wordt 'grondexploitatie' genoemd. Werkzaamheden hebben onder andere betrekking op het 'bouwrijp maken' (waaronder bijvoorbeeld het verwijderen van bestaande opstallen, verharding en beplanting, het uitvoeren van grondsanering, het egaliseren en ophogen van het terrein, het aanleggen van bouwwegen en watergangen, etc.) en het 'woonrijp maken' (zoals het realiseren van voor woningbouw noodzakelijke voorzieningen en faciliteiten zoals bijvoorbeeld rioleringen, nutsaansluitingen, infrastructuur, water en groen).

In de grondexploitatie worden opbrengsten gegenereerd door de verkoop van bouwrijpe kavels aan de partijen die de woningen gaat ontwikkelen of realiseren (projectontwikkelaars, aannemers, corporaties, particuliere opdrachtgevers).

4.1.3 Ontwerp en realisatie: de opstalexploitatie

Vervolgens wordt het bouwproces van de woningen vormgegeven, dat bestaat normaliter uit de volgende fases en activiteiten:

1. Initiatiefase

- idee
- haalbaarheidsonderzoek
- programma van uitgangspunten
- budgetopstelling

2. Definitiefase

- programma van eisen
- schetsontwerp
- kostenstudie / stichtingskosten

3. Ontwerpfase

- goedgekeurd projectontwerp
- elementenraming
- selectie alle adviseurs

4. Voorbereidingsfase

- route tot start bouw
- bestek en tekeningen
- prijsvorming bouwer

5. Realisatiefase

- de uitvoering

6. Nazorgfase

- bewoning

Afhankelijk van de aard en de omvang van het project (één woning of een gebiedsontwikkeling) zijn enkele, of juist zeer veel spelers betrokken bij het vormgeven van het bouwproject.

Om de woningbouwproductie te realiseren, moeten in ieder geval de volgende rollen ingevuld worden:

- Een voorfinancier; degene die het geld beschikbaar stelt voor de aankoop van grond en de dekking van de plankosten in de periode totdat de woningen gerealiseerd zijn en daadwerkelijk verkocht kunnen worden. Dit zijn bijvoorbeeld gemeenten of projectontwikkelaars, die grondposities hebben aangekocht en in de initiatiefase kosten maken met betrekking tot de planvorming. Tijdens de realisatiefase gaat ook de toekomstige eigenaar/bewoner vaak via termijnbetalingen een deel van de kosten van het bouwproject al tijdens de uitvoering dragen.
- Een risicodrager; het gaat dan over het risico van de voorfinanciering, maar ook om prijsrisico en afzetrisico. Hiervoor zijn partijen nodig, zoals corporaties, projectontwikkelaars en beleggers.
- Een organisator; de organisatie die plannen formuleert, de planning maakt en bewaakt, kwaliteit bewaakt, de communicatie regelt, etc. Dit zijn vaak de partijen, die de

eindverantwoordelijkheid dragen voor de desbetreffende fase. Dus bijvoorbeeld de gemeente in de grondexploitatie, de projectontwikkelaar in de planvorming en de aannemer gedurende de uitvoering.

Bij het ontwerpproces is een groot aantal disciplines betrokken, ontwerpers, architecten, raadgevend ingenieurs en adviseurs. De meeste opdrachtgevers hebben zelf niet (alle) kennis in eigen huis om een bouwproces vorm te geven en huren daarvoor de kennis uit de markt in.

Voorstellen in de vorm van ontwerpen moeten passen binnen de kaders van het bestemmingsplan, de geldende regelgeving (onder andere bouw- en Arbo regelgeving), gemeentelijke verordeningen, welstand, etc.

Om te toetsen of het project ook daadwerkelijk voldoet aan alle kaders, moet voor de realisatie een omgevingsvergunning worden aangevraagd bij de gemeente. Voor het uitvoeren van de toets (de vergunningverlening) moeten leges worden betaald aan de gemeente.

4.2 Actoren en samenwerkingsmodellen in de nieuwbouwkolom

4.2.1 Actoren op de grondmarkt

Tot in de jaren '80 had de gemeente een dominerende positie op de grondmarkt en beheerste dan ook het planontwikkelings- en het grondproductieproces. Deze situatie is het gevolg van het naoorlogse woningbouwbeleid van de rijksoverheid met een zwaar gesubsidieerd woningbouwprogramma. De gemeentelijke grondexploitatie was kosten georiënteerd en de uitgifteprijs was gebaseerd op een toedeling van de grondproductiekosten naar woningtype. Financiële tekorten in de grondexploitaties werden door middel van de rijkssubsidies afgedekt (zoals bijvoorbeeld locatiesubsidies bij uitleglocaties van groeikernen en subsidies voor stadsvernieuwingsgebieden). In een dergelijke kostengerichte grondexploitatie is de gronduitgifteprijs afhankelijk van de grondproductie- en prijsvormingsprocessen die grotendeels vooraf gaan aan de gronduitgifte. De gemeentelijke gronduitgifteprijs vormt dan het sluitstuk en kan beschouwd worden als 'de' definitieve grondprijs. (OTB/RIGO, 2005; RPB, 2007).

Vanaf 1990 ontwikkelde het volkshuisvestingsbeleid van het rijk zich meer richting de markt en werd meer overgelaten aan decentrale overheden. Het rijk trok zich terug uit de woningbouw en locatiesubsidies voor woningbouw op bepaalde uitleglocaties die voor het ruimtelijk en het volkshuisvestingsbeleid van belang waren werden beperkt uitgekeerd als vast bedrag. Tekorten in de grondexploitaties werden niet langer voor 100% afgedekt door het rijk, maar voor 50% op voorcalculatie basis waarmee de financiële risico's meer werden verschoven naar de gemeenten. De financiering van deze projecten moest meer via de grondprijzen van de woningen voor de marktsector geregeld worden. Ook op het vlak van de ruimtelijke ordening werd meer overgelaten aan de decentrale overheden. Over de uitvoering van het ruimtelijk beleid werden door middel van convenanten afspraken gemaakt tussen rijk en zeven grootstedelijke regio's (nieuwe bestuurslaag) en de provincies. Deze convenanten bevatten afspraken over bundeling van verstedelijking in 26 zogenoemde VINEX-stadgewesten (afkorting van 'Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra' waarin de gebieden voor concentratie van wonen, werken en voorzieningen werden aangewezen), met doelstellingen voor de uitbreiding van de woningvoorraad, de ligging van de uitleglocaties en de aantallen woningen die op binnenstedelijk locaties aan de woningvoorraad zouden worden toegevoegd.

Het beleid, zoals neergelegd in de VINEX en de marktontwikkelingen hebben vanaf de jaren '90 veel activiteit op de grondmarkt teweeggebracht. Marktpartijen hebben ruwe bouwgrond aangekocht. Allereerst was het voor hen financieel aantrekkelijk om ruwe bouwgrond te kopen. De prijs van koopwoningen was gestegen en door het beperken van de locatiesubsidies werd het vanuit de financiering van de grondexploitaties noodzakelijk voor gemeenten om meer

koopwoningen te programmeren. Het verschil tussen de kosten van het bouwrijp maken en het bouwen van de woningen met de opbrengsten uit de verkoop van de woningen werd hierdoor groter. Ten tweede is het juridisch niet mogelijk de grond te onteigenen als de eigenaar zelf de woningen kan en wil realiseren (het recht op zelfrealisatie). Dit gaf marktpartijen de zekerheid dat ze met het innemen van grondposities ook een deel van de woningproductie konden realiseren. Ten derde zochten sommige gemeenten zelf de samenwerking met marktpartijen, omdat ze niet voldoende geld hadden om alle grond aan te kopen op de aangewezen VINEX-uitleglocaties.

Voor marktpartijen was het belang van het veiligstellen van de bouwproductie groter dan de financiële drijfveer. Vaak werden de grondposities die ze van agrariërs hadden aangekocht tegen een lagere prijs doorverkocht aan de gemeente, in ruil voor een ontwikkelrecht voor een deel van het woningbouwprogramma, het zogenaamde bouwclaimmodel.

De overheersende positie van de gemeente op de grondmarkt is daardoor niet verdwenen. Met de eigen grondverwervingen en de aankoop van gronden van ontwikkelaars (volgens het bouwclaimmodel) was sprake van circa 75% gemeentelijke grondexploitatie bij de VINEX-uitleglocaties en ongeveer 20% publieke private samenwerking. Het aandeel private grondexploitatie betrof maar 5%. (RIGO, 2000)

Bij private grond- en bouwexploitatie door een ontwikkelaar verdwijnt de scheiding tussen grond- en woningbouwmarkt en is de totale ontwikkelingswaarde van de locatie – de gehele bouwkolom – belangrijk voor de ontwikkelaar. In andere gevallen is voor marktpartijen de bouwrijpe grond een halfproduct waarop het vastgoed ontwikkeld kan worden. (OTB/RIGO, 2005; RPB, 2006c, 2007)

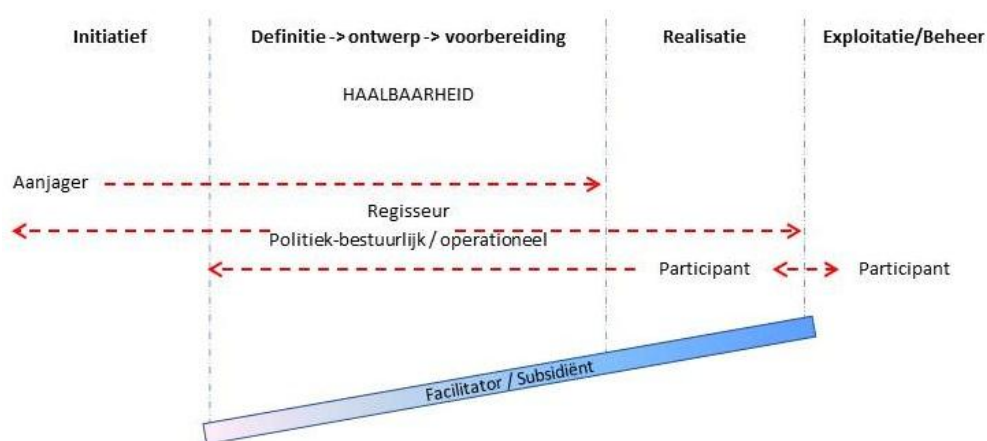
Samenvattend kan worden gesteld dat de overheid de volgende vier rollen vervuld (Wolting, Bregman en Pool, 2012):

- **Aanjager/initiatiefnemer:** Deze rol is vooral bij de start van het project relevant om de belangen van de publieke partijen op een rij te krijgen. Deze rol wordt in de regel op lokaal niveau ingevuld door gemeenten vanuit hun woningbeleid (publiekrechtelijke insteek), maar ook geredeneerd vanuit haar positie als grondeigenaar kan een gemeente het initiatief tot woningbouw nemen (privaatrechtelijke insteek) Op rijksniveau vindt landelijke aansturing plaats vanuit het volkshuisvestingsbeleid.
- **Regisseur:** Vanuit deze publiekrechtelijke rol wordt zorggedragen voor afstemming van de publieke belangen en worden het besluitvormingsproces en planologische procedures georganiseerd. In deze rol zijn alle overheidslagen (rijk, provincies en gemeenten) betrokken. Ook op het niveau van de regio wordt hierin afstemming gezocht.
- **Participant:** Vanuit deze privaatrechtelijke rol wordt risicodragend geïnvesteerd in de voorbereiding en realisatie van projecten. In de woningbouw is dit voornamelijk een gemeentelijke rol. Het rijks vastgoed- en ontwikkelingsbedrijf vormt hierop een uitzondering. Het betreft dan veelal de herontwikkeling van voormalige defensie terreinen.
- **Subsidiënt/facilitator:** Deze publiekrechtelijke rol is op afstand en niet sturend. Vooral belangrijk is het scheppen van de gewenste voorwaarden en omstandigheden waarin het project tot realisatie kan komen. Bijvoorbeeld door het opstellen van regelgeving, door het begeleiden van planologische procedures, het verstrekken van subsidie, het verlenen van vergunningen, etc. De rijksoverheid vervulde in het verleden voor een belangrijk deel deze rol, maar heeft dat afgebouwd door (financieel) terug te treden uit de woningbouwprojecten aan het begin van de jaren '90. Daarmee is deze rol meer verschoven naar de gemeente. Vrij recent vervullen diverse provincies ook een dergelijke rol met als doel om de woningbouw in crisistijd een stimulans te geven. Voorbeelden daarvan zijn stimuleringsprogramma's van de provincie Noord-Brabant en Gelderland. Door middel van maatwerk (bijvoorbeeld het verstrekken van laagrentende leningen of garantstellingen) aan de aanbodzijde is getracht om de bouwproductie op pijl te houden. Ook aan de vraagzijde worden maatregelen genomen om

onzekerheid bij kopers weg te nemen (bijvoorbeeld een provinciaal garantiefonds). Ook Europa vervult een deel van deze rol door subsidies te verstrekken ten behoeve van regionale ontwikkeling.

De volgende figuur maakt inzichtelijk welke rollen de publieke partijen kunnen innemen binnen de verschillende fases van woningbouw. De pijlen impliceren dat een rol een fase eerder kan starten of later kan eindigen.

Figuur 4.1 Publieke rollen in locatieontwikkeling



Bron: Wolting, Bregman en Pool, 2012

Locatieontwikkeling in internationaal perspectief

Door het PBL is een institutionele analyse van de wijkontwikkeling uitgevoerd waarbij de Nederlandse situatie wordt vergeleken met Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. Een belangrijk verschil in de wijze waarop woningbouw tot stand komt zit de actoren die in het proces betrokken zijn. In Vlaanderen en Duitsland blijven de kleinere particuliere grondeigenaren veel meer betrokken bij de ontwikkeling, terwijl de Nederlandse situatie erop gericht is om deze partijen uit te kopen en het grondeigendom en locatieontwikkeling bij een klein aantal professionele partijen, vooral de gemeente, onder te brengen. Dit uit zich ook in een verschil in ruimtelijke ordeningsinstrumentarium: de Duitse stedelijke herverkavelingsregeling versus de Nederlandse Wet Voorkeursrecht Gemeenten en het onteigeningsrecht.

Ook de schaalgrootte van partijen speelt een rol. In Vlaanderen hebben kleinere aannemers een betere marktpositie dan in Nederland en in Duitsland kunnen particuliere opdrachtgevers (voor zowel eigen bewoning als verhuur) makkelijker toe treden tot de markt. Tot slot worden verschillen ook veroorzaakt door de financiële systematiek. Die is in de regel voor de Nederlandse situatie complexer vanwege grotere bouwlocaties (mede door bundeling volgens het ruimtelijke beleid) en de noodzaak tot gemeentelijk kostenverhaal en de risicodragende rol die gemeenten vervullen in de grondexploitatie. Dergelijke afspraken vragen om een grootschaliger ontwikkeling met een duidelijk gedefinieerd projecteinde. Omdat Vlaamse en Duitse gemeenten een minder actieve rol vervullen op de grondmarkt is er minder noodzaak tot gemeentelijk kostenverhaal en zijn privaatrechtelijke belangen van de gemeente in de grondexploitatie veel meer beperkt (PBL, 2012b).

4.2.2 Organisatie en samenwerking in de grondexploitatie

Zoals hiervoor genoemd, was het voeren van de grondexploitatie tot het begin van de jaren '90 een taak van gemeenten, waarbij het rijk een controlerende rol had. Omdat in de periode daarna een deel van de ruwe bouwgrond in eigendom was van marktpartijen zijn er andere samenwerkingsvormen tussen gemeente en marktpartijen ontstaan. Deze verschillen onderling in de wijze waarop risico's en regie zijn verdeeld. Op hoofdlijnen kunnen de volgende modellen worden onderscheiden:

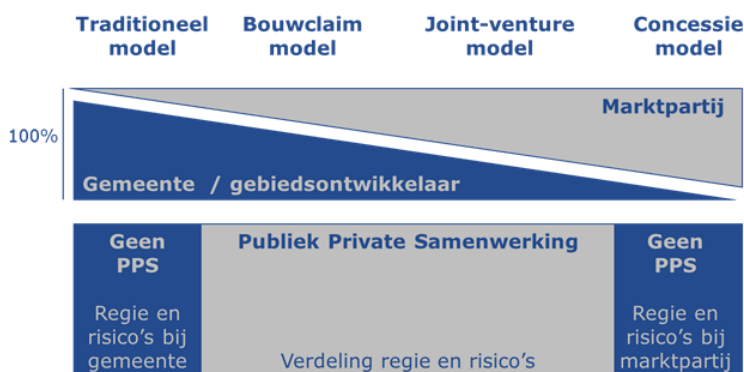
- Traditioneel model.
- Bouwclaim model.
- Joint-venture model.
- Concessie model.

Vanzelfsprekend zijn mengvormen mogelijk en kunnen tussen gemeenten en marktpartijen privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt over de specifieke aspecten van risicoverdeling en financiële verrekingsystematieken.

De volgende figuur laat zien dat de samenwerkingsvormen van elkaar verschillen in de verdeling van verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's tussen beide partijen. Bij het traditionele model en het concessie model ligt de regierol bij één partij en is er weinig sprake van samenwerking.

Bij het bouwclaim-model en het joint-venture model is sprake van een publiek private samenwerking (PPS) en worden de verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's tussen beide partijen verdeeld. Hieronder worden de verschillende samenwerkingsvormen nader toegelicht.

Figuur 4.2 Overzicht samenwerkingsvormen in de grondexploitatie



Traditioneel model

In dit model voert de gemeente een actief grondbeleid. De gemeente heeft de regie in de planontwikkeling en is zelf verantwoordelijk voor de grondexploitatie. De gemeente heeft de grondposities binnen het plangebied reeds volledig in eigendom of verwerft op eigen rekening en risico alle benodigde grondposities van particulieren. Marktpartijen hebben in dit model geen ruwe bouwgrond in eigendom. De gemeente maakt deze ruwe bouwgrond bouw- en woonrijp. De bouwrijpe kavels worden vervolgens verkocht aan marktpartijen die binnen de grenzen van het bestemmingsplan overgaan tot de ontwikkeling van het woningbouwprogramma.

De gemeente heeft een leidende rol in de ontwikkeling en heeft grote invloed op de ruimtelijke kwaliteit van het gebied omdat zij zelf verantwoordelijk is voor het woonrijp maken en via beeldkwaliteitsplannen en het bestemmingsplan kan sturen op het woningontwerp. Zij kan via de uitgifteprijs zelf het resultaat van de grondexploitatie beïnvloeden en stelt de kaders voor de planvorming middels het bestemmingsplan vast. De marktpartijen hebben weinig invloed op de planontwikkeling. Zij mogen een bieding doen op bouwrijpe kavels, waarop ze mogen bouwen binnen de kaders van het bestemmingsplan. Deze traditionele werkwijze is alleen mogelijk wanneer de gemeente alle gronden kan verwerven en marktpartijen dus geen grondposities in het plangebied in eigendom hebben.

Met het voeren van een actief grondbeleid draagt de gemeente ook alle daarmee samenhangende risico's. Ook het afzetrisico van de bouwrijp gemaakte grond ligt bij de gemeente. Indien de plannen van de gemeente onvoldoende aansluiten op de vraag vanuit de markt, dan vertaalt zich dat in afnemende interesse door marktpartijen. Hierdoor zullen de marktpartijen de grond niet of tegen een lagere grondprijs willen afnemen, wat een negatief effect heeft op het financiële resultaat van de gemeentelijke grondexploitatie.

Bouwclaim model

Indien een belangrijk deel van de ruwe bouwgrond binnen het plangebied in eigendom is van marktpartijen, is een traditionele publieke ontwikkeling niet meer mogelijk. De marktpartijen kunnen zich beroepen op het recht op zelfrealisatie en de gemeente is niet meer de enige grondeigenaar. Het bouwclaim model is een publiek-private samenwerking die weinig verschilt van het traditionele model van gemeentelijke grondexploitatie. In het bouwclaim model koopt de gemeente de grondposities van de marktpartijen en maakt deze vervolgens, net zoals in het traditionele model, voor eigen rekening en risico bouw- en woonrijp en geeft ze vervolgens uit. In ruil daarvoor ontvangen de marktpartijen het recht om bouw kavels te kopen, waarop zij binnen de kaders van het bestemmingsplan het woningbouwprogramma mogen realiseren. De gemeente behoudt de regie in de ontwikkeling, de marktpartijen hebben alleen op hoofdlijnen invloed op de planvorming. De partijen zijn in de ontwikkeling meer afhankelijk van elkaar geworden, waardoor meer nadruk ligt op het afstemmen van belangen. Hierdoor moet de gemeente plannen ontwikkelen waarin alle partijen zich kunnen vinden. De gemeente draagt net als bij het traditionele model het volledige risico op de grondproductie, maar heeft met marktpartijen met het oorspronkelijke grondeigendom wel afspraken gemaakt over de afname van bouwrijpe kavels.

Joint-venture model

In dit model zijn de gemeente en marktpartijen gezamenlijk verantwoordelijk voor de grondexploitatie (en soms ook voor de vastgoedexploitatie). De gemeente en de marktpartijen delen naast inbreng en zeggenschap ook hun risico's. Er wordt speciaal voor het project een gezamenlijk publiek-private onderneming opgericht met vertegenwoordigers van de gemeente en de marktpartijen. De bekendste vorm is de gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij (GEM). De gemeente en de marktpartijen dragen de lusten en de lasten van de grondexploitatie in de verhouding waarin zij in de GEM participeren.

Het verschil met het bouwclaim model is dat de verantwoordelijkheden, risico's en zeggenschap onderling niet worden verdeeld maar worden gedeeld. De gemeente levert dus invloed op de planvorming en grondexploitatie in, maar draagt ook minder risico. Marktpartijen delen in dit risico en verkrijgen hiervoor meer zeggenschap in grondexploitatie en de planvorming.

De gemeente en de marktpartijen kunnen besluiten om naast de grondexploitatie ook de vastgoedexploitatie samen ter hand te nemen door de oprichting van een gezamenlijke grond- en

opstalexploitatiemaatschappij (GOM). Hierdoor draagt de gemeente een deel van het ontwikkelrisico, maar heeft zij ook meer invloed op de kwaliteit van het vastgoedprogramma. Deze samenwerkingsvorm wordt vooral toegepast indien in het plangebied veel publieke functies worden gerealiseerd.

Concessie model

In dit model voert de gemeente een passief grondbeleid en beperkt zich tot het vooraf stellen van eisen en randvoorwaarden waarbinnen de ontwikkeling plaats moet vinden. De gemeente laat de verdere invulling hiervan over aan de marktpartijen. Hierdoor krijgen marktpartijen een grotere vrijheid in de ontwikkeling en realisatie van het vastgoedprogramma. Feitelijk zijn hierbij twee situaties mogelijk, namelijk een situatie waarin de gemeente haar in het verleden verworven grondposities aan marktpartijen verkoopt (de concessie) en een situatie waarin de gemeente geen grondposities in eigendom had.

De grond- en vastgoedexploitatie is volledig voor rekening en risico van de marktpartijen. Dat geldt ook voor de inrichting van het openbaar gebied en de aanleg van de infrastructuur. Het risico voor de gemeente is daarmee overzichtelijk en beperkt.

Het concessiemodel is vooral interessant als de gemeente geen of weinig risico wil nemen of onvoldoende kennis en capaciteit heeft om (delen van) de grondexploitatie zelf uit te voeren. Dit vindt dan zijn weerslag in het passieve grondbeleid. Om dit model te kunnen toepassen, moet het gehele project op het moment van contracteren volledig beschreven zijn. Dit is inclusief heldere toetsbare uitgangspunten en randvoorwaarden (publiekrechtelijke randvoorwaarden voor het vastgoed en de kwaliteit van de openbare ruimte). Na het verlenen van de concessie zijn de sturings- mogelijkheden voor de gemeente beperkt.

Als de grondbezitters/ontwikkelaars die het plan zelf willen realiseren, niet bereid zijn tot een overeenkomst met de gemeente voorafgaand aan het vaststellen van het bestemmingsplan, verloopt de gemeentelijke sturing via de publiekrechtelijke weg, waarmee in die situatie ook het verhaal van gemeentelijke kosten wordt geregeld. Dit geldt sinds de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet en herziene Wro medio 2008. Bij de private grondexploitatie mag de gemeente ook eisen stellen aan het woningbouwprogramma, zoals een bepaald percentage sociale woningbouw en kavels voor particulier opdrachtgeverschap. (Ministerie van I&M, 2011; RPB, 2007)

De volgende tabel geeft een samenvattend overzicht van de kenmerken van de verschillende grondexploitatiemodellen.

Tabel 4.1 Kenmerken grondexploitatiemodellen

	Voordelen	Nadelen
Traditioneel model	<ul style="list-style-type: none"> - Volledige sturing op kwaliteit door gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> - Volledig risico bij gemeente - Geen inbreng vanuit de markt - Relatief veel beslag op het gemeentelijk apparaat
Bouwclaim model	<ul style="list-style-type: none"> - Volledige sturing op kwaliteit door gemeente - Met marktpartijen op voorhand afspraken te maken over de afname van bouwrijpe kavels (de bouwclaim) 	<ul style="list-style-type: none"> - Nagenoeg volledige risico bij gemeente - Beperkte inbreng vanuit de markt - Relatief veel beslag op het gemeentelijk apparaat
Joint Venture	<ul style="list-style-type: none"> - Risico in de grondexploitatie is gedeeld - Inbreng van marktkennis door marktpartijen 	<ul style="list-style-type: none"> - Sturing op kwaliteit door gemeente en marktpartijen
Concessie	<ul style="list-style-type: none"> - Geen gemeentelijk risico in de grondexploitatie - Grondexploitatie is volledig markt gedreven - Nagenoeg geen beslag op het gemeentelijke apparaat (alleen toetsend) 	<ul style="list-style-type: none"> - Sturing op de grondexploitatie alleen mogelijk via de publiekrechtelijke weg

4.2.3 Actoren in de bouwproductie

Oprachtgevers voor woningbouw kunnen corporaties, institutionele beleggers, particuliere beleggers, projectontwikkelaars of particulier opdrachtgevers zijn.

De doelstelling van deze opdrachtgevers varieert (Wolting, Bregman en Pool, 2012):

- Primaire doelstelling van corporaties is het voorzien in betaalbare volkshuisvesting en zorgdragen voor leefbare wijken. Om dat te kunnen financieren, worden soms ook vrije sector koopwoningen gerealiseerd. De winst op vrije sector woningen dekt dan een deel van het tekort op de sociale woningbouw af.
- Doelstelling van beleggers is om op hun investering rendement te maken, waarbij zij een afweging maken tussen de verschillende asset categorieën (aandelen, commercieel vastgoed, obligaties). Het rendement bestaat voor een deel uit direct rendement uit de huurinkomsten en indirect rendement uit een verwachte waardeestijging.
- Een projectontwikkelaar neemt het initiatief een plan te ontwikkelen en in de verkoop te brengen. Als vergoeding voor het verkooprisico rekent hij een winstmarge en een opslag voor het te dragen risico. Een ontwikkelaar zal proberen zijn risico te beperken door bijvoorbeeld pas te starten met de bouw bij het bereiken van voldoende voorverkoop aan particulieren (verkoop vanaf tekening).
- Doelstelling van particuliere opdrachtgevers is om huisvesting voor eigen gebruik te ontwikkelen en te realiseren. De opdrachtgevers hebben niet altijd alle benodigde kennis zelf in huis en schakelen op onderdelen in het bouwproces derden in, of kiezen voor een meer eenvoudig proces met een catalogusbouwer.

In het bouwproces zijn onder andere de volgende opdrachtnemers betrokken: ontwerper, architecten, constructeur, installatieadviseur, bouwfysica, projectmanagement, kostenadviseur, toezicht op de bouw, etc.

Een belangrijke opdrachtnemer is de aannemer. Dit is de partij die feitelijk de realisatie van de woning zal uitvoeren. Zijn primaire belang ligt dan ook bij de bouwproductie. Indien de aannemer ook grondeigenaar is (actor op de grondmarkt), heeft hij ook een belang in de projectontwikkeling. Gebruikelijk is dat in de aanbesteding van het werk de aannemer tevens een deel van het verkooprisico van de projectontwikkelaar overneemt. De particuliere koper sluit in dat geval een koop-aanneemovereenkomst af met de aannemer. Hij koopt de grond van de projectontwikkelaar en sluit gelijktijdig een aanneemovereenkomst met de aannemer.

De aannemer heeft op zijn beurt ook niet alle benodigde kennis en medewerkers in huis. Specifieke onderdelen van het bouwproces worden uitgevoerd in onderaanneming (bijvoorbeeld metselwerk, heiwerk, binnenwanden en schilderwerk).

De bouw is daarmee een sterk gefragmenteerde industrie, disciplinegewijs, regionaal en kleinschalig georganiseerd, met een groot aandeel MKB. De bouw is bovendien een relatief arbeidsintensieve bedrijfstak.

De productiemethodiek bij projectmatige woningbouw is sinds een aantal jaren in beweging, waarbij wordt gezocht naar efficiëntie in het proces door losstaande disciplines te integreren (ketenintegratie).

Dit aspect heeft twee kanten: in de bouwgerichte aanpak worden afspraken gemaakt met leveranciers en onderaannemers gebaseerd op een dagplanning.

In de organisatiegerichte aanpak wordt de samenwerking met adviseurs verbeterd.

De traditionele verhouding tussen bijvoorbeeld bouwer en architect verandert daardoor. De bouwer wordt meer leidend in het totale proces. Voordelen van dit proces zijn bouwtijdverkorting en een

verlaging van de faalkosten. Als nadeel kan worden benoemd dat wellicht meer gebruik gemaakt wordt van standaardoplossingen en dat dus minder innovatie optreedt.

Zowel het reduceren van faalkosten als het uitblijven van innovatie in de woningbouw worden door het EIB onderschreven. Zij typeren de bouwsector als een sector met hoge faalkosten en lage productiviteitsontwikkeling. Daarvoor geven ze verschillende oorzaken aan. Zo benoemen ze dat het gescheiden aanbesteden van ontwerp en werk op basis van laagste prijs de prikkel om te innoveren wegneemt en conservatief gedrag beloont. Verlagen van faalkosten door het bouwproces beter te organiseren wordt als kans benoemd, maar waarbij ook wordt opgemerkt dat het initiatief daartoe van buiten de bouwkolom dient te komen. Binnen de bouwkolom is het eigen voordeel niet groot genoeg om deze eerste stap te zetten (EIB, 2011c).

De wijze van bouwen (materiaalgebruik) is redelijk lokaal gebonden – voor de Nederlandse woning worden andere materialen gebruikt dan voor die in Scandinavië, Frankrijk of Duitsland. Hoewel voor veel grondstoffen tegelijkertijd sprake is van een wereldhandel.

Tot slot zijn in het bouwproces nog partijen betrokken bij verkoop- of verhuur, waaronder makelaars, notarissen of beheermaatschappijen.

4.2.4 Particulier opdrachtgeverschap uitgelicht

In het geval van particulier opdrachtgeverschap (PO), waarbij de woonconsument zelf zijn bouwkauf koopt, een architect de woning laat ontwerpen en vervolgens een bouwaannemer selecteert, fungeert een particuliere koper als opdrachtgever en laat hij zich eveneens ondersteunen en begeleiden door de eerder genoemde adviseurs. Er zijn ook marktpartijen die daar op inspelen in de vorm van geïntegreerde begeleiding van het traject.

In het algemeen heeft particulier opdrachtgeverschap bij bouwen met architect en aannemer een inkoopnadeel ten opzichte van de reguliere projectmatige bouw, omdat op kleinere schaal moet worden ingekocht. Daar staat tegenover dat een deel van de verkoopkosten vervalt en dat van een risicopremie in verband met de afzet geen sprake is. Wel draagt de particulier dan overigens zelf het risico. Het kosteneffect komt in een volgende paragraaf uitgebreider aan de orde.

Als de particuliere opdrachtgever het risico wil beperken, het proces wil vereenvoudigen en versnellen en ook schaalvoordelen wil behalen, kan gekozen worden voor catalogusbouw. De welstandscommissie van een gemeente heeft hiertegen in praktijk vaak weerstand. De catalogusbouwers bieden diverse woningontwerpen aan, elk tegen een vast bedrag. Daarbij zijn aan- en uitbouwopties met een aanvullende prijskaart.

Schaalvoordelen zijn ook te realiseren als particuliere opdrachtgevers samen woningen (laten) bouwen. Dit collectieve particuliere opdrachtgeverschap (CPO) ligt ook meer voor de hand als gekozen wordt voor een appartementengebouw of rijtjeswoningen.

Het particulier opdrachtgeverschap kwam in de knel doordat er weinig grondaanbod op VINEX-uitleglocaties was (gemiddeld 5%, met enkele locaties in ruime woningmarkten overigens tot 30%). Als gevolg van restrictief beleid waren er bovendien minder mogelijkheden op andere locaties. Juist op die andere locaties had particulier opdrachtgeverschap voorheen meer kansen. Alhoewel het beleid erop gericht was om het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de nieuwbouw te bevorderen, bleek dat in praktijk minder succesvol. (RIGO, 2010c). Een kleine subsidie van een paar duizend euro per woning in de jaren 2005 tot en met 2009 bracht daar weinig verandering in.

Op de VINEX-locaties waren de grondposities en de ontwikkelopgave onderling al verdeeld tussen marktpartijen en was dus nagenoeg geen ruimte voor particulier opdrachtgeverschap. Binnenstedelijk waren er ook om andere redenen minder kansen, bijvoorbeeld omdat daar een

groter wordend deel van de locaties uit appartementen bestond (met collectief particulier opdrachtgeverschap te realiseren). Naar collectief particulier opdrachtgeverschap is echter minder vraag dan naar de individuele vorm.

Het gemeentelijk beleid was ook belangrijke factor voor het laten slagen van particulier opdrachtgeverschap. Als gemeentebesturen particulier opdrachtgeverschap niet stimuleerden, dan kwam er letterlijk weinig ruimte voor. In gemeenten als Almere liep het aandeel pas op, nadat de gemeente particulier opdrachtgeverschap in de gemeentelijke woningbouwprogrammering opnam en er locaties voor bestemde. De huidige grondexploitatiewet biedt hiertoe momenteel wel de mogelijkheid, ook indien een gemeente faciliterend grondbeleid voert.

Niet onbelangrijk is dat particulier opdrachtgeverschap voor de opdrachtgevers in de praktijk veel moeilijker te realiseren bleek dan het beleid bedoelde. Zo gaven banken beperkte hypotheeken omdat particulieren zelf het risico van de ontwikkeling moesten dragen. Ook vraagt bij bouwen met een architect een groot aantal vaardigheden van de particuliere opdrachtgever, die niet bij elke potentieel particulier opdrachtgever ook aanwezig zijn. Het particulier opdrachtgeverschap bleef mede daardoor enigszins een 'niche'.

De mate van particulier opdrachtgeverschap en de vorm waarin (zelf ontwikkelen, ontwikkelen met adviseurs of catalogusbouw) verschilt per regio. In het Westland bijvoorbeeld is catalogusbouw de meest voorkomende vorm. In Friesland bijvoorbeeld is 30-40% particulier opdrachtgeverschap gebruikelijk. In andere landsdelen, met meer landelijke gemeenten en een minder grootschalige woningbouwopgave, geldt dit ook.

In de jaren '90 is als gevolg van de individualisering particulier opdrachtgeverschap weer in de belangstelling gekomen, vooral in stedelijke regio's waar in beginsel veel vraag was, maar weinig aanbod. Meest interessant wellicht is een aanleiding voor het rijksbeleid voor particulier opdrachtgeverschap rond 1998 (Motie Duivesteijn cs, kamerstuk 25 180 nr. 61), met doel het aandeel te bevorderen tot 30%. Aanleiding voor dit verzoek was de constatering dat de realisatie van de VINEX-opgave voornamelijk werd vormgegeven door institutionele partijen. Dit leidde niet tot de gewenste diversiteit in woonmilieus. Door de consument te beschouwen als 'woonproducent' kan een de gewenste keuzevrijheid worden vergroot. In een latere motie is een soortgelijk verzoek nogmaals ingediend, waarbij speciale aandacht werd gegeven op de bereikbaarheid van particulier opdrachtgeverschap voor lagere inkomensgroepen.

4.3 Financiële samenhang nieuwbouwkolom op hoofdlijnen

De financiële structuur in de nieuwbouwkolom bestaat in de klassieke vorm uit drie afzonderlijke exploitaties:

- Grondexploitatie. Dit is het productieproces waarin ruwe bouwgrond wordt omgezet naar bouwrijpe grond;
- Opstalexloitatie. Dit is het proces waarbij op een bouwrijpe kavel een woning wordt ontworpen en gerealiseerd.
- Gebruiks- of beheerfase. Dit is de fase waarin de woning wordt bewoond. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de koopsituatie (eigen gebruik) en een huursituatie (eigendom bij een vastgoedbelegger of corporatie en gebruik door de huurder).

De exploitaties zijn onderling verbonden door al dan niet fictieve transactiemomenten. Dit is afhankelijk van de organisatievorm en gehanteerde samenwerkingsmodellen.

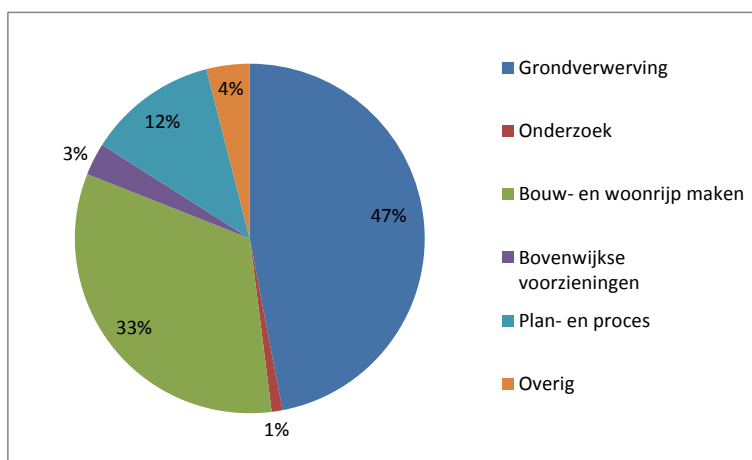
In de traditionele vorm is een gescheiden grondexploitatie en ontwikkelingsexploitatie, maar zoals in de voorgaande paragraaf is toegelicht, is dit in praktijk niet altijd het geval omdat sprake is van samenwerkingsvormen tussen gemeenten en marktpartijen.

4.3.1 Kostenstructuur grondexploitatie

De kosten, die in een grondexploitatie kunnen worden opgenomen (de 'grondproductiekosten'), zijn niet geheel vastomlijnd, maar de kaders hiervoor worden sinds 2008 gevormd door de kostensoortenlijst in de Grondexploitatiewet. Deze lijst geeft een overzicht van kosten die via de publiekrechtelijke weg (via het exploitatieplan) door een gemeente zijn te verhalen op marktpartijen. In praktijk sluit de kostenstructuur van de grondexploitatie hierop aan. (Van den Brand, van Gelder en van Sandick, 2010)

Uit empirisch onderzoek van het PBL (2011b) blijkt de samenstelling van grondproductiekosten zoals weergegeven in de volgende figuur.

Figuur 4.3: Samenstelling grondproductiekosten



Bron: PBL, 2011b

Het PBL heeft dit onderzoek gebaseerd op de grondexploitatieplanningen die in (ontwerp)exploitatieplannen zijn opgenomen. De kostenstructuur sluit daardoor dus per definitie aan bij de systematiek van de Grondexploitatiewet. Andere onderzoeken van het EIB (2011b, 2012b) laten echter een vergelijkbare kostenstructuur zien. Door het PBL wordt een aantal kanttekeningen geplaatst bij de interpretatie van de cijfers. Ten eerste heeft de post verwervingskosten in het PBL-onderzoek een relatief groot aandeel van 47%. Daarbij moet echter worden bedacht dat in de systematiek van de Grondexploitatiewet de verwervingskosten worden getaxeerd op basis van inbrengwaarde. Deze is gebaseerd op de waarde bij bestemmingswijziging en kan daarom afwijken van de verwervingskosten die de grondeigenaar destijds werkelijk heeft betaald. Verder wordt door het PBL ook aangegeven dat de hoge verwervingskosten deels voortkomen uit de opbouw van de gehanteerde steekproef (relatief groot aandeel in de Randstad en binnenstedelijke locaties). Ten tweede is het opvallend dat in de kostenstructuur zoals door het PBL gehanteerd rentekosten niet zijn opgenomen. In praktijk is dat een significante kostencomponent in de grondexploitatie.

Het PBL geeft de verklaring dat in de analyses is gewerkt met zowel nominale waarden (de waarde op prijspeil heden, exclusief rentelasten) en netto contante waarden (toekomstige kasstromen verdisconteerd naar heden, waarin het rente-effect reeds is verwerkt).

Hieronder wordt een toelichting gegeven op de belangrijkste kostenposten in de grondexploitatie. Per kostenpost zijn in de literatuur geen exacte bedragen of procentuele aandelen voorhanden. Dit komt omdat de specifieke projectkenmerken (bodemgesteldheid, bestaande infrastructuur in de omgeving, ruimtelijke planopzet, relatie met andere ontwikkelingen, kwaliteitskeuzes, etc.) hierop

van grote invloed zijn. Elke locatie heeft zo zijn eigen kostenniveau en opbouw aan grondproductiekosten.

Om inzicht te verschaffen in de omvang van de onderstaande kostenposten is op basis van kengetallen en ervaringscijfers uit de adviespraktijk van RIGO en Brink Groep een inschatting gegeven. Deze cijfers moeten echter worden beschouwd als een grove indicatie. Door middel van het uitvoeren van verdiepingsonderzoek is op dit onderwerp nadere informatie verkregen. Alle cijfers zijn op prijspeil 1 januari 2012 en exclusief BTW.

Sloopkosten

In het kader van het herstructureren van een plangebied kan een onderscheid worden gemaakt naar het slopen van bestaande opstallen (bebouwing) en het slopen van de aanwezige boven- en ondergrondse infrastructuur. De kosten voor het slopen worden toegerekend aan het nieuwe project.

De hoogte van de sloopkosten is afhankelijk van de complexiteit en intensiteit van de werkzaamheden. Marktconforme sloopkosten bedragen voor een te slopen woning circa € 5.000,-- tot € 7.000,--.

Bodemsanering

Bij het bepalen van de saneringskosten zijn verschillende factoren van belang. Als sprake is van vervuilde grond is het noodzakelijk de categorie van de vervuiling te bepalen. Naast schone grond kunnen twee categorieën vervuilde grond worden onderscheiden, namelijk licht verontreinigde grond en ernstig verontreinigde grond. Licht verontreinigde grond kan plaats bieden aan een parkeerterrein of een flat. Ernstig verontreinigde grond dient gesaneerd te worden. Nadat grond is afgegraven moet waarschijnlijk nog een nieuwe laag grond (ook wel 'leeflaag' genoemd) worden aangebracht. Afgegraven grond moet afgevoerd worden. Naast de hoeveelheid is de afstand tot de stortplaats bepalend voor de kosten. Bij het storten bepaalt de ernst van de verontreiniging de kosten die hiermee gepaard gaan. Marktconforme saneringskosten voor een woonbestemming variëren van € 20,-- tot € 125,-- per m³.

Bouwrijp maken

Het bouwrijp maken van onbebouwd en bebouwd terrein betreft werkzaamheden zoals grondwerk (afgraven, afvoeren of ophogen en inklinken leeflaag), aanleg kabels (elektra, gas, water, glasvezel, CAI), aanleg leidingen (riolering, infiltratiesystemen, etc.) en het aanleggen van bouwwegen. Marktconforme kosten voor het bouwrijp maken bedragen circa € 30,-- tot € 55,-- per m² plangebied.

Woonrijp maken

Onder woonrijp maken wordt het aanleggen van de openbare ruimte binnen het plangebied verstaan. Het betreft dus de realisatie van wegen, fiets- en voetpaden, openbaar groen, water, straatverlichting, straatmeubilair, etc. De hoogte van deze kosten is voornamelijk afhankelijk het programma van eisen dat de desbetreffende gemeente aan het openbaar gebied stelt. De kosten die voortvloeien uit het woonrijp maken van het openbare terrein worden beïnvloed door drie aspecten: het type, de kwaliteit en de intensiteit van de geplande voorziening. Marktconforme kosten voor woonrijp maken bedragen circa € 30,-- tot € 100,-- per m² woonrijp te maken terrein.

Bovenplanse voorzieningen

Bovenplanse voorzieningen zijn afdrachten vanuit de grondexploitatie naar andere (ruimtelijke) plannen of ontwikkelingen die buiten het plangebied van de desbetreffende grondexploitatie vallen. OTB (2006) heeft onderzoek verricht naar de wijze waarop gemeenten kosten voor algemene voorzieningen en negatieve exploitatieresultaten op onrendabele ontwikkelingen verhalen op ontwikkelingen met een positief exploitatiesaldo ('verevening'). De resultaten van het onderzoek

zijn van kwalitatieve aard. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat in de onderzochte gevallen het kostenverhaal plaatsvindt in lijn met de in de Grondexploitatiewet benoemde kostensoortenlijst, maar dat de hoogte van de bijdrage niet altijd is gebaseerd op basis van de daarbij benoemde criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.

Er zijn geen bronnen die in kwantitatieve zin een eenduidig beeld geven van de bovenplanse kosten in grondexploitaties. Dit is sterk afhankelijk van de lokale situatie. Uit onderzoek van het EIB (2012b) blijkt dat in Vathorst, Amersfoort circa € 7.300,-- per woning aan bovenplanse infrastructurele kosten in de grondexploitatie is opgenomen. Voor IJburg, Amsterdam is dat ruim € 23.000,--. Een volledig beeld van de totale bovenplanse kosten is niet gegeven.

Plan- en proceskosten

Onder plan- en proceskosten vallen de interne en externe advieskosten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan stedenbouwkundig ontwerp, opstellen van het bestemmingsplan, uitvoeren van milieuonderzoeken, planeconomie en juridisch en fiscaal advies. Ook op het gebied van plankosten is de literatuur beperkt. In de Grondexploitatiewet worden kaders gesteld aan de mate waarin plankosten via de publiekrechtelijke weg kunnen worden verhaald (de zogenaamde plankostenplan). Dit betreft echter nog een ontwerp regeling en is alleen van toepassing op kostenverhaal via de publiekrechtelijke weg.

In de vroege planfasen is het gangbaar om plankosten uit te drukken als percentage van de kosten van bouw- en woonrijp maken. Daarbij wordt een bandbreedte gehanteerd van circa 10% tot 30%.

Rentelasten

Rentelasten ontstaan in de grondexploitatie doordat de kosten voor de baten uitgaan. Zo worden eerst grondposities aangekocht en plankosten gemaakt voordat opbrengsten worden gerealiseerd uit gronduitgifte. De hoogte van de rentelasten is afhankelijk van de omvang van de voorinvestering, het rentepercentage en de snelheid waarmee grond wordt uitgegeven. Rentelasten bedragen circa 10% tot 20% van de totale kosten in de grondexploitatie.

4.3.2 Opbrengsten en prijsvorming in de grondexploitatie

De opbrengsten van de grondexploitatie bestaan uit verkoopopbrengsten van bouwrijpe kavels, verminderd met transactiekosten en belastingen. Daarnaast zijn ook subsidies of bijdragen uit andere grondexploitaties (bovenplanse verevening) een mogelijke opbrengst.

Prijsvorming bouwrijpe kavels voor 1990

In de periode tot aan het begin van de jaren '90 was de grondexploitatie kostengeoriënteerd en de grondprijzen voor woningen waren gebaseerd op een kostprijzenbenadering. Grondprijzen voor sociale woningbouw werden bepaald door het rijk. Grondprijzen voor de markt woningen werden door de gemeente vastgesteld aan de hand van prijsdifferentiatiefactoren, zoals: kavelgrootte (kwaliteit voor tuingrootte en privacy), liggingskwaliteit (zoals wonen aan het park, uitzicht op een weiland), bestemming (luke woningbouw, voor verevening met de sociale sector).

Gemeentelijke grondexploitaties met sociale woningbouw werden door het rijk getoetst op de opgenomen grondproductiekosten en prijsdifferentiatie met woningbouw voor de markt. In 1968 werden hiervoor richtlijnen gegeven. De grondprijzen voor de marktsector mocht de gemeente hoger vaststellen dan uit de toets naar voren kwam. Ook werden aan de kostenkant door de gemeente risicobuffers ingebouwd, waardoor een grondexploitatie met sociale woningbouw ook wel met een positief saldo kon worden afgesloten (ondanks de toetsing door het rijk). (RIGO, 2003).

Prijsvorming voor bouwrijpe kavels na 1990

Voor de periode na 1990 zijn door het terugtrekken van de rijksoverheid uit de woningbouwlocaties in de grondexploitaties minder subsidies opgenomen en nam het belang van de grondprijs toe. Hierdoor is een verschuiving opgetreden in het woningbouwprogramma, waarbij minder sociale woningen werden opgenomen en meer woningen voor de marktsector, omdat deze woningen een hogere grondprijs hadden. Deze verschuiving in bouwprogramma is ook terug te zien in figuur 3.5 (ontwikkeling woningvoorraad) in paragraaf 3.3.1.

In het onderzoek 'Prijskolom Nieuwbouwwoningen' door OTB (2005) en door Ecorys (2006) is aan de hand van casestudies op uitleglocaties en binnenstedelijke locaties in beeld gebracht op welke wijze grondprijzen worden bepaald. Daaruit blijkt dat per woningtype onderscheid wordt gemaakt naar de wijze waarop de grondprijs wordt bepaald, namelijk:

- Vaste kavelprijs

In de sociale huursector wordt gerekend met een vaste kavelprijs. Deze vaste kavelprijs komt nog voort uit de door het rijk vastgestelde grondprijzen voor sociale woningbouw in de periode van voor 1990. Destijds was een kostprijsbenadering het uitgangspunt voor deze vaste grondprijs, waarbij de grondkosten werden omgerekend naar een grondprijs per woning. In de praktijk is deze relatie met de grondproductiekosten niet langer aanwezig.

De uitgifteprijsen voor sociale woningbouw zijn door een aantal gemeenten opgenomen in het gemeentelijk gronduitgifte beleid. In andere gevallen is de grondprijs voor sociale woningbouw per project overeen te komen, waarbij het wel gebruikelijk is om een vaste grondprijs per woning te rekenen.

- Prijs per m² grond

Voor vrije kavels ten behoeve van particulier opdrachtgeverschap wordt de grondprijs bepaald aan de hand van een vaste prijs per m² kavel. In de studie van OTB (2005) gaf 41% van de ondervraagde gemeenten aan dat een systematiek wordt gehanteerd, die vergelijkbaar is met een residuele grondwaarde benadering (zie de toelichting hieronder). De overige gemeenten hanteerden een andere methodiek voor grondprijsbepaling, waarbij in het onderzoek onderscheid is gemaakt in drie groepen. De eerste groep geeft aan marktconforme grondprijzen te hanteren. De wijze waarop deze wordt bepaald varieert, waarbij voorbeelden worden benoemd zoals: een vergelijking met omliggende gemeenten, vastgesteld door een makelaar, via inschrijving of op basis van een eigen systematiek waarin een basisprijs wordt gecorrigeerd voor kwaliteit. Een tweede groep gemeenten hanteert een kostprijs al dan niet verhoogd met een opslag. Een derde groep geeft aan dat de grondposities worden gekocht door projectontwikkelaars en bouwbedrijven of reeds in hun bezit zijn. Uit het onderzoek van Ecorys blijkt dat voor gronduitgifte aan particulieren de meeste gemeenten de grondprijs comparatief bepalen of baseren op de kostprijs. (OTB, 2005; Ecorys, 2006).

- Residuele grondwaarde en grondquote

Voor de vrije markt koopwoningen is de grondprijs gerelateerd aan de VON-prijs van de te realiseren woningen. Daarbij wordt in de praktijk onderscheid gemaakt tussen een residuele grondwaardeberekening en een grondquote.

In de residuele waardeberekening maakt de grondexploitant een inschatting van de VON-waarde van de te realiseren woningen en de bijbehorende investeringskosten. Het verschil (residu) is de grondprijs voor de desbetreffende woningen. In het Convenant Gemeentelijk Grondprijnsbeleid hebben de betrokken partijen (VNG, Neprom, NVB en de staatssecretaris van VROM) vastgelegd de voorkeur te geven aan deze wijze van grondprijsbepaling boven de

grondquote methodiek, die zij als te rigide beoordelen en met een remmend effect op de kwaliteit van de woning en woonomgeving. (VNG, 2001)

Indien een grondquote wordt gehanteerd, is de grondprijs bepaald als een percentage van de VON-prijs van de verschillende woningtypes. Duurdere woningen hebben in die systematiek een hogere grondprijs dan goedkope woningen (dat kan zijn doordat een hogere grondquote wordt gehanteerd en doordat de VON-prijs hoger is). (Vlek, 2009).

- Overige afspraken over prijsvorming bouwrijpe kavels

Ook de wijze waarop tussen grondexploitant en grondafnemer afspraken worden gemaakt over de wijze waarop met tijdseffecten wordt omgegaan, blijkt van invloed op de gronduitgifteprijs. Datzelfde geldt ook voor de afspraken over het verschil tussen de grondprijzen op basis van de verwachte VON-prijzen en de werkelijk gerealiseerde VON-prijzen.

Over de ontwikkeling van gronduitgifteprijzen blijken in de praktijk de volgende afspraken (al dan niet een combinatie van) gangbaar:

- Indexering met een bepaald indexcijfer (BDB-index, inflatie op basis van CBS index: CPI Alle huishoudens).
- Indexering met een vast percentage waarmee in de grondexploitatie is gerekend.
- Een grondquote gekoppeld aan geïndexeerde en/of gerealiseerde VON-prijzen.
- De gronduitgifteprijs jaarlijks laten vaststellen door middel van een taxatie.

Subsidies

Door rijkssubsidieverstrekking worden eveneens opbrengsten gerealiseerd in de grondexploitatie. In 1995-2010 waren er voor uitleggebieden en functieveranderingslocaties in stedelijke regio's locatiesubsidies (Besluit Locatiegebonden Subsidies, BLS). Per woning van de VINEX-opgave kwam dit neer op ruim 2.000 tot 4.000 euro per woning van de VINEX-opgave. De gelden konden door regio's of provincies (de budgethouders) selectief (voor specifieke locaties met een groot exploitatietekort) of generiek worden ingezet. Voor de stedelijke vernieuwing was en is er de ISV-subsidie (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing; een deel van dit budget is bedoeld om tekorten op grondexploitaties bij stedelijke vernieuwingslocaties te dekken. Voor specifieke projecten (deels met woningbouw) waren er specifieke rijksbijdragen via het Budget Nota Ruimte en BIRK (Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit). Sinds 2010 doen sommige projecten met woningbouw mee in het Meerjarenprogramma Ruimte, Infrastructuur en Transport (MIRT).

Op Europees niveau wordt vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) een bijdrage geleverd aan regionale ruimtelijke projecten, waaronder ook woningbouwontwikkeling en binnenstedelijke herontwikkelingen.

4.3.3 Kostenstructuur van de opstalexploitatie

De kostprijs van een nieuwbouwwoning komt tot stand op de bouwmarkt. Daarbij spelen exogene variabelen een rol, zoals bijvoorbeeld de ontwikkelingen van lonen en materiaalkosten en de invloeden van bouwregelgeving, maar ook de wijze waarop de bouwproductie (bouwbedrijven en toeleveranciers) reageert op veranderingen in de vraag.

De investeringskostenopzet is gereguleerd door de NEN-2631. Deze norm bevat een (wijdverbreide maar niet verplichte) systematiek voor de opbouw van investeringskosten.

Deze NEN-norm maakt onderscheid naar:

- de directe bouwkosten (aanneemsom vermeerderd met aanneemopslagen).
- bijkomende kosten (architect, bouwkundig advies, overige advieskosten, verkoopkosten).
- ontwikkelingsopslagen (algemene kosten en winst).

Grondkosten maken geen onderdeel uit van de investeringskosten. Bijlage 10.3 geeft een overzicht van de investeringskosten. Hierna wordt eerst een toelichting gegeven op de verschillende onderdelen. Aan het eind van de paragraaf is in tabelvorm een indicatie van de omvang van de verschillende kosten voor verschillende woningtypes opgenomen.

Bouwkosten

Binnen de investeringskosten nemen de bouwkosten een dominante positie in. De hoogte van de bouwkosten is afhankelijk van de een aantal (deels exogene) variabelen, zoals de gevraagde kwaliteit, de daadwerkelijke bouwrijzen (vraag-aanbodssituatie op de bouwmarkt, de moeilijkheidsgraad van het ontwerp en de hoogte van lonen en materialen), bouwregelgeving en uitvoeringstechniek.

Met betrekking tot de bouwkosten en de drijvende factoren daarachter zijn slechts in beperkte mate bronnen aanwezig. Tegen betaling kunnen digitale bronnen geraadpleegd worden (onder andere: www.bouwkostenkompas.nl, www.bouwkosten.nl en www.casadata.nl). Veelal heeft de kosteninformatie betrekking op bouwdelen en er zijn nauwelijks gegevens beschikbaar over de kosten op woningniveau. Uitzondering daarop voor de Investeringskostenwijzer Woningbouw die periodiek door Brink Groep wordt gepubliceerd.

Er is in de praktijk ook geen sprake van een transparante markt, omdat kostengegevens niet openbaar toegankelijk zijn. Op dit punt wordt een verdiepend onderzoek uitgevoerd. Onderwerp is de mate waarin bouwkosten zich hebben ontwikkeld in relatie tot de invloeden van exogene factoren waaronder gewijzigde bouwregelgeving.

Bijkomende kosten

De bijkomende kosten bestaan uit kosten voor adviseurs (architect, constructeurs, installatiedeskundigen, ...), aansluitkosten op nutsvoorzieningen, gemeentelijke heffingen (bouwleges, precariobelasting), verkoop/verhuurkosten (promotie, marketing, makelaar, notaris, kadaster, ...). Dit is geen limitatief overzicht.

Ook over de bijkomende kosten en de ontwikkelingsopslagen zijn slechts in beperkte mate bronnen beschikbaar.

Ontwikkelopslagen

De ontwikkelingsopslagen zijn vergoedingen voor de ontwikkelende partij en bestaan uit Algemene Kosten (AK) en Winst & Risico (W+R). Algemene kosten worden uitgedrukt als een procentuele opslag op de bouwkosten en bijkomende kosten en zijn een vergoeding voor de bureaunkosten van de projectontwikkelaar.

De post Winst & Risico is de winstopslag ten behoeve van de ontwikkelende partij en wordt ingerekend als een percentage over de verwachte verkoopopbrengsten.

Rentelasten

De feitelijke realisatie van de woningen vindt in de regel pas plaats als een bepaald percentage van de woningen is voorverkocht. Indien sprake is van koopwoningen worden deze in termijnen betaald door de particuliere kopers. Deze termijnen zijn afgestemd op de voortgang van de uitvoering. De kopers financieren daarmee de realisatie. De financieringslast op de ontwerpkosten en over de realisatie van de niet-voorverkochte woningen wordt gedragen door de projectontwikkelaar. Ook voor corporaties is het gangbaar dat zij ook in termijnen betalen en daarmee dus de bouwkosten financieren. In geval van vrije sector huurwoningen wordt de verkoopprijs in de regel pas betaald bij oplevering. In dat geval moeten alle kosten dus worden voorgefinancierd.

In onderstaande tabel is een indicatie gegeven van de omvang van de genoemde kostensoorten voor verschillende woningtypes: meergezinswoningen (MGW), eengezinswoningen (EGW), twee-onder-één-kappers (2¹) en woningen die via particulier opdrachtgeverschap tot stand komen. Vanwege de grote bandbreedte in grondproductiekosten is deze niet in de tabel opgenomen.

Tabel 4.2 Kostensoorten per woningtype (exclusief BTW)

	1. Reguliere Meergezinswoning (MGW)	2. Reguliere Eengezinswoning (EGW)	3. Twee- onder-één- kap
Bouwkosten per m ² bruto vloeroppervlakte	€ 925	€ 735	€ 980
Bouwkosten per woning	€104.000	€ 96.000	€ 197.000
Bijkomende kosten (% van totale bouwkosten)	14 %	14 %	16 %
Algemene Kosten (% over bouwkosten en bijkomende kosten)	3 %	4 %	3 %
Winst + Risico (% over verkoopopbrengst)	5 %	5 %	6 %

Bron: Brink Groep, 2012

Toelichting op de woningtypes zoals in de tabel opgenomen:

1. = Meergezinswoning in de goedkope klasse is een 3 kamer appartement, galerij ontsloten, van 85 m² appartementsoppervlak.
2. = Goedkope eengezinswoning is een rijenwoning breed 5,4 m¹ met een zadeldak. Het gebruiksoppervlak is 95 m².
3. = Twee onder één kap woning heeft een schuin dak. Het gebruiksoppervlak is 142 m².

Voor een woning die in particulier opdrachtgeverschap wordt ontwikkeld (geen catalogusbouw) liggen de bouwkosten circa 7% hoger, omdat seriematigheid en inkoopvoordeel ontbreekt. Indien wordt gekozen voor catalogusbouw liggen de bouwkosten van particulier opdrachtgeverschap vergelijkbaar met de bouwkosten van projectmatige woningen. Bij grotere woningen kunnen de bouwkosten per m² lager uitvallen: de marginale kosten voor de extra m² kunnen veel lager zijn.

In de bijkomende kosten van particulier opdrachtgeverschap ontbreken de makelaars- en verkoopbegeleidingskosten ten opzichte van projectmatige bouw. Ook is er in de kostenopstelling geen vergoeding voor de projectontwikkelaar benodigd. Daartegenover staat dat de particulier zelf alle ontwikkelingsrisico's draagt.

Opbrengsten en prijsvorming

De opbrengsten van de ontwikkelingsexploitatie bij projectmatige woningbouw door ontwikkelaars bestaan uit de verkoopopbrengsten van de woningen, verminderd met transactiekosten en belastingen.

4.3.4 Extra (bouw)kosten bij binnenstedelijk bouwen

Binnenstedelijk bouwen is complexer dan het bouwen op voormalige landbouwgrond. In deze paragraaf gaan we kort in op de belangrijkste kenmerken van binnenstedelijk bouwen.

Een project in een binnenstedelijke omgeving kent een groot aantal betrokkenen, complexe (inspraak)procedures, veel regelgeving waarmee rekening moet worden gehouden en veel omliggende infrastructuur waarop moet worden aangesloten.

Binnenstedelijk bouwen verschilt aanmerkelijk in kosten van bouwen op een 'vrije locatie, landbouwgrond'. Factoren voor kostenverschillen:

Procedureel (zowel ingeval van sloop/nieuwbouw als in geval van renovatie):

- Extra overheidsprocedures (bijvoorbeeld monumenten en sloop).
- Veel overleg met omwonenden of direct betrokkenen of betrokkenen met 'verworven rechten'.
- Langere ontwikkeltijd, met ook nog kans op uitloop in tijd.

De locatie (indien sprake is van sloop/nieuwbouw):

- Bodemvervuiling /archeologie.
- Het niet tijdig vrij beschikbaar zijn van aanwezige, te slopen opstallen (procedures / kraak).
- Economische waarde van te slopen opstallen moet worden afgeboekt.
- Kosten van verplaatsing (verhuiskosten bedrijven en bewoners)

Het gebouw (indien sprake is van renovatie):

- Complexiteit van ontwerp door aanpassing aan bestaande gebouwen en inpassing in de omgeving en locatie.
- Hoge architectonische eisen.
- Overmaat door inefficiëntie beschikbare m².
- Gemengde bebouwing / multifunctionaliteit.

Realisatie (zowel ingeval van sloop/nieuwbouw als in geval van renovatie):

- Complexiteit uitvoeringstechniek en logistiek.
- Fundering en belendingen.
- Inrichting bouwplaats.

De moeilijkheidsgraad van het ontwerp is veelal groter. Zo wordt de hoogte van het gebouw bepaald door zijn omgeving en niet door bouweconomie.

Hetzelfde geldt voor de gebouwlengte en -diepte. Veel binnenstedelijke kavels hebben een onregelmatige vorm, waar de vorm van het gebouw op wordt aangepast. Hierdoor stijgen de kosten voor de draagconstructie. De fundering is vaak gecompliceerder en voor een heistelling en heipalen is weinig ruimte. Ook dienen trillingen in de ondergrond voorkomen te worden in verband met scheurvorming in belendende panden.

Vanwege de door de locatie gedicteerde vormgeving neemt het vloeroppervlak voor algemeen gebruik vaak toe, wat impliceert dat de woning dan kleiner wordt. Er worden hogere eisen gesteld aan architectuur, passend bij de bestaande omgeving. Tevens is vaak sprake van zogenaamde functiemenging, denk aan woningen op een supermarkt, of een woongebouw met daaronder parkeervoorzieningen. De bouwkosten worden hierdoor veelal per m² gebouw hoger. Tegenover de hogere kosten, veroorzaakt bijvoorbeeld door de ondergelegen winkels, kunnen hogere opbrengsten staan.

De mogelijkheden om tot een optimale uitvoeringstechniek te komen, zijn veelal beperkt. Kraaninzet is gebonden aan de beperkte ruimte. Ook de bouwmethodiek is niet altijd optimaal. Zo kunnen kostenefficiënte tunnelbekistingen niet worden ingezet, vanwege ruimtegebrek en ook vanwege een beperkt repetitie effect. Bouwketen zijn moeilijk plaatsbaar en vragen bijzondere constructies. Materialen worden in kleine vrachten aangevoerd en is sprake van verkeershinder. De bouwplaatskosten stijgen hierdoor.

Op gebiedsniveau zijn de grootschalige binnenstedelijke herstructurerings- projecten vaak financieel niet haalbaar of kennen ze zeer grote financiële risico's (in de vorm van te hoge ramingen van opbrengsten of te lage ramingen van grondproductiekosten). In praktijk blijken dit type ontwikkelingen zonder de inzet van gemeentelijke bijdragen (ISV, BLS) of Europese subsidies dan ook niet haalbaar. De aanpak van naoorlogse wijken is een recent voorbeeld van rijksbudget voorn de herontwikkeling van sociaaleconomisch zwakke stedelijke gebieden. Ook woningcorporaties nemen in dit type projecten vaak een flink deel van de onrendabele investering voor hun rekening. Zij zijn vanuit hun bestaand bezit direct belanghebbende bij deze wijken en zien zich genoodzaakt om te participeren vanuit de verjongingsopgave voor hun portefeuille of vanwege de leefbaarheid van de wijk.

In een studie van het EIB (2011b) is becijferd wat de meerkosten zijn van binnenstedelijk bouwen, waaruit een beperkte stijging van de bouwkosten blijkt. In praktijk blijkt dat de meerkosten sterk afhankelijk zijn van de aard, omvang en situering van het project.

5 Factoren bij prijsontwikkelingen koopwoningen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de factoren die de prijsontwikkeling verklaren.

Dit gebeurt aan de hand van de drie karakteristieke perioden die in de woningprijsontwikkeling te onderscheiden zijn. Per periode worden conclusies getrokken over de meest dominante factoren.

5.1 Prijsontwikkeling in de literatuur

De prijsontwikkeling van nieuwe en bestaande koopwoningen sinds 1995 kan, zoals eerder geconstateerd in hoofdstuk 3, in drie perioden worden verdeeld.

- In de periode 1995-2002 zijn de woningprijzen sterk gestegen: 10% tot 18% per jaar.
- Van 2003 tot 2008 is het verloop stabiel: 4% tot 5% prijsstijging per jaar.
- Vanaf 2008 is sprake van prijsdalingen: 2 tot 3% per jaar.

Er is veel literatuur over factoren die de hoge huizenprijsstijgingen in 1995-2002 kunnen verklaren. Veelal geeft de literatuur eerst een kwalitatieve beschrijving van factoren. Deze beschrijving wordt vervolgens vaak gevolgd door een statistische analyse. Daaruit blijkt dan welke van die factoren statistisch significant of niet significant zijn en welke bijdrage de significante factoren hebben bij de verklaring van de huizenprijsontwikkeling.

Bij de statistische analyses is doorgaans een langere periode onderzocht, ook met prijsdaling of lagere prijsstijgingen. Bij de analyses is de onderzoeksperiode evenwel beperkt tot 13 à 33 jaar. Bij dergelijke korte tijdreeksen wordt er relatief veel verklaard van de prijsontwikkeling (70% tot 85%, een hoge samenhang) met een gering aantal variabelen (drie tot vijf). De complexe ontwikkeling wordt daarmee 'vereenvoudigd' verklaard, waarbij diverse factoren statistisch niet tot uitdrukking kunnen komen, terwijl deze wel een rol (kunnen) spelen.⁶ In de analyse van Nyfer (2005) wordt gesproken over (statistisch) niet significante factoren. De statistische analyses naar de woningprijsontwikkeling zijn tamelijk beperkt in resultaten. Diverse overheidsfactoren worden niet of nauwelijks benoemd of meegenomen in de analyse. Bij demografische variabelen gaat het vaak alleen om de algemene huishoudensontwikkeling.

Analyses omvatten in een aantal gevallen bij een specifieke factor een vergelijking met andere landen, met name voor de factor ruimtelijke ordening. (Eichholtz en Lindenthal, 2008), een vergelijking met andere sectoren zoals de kantorenmarkt (RIGO, 2003; OTB, 2003) of beschouwen de regionale woningmarkten (RPB, 2006b). Ook combinaties van deze analyses komen voor.

In de literatuur wordt niet veel aandacht besteed aan het uiteenlopen van prijzen en de productiekosten (grond en bouw) van nieuwe woningen en mogelijke verklaringen daarvoor. In de analyse van data is hieraan in het onderhavige onderzoek specifieke aandacht besteed (zie onder andere figuur 3.1).

Door de focus van de literatuur op de verklaring van de hoge prijsstijgingen van koopwoningen is de volgende paragraaf 5.2 ook meer omvangrijk en wordt in de daaropvolgende paragrafen 5.3 en 5.4 over de twee latere perioden vooral gekeken naar de factoren voor prijsstabilisatie en prijsdalingen. Dat zijn in belangrijke mate dezelfde factoren, maar dan minder sterk werkend of omgekeerd (bijvoorbeeld niet vraag versterkend, maar remmend, zoals de hypotheekvoorwaarden).

Onderstaande tabel geeft een totaalbeeld van factoren die in de literatuur genoemd worden vanwege hun invloed op de prijsontwikkeling in de woningmarkt. In de onderstaande paragrafen is

⁶ Enkele analyses zijn, vermoedelijk mede vanwege vergroting van het aantal waarnemingen, uitgevoerd met cijfers op kwartaal- of halfjaarbasis in plaats van jaarcijfers. In drie van de vier analyses is daardoor 'seizoen' een verklarende variabele voor de prijsontwikkeling. Zie hiervoor het overzicht in de studie van Nyfer (2005).

beschreven welke van deze factoren in de drie onderzochte periodes dominant waren en op welke wijze.

Tabel 5.1 Overzicht factoren van invloed op prijsontwikkeling van woningen

	VRAAG	AANBOD
MARKT	Inkomensontwikkeling huishoudens	Ontwikkeling grondproductiekosten- en bouwkosten
	Vermogensontwikkeling huishoudens	Bouw(markt)capaciteit nieuwbouw koopwoningen
	Consumentenvertrouwen en werkloosheid	Marktregelgeving (garanties SWK/Woningborg)
	(Hypotheek)rente	Verschil huurprijzen en koopprijzen
	Hypotheekvoorwaarden	
	Bevolkingsontwikkeling (aantal huishoudens)	
Ontwikkeling kwaliteitsbehoefte		
OVERHEID	Hypotheekrenteaftrek	(Restrictief) ruimtelijk beleid woningbouw
	Nationale Hypotheek Garantie (NHG)	Grondprijs beïnvloedende subsidies
		Grondprijsbeleid gemeenten
		Woningbouwprogrammering met aandeel sociale woningbouw en sloop
		Regelgeving en procedures ruimtelijke ordening en bouw
		Bestaande grondposities
		Prijsbeleid sociale huurwoningen
		Ontwikkeling voorraad sociale huurwoningen (o.a. verkoop en sloop)
		Rijksbeleid woningproductie

5.2 Hoge prijsstijgingen koopwoningen in de periode 1995-2002

Tabel 5.2 geeft een overzicht van de factoren die in de literatuur worden genoemd voor de grote stijgingen van huizenprijzen in de periode van 1995 tot 2002. De gearceerde factoren zijn, de literatuur beschouwend, de meest dominante.

Tabel 5.2 Overzicht factoren en hun werking voor hoge huizenprijsstijgingen in 1995 - 2002

Periode 1995 - 2002					
	VRAAG	Ontwikkeling in deze periode	AANBOD	Ontwikkeling in deze periode	
MARKT	Inkomensontwikkeling huishoudens	Inkomensgroei: meer geld beschikbaar voor 'wonen'	Ontwikkeling grondproductiekosten- en bouwkosten	Stijging van grond- en bouwkosten door kwaliteitsverbetering	
	Vermogensontwikkeling huishoudens	Groei reëel financieel vermogen	Bouw(markt)capaciteit nieuwbouw koopwoningen	Beperkte bouwmarktcapaciteit voor de nieuwbouw van koopwoningen	
	Consumentenvertrouwen en werkloosheid	Toename consumentenvertrouwen zorgt ervoor dat huishoudens eerder grote uitgaven voor duurzame goederen (zoals woningen) doen. Afname werkloosheid zorgt voor meer consumentenvertrouwen.	Marktregelgeving (garanties SWK/Woningborg)	Marktregelgeving beperkt omvang projectmatige koopwoningbouw	
	(Hypotheek)rente	Daling hypotheekrente: ruimere mogelijkheden voor financieren woningen	Vershil huurprijzen en kooprijzen		
	Hypotheekvoorwaarden	Gunstiger hypotheekvoorwaarden en -producten: ruimere mogelijkheden voor financieren woningen			
	Bevolkingsontwikkeling (aantal huishoudens)	Groei van aantal inwoners en huishoudens			
	Ontwikkeling kwaliteitsbehoefte	Toename behoefte aan woningkwaliteit met name bij doorstromers gekoppeld aan hogere inkomens en lagere hypotheekrente zorgt voor tekorten op woningmarkt			
	OVERHEID	Hypotheekrenteaftrek	Hypotheekrenteaftrek dempt het effect van hogere woningprijs op de woonlasten bij een bepaalde rentestand.	(Restrictief) ruimtelijk beleid woningbouw	Beperking aantal bouwlocaties met gegeven woningaantallen; aanbod kan onvoldoende reageren op extra vraag.
		Nationale Hypotheek Garantie (NHG)	NHG en BEW zorgen voor een gemakkelijker toegang van lagere inkomens op woningmarkt	Grondprijsbeïnvloedende subsidies	Grondprijsverlagende subsidies zorgen dat stijgende grondproductiekosten minder gevoeld worden
				Grondprijsbeleid gemeenten	
			Woningbouwprogrammering met aandeel sociale woningbouw en sloop	Woningbouwprogrammering met aandeel sociale woningbouw, waardoor minder mogelijkheden bouw koopwoningen	
			Regelgeving en procedures ruimtelijke ordening en bouw	Aanbod kan niet snel reageren door regelgeving en procedures; daarnaast kostenverhogend effect toenemende regelgeving	
			Bestaande grondposities	Grondposities gemeenten, marktpartijen en corporaties belemmeren nieuwe initiatieven voor meer woningbouw, waaronder particulier opdrachtgeverschap	
			Prijsbeleid sociale huurwoningen	Huurprijsstijgingen sociale huurwoningen blijven achter bij prijsstijgingen koopwoning; beperkte doorstroming als gevolg	
			Ontwikkeling voorraad sociale huurwoningen (o.a. verkoop en sloop)	Grote voorraad sociale huurwoningen en beperkte omzetting naar koop	
		Rijksbeleid woningproductie	Decentralisatie uitvoering woningbouw		
	Prijsverhogend effect	Toename vraag & afname van aanbod			
	Prijsverlagend effect	Afname vraag & toename aanbod			

Bron: RPB (2006b), PBL (2012a), Nyfer (2005), Eichholtz en Lindenthal (2008)

Deze factoren worden hierna verder besproken. In paragraaf 5.2.1 komen de factoren die te maken hebben met de vraagkant van de woningmarkt, onderscheiden naar markt en overheid aan de orde. Daarna volgen in paragraaf 5.2.2 de factoren die gerelateerd zijn aan de aanbodkant, ook naar overheid en markt.

5.2.1 Vraagfactoren voor de woningprijsstijgingen in 1995 - 2002

In deze paragraaf komen de factoren in de kolom 'Vraag' uit bovenstaande tabel 5.2 aan de orde.

Marktfactoren vraagzijde

Uit statistische analyses van de prijsontwikkeling van bestaande woningen komen vooral de vraagfactoren hypotheekrente (negatieve relatie) en huishoudensinkomen (positieve invloed) als verklarende variabelen (De Vries, 2010; CPB, 2005 en 2008; Nyfer, 2005; Brounen en Huij, 2004; RPB, 2006b; en in CPB (2006a en 2006b); OTB, 2000; Boelhouwer en De Vries, 2004; OECD, 2004; De Vries, 2010).

In de modellen blijkt de invloed van de hypotheekrente (in combinatie met hypotheekrenteaftrek) op de huizenprijsontwikkeling veel groter dan die van het huishoudensinkomen⁷. In de analyse van Nyfer verklaren de ontwikkeling van de reële hypotheekrente (gecorrigeerd voor inflatie) en het reële besteedbare huishoudensinkomen samen een groot deel van de ontwikkeling van de reële gemiddelde huizenprijs in Nederland.⁸ De invloed van de hypotheekrente is in de meeste statistische analyses minder groot dan die van de inkomensontwikkeling (CPB, 2005 en 2008).⁹

Inkomensgroei huishoudens

De inkomensontwikkeling van huishoudens was in de periode 1995 - 2000 gunstig: een nominale stijging van gemiddeld 3,8% per jaar vergeleken met 2,8% in de vijf jaren ervoor (zie ook tabel 5.8 in paragraaf 5.6).

De ontwikkeling van het aantal tweeverdieners droeg bij aan de inkomensstijging van huishoudens. In 1990 - 2000 is het aandeel tweeverdieners toegenomen van 56% naar 76% (zie ook tabel 5.8 verderop). Op Europees niveau gezien was dit voor Nederland een inhaalslag. Gevolg van deze veranderde situatie was een sterke stijging van gezinsinkomens.

Vermogensgroei huishoudens

Uit de statistische analyse (CPB, 2005; OECD, 2004) blijkt dat naast de inkomensontwikkeling ook de groei van het reëel financieel vermogen van huishoudens de woningprijs positief te beïnvloeden, zij het in geringere mate.

Consumentenvertrouwen en werkloosheid

Een toename van consumentenvertrouwen zorgt er voor dat huishoudens eerder grote uitgaven voor duurzame goederen zullen doen, zoals het kopen van een huis. Dit kan vervolgens een stijging van de huisprijzen tot gevolg hebben. Men wil en kan het huis kopen, een hogere prijs hoeft dan geen belemmering te zijn. Bij veel consumentenvertrouwen op de woningmarkt spelen ook aspecten als verwachte waardestijging van de woning (beleggingswaarde, toekomstige overwaarde) en zekerheid over de hypotheekrenteaftrek (PBL, 2012a; DNB, 2012).

⁷ Zie ook RPB (2006b), met een analyse van de gebruikskosten voor huizenkopers, die fors gedaald waren in hoofdzaak als gevolg van de daling van de hypotheekrente in combinatie met de hypotheekrenteaftrek.

⁸ In de statistische analyses van Boelhouwer en De Vries (2004; ook OTB, 2000; De Vries, 2010) wordt ook de variabele 'woningprijs in het recente verleden' als verklarende factor opgenomen vanwege het speculatief effect ervan of andere marktimperfecties. Uit de statistische analyse blijkt dat de variabele 'woningprijs in het recente verleden' de woningprijsontwikkeling voor een groot deel verklaart. De invloed van hypotheekrente en inkomen is dan beperkt. In totaal wordt met deze variabelen 76% van huizenprijsontwikkeling verklaard. De prijsvorming correleert met prijzen uit het verleden. Daarvoor is in de analyse gecorrigeerd met een variabele voor het lange termijn evenwicht tussen woningprijs en inkomen. Kritiek hierop is mogelijk. De relatie tussen woningprijs en inkomen is niet constant en wordt ook door andere variabelen beïnvloed, zoals de rentestand en hypotheekvoorwaarden (Boelhouwer en De Vries, 2004). Daarnaast blijft het de vraag of in een statistische analyse de huizenprijsontwikkeling wel mag worden verklaard met een verklarende variabele die ook de huizenprijsontwikkeling omvat (ook al is deze gecorrigeerd voor onderlinge correlatie). Analyses zonder de verklarende variabele 'huizenprijs in recente verleden' verklaren de huizenprijsontwikkeling met de variabelen rente en inkomen ook in belangrijke mate (Nyfer, 2005: 94%).

⁹ In de periode 1991-1990 was de invloed van de rente iets groter. Dit kwam mede door een forse rentedaling in die periode (CPB, 2008).

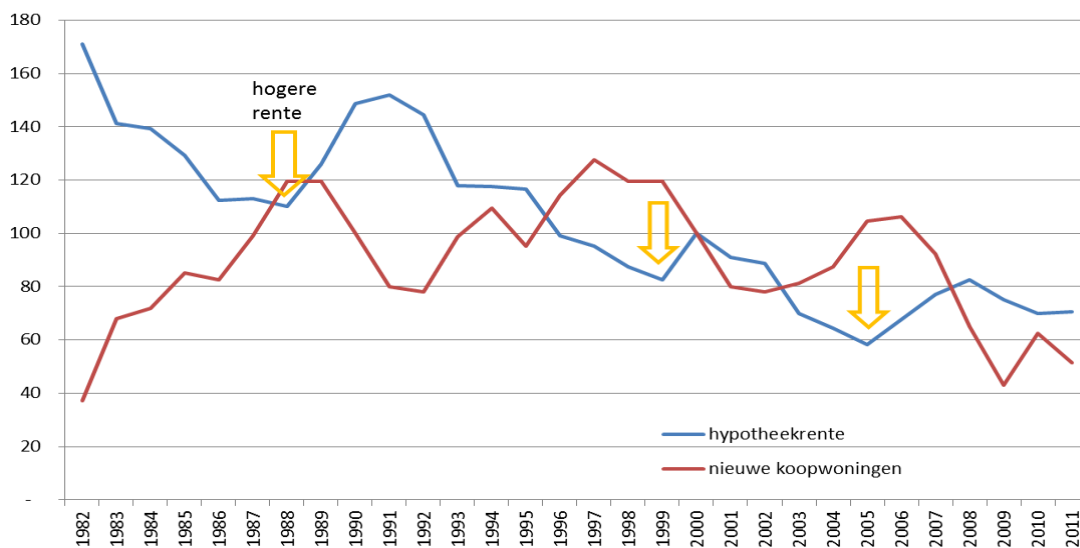
Nyfer (2005) geeft aan dat het variabele inkomen van huishoudens samenhang vertoont met de ontwikkeling van de economie, de werkgelegenheid en werkloosheid. Werkloosheid hangt op zijn beurt weer sterk samen met consumentenvertrouwen. Beide gaan in essentie over 'bestaan(on)zekerheid'. Werkloosheid komt in de statische analyse van Brounen en Huij (2004) als significante factor naar voren.

Daling hypotheekrente

In de periode 1995 - 2002 is de gemiddelde hypotheekrente aanzienlijk gedaald. Bij een dalende rente wordt lenen goedkoper en kan voor eenzelfde financieringslast een woning met meer kwaliteit worden gekocht. De rentedaling heeft grote invloed gehad de prijsontwikkeling. Bernanke benoemde deze periode als "Great Moderation" in 2004. De rentedaling vloeide voort uit een wijd verbreide matiging van loonstijgingen en inflatie (DNB, 2011).

In 2000 waarschuwde De Nederlandsche Bank voor de snelle groei van de hypotheekschuld in de voorgaande jaren (DNB 2000). Daarin stond centraal dat banken misschien te gemakkelijk geld beschikbaar stelden en dat tussenpersonen te soepel zouden zijn in hun financieringsvoorstellen. De regering reageerde hierop met strengere eisen voor tussenpersonen en de aankondiging van een brede notitie over de fiscale behandeling van de eigen woning. Dit viel samen met de herziening van het belastingstelsel. Het risico van meer wanbetaling en de noodzaak van beheerbaarheid van het bancaire hypotheekbedrijf stond voorop.

Figuur 5.1 Ontwikkeling van de hypotheekrente en de verkoop van projectmatige woningbouw in de koopsector, 1982 - 2011 (indexcijfers, 2000 = 100)



Bron: DNB en GIW/Woningborg/SWK/NVB, RIGO bewerking

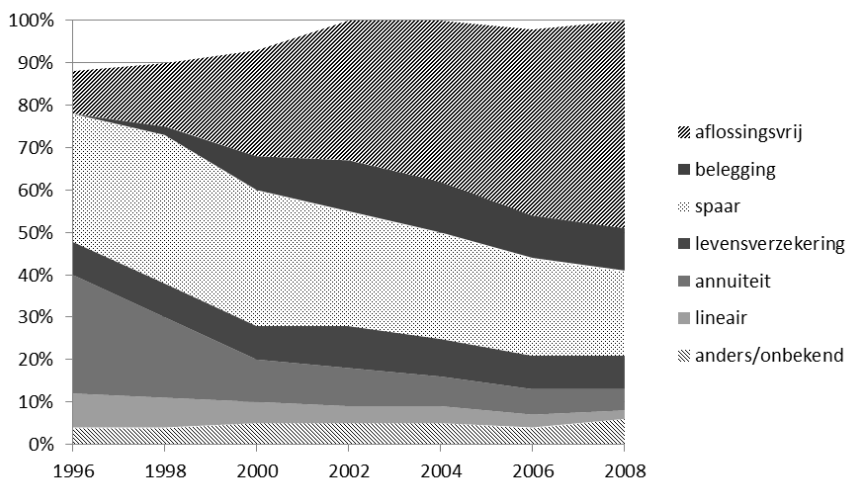
Er is ook een (soms negatieve) samenhang tussen de ontwikkeling van de hypotheekrente en de woningproductie in de koopsector: is de rente laag, dan is de productie van koopwoningen hoog en omgekeerd. Maar de verkoop van nieuwbouw lijkt sterk negatief te reageren op rentestijgingen.

Gunstiger hypotheekvoorwaarden en -producten

De bankensector speelt een specifieke rol vanwege de hypotheekvoorwaarden en hypotheekproducten. Ruimere financieringsmogelijkheden kwamen er medio de jaren '90 toen ook het tweede inkomen mocht meetellen bij de hoogte van de lening. Met de mogelijkheid van hogere financiering dan die nodig voor de woningaankoop konden ook de kosten koper (waaronder 6%

overdrachtsbelasting) worden gefinancierd. Daarnaast optimaliseerden banken de hypotheeklasten met nieuwe producten, zoals de spaarhypotheek, de beleggingshypotheek en vooral de aflossingsvrije hypotheek (DNB/AFM, 2009; PBL, 2012a). Door maximaal gebruik te maken van de renteaftrek en de aflossing in de tijd weg te schuiven werd de netto jaarlast verlaagd en de financieringsruimte vergroot. De ruimere financiering door financiële innovaties bleef niet alleen tot Nederland beperkt. Analyses van DNB laten zien dat over meer landen gezien een samenhang zichtbaar is tussen ruimere kredietverlening en stijgende woningprijzen (DNB, 2011).

Figuur 5.2 Ontwikkeling hypotheekvormen, 1996–2008, als percentage huishouden met koopwoning (bron DNB/AFM, 2009)



Tabel 5.3 Aflossingsvrije hypotheeklen per aanbieder, ontleend aan DNB/AFM 2009

	alle hypotheeklen	% aflossingsvrij	waarde aflossingsvrij	
gehele markt	100%	47%	264	562
Rabobank	25%	54%	70	130
ING	21%	43%	50	116
ABN-Amro	13%	53%	43	81
Fortis	11%	41%	23	56
SNS/Reaal groep	10%	51%	30	59
Overig	20%	40%	48	120

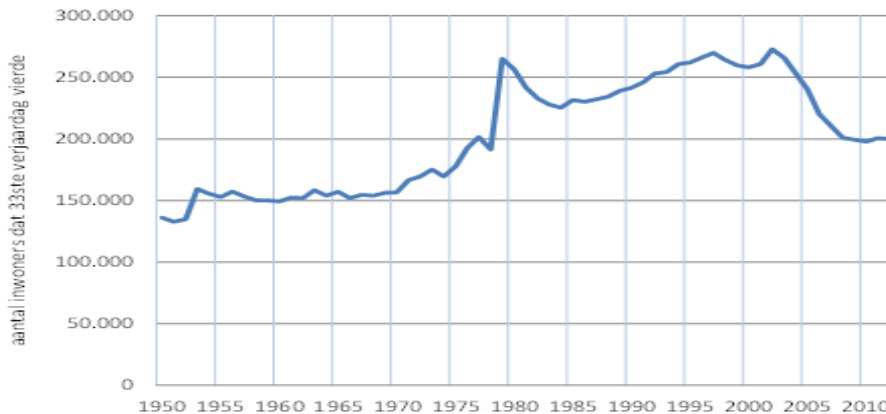
Groei van bevolking en huishoudens

De groei van het aantal inwoners (door natuurlijke aanwas en migratie) en van het aantal huishoudens is in theorie ook belangrijk (Nyfer, 2005; Eichholtz en Lindenthal, 2008; RIGO, 2011b). Maar de demografische en huishoudensontwikkeling komt in statistische analyses niet als significante factor naar voren. Elk extra huishouden heeft doorgaans een huis gevonden om als zelfstandig huishouden geregistreerd te worden. De stagnatie in de bevolkingsontwikkeling lijkt een belangrijke factor voor het stabiele prijsverloop in Duitsland.

Voor de vraag naar koopwoningen is vermoedelijk ook de groei van de groep starters op de koopmarkt belangrijk geweest. De ontwikkeling van het aantal personen met de gemiddelde

leeftijd van de koopstarter loopt in lijn met de ontwikkeling van de huizenprijzen. Onderstaande figuur laat zien dat in de periode 1975 - 1980 en in mindere mate 1990 - 2000 deze ontwikkeling een extra druk op de woningmarkt kan hebben gegeven, en mogelijk ook de ontspanning op de woningmarkt na 1980 en nu heeft bevorderd. Koopstarters zijn een belangrijke motor van de koopwoningmarkt (RIGO, 2011b). Maar zo'n demografische variabele is niet in statistische analyses voor de woningprijzontwikkeling meegenomen.

Figuur 5.3 het aantal inwoners dat per jaar hun 33^{ste} verjaardag vierde in 1950-2011¹⁰



Bron: CBS, RIGO bewerking

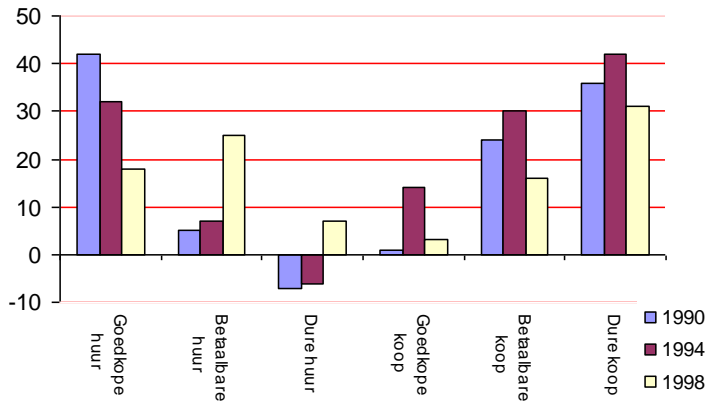
Stijgende kwaliteitsbehoefte

In veel statistische analyses naar de huizenprijzontwikkeling wordt weinig aandacht gegeven aan de vraag naar meer woningkwaliteit van met name doorstromers, die mogelijk wordt met hogere inkomens en lagere hypotheekrente.

Het landelijke woningbehoefteonderzoek 1994 wees op grote potentiële tekorten in de betaalbare en dure koop, luxere woningtypes in de koopsector - hoekwoningen, half- en vrijstaande woningen. In 1990 was dit tekort in de koopsector ook al aanzienlijk. In 1994 was er ten opzichte van 1990 sprake van een toename, met een terugval van het tekort in het goedkope segment van de (sociale) huursector. In 1990 en 1994 waren er landelijk beperkte potentiële overschotten in de dure huursector (vrije sector huur). Het Woningbehoefteonderzoek 1998 laat ten opzichte van 1994 een daling zien van de tekorten in de koopsector ten gunste van de huursector, maar de omvang ervan blijft aanzienlijk en ook groter dan het tekort aan goedkope en betaalbare huurwoningen.

¹⁰ De gemiddelde leeftijd van de koopstarter is afgeleid uit het WoONonderzoek van 2009. Deze gemiddelde leeftijd is de afgelopen decennia waarschijnlijk niet constant geweest.

Figuur 5.4 Het landelijk woningtekort in duizendtallen in 1990, 1994 en 1998



Bron: Ministerie van BZK, 1999

Uit statistische deelanalyses van Brounen en Huij (2004) blijkt dat de prijzen van vrijstaande koopwoningen harder zijn gestegen dan eengezinswoningen in de koopsector. De gemiddelde huizenprijzen zijn tijdens de verkrapting van de woningmarkt ook harder gestegen in gebieden met een laag stedelijk profiel, gebieden met meer gewilde landelijk-dorpse woonmilieus (zie ook PBL, 2012a).

Appartementen stegen in een krappe markt meer in prijs dan rijtjeswoningen. Appartementen bevinden zich over het algemeen wat prijsniveau betreft aan de onderkant van de woningmarkt. Ze zijn daardoor vooral in trek bij starters, vooral in meer stedelijk gebied. Als de markt krupper wordt, worden de appartementen duurder, omdat starters bereid zijn een hogere prijs te betalen voor toegang tot de koopmarkt. Van de huizenkopers in de desbetreffende periode was een derde starter.

Overheidsfactoren aan de vraagzijde

Hypotheekrenteaftrek

Achter de factor hypotheekrente gaat ook de overheidsfactor hypotheekrenteaftrek schuil. De hypotheekrenteaftrek (netto met verdiscontering van het eigenwoningforfait) heeft een beperkte invloed op de prijsstijgingen gehad. De hypotheekrenteaftrek dempt het effect van een hogere woningprijs op de woonlasten bij een bepaalde rentestand. De hypotheekrenteaftrek (met eigenwoningforfait en overdrachtsbelasting) was in de desbetreffende periode een kenmerk, een gegeven van de Nederlandse woningmarkt. Vanwege het gelijkblijvend rijksbeleid in de desbetreffende periode had dit overheidsinstrument weinig directe invloed op de hoge prijsstijgingen.

Veranderingen in de hypotheekrenteaftrek 1995 - 2011

In de loop der tijd is de ruimte voor renteaftrek ingeperkt en via bijvoorbeeld de bijleenregeling ingeperkt en gericht op de eigen woning:

- 1997: Rente consumptieve lening niet meer aftrekbaar: beperking tot het wonen;
- 2001: Tweede woning niet meer aftrekbaar: alleen nog de eigen woning, maximaal 30 jaar;
- 2001: Kapitaalverzekering Eigen Woning (KEW): sparen onder striktere voorwaarden;
- 2004: Bijleenregeling: overwaarde moet in nieuwe woning worden geïnvesteerd;
- 2005: Wet Hillen: beperking eigenwoningforfait tot hoogte renteaftrek;
- 2008: Banksparen: verruiming van leenvormen;
- 2009: Geen maximum eigenwoningforfait: verhoging forfait voor duurdere woningen;
- 2010: Hogere staffel eigenwoningforfait: idem.
- 2010: Goedkoperwoningregeling: ook hier overwaarde gebruiken voor beperking renteaftrek.
- 2011: Vanaf augustus 2011 mag een hypotheek niet hoger zijn dan 110% van de waarde van het huis. Maximaal de helft van de marktwaarde mag aflossingsvrij zijn (AFM).

Naar F. Suers, FFP website vooruitkijken.nl/leden/suers/geschiedenis-en-toekomst-van-de-hypotheekrenteaftrek

Het structurele woningprijsniveau wordt er natuurlijk wel door beïnvloed. De hypotheekrenteaftrek zorgt voor lagere woonlasten voor de individuele huiseigenaren, maar leidt ook tot meer vraag naar huizen en zo tot hogere huizenprijzen. Het initiële voordeel van de aftrek wordt daardoor voor een deel weer teniet gedaan (CPB, 2005). Het effect van de hypotheekrenteaftrek op het woningprijsniveau komt naar voren in verschillende studies waarin de effecten zijn berekend van een beperking of afschaffing van de hypotheekrenteaftrek in Nederland (CPB, 2005, 2006a en 2006b, 2007 en 2010), SCP (2006), Nyfer (2005), Ecorys (2005), EIB (2010), De Vries (2010) en OTB (2011). De varianten waarbij alle fiscale maatregelen worden afgeschaft (de hypotheekrenteaftrek, eigenwoningforfait en overdrachtsbelasting) hebben een negatief effect op de huizenprijs tussen de 4-6% en 25-30%. Het beperkte effect (4-6%) is het gevolg van het terugsluizen van besparing via de inkomstenbelasting naar de inkomens van huishoudens en het geleidelijk invoeren van de maatregelen.

Nederland heeft vergeleken met andere West-Europese landen alleen met Zwitserland volledige hypotheekrenteaftrek. In andere landen is die meestal beperkt of niet (meer) aanwezig, zoals in het Verenigde Koninkrijk (Nyfer, 2005).

NHG, BEW en starterslening

In de lagere prijsklassen zorgde de NHG voor het makkelijker verkrijgen van de financiering tegen een iets lagere rente (in de orde van grote van 0,3%), die relevant is voor de financieringslast van huishoudens met lagere inkomens. Ook dit instrument draagt dus bij aan de vraag naar woningen.

De Wet Bevordering Eigen Woningbezit (BEW) staat voor bijdragen voor lage inkomens om een goedkope koopwoning te kunnen kopen. De BEW-bijdrage is in 2001 ingevoerd in het kader van de bevordering van het eigen woningbezit. De bijdrageregeling in de jaren 2001 - 2004 is in totaal aan

circa 650 huishoudens verleend (Ministerie van BZK, 2000 en 2004). De regeling beoogde 20.000 huishoudens per jaar te bedienen.

Het aanbod aan woningen met het vereiste lage prijsniveau dat zou passen bij de lage inkomens was echter zeer beperkt.

Startersleningen zijn in 2002 ingesteld door het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting. De starterslening overbruggt het verschil tussen de totale verwervingskosten van een woning en het bedrag dat starter maximaal kan lenen volgens de normen van de NHG. De rijksoverheid heeft in 2007 een fondsbijdrage van € 40 miljoen gestort. Het belang van starterslening komt tot uitdrukking in een toename van het aantal deelnemende gemeenten van 120 naar ruim 300 in de jaren tot en met 2011. Eind 2011 waren met rijkssteun 12.500 leningen verstrekt, in totaal 422 miljoen, daarnaast hebben gemeenten en corporaties 1.840 leningen verstrekt, totaal 62 miljoen. Deze hebben in hoofdzaak betrekking op de periode 2007 - 2011. Het rijksbudget was medio 2010 op en is niet verder aangevuld. Met deze startersleningen werd jaarlijks 5% tot 10% van de koopstarters bereikt.

De wet BEW en de regeling voor startersleningen zijn tevens een reactie op de gestegen huizenprijzen, die de koopsector voor een deel van de starters en lage inkomensgroepen minder betaalbaar maakten. De invloed van de bijdrageregelingen was gezien tegen de omvang van de koopmarkt beperkt.

5.2.2 Aanbodfactoren bij de prijsstijgingen van koopwoningen

In enkele statistische analyses komen ook aanbodfactoren naar voren bij de verklaring van de huizenprijsstijgingen:

- de groei van de woningvoorraad (CPB, 2005 en 2008; OECD, 2004), met een prijsdrukkend effect, en
- krapte op de woningmarkt, met een prijsverhogend effect (Brounen en Huij, 2004).

Deze factoren (set van factoren gerelateerd aan groei woningvoorraad en krapte op de markt) zijn sterk aan elkaar gerelateerd: het aanbod van woningen was in de periode 1995 – 2002 ruim onvoldoende voor de fors gegroeide vraag, waardoor de woningprijzen zijn gestegen.

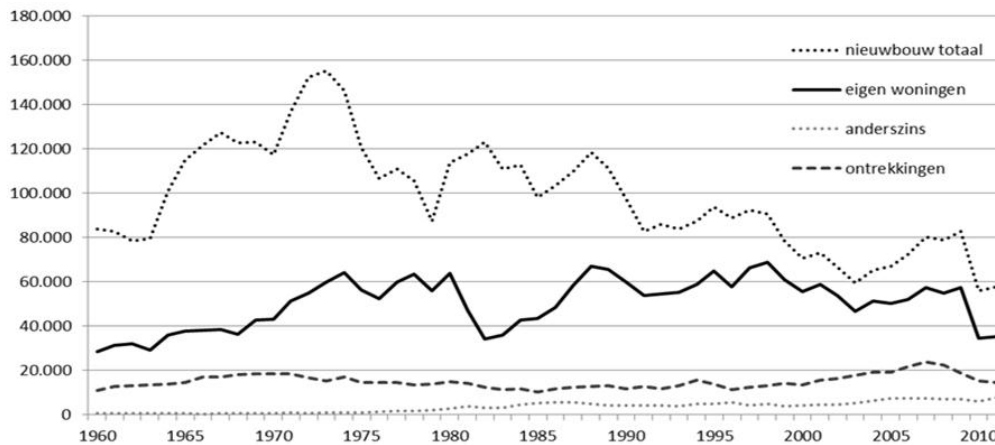
De invloed van aanbodfactoren op woningprijzen is betrekkelijk groot. In de statistische analyse van CPB (2005) wordt de bijdrage van de netto woningproductie (productie verminderd met sloop) becijferd op circa 25%. In de CPB-analyse van 2008 is de rol van deze variabele in de periode 1990 - 2000 belangrijker dan die van de hypotheekrentedaling.

In principe stijgt de woningprijs minder snel bij gelijkblijvende vraag en toenemend aanbod van woningen. Deze prijstemperende invloed van de woningproductie is ook aangetoond op lagere schaalniveaus, zoals in de gemeente Almere (Nyfer, 2005; De Vries, 2010). Deze analyses geven overigens aan dat het prijstemperend effect alleen optreedt bij een omvangrijke woningproductie, de woningmarkt is immers een voorraadmarkt.

Ook is vastgesteld dat de aanbodselasticiteit van het nieuwbouwaanbod op de Nederlandse koopwoningmarkt niet groot is. Prijsstijgingen van koopwoningen lokken nauwelijks extra nieuwbouwaanbod uit (Eichholtz en Lindenthal, 2008; RPB, 2006b).

Op korte termijn is er geen reactie, omdat het woningbouwproces betrekkelijk lange tijd vergt.

Figuur 5.5 Woningbouw, nieuwbouw koopwoningen en onttrekkingen in 1961 - 2011



Bron: CBS, RIGO bewerking

Het aanbod in Nederland is echter ook op middellange termijn relatief inelastisch, vergeleken met een aantal andere landen. RPB (2006b) geeft hiervoor op basis van andere bronnen enkele waarden. In Nederland wordt de middellange prijselasticiteit geschat op 0,3. Dat wil zeggen dat bij een jaarlijkse stijging van de woningprijs van 1% op middellange termijn (10 jaar) het aantal nieuwe woningen met 3% zal toenemen. In de VS is prijselasticiteit met 1,4 hoger, in Duitsland nog meer 2,0 (bij 1% prijsstijging volgt op termijn een stijging van 20% nieuwe woningen. In het Verenigd Koninkrijk is de elasticiteit net als in Nederland laag (0,45). Uit bovenstaande figuur 5.5 is af te leiden dat de koopproductie een zeker plafond heeft bij 60.000 woningen per jaar. De huurproductie (het verschil tussen totaal en koop) vertoont een structurele daling sinds 1980.

In diverse onderzoeken (OTB/RIGO, 2005; RPB, 2006b; Eichholtz en Lindenthal, 2008; PBL, 2012a) wordt geconcludeerd dat deze marktimperfecties liggen aan de aanbodzijde van de woningmarkt. Het RPB (2006b) wijst voor marktimperfecties op het restrictief ruimtelijk orderingsbeleid en het tempo van het bouwproces als gevolg van overheidsregelgeving. Ook het CPB (2008) geeft aan dat in Nederland structureel minder woningbouw tot stand komt door het gevoerde restrictief ruimtelijk beleid van de overheid.

In de hierna volgende analyse worden de desbetreffende factoren toegelicht.

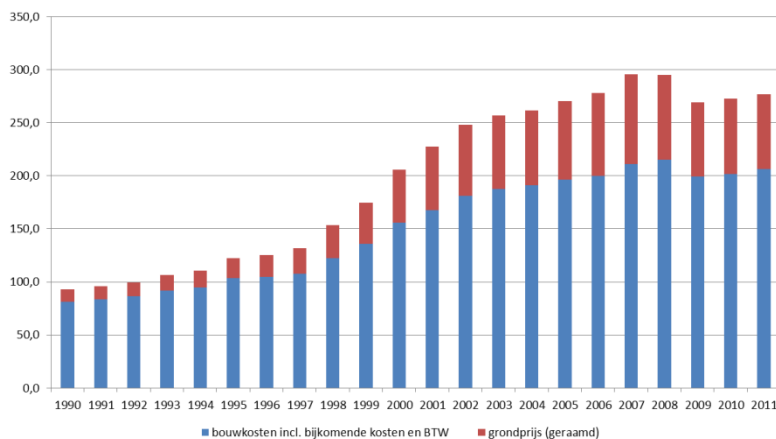
Overheidsfactoren aan aanbodzijde

Restrictief ruimtelijk beleid

Restrictief ruimtelijk ordeningsbeleid voor de woningbouw betekent dat de overheid met ruimtelijk beleid de bouwlocaties en daarmee de woningaantallen tot een bepaalde (jaarlijkse) hoeveelheid beperkt.¹¹ Als de vraag groter wordt dan kan de bouwproductie niet in voldoende mate en niet tijdig reageren op die verandering in de vraag. (CPB, 1999a, 2005, 2008; RIGO, 2000, 2005; Eichholtz en Lindenthal 2008; RPB, 2006b; PBL, 2012a; Keers en De Wildt, 2001). De schaarste die daardoor ontstaat, vertaalt zich in hogere woningprijzen en dien ten gevolge ook in hogere bouw- en grondprijzen. Deze schaarstepremie wordt vervolgens verdeeld tussen betrokken partijen in de nieuwbouwkolom. Partijen trachten elk hun aandeel in de (te verwachten) schaarstepremie in de prijsonderhandeling te vergroten.

Uit figuur 5.6 blijkt (bij benadering) dat de grondprijzen van nieuwe koopwoningen in 1995 - 2002 relatief sterk zijn toegenomen (gemiddeld van € 16.000,- naar € 77.000,- per woning, bijna 400% meer; de bouwkosten stegen slechts met 60%). Het aandeel van de grondprijs in de prijs van een nieuwe koopwoning steeg gemiddeld van 13% naar 31%.

Figuur 5.6 Ontwikkeling gemiddelde prijs nieuwe woningen, uitgesplitst naar bouwkosten en grondkosten, 1995-2011 (prijzen x € 1.000)



Bron: MNW (gemiddelde prijs nieuwe koopwoningen), CBS (bouwkosten koopwoningen, hier opgehoogd met 20% bijkomende kosten en BTW en gecorrigeerd, grondkosten inclusief BTW zijn de woningprijs verminderd met bouwkosten) (zie verder de kanttekeningen bij tabel 5.13). RIGO bewerking

¹¹ De rijksnota Grondbeleid (2001) wil met name ondersteuning bieden aan de voornemens van de Vijfde Nota Ruimtelijk Ordening. Het ruimtelijke beleid na VINEX zou met de Vijfde Nota restrictiever worden dan VINEX, met een strak rode contourenbeleid mede voor realisatie van een hogere ambitie voor binnenstedelijk bouwen. De nota Grondbeleid beschrijft dat restrictief ruimtelijk beleid kan leiden tot achterblijvend woningaanbod waardoor de woningprijzen stijgen (slechtere prijs-kwaliteitsverhouding). Hogere woningprijzen hebben vervolgens hogere grondprijzen tot gevolg en grotere financiële marges bij ontwikkelaars. Met de Vijfde Nota zou mogelijk ook een openruimteheffing worden ingesteld om een deel van de schaarstepremie in te kunnen zetten voor dekking van de hoge kosten van binnenstedelijk bouwen. Bij dit strakker ruimtelijkbeleid zou wel de marktwerking worden bevorderd. Gestreefd werd naar meer concurrentie op de bouwgrondmarkt van locaties, mede voor bevordering van de kwaliteit van woning en woonomgeving. Bij publiek grondbezit zouden gemeenten bij uitgifte aan ontwikkelaars het tenderen vaker moeten toepassen en meer kavels voor particulier opdrachtgeverschap moeten uitgeven (te regelen via verstedelijkings-convenanten met de lagere overheden en met een stimuleringspremie, zie de Woningbouwafspraken 2005-2009). Ook werd gestreefd naar transparantie in gemeentelijk grondprijnsbeleid en het toepassen van residuele grondwaardemethode in het gemeentelijk grondprijnsbeleid, waarvoor ook een convenant is gesloten tussen VNG, rijk, NEPROM, NVB en VEH. Bij private grondexploitatie werd uiteindelijk via de Grondexploitatiewet (Herziening WRO 2008) geregeld dat gemeenten in het bestemmingsplan kwaliteitseisen konden stellen waaronder een aandeel particulier opdrachtgeverschap en een aandeel sociale woningbouw in het bouwprogramma van de locatie. Voor andere mogelijke maatregelen, zoals de open ruimte heffing, en ont koppeling van grondeigendom en het zelfrealisatie beginsel zou eerst onderzoek worden gedaan, alvorens te besluiten deze instrumenten in te zetten.

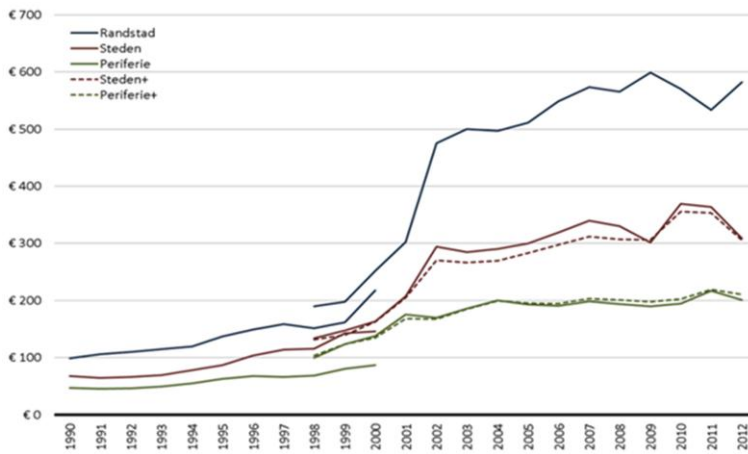
In de residuele benadering van de grondprijs (zie ook hoofdstuk 4 voor een toelichting) is de grondprijs niet een oorzaak van woningprijsstijging, maar een gevolg. Met de residuele grondprijsmethodiek kon een groter deel van de woningprijsstijgingen in de koopsector aan de grondexploitanten (vooral gemeenten) ten goede komen, ten nadele van de ontwikkelende partijen.¹² Of partijen hierdoor een groter aandeel van de prijsstijging geïncasseerd hebben ('schaarstepremie') bij de bouw van nieuwe woningen in 1995 - 2002 is lastig te beantwoorden. Net als bij de bouwkosten, kunnen bij de bouwgrond ook kostenstijgingen aan de orde zijn geweest, die hoger zijn dan loon- en materiaalprijzen. Op dit punt is aanvullend onderzoek verricht, zie voor meer informatie de rapportages "Verdiepingsonderzoek Grondproductiekosten. Invloed locatie, kwaliteit en regelgeving op grondproductiekosten" en "Verdiepingsonderzoek invloed veranderde regelgeving op bouw- en stichtingskosten van woningen" van Brink Groep en RIGO.

¹² R.W. Bostic, S.D. Longhofer en C. Redfearn, onderzoeken in hun studie Land leverage: decomposing homeprice dynamics (in: American Economic Review, juni 2006) de hypothese dat prijsstijgingen van bestaande woningen bij gegeven bouwkostenontwikkeling eigenlijk grondprijsstijgingen zijn als gevolg van verbetering van de locatie door grotere bereikbaarheid, meer voorzieningen in de buurt e.d. in het kader van verdergaande verstedelijking. In een empirische studie van een middelgrote stad in de VS wordt geen significante verklaring met dergelijke meer marktvariabelen gevonden. In een deel van de stad blijven de woningprijzen achter als gevolg van het vertrek van twee bedrijven met veel werkgelegenheid (minder woningvraag). E.L. Glaeser en J. Gyourko gaan in hun studie The impact of building restrictions on housing affordability (in Economic Policy Review, juni 2003) uit van de hypothese dat woningprijsontwikkeling en -verschillen samenhangen met door de overheid gestelde beperkingen voor woningbouw. Zo wordt er verband aangetoond tussen de mate van restrictief ruimtelijk beleid en de mate van woningprijsstijgingen.

Effect van restrictief ruimtelijk beleid op grondprijzen in internationaal perspectief

In landen als België is de ruimtelijke ordening meer 'vraaggericht', worden meer woningbouwlocaties toegestaan ten opzichte van de vraag, met lagere prijzen als gevolg (Eichholtz en Lindenthal, 2008). De ruimte voor wonen steeg in 1981-2003 in België met 39%, terwijl dat in Nederland 12% was. Meer woningbouw mogelijkheden bij onze zuiderburen gingen gepaard met lagere grondprijsstijgingen vergeleken met die in ons land. De grondprijzen waren in 2005 in België gemiddeld € 70,- per m², bij ons € 300,- per m². Vlaanderen en de provincie Antwerpen hadden grondprijzen van € 105,- tot € 115,- per m²; onze 'goedkoopste' provincie Friesland had gemiddeld hogere prijzen: € 150,- per m². Brussel spande de kroon in België met € 220,- per m². Op de krapste Nederlandse woningmarkten ligt de grondprijs tussen € 465,- tot € 510,- per m².

Figuur 5.7 Ontwikkeling grondprijs per m² voor koopwoningen naar regio, 1990-2012¹

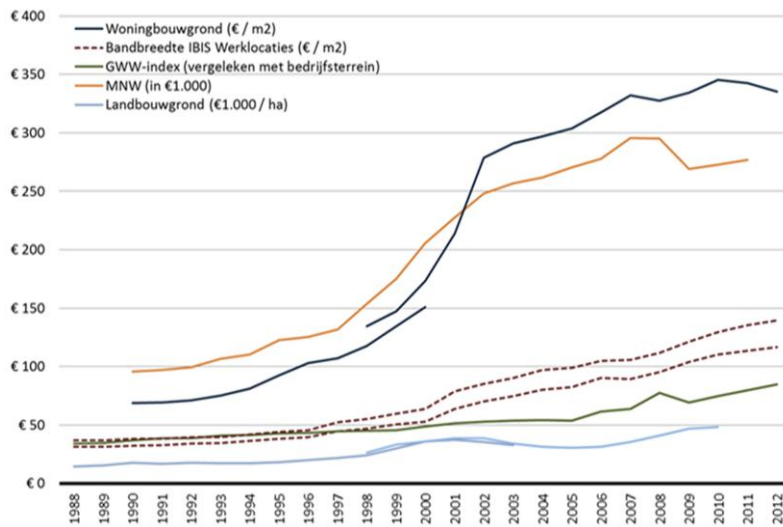


Bron: Tauw (1990-2000) en NVB (1998-2012), bewerking RIGO (de twee grondprijslijnen bij steden en periferie houden verband met verschillende indelingen van betreffende gebieden in de periode 1990-2000 en 1998-2012)

Grondprijsontwikkeling woningbouw vergeleken met andere sectoren

In Nederland laat de ontwikkeling van bedrijventerreinen ook een meer vraaggericht ruimtelijk beleid zien ten opzichte van dat in de woningbouw, met minder (grond)prijsstijgingen dan bij woningbouw tot gevolg. Op de markt voor bedrijventerreinen beconcurreren gemeenten elkaar meer (CPB, 1999a; RPB, 2005).¹

Figuur 5.8 Ontwikkeling gemiddelde prijs nieuwe woningen (MNW), woningbouwgrond, bouwgrond op nieuwe bedrijventerreinen (IBIS Werklocaties), landbouwgrond en de prijsindex Grond- weg- en waterbouwkundige werken (GWW), 1990 - 2010 (prijzen x € 1.000,--)



Bron: CBS (GGW index en landbouwgrond tot 2003), Tauw (woningbouwgrond 1990-2000) Kadaster/NVB (woningbouwgrond 1998-2010), Ministerie I en M (IBIS Werklocaties), DLG (Landbouwgrond vanaf 1998), (de twee lijnen voor de gemeentelijke grondprijzen voor bedrijventerreinen volgens IBIS betreffen de minimum en de maximum prijs; in IBIS wordt niet gevraagd naar de gemiddelde prijs), bewerking RIGO

Subsidies voor grondproductiekosten

Subsidiering van locaties met hoge grondproductiekosten was sinds de jaren '70 al gebruikelijk op bepaalde voor het beleid relevante locaties (gestart bij stedelijke vernieuwing eind jaren '60). In 1995-2002 waren aan de aanbodkant vooral rijkssubsidies voor grondexploitaties met woningbouw belangrijk voor kostenopbouw en prijsniveau van nieuwe woningen. Op die locaties werden tekorten op de grondexploitaties geraamd, voornamelijk als gevolg het hoge aandeel sociale woningbouw (30% van het bouwprogramma) en het grote aandeel stedelijke vernieuwing (50%).

Voor de VINEX-uitleglocaties en locaties met functieverandering was er BLS. Bij uitleglocaties was de rijksbijdrage circa 50% dekking van het vooraf normatief berekende tekort, de overige 50% was door de gemeente te dekken middels grondprijsverhoging en/of verevening met andere locaties. Voor functieveranderingslocaties was er een vaste bijdrage per woning (in de vier grote steden € 2.000,-- per woning, in de overige gemeenten € 1.000,-- per woning). Bij stedelijke vernieuwingslocaties konden gemeenten putten uit de bredere rijksbijdragen (ISV) voor de gemeentelijke stadsvernieuwingsfondsen. In 1998 kwamen ook de naoorlogse vernieuwingswijken voor ISV in aanmerking.

De noodzaak van subsidiering is, gegeven de beleidsuitgangspunten, ook achteraf bevestigd (IBO verstedelijking, 2006; Ecorys, 2010; RIGO, 2011a; PBL, 2011b; EIB, 2009). Een deel van rijkssubsidiering (toegekend op basis van voorcalculatie) zou achteraf echter niet nodig zijn geweest. Uit een studie blijkt dat in de jaren 2005 - 2008 in veel gevallen door de stijging in de grondprijzen de aanvankelijke verlieslocaties toch winstgevend zijn geworden. (RIGO, 2011a). Gezien de grondprijsstijgingen is de subsidiering bepaald ook geen rem op de grondprijsstijgingen geweest.

Kostenstijging door regelgeving met betrekking tot grondexploitatie en bouw

Redenen voor stijgingen van grondproductiekosten in 1995 - 2002 zijn:

- Het bouwen op locaties met meer excessieve kosten, onder invloed van het ruimtelijk en woonbeleid van bouwen binnen en aan de stad (hoge verwervingskosten voor kassengrond, tuinbouwgrond, verouderde gebouwen in de stad, hogere ontsluitingskosten e.d.).
- Diverse nieuwe (milieu)eisen van overheden waarvan de financiële gevolgen op de grondexploitaties terecht kwamen bij de grondproductiekosten, zoals Milieu Effect Rapportage, bodem-, geluid-, luchtkwaliteit, waterberging, habitat- en vogelrichtlijn en archeologie.
- Verevening tussen kavels van koopwoningen en sociale huurwoningen; de toch al lage grondprijzen voor sociale woningbouw bleven in 1995-2002 verder achter bij de stijging van de grondproductiekosten zodat dit tekort moest worden verhaald op de kavels voor koopwoningen.

Diverse onderzoeken geven aan dat deze factoren een rol speelden bij stijgingen van de grondproductiekosten (RIGO, 1994; IBO-verstedelijking, 2006; Ecorys, 2010; RIGO, 2011a; EIB, 2011b). De invloed ervan is echter lastig vast te stellen. Op dit punt wordt aanvullend onderzoek verricht.

Daarnaast is er overheidsregelgeving voor de woningbouw, die eveneens kostenverhogend heeft gewerkt (zoals de EPC in het bouwbesluit in 1995, hogere plafonds en minder steile trappen in 2003). Niet alle regels leiden daarbij tot een kwaliteitsverhoging van de woning. Sommige regels waren bijvoorbeeld bedoeld voor de verbetering van de arbeidsomstandigheden op de bouwplaats.

Hoe deze componenten van overheidsregelgeving bij hebben gedragen aan de stijgingen van de grond- en bouwkosten van nieuwe koopwoningen van in 1995-2002, wordt niet duidelijk uit de literatuur. Ook op dit punt wordt aanvullend onderzoek verricht.

Woningbouwprogrammering

In de landelijke woningbouwprogrammering voor 1995-2005 met het ruimtelijk beleid van de VINEX was de groei van de woningvoorraad gebaseerd op de verwachte woningbehoefte. De woningbouwopgave voor de periode 1995 - 2005 zou daartoe voor twee derde in de periode 1995 - 1999 moeten worden gerealiseerd, om het woningtekort naar een normaal niveau terug te krijgen.

Beschouwd op landelijk niveau is dit beleid voor de periode 1995 - 1999 nagenoeg gerealiseerd, vooral dankzij de toename van woningbouw buiten de stadsgewesten (RIGO en OTB, 2006). De woningbouw in stadsgewesten, waar de krapte op de woningmarkt het grootst was, bleef echter achter (52% gerealiseerd in plaats van 66% van de opgave voor 1995 - 2005). Voor de gehele VINEX-periode 1995 tot 2005 is de woningbouwopgave gehaald.

Bijzonder aspect is dat de landelijke woningbouwplanning wordt gebaseerd op woningbehoefte-ramingen op basis van de verwachte groei van het aantal huishoudens. Inkomens stijgen echter in de loop van de tijd, waardoor de vraag naar woningen blijft groeien (zie ook de voorgaande paragraaf over vraagfactoren). Zo worden de gezinsverdunding en de groeiende woningbehoefte van de rijkere generaties ouderen onderschat in de woningbouwprogramma's (Eichholz en Lindenthal, 2008). Door het kraptebeleid worden bovendien relatief veel appartementen gepland en gebouwd, om zo op een beperkt aantal locaties toch veel woningen te realiseren, terwijl de voorkeur van woonconsumenten meer op eengezinswoningen is gericht.

Woningprogrammering met een verplicht aandeel sociale woningbouw beperkt de mogelijkheden voor nieuwbouw in de koopsector – waar sociale woningbouw moet worden gerealiseerd kunnen immers geen koopwoningen worden gebouwd. In de periode 1995 - 2000 is 30% sociale woningbouw gerealiseerd (in 1995-2000 betrof deze jaarlijks 28.000 huurwoningen, bij een productie van 66.000 koopwoningen). In beginsel was daar vanuit de woningbehoefte geen noodzaak toe: de voorraad sociale huurwoningen was in 1995 - 2002 groter dan behoefte van de doelgroep van lagere inkomens (Keers en De Wildt, 2001; Eichholtz en Lindenthal, 2008). Vanuit andere overwegingen was het rijksdoel van maximaal 30% sociale woningbouw wel relevant. Voor gemengde wijken naar inkomensgroepen is een bepaald deel sociale woningbouw gewenst. De voorraad sociale huurwoningen kan zich zo ook vernieuwen en verbeteren. Tevens was er uitbreiding van de sociale woningvoorraad nodig om lagere inkomens te kunnen laten doorstromen en zo stedelijke vernieuwing op andere locaties mogelijk te maken.

Een deel van de woningbouw (in de sociale huursector) was voor vervanging van verouderde sociale huurwoningen die werden gesloopt. Door het beleid van woningsloop (circa 18.000 per jaar in 1995 - 2002, oplopend van 14.000 naar 19.000, zie ook figuur 5.5 hierboven) werd een deel van de productie dus ook niet gebruikt om aan de vraag naar uitbreiding van de (koop)woningvoorraad te voldoen.

Bij een keuze voor meer verbetering met omzetting in koop in plaats van sloop door corporaties en gemeenten zou er meer aanbod kunnen zijn geweest.

Vertragende en kostenverhogende regelgeving

Toenemende regelgeving voor ruimtelijke ordening en bouwen (bestemmingsplan en omgevingsvergunning) heeft in het algemeen een vertragende werking. Langere doorlooptijden hebben ook een kosteneffect hebben omdat de rentekosten over de voorinvesteringen daardoor toenemen.

De planologische procedures zijn vanaf de jaren '90 ook complexer geworden. Nieuwe regelgeving van het rijk - vanuit andere beleidssectoren dan wonen - zoals de MER (1994) en de Habitat- en Vogelrichtlijn (2000) - werden ook van toepassing verklaard op bestemmingsplannen die al in

procedure waren, maar nog niet waren vastgesteld. Hierdoor trad vertraging op in de woningbouwproductie.

Daarbij komen de toegenomen inspraak-, bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Bij meer bouwen in bestaand bebouwd gebied zijn meer kleinere projecten die allen de procedures moeten doorlopen, waarbij er tevens meer omwonenden zijn met potentiële bezwaren. De doorlooptijden zijn daar gemiddeld nog langer dan bij bouwen op uitleglocaties.

De combinatie van beroepsmogelijkheden en toegenomen regelgeving leiden tot langere doorlooptijden voor de bouwproductie. In 1970 was deze doorlooptijd circa 2,7 jaar, in 2000 circa 6 jaar (Eichholtz en Lindenthal, 2008) en in 2011 circa 8 jaar (EIB, 2011a).

Decentralisatie uitvoering woningbouw

Met de VINEX-convenanten 1995 - 2004 was de uitvoering van de woningbouwopgave bij gemeenten, regio's en provincies (budgethouders BLS en ISV) komen te liggen (RPB 2006b, RIGO en OTB, 2006). Het rijk had voor de opgave de kaders voor ruimtelijke ordening (compacte verstedelijking met restrictief beleid) en wonen opgesteld. De beleidsvernieuwing met verschuiving van risico's had het nodige aan bestuurlijk overleg opgeleverd en daarmee ook onbedoeld vertraging bij de gemeenten bij de ontwikkeling van hun eigen VINEX-bouwlocaties. Bij de start van VINEX in 1995 waren nog maar weinig VINEX-uitleglocaties gereed voor woningbouw. Hoge rentelasten op gedane grondaankopen waren het gevolg in combinatie met vertraging in de bouwproductie alhoewel de woningproductie in de eerste jaren 1995 - 1998 nog voort kan op de locaties van vóór de VINEX (de zogenaamde 'doorlooplocaties').

Grondposities

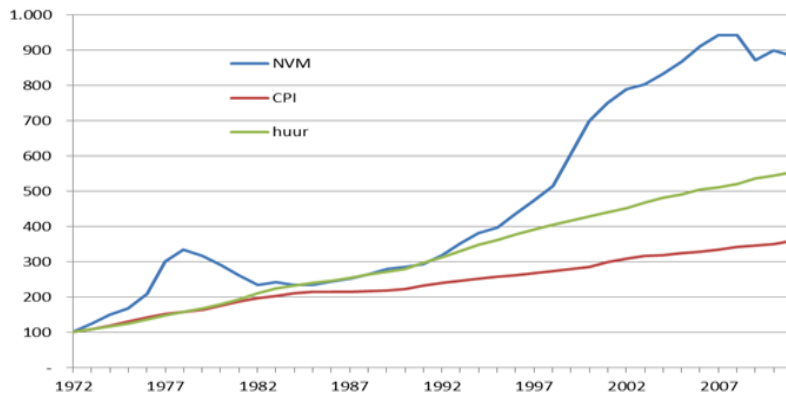
Gemeenten, marktpartijen en corporaties kochten gronden op VINEX- woningbouwlocaties, zoals in hoofdstuk 4 reeds is toegelicht. Daardoor waren de woningbouw mogelijkheden voor nieuwe initiatiefnemers beperkt (Keers en De Wildt, 2001; RIGO, 2003). Dat verklaart ook in belangrijke mate waarom particulier opdrachtgeverschap (PO) betrekkelijk weinig voorkomt op VINEX-uitleglocaties en het aandeel PO in de totale woningbouw zelfs is afgenomen in een periode dat het rijk PO wilde stimuleren (RIGO, 2009b).

De invoering van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) in 1996 voor uitleglocaties (in 1985 voor stadsvernieuwingsgebieden) had weinig betekenis voor de geplande bouwproductie in de periode 1995 - 2002, omdat de grondposities daarvoor veelal voor 1996 al waren ingenomen.

Huurprijsontwikkeling sociale huurwoningen

Huurprijzen spelen een rol bij de prijsontwikkeling van koopwoningen. Wanneer de huurprijzen hoger worden, zullen meer huishoudens de stap maken naar de koopsector (Nyfer, 2005). De huurprijzen in ons land worden sterk door overheidsbeleid bepaald, zoals omschreven in hoofdstuk 3.

Figuur 5.9 Prijsontwikkeling van bestaande koopwoningen, inflatie (CPI) en wettelijke huurverhogingen, 1972 - 2011



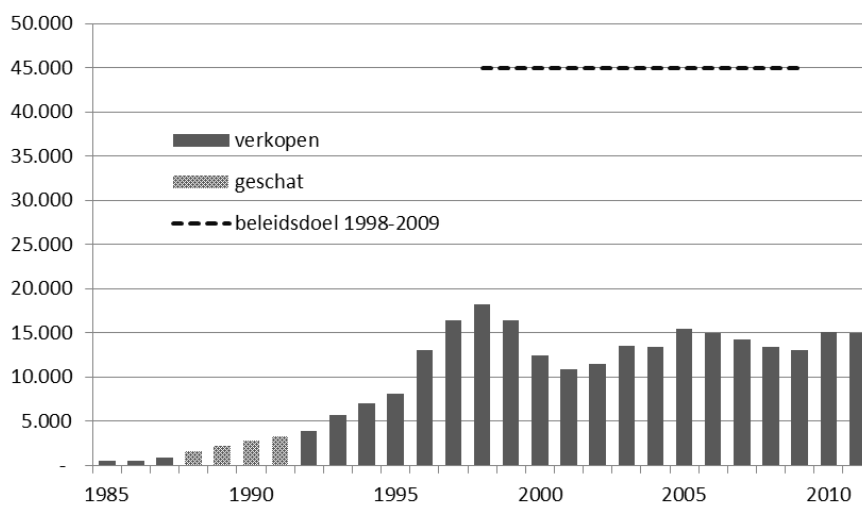
Bron: NVM, CBS, Boelhouwer/de Vries (2004), bewerking RIGO

In de periode 1995 - 2002 zijn de jaarlijkse nominale huurverhogingen in de sociale huursector (circa 4% per jaar) minder sterk gestegen dan de koopsector (15% per jaar). In de jaren 1990 - 1994 was de huurstijging wel hoger (6% per jaar) dan in 1995 - 2002. Van een grote prikkel voor bewoners om van de sociale huurwoning door te stromen naar een koopwoning is geen sprake geweest. Voor de doelgroep van lagere inkomens heeft de huurtoeslag bovendien de effecten van huurverhogingen op de woonlasten beperkt.

Beperkte omzetting sociale huurvoorraad naar koopwoning

De bestaande voorraad sociale huurwoningen heeft in de genoemde periode de grote vraag naar koopwoningen niet gevolgd; er is een beperkt aantal huurwoningen omgezet naar koopwoningen (Keers en De Wildt, 2001; Eichholtz en Lindenthal, 2008; RIGO en OTB, 2006). Ten dele is dit een gevolg van minder dynamiek: door teruglopende mutaties in de voorraad lukt het niet om grotere aantallen huurwoningen te koop aan te bieden.

Figuur 5.10 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

De voorraad sociale huurwoningen is door regelgeving en institutionele vormgeving tamelijk beschermd. De 'beschermd' sociale huurvoorraad in ons land is in 2010 met 31% van de totale voorraad nog steeds relatief groot, de grootste in West Europa. Landen met een 'volkshuisvestingssysteem' als Zweden, Frankrijk, Denemarken en Oostenrijk hebben een aandeel sociaal van 17% (Zweden) tot 23% (Oostenrijk).

Feitelijk heeft de sociale huursector toch iets meebewogen met de grote vraag naar koopwoningen in 1995-2001. Het aantal huurwoningen verkocht aan bewoners, is gestegen van 8.200 woningen in 1995 tot 18.200 woningen in 1998. Daarna volgde een daling tot 11.000 woningen in 2001 (zie figuur 5.10). Vooral in minder gespannen regionale woningmarkten zijn meer sociale huurwoningen verkocht. Leegstand van sociale huurwoningen was in die periode een belangrijk motief.

Het rijksbeleid voor meer verkoop van sociale huurwoningen aan bewoners is in geformuleerd in de nota 'Mensen, wensen en wonen' (Ministerie van BZK, 2000). De verkoop van corporatiewoningen zou ook de toegankelijkheid van de markt voor koopstarters hebben vergroot (Brounen en Neuteboom, 2009). De doelstelling was de verkoop van 45.000 sociale huurwoningen per jaar. Dit beleid heeft weinig effect gesorteerd. In gebieden waar de rijksbeleidsopgave met name zou moeten worden gerealiseerd, zoals in de grotere steden, werden door de inmiddels verzelfstandigde corporaties in samenspraak met gemeenten dikwijls eigen, lagere beleidsopgaven geformuleerd (al dan niet vastgelegd in prestatieafspraken).

Marktfactoren aan de aanbodzijde

Naast overheidsfactoren, spelen aan de aanbodzijde ook marktfactoren een rol. Deze laatste groep van factoren komen hieronder aan de orde.

Stijging van grond- en bouwkosten door kwaliteitsverbetering

Een factor, die prijsstijgingen van woningen kan verklaren, is de stijging van de grondproductie- en bouwkosten (Nyfer, 2005).¹³

De loon- en materiaalkosten in de grond-, weg-, en waterbouw (GWW-index) en in de woningbouw zijn (BDB-index) wel gestegen, maar lang niet zoveel als de woningprijzen (zie figuur 5.8). Er kunnen hogere kwaliteitseisen aan de openbare ruimte en aan de woningen zijn gesteld vanuit de markt. Die kunnen voor extra stijgingen van grondproductiekosten van woningbouwlocaties hebben geleid. De ruimtelijke kwaliteit van VINEX-uitleglocaties is hoger dan van plannen van rond 1990 (RIGO, 1999).

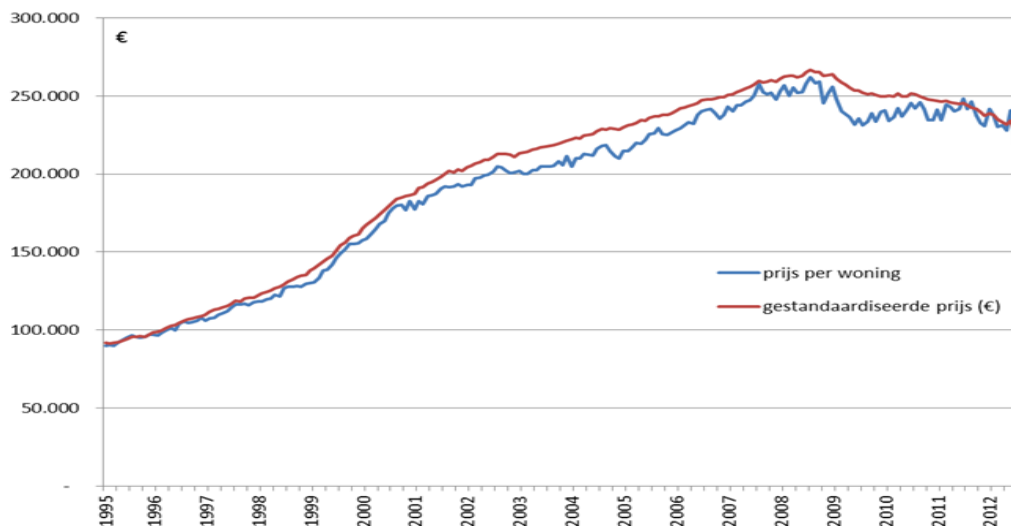
Hoe deze componenten hebben bijgedragen aan de stijging van de bouwkosten van nieuwe koopwoningen van 60% in 1995 - 2002, wordt niet duidelijk uit de literatuur. In de literatuur wordt hieraan betrekkelijk weinig aandacht besteed. Op dit punt wordt aanvullend onderzoek uitgevoerd.

In de literatuur is eveneens weinig aandacht voor de rol van kwaliteitsverbeteringen bij de stijgingen van de prijzen van bestaande eigen woningen. Doorgaans wordt een koophuis twintig jaar door een eigenaar bewoner bewoond. Bij de start van bewoning of tijdens de bewoning investeren de eigenaar-bewoners vaak in de woning, onder meer voor geriefverbetering (nieuwe keukens, badkamer, CV), maar ook voor woningisolatie, aan- en uitbouw van de woning, vernieuwing van de tuin en soms ook cascoverbetering (zoals nieuwe fundering en dak). Een deel van deze kwaliteitsverbeteringen leidt ook tot een daadwerkelijke waardeverhoging van de woning en daarmee tot een hogere woningprijs. Tegenover deze hogere woningprijs staan daarmee ook investeringen door de woningeigenaar. Over de omvang van investeringen in woningverbetering en -renovatie is onvoldoende bekend. CBS, bijvoorbeeld, registreert per geval alleen ingrepen vanaf €

¹³ Zie voor een toelichting op de grondproductie-, bouw- en stichtingskosten hoofdstuk 3 en 4.

50.000,-- met bouwvergunning. De CBS-woningprijsindex loopt in de periode 1995 - 2011 nagenoeg gelijk aan de ontwikkeling van de gemiddelde woningprijs. Dat zou impliceren dat de gemiddelde kwaliteit gelijk is gebleven, ondanks de toevoeging van nieuwere woningen en investeringen in bestaande woningen. Als de gemiddelde woningkwaliteit toeneemt, zou de index minder moeten stijgen dan de gemiddelde prijs (zie figuur 5.11).

Figuur 5.11 Gemiddelde woningprijs vergeleken met de woningprijsindex 1995-2012: geen effect kwaliteitscorrectie in index



Bron: CBS, Kadaster, RIGO bewerking (gestandaardiseerde prijs = woningprijs 1-1-1995 x de voor kwaliteit gecorrigeerde woningprijsindex)

Beperkte bouwmarktcapaciteit voor woningbouw

De realisatie van woningen en locaties met bouwrijpe grond kan op beperkingen stuiten in de beschikbare capaciteit van producenten in de grond- en bouwsector (bouwbedrijven, leveranciers, etc.). Er zijn grenzen aan hoeveelheden bouw materiaal, bouw materieel en werknemers.

Binnen de bouwsector moet de woningbouw concurreren met andere bouwsectoren (recreatiewoningen, onderhoud en renovatie bestaande woningen, kantoren en bedrijfsgebouwen, infrastructuur). Capaciteitsaanpassing vergt tijd en is afhankelijk van de vraag en het aanbod in andere bedrijfstakken. In de literatuur komt de productiecapaciteit in de woningbouwsector niet als factor van betekenis naar voren in de periode 1995-2002 (Taskforce woningbouwproductie, 2002; RIGO, 2003).

Marktregulering beperkt projectmatige bouw koopwoningen

Ook de markt zelf legt zich in private afsprakenstelsels beperkingen op. De garantieregelingen van Woningborg en SWK bieden een garantie voor de kopers dat het huis wordt afgebouwd als de bouwer of ontwikkelaar onverhoopt failliet gaat (zie bijlage 10.2). Daartoe zet de regeling een rem op de bouwproductie door individuele bouwers en ontwikkelaars, waaronder deelnemende corporaties. Per bouwer/ontwikkelaar is het aantal te bouwen woningen gemaximeerd en per project geldt gewoonlijk de eis dat minimaal 70% van de woningen verkocht is vóór aanvang van het project, anders wordt geen garantie gegeven (RIGO, 2005a). De filosofie erachter is dat als er veel onverkocht wordt gebouwd het afzetrisico toeneemt en daarmee ook het financieringsrisico voor de ontwikkelaar en de garantstelling.

5.3 Stabieler lagere huizenprijsstijgingen in 2003 - 2007

Na de hausse in de woningprijsontwikkeling volgde een terugval in de hoogte van de jaarlijkse woningprijsstijgingen: van gemiddeld circa 15% in de jaren 1995 -2002 naar 5% in 2003 - 2007 (nog enkele procentpunten meer dan de inflatie). Dit was een betrekkelijk stabiele, maar korte periode voor de huizenprijs- ontwikkeling, waarbij ook de 'schaarstepremie' en kwaliteitsontwikkeling van nieuwbouw kunnen zijn gestabiliseerd.

In onderstaande tabel is het overzicht opgenomen van de factoren die in deze periode dominant waren en hun effect op de prijsontwikkeling.

Tabel 5.4 Dominante factoren in de periode 2003 – 2007 en hun invloed op de prijsontwikkeling

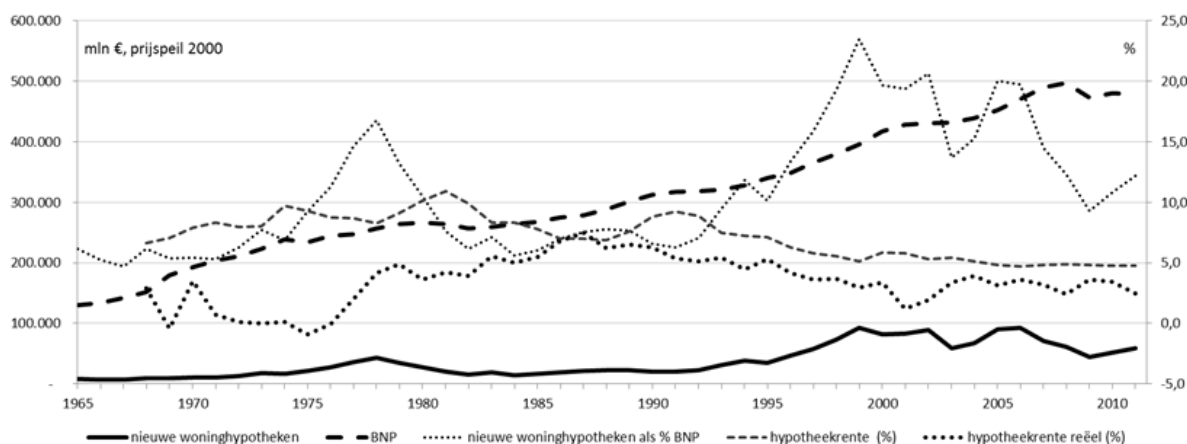
Periode 2003-2007					
	VRAAG	Ontwikkeling in deze periode	AANBOD	Ontwikkeling in deze periode	
MARKT	Inkomensontwikkeling huishoudens	Weinig reële groei van gemiddelde inkomens	Ontwikkeling grondproductiekosten- en bouwkosten		
	Vermogensontwikkeling huishoudens		Bouw(markt)capaciteit nieuwbouw koopwoningen	Beperkte bouwcapaciteit nieuwbouw koopwoningen	
	Consumentenvertrouwen en werkloosheid		Marktregelgeving (garanties SWK/Woningborg)		
	(Hypotheek)rente	Lichte, kortdurende stijging hypotheekrente	Verschil huurprijzen en kooprijzen	Verschil huurprijzen en (fors gestegen) kooprijzen maken toetreding en doorstroming koopsector lastig	
	Hypotheekvoorwaarden				
	Bevolkingsontwikkeling (aantal huishoudens)	Lagere demografische groei			
	Ontwikkeling kwaliteitsbehoefte				
	OVERHEID	Hypotheekrenteaftrek	Beperking mogelijkheden hypotheekrenteaftrek	(Restrictief) ruimtelijk beleid woningbouw	Bouwlocatietekort t.g.v. restrictief beleid met specifieke effecten: concentratie op VINEX-uitleglocaties remde particulier opdrachtgeverschap af door bestaande grondposities op VINEX-locaties en beperking bouw mogelijkheden buiten VINEX en binnenstedelijk
		Nationale Hypotheek Garantie (NHG)		Grondprijsbeïnvloedende subsidies	
				Grondprijsbeleid gemeenten	
			Woningbouwprogrammering met aandeel sociale woningbouw en sloop	Woningbouwprogrammering met aandeel (middel)dure koopwoningbouw en appartementen strookt niet (meer) met vraag	
			Regelgeving en procedures ruimtelijke ordening en bouw	Aanbod kan niet snel reageren door regelgeving en procedures; accent op binnenstedelijk bouwen vertraagt bouwproces	
			Bestaande grondposities	Bestaande grondposities verhinderen nieuwe toetreders (o.a. bij VINEX)	
			Prijsbeleid sociale huurwoningen	Prijsontwikkeling sociale huurwoningen blijft sterk achter bij prijsontwikkeling koop	
			Ontwikkeling voorraad sociale huurwoningen (o.a. verkoop en sloop)	Grote voorraad sociale huurwoningen en beperkte verkoop	
			Rijksbeleid woningproductie	Rijksbeleid bevordering woningbouw: versnelling procedures, wegnemen knelpunten regelgeving, aanjaagteam en bestuurlijk overleg	
		Prijsverhogend effect	Toename vraag & afname van aanbod		
	Prijsverlagend effect	Afname vraag & toename aanbod			
	In delen van de markt prijsverhoging, in andere delen prijsverlagend effect	Mismatch vraag en aanbod			

5.3.1 Factoren aan de vraagzijde, 2003 – 2007

Hypotheekrente en huishoudensinkomen

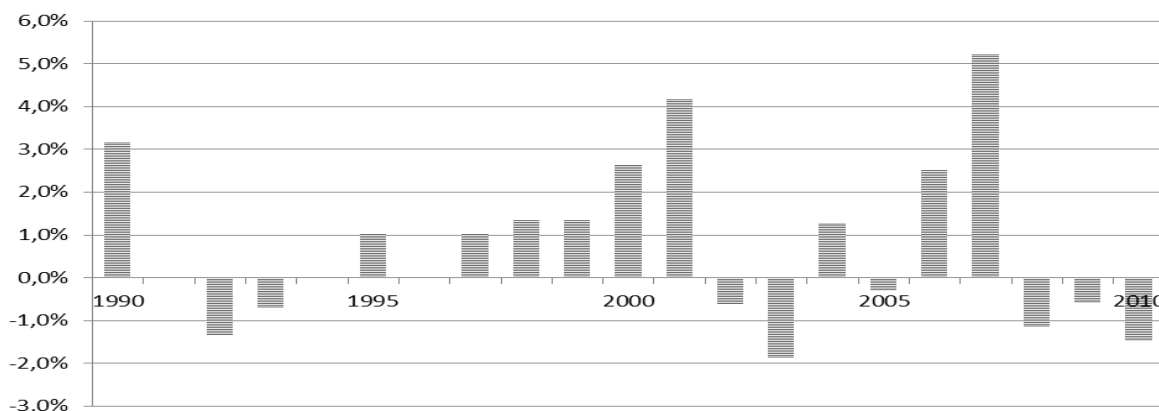
Vraagfactoren waren debet aan de kentering van de markt rond 2001. Een korte economische dip in 2001, meteen gevolgd door een lichte kortdurende stijging van de hypotheekrente en daaropvolgend weinig reële groei van de gemiddelde huishoudensinkomens (met lagere groei van het aantal tweeverdieners) in 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 (figuur 5.12 en 5.13). In 2001 en 2004 werden beperkingen ingevoerd in de hypotheekrenteaftrek die de aftrek beperken tot de eigen woning en specifiek de investeringen daarin (invoering Box 1 en bijleenregeling). In 2004 bereikte de reële rente een dal.

Figuur 5.12 De ontwikkeling van de hypotheekrente en kredietverlening voor woningen (nieuwe hypotheek) in relatie tot het BNP, 1965 – 2011



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

Figuur 5.13 Jaarlijks procentuele mutatie van het reëel beschikbaar huishoudinkomen, 1990 - 2010



Bron: CBS, bewerking RIGO

Lagere demografische groei

De vraag nam ook af door een lagere demografische groei (ook een afname van de leeftijdsgroep met koopstarters, zie figuur 5.3 hierboven) bij een toegenomen woningaanbod in de jaren 1995 - 2000 (ook met verkoop van sociale huur in sommige regio's met weinig vraag naar goedkope huurwoningen). Eind jaren '90 was het woningtekort ook in de koopsector teruggelopen (zie figuur 5.4 hierboven). Er bleef evenwel een aanzienlijk tekort, waardoor geen prijsdaling ontstond, maar een lagere stijging van de huizenprijzen.

Groter verschil huur- en kooprijzen en vraaguitval koopsector

Niet onbelangrijk was de vraaguitval door de fors gestegen woningprijzen in de jaren 1995-2002. De betaalbaarheid van koopwoningen voor bepaalde groepen vragers was aanzienlijk afgenomen. De kloof tussen goedkope sociale huur en koopwoningen was beduidend groter geworden; huren stegen maar iets meer dan de inflatie, terwijl de kooprijzen in vijf jaar tijd stegen met 75%.

Doorstroming vanuit de huursector naar de koopsector door koopstarters werd daardoor moeilijker en in regio's met een krappe markt bleef veel goedkope scheefheid in de huursector (huishoudens met een hoger inkomen dan waarvoor de sociale huurwoningen met lage prijzen voor bedoeld zijn) (RIGO, 2003; ABF, 2008). De problematiek van goedkope scheefheid betrof vooral de Noordvleugel van de Randstad, Amsterdam in het bijzonder (RIGO, 2003).

Daarnaast was er ook vraaguitval onder doorstromers in de koopsector. De overstap van het rijtjeshuis naar een half- of vrijstaande woning was voor een deel van de doorstromers minder betaalbaar geworden. In een periode van kwaliteitsvraag naar luxere woningen, waarvan er al relatief weinig waren en ook de nieuwbouw relatief weinig in voorzag, werden vooral de half- en vrijstaande woningen duurder vergeleken met rijtjeswoningen in de koopsector.

De VINEX-woningbouw betrof echter in regio's met een krappe markt juist de bouw van rijtjeswoningen in de koopsector (wel met meer kwaliteit dan die gebouwd in jaren ervoor) en appartementen. Er was eind jaren '90 een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod ontstaan (CPB, 1999b), die ook in de bouwwereld werd gesignaleerd (NEPROM, 2000; NVB, 2000) en in het beleid mede aanleiding gaf tot de discussie over de kwaliteit van VINEX (zie paragraaf 5.5.1).

Na de periode van vraagexplosie in de periode 1995 - 2002 volgden jaren van een meer evenwichtige ontwikkeling van vraag en aanbod.

5.3.2 Factoren aan de aanbodzijde, 2003 - 2007

Bij een afnemende vraag was er evenwel ook sprake van een terugloop in de woningbouw (figuur 5.5). Dit was al gaande vanaf de jaren 1998 - 1999. De woningbouw in de koopsector kwam in een dalende fase terecht.

In de sociale huursector was de woningproductie al vanaf eind jaren '90 teruggelopen, als een bijeffect van de verzelfstandiging van de woningcorporaties, maar ook om bij de woningbouwprogrammering in te spelen op het beeld van minder vraag naar sociale huurwoningen en woningvoorkeuren met een hoger aandeel koopwoningen.

Een onrendabele top (niet uit de huuropbrengsten van die specifieke woning te financieren kosten) per nieuwe sociale woning vormde toen in beginsel geen grote belemmering voor de bouw van nieuwe sociale huurwoningen. In die periode was de rekenregel: 'bij verkoop van één sociale huurwoningen kunnen er twee nieuwe woningen worden gebouwd'.

De daling in de bouw van koopwoningen was evenwel toch bijzonder in een tijd dat er nog veel vraag was. Diverse belemmerende factoren voor het nieuwbouwaanbod kwamen daarbij naar voren.

Vertraging door regelgeving en procedures

Er was om verschillende redenen vertraging opgetreden bij veel van VINEX-locaties. In de eerste jaren van de VINEX-periode 1995 - 1999 was de woningbouw nog tot stand gekomen op ontwikkelde locaties vóór de VINEX-locaties (de zogenaamde doorlooplocaties). De nieuwe grote VINEX-locaties moesten de 'productie' voor een groot deel overnemen, maar dat lukte nog niet erg. Bij een deel van de locaties was vertraging opgelopen door overheidsfactoren (Taskforce Woningbouwproductie, 2002). De eerder genoemde belemmerende factor van procedures en regelgeving werd met jaarlijks knelpuntenmonitors voor de woningbouw (OTB, 2003-2009) uiteengelegd in een reeks van overheidsbelemmeringen. De belangrijkste meer structurele belemmeringen waren (De Wit, 2007):

- Langdurige procedure bestemmingsplan
- Langdurige procedure (bouw)vergunningen
- Inspraak, bezwaar- en beroepsprocedures
- Personele knelpunten bij gemeenten (onvoldoende personele capaciteit)
- Complexe langdurige besluitvorming bij overheden (inclusief onderhandeling over grondprijzen tussen gemeenten en marktpartijen).

Tegen 2002 waren er andere opkomende knelpunten voor de voortgang van woningbouw: hoge stedenbouwkundige-, architectonische- en welstandseisen. De discussie over de kwaliteit van VINEX had geleid tot meer nadruk op de kwaliteit van de woningbouw en woonomgeving bij gemeenten. Bij de gemeenten stonden de neuzen niet altijd dezelfde kant op. Gemeentelijke ruimtelijke ordening en stedenbouw hechtten dikwijls meer belang aan ruimtelijke kwaliteit dan aan het realiseren van woningbouwaantallen, dat meer op het terrein van gemeentelijk woonbeleid ligt.

Woningbouwprogrammering, meer aanbod appartementen dan vraag

Tevens kwam de gemeentelijke programmering van meer koopappartementen in het kader van VINEX compact stedelijk bouwen, zowel in uitleggebieden als in de bebouwde kom, als knelpunt naar voren (OTB, 2003-2009). Er werd meer aanbod (bouwplannen) van koopappartementen ontwikkeld dan de vraag aankon.

Bouwcapaciteit voor woningbouw

Eind jaren '90 speelde ook de bouwcapaciteit voor woningbouw een rol, omdat ook andere sectoren van de bouw in een hoogconjunctuur waren beland en financieel meer boden, zoals de kantorenbouw en de infrastructuur (Taskforce Woningbouwproductie, 2002; De Wit, 2007).

Restrictief ruimtelijk beleid en grondposities: minder particulier opdrachtgeverschap

Het beleid om het woningaanbod in de koopsector te verruimen, via het particulier opdrachtgeverschap meer woningkwaliteit te realiseren, en meer verkoop van sociale huurwoningen, leverde magere resultaten op in het licht van de ontwikkeling van de woningprijzen.

Het beleid van de Nota mensen wensen wonen (Ministerie van BZK, 2000), beoogde dat het aandeel particulier opdrachtgeverschap (PO) in de nieuwbouw, mede ingegeven door de grote vraag naar PO, zou stijgen van circa 15% in 2000 tot 30% in 2010. Maar het werd een daling (RIGO, 2009b, 2010c). Een kleine subsidie (een paar duizend euro) per PO-woning in de periode 2005 - 2009 bracht daar weinig verandering in.

Het PO kwam in de knel op VINEX-uitleglocaties doordat er vanwege bestaande grondposities van ontwikkelaars, corporaties en gemeenten weinig aanbod van kavels was (gemiddeld 5%, op enkele locaties in regio's met ruime woningmarkten overigens wel 30% PO). Binnenstedelijk waren er ook om een andere reden minder kansen. Een groter wordend deel van de locaties kende als primaire

bestemming appartementen. Die zouden eventueel via collectief PO te realiseren zijn, maar dat was een marktsegment met een veel kleinere vraag dan het individuele PO.

Door restrictief ruimtelijk beleid waren er verder buiten de VINEX-gemeenten minder bouw mogelijkheden ontstaan, juist in gemeenten waar PO voordien meer ruimte kreeg. Het gemeentelijk beleid was belangrijk voor PO. Als gemeentebesturen het PO niet stimuleerden, dan kwam er ook weinig ruimte voor. In gemeenten als Almere liep het aandeel pas op, nadat de gemeente PO in de programmering opnam en er actief locaties voor bestemde.

Grote voorraad sociale huurwoningen en verkoop

Het rijksbeleid van verkoop van sociale huurwoningen met 45.000 eenheden per jaar heeft bij gemeenten en corporaties weinig effect gehad. Er werden maar circa 14.000 woningen per jaar verkocht. Bij een jaarlijkse productie van 56.000 koopwoningen is dit aantal evenwel niet verwaarloosbaar. Bij de grotere aantallen die eigenlijk in het rijksbeleid waren voorzien, had de markt zich meer kunnen verruimen.

Beleid rijksoverheid voor meer woningbouw

De boven beschreven daling van de woningproductie in de jaren 1999 - 2003 was aanleiding voor rijksbeleid, omdat het bereiken van de gestelde woningbouwopgave, vooral voor stadsgewesten met een grote druk op de woningmarkt, in het geding kwam. De Taskforce Woningbouwproductie (2002) analyseerde de problematiek en kwam met maatregelen, zoals een aanjaagteam, vereenvoudiging van regelgeving en versnelling van procedures. Bestuurlijk overleg tussen rijk en lagere overheden over de woningproductie vond ook regelmatig plaats, mede om de lagere overheden waar nodig te wijzen op hun verantwoordelijkheden bij de woningbouw. De ontwikkeling van meer plancapaciteit op voorraad (130% streven, 30% extra voor planvertraging of planuitval) werd eveneens geagendeerd.

Woningbouwplannen werden als het ware uit de pijplijn getrokken. Of de knelpunten daarmee structureel werden opgelost, is echter de vraag.

Mede door de beleidsacties is de daling van de woningbouwproductie uit de periode 1999 - 2003 tot een einde gekomen. In de jaren 2004 - 2009 is de woningbouw in de koop en huursector weer toegenomen. Het bouwvolume aan koopwoningen steeg echter naar een maximum van minder 60.000 woningen in 2007; totaal bouwvolume inclusief huur kwam boven de 80.000 woningen uit.

De VINEX-opgave voor de gehele periode 1995 - 2004 is niettemin gerealiseerd (105%, mede door meer woningbouw buiten de VINEX-regio's; RPB, 2006c; RIGO en OTB, 2006). De opgave voor de woningbouwafspraken tussen rijk en lagere overheden voor de jaren 2005 - 2009 (RIGO, 2010a) zijn niet geheel bereikt (92%), met grote verschillen tussen stedelijke regio's (bandbreedte -40% + 40%). Bovengenoemde knelpunten werkten duidelijk regiospecifiek, zowel in de VINEX-periode tot 2005 en in de jaren 2005 - 2010.

5.4 Huizenprijzen na lange periode stijgingen omlaag in 2008 - 2011

De huizenprijsontwikkeling is na een reeks van jaren met prijsstijgingen (sinds 1986) in de jaren 2008 - 2011 in een periode van prijsdalingen en geringe prijsstijging onder de inflatie beland. De prijzen van bestaande woningen zijn vanaf augustus 2008 tot augustus 2012 in totaal met 16% gedaald (CBS/Kadaster). Gecorrigeerd voor inflatie is de prijsdaling inmiddels 21%. Voor de gemiddelde nieuwe koopwoning geldt een vergelijkbare prijsdaling. Hierbij is vermoedelijk ook sprake van de verkoop van nieuwe woningtypen met lagere kwaliteit (kleinere rijtjeswoningen). Volgens NVM-cijfers was er bij de bestaande koopwoningen vooral van 2008 op 2009 een forse prijsdaling van -8%. In 2010 steeg de gemiddelde prijs met +3%, om in 2011 te dalen met -2%.

De woningmarkt is onder invloed geraakt van de kredietcrisis van de jaren 2007 - 2008 en de gevolgen daarvan voor de reële economie. De vraag liep daardoor in de periode 2008 - 2011 drastisch terug. Dat kwam tot uitdrukking in dalende transacties van koopwoningen in de bestaande voorraad (-40%) en de nieuwbouw (-45%). De markt van krapte (aanbiedersmarkt) slaat om in een markt van overaanbod (vragersmarkt).

De regionale verschillen zijn groter geworden, vooral door verschillen in demografie, migratie en werkgelegenheidsontwikkeling. Er is sprake van krimpregio's, meer stabiele regio's en groeiregio's (PBL, 2012b). Maar de crisis op de woningmarkt werkt in elke regio sterk door, ook in gebieden met een van oorsprong krappe markt, waar inmiddels het aanbod ook voldoende is voor de vraag.

Tabel 5.5 brengt de dominante factoren en hun effecten in deze periode in kaart. In de onderstaande paragrafen worden ze nader uitgewerkt.

		Periode 2008-2011		
	VRAAG	Ontwikkeling in deze periode	AANBOD	Ontwikkeling in deze periode
MARKT	Inkomensontwikkeling huishoudens	Inkomensontwikkeling van plus naar min	Ontwikkeling grondproductiekosten- en bouwkosten	
	Vermogensontwikkeling huishoudens		Bouw(markt)capaciteit nieuwbouw koopwoningen	
	Consumentenvertrouwen en werkloosheid	Onzekerheid en teruglopend consumentenvertrouwen; vermindering doorstroming	Marktregelgeving (garanties SWK/Woningborg)	
	(Hypotheek)rente	Oplopende hypotheekrente	Verschil huurprijzen en kooprijzen	Verschil huurprijzen en (fors) gestegen kooprijzen maken toetreding en doorstroming koopsector lastig (vraagterugval)
	Hypotheekvoorwaarden	Verzwarende voorwaarden voor hypotheekverstrekking		
	Bevolkingsontwikkeling (aantal huishoudens)	Afname van tempo van groei en minder huishoudensvorming		
	Ontwikkeling kwaliteitsbehoefte			
OVERHEID	Hypotheekrenteaftrek	Onzekerheid over voortbestaan hypotheekrenteaftrek	(Restrictief) ruimtelijk beleid woningbouw	
	Nationale Hypotheek Garantie (NHG)	Stimulerende maatregelen rijksoverheid (verhoging NHG)	Grondprijsbeïnvloedende subsidies	
			Grondprijsbeleid gemeenten	Grondprijsniveau (o.a. grondprijs in rekening gebracht door gemeenten) daalt minder dan woningprijzen
			Woningbouwprogrammering met aandeel sociale woningbouw en sloop	
			Regelgeving en procedures ruimtelijke ordening en bouw	Aanpak vertragende regelgeving & procedures ruimtelijke ordening en bouw: versoepeling bouwproces
			Bestaande grondposities	Grondposities gemeenten, marktpartijen en corporaties belemmeren nieuwe initiatieven voor meer woningbouw waaronder particulier opdrachtgeverschap
			Prijsbeleid sociale huurwoningen	
			Ontwikkeling voorraad sociale huurwoningen (o.a. verkoop en sloop)	
			Rijksbeleid woningproductie	Rijksbijdrage voor stimulering woningbouw
	Prijsverhogend effect	Toename vraag & afname van aanbod		
	Prijsverlagend effect	Afname vraag & toename aanbod		

5.4.1 Factoren aan de vraagkant 2008-2011

Inkomen en hypotheekrente en spelen bij deze neerwaartse markt weer een rol.

Inkomensontwikkeling: van plus naar min

De reële inkomensontwikkeling bij de huishoudens was in 2006 en 2007 nog positief (2,5% en 5%). In 2008, 2009 en 2010 daalde het gemiddelde inkomen evenwel met 1% per jaar.

Onzekerheid en teruglopend consumentenvertrouwen

Bijzondere factoren aan de vraagkant bij de crisis zijn de oplopende werkloosheid en daarmee meer inkomensonzekerheid en de terugloop in het consumentenvertrouwen (PBL, 2012a).

De onzekerheid onder potentiële huizenkopers om tot koop over te gaan, nam hiernaast toe door onzekerheid over het voortbestaan van de hypotheekrenteaftrek (die intussen al op een aantal punten was ingeperkt – zie paragraaf 5.2.1).

Door de prijsdaling in 2009 en verwachtingen over verdere prijsdalingen, stelden huishoudens de aankoop uit in afwachting van betere tijden. Ze hoopten zo het risico van vermogensdaling of opbouw van restschuld te beperken.

Bewoners van bestaande koopwoningen konden niet verhuizen en gingen waar mogelijk of nodig hun woning verbouwen en vergroten. Sommigen weken noodgedwongen uit naar verhuur van de woning.

Recentere kopers van bestaande en nieuwe woningen hebben bij de gedaalde huizenprijzen een potentiële restschuld (staan onder water). Ook andere bewoners willen zo min mogelijk inleveren op hun woningwaarde en de overwaarde die daarmee kan worden verzilverd.

DNB (2012) ziet in de onwil om verlies te nemen een belangrijke factor waarom de woningprijzen maar zo geleidelijk dalen (13% in 2008 tot 2012), terwijl de vraag veel meer is teruggelopen sinds de markt is omgeslagen in 2007 - 2008.

Oplopende hypotheekrente

Een belangrijke factor voor de afname van de vraag naar woningen, was de oplopende hypotheekrente in jaren 2007 - 2008, van een historisch laagtepunt net onder de 4% naar 5,6%, onder invloed van de kredietcrisis. Dankzij zware overheidssteun aan de bankwereld werd grotere rentestijging voorkomen en bleef de rente daarna op een betrekkelijk laag niveau (OTB, 2011).

Hypotheek- en kredietvoorwaarden

De verlening van hypotheekleningen is in recente jaren aan strengere voorwaarden gebonden (zoals de restrictie van tophypotheekleningen en de benodigde hoogte van inkomens), waardoor, ondanks de nog steeds lage rente, toch een deel van de vraag wegviel. Voor een deel van de potentiële kopers vervielen de mogelijkheden tot koop door deze toegenomen voorwaarden. Ook de aanbodkant had overigens last van de beperkte kredietverlening bij de bouw van koopwoningen (korte termijn financiering) en huurwoningen (corporaties, ook lange termijnfinanciering). De beschikbaarheid van financiering is, al met al, een onzekere factor geworden in de woningmarkt, die de woningvraag remt (PBL, 2012a).

De flexibilisering op de arbeidsmarkt betekende vooral een groei van het aantal zelfstandig werkenden zonder personeel (ZZP). De groep ZZP-ers komt minder gemakkelijk aan een hypotheek omdat een vast inkomen ontbreekt. Onder ZZP-ers bevinden zich ook relatief veel starters op de koopmarkt.

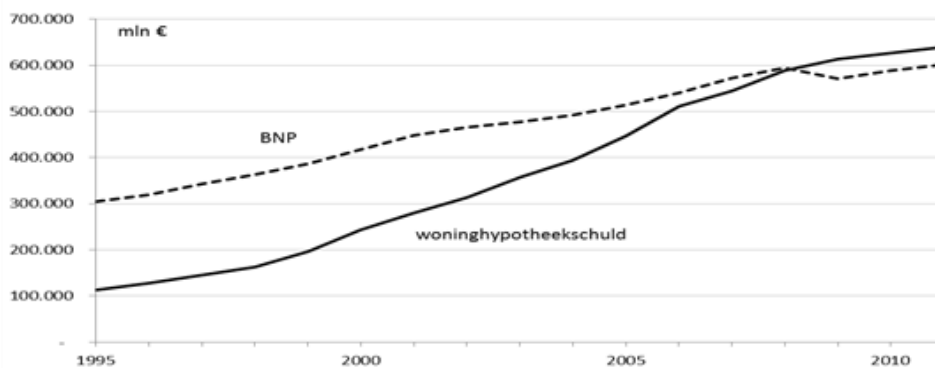
Kredietverlening en hypotheekschuld

De groei van het eigen woningbezit en de stijgingen van de huizenprijs hebben de kredietverlening doen toenemen. Deze groei van kredietverlening heeft vooral in de jaren 1995 - 2010 geleid tot een ook in internationale vergelijkingen omvangrijke hypotheekschuld. De nieuwe kredieten werden maar voor een beperkt deel gecompenseerd door aflossing van andere hypotheek. Rond 1995 stond de woninghypotheekschuld op ongeveer 40% van het Bruto Nationaal Product (BNP). In 2011 was dit 106% (DNB).

De hypotheekschuld is in Nederland het hoogst, maar Denemarken doet daar niet veel voor onder, met 101% van het BNP en een iets kleiner eigen woningbezit. Daarna volgt het Verenigd Koninkrijk (VK) met 85%. België (46%), Duitsland (46%) en Frankrijk (41%) blijven daar ver bij achter, waarbij voor België en het VK geldt dat het eigen woningbezit ook nog veel hoger is (Hypostat, 2010).

De hoge hypotheekschuld in Nederland hangt samen met de renteaftrek, maar moet ook worden gezien in het licht van aanzienlijke subsidiëring van nieuwbouw of startersleningen in de landen om ons heen. Vooral Frankrijk heeft een traditie van subsidiëring of gunstige financiering voor starters, nieuwbouw of verbeteringsinvesteringen. Bij de vergelijking van landen op dit vlak moet daarom ook gekeken worden naar de verschillen in omvang van overheidssubsidies voor woningbouw. Frankrijk en Duitsland kennen ook spaarregelingen waardoor de leeftijd voor woningaankoop hoger komt te liggen. Voorts speelt het leenplafond een rol: vaak kan niet meer dan 80% van de woningprijs hypotheecair worden gefinancierd (Denemarken, Duitsland, Frankrijk). De top kan dan via persoonlijke leningen zijn gefinancierd.

Figuur 5.14 Ontwikkeling woninghypotheekschuld, 1995 - 2011



Bron: CBS en DNB

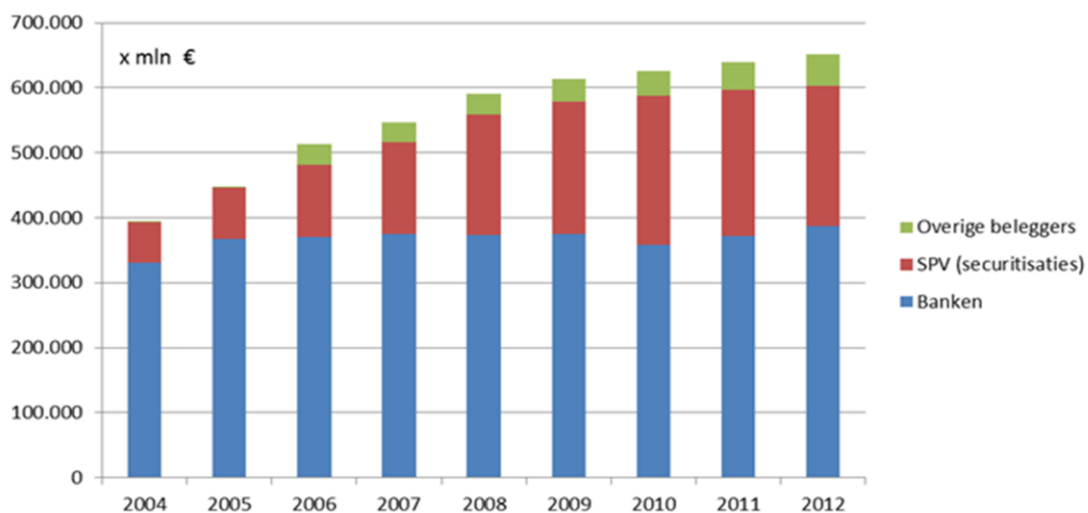
De groei van de schuld in Nederland is kleiner dan het jaarlijkse bedrag aan nieuwe woninghypotheken. Onder de nieuwe woninghypotheken bevinden zich ook vernieuwde: woningeigenaren sluiten een nieuwe hypotheek af en lossen de oude af. Bovendien vermindert de hypotheekschuld met de geheel afgeloste hypotheek.

Funding van de hypotheekschuld

Het is voor banken lastiger geworden om aan geld te komen voor hypotheekleningen, door de grote omvang van de schuld. De groei van de hypotheekschuld heeft geleid tot een zogeheten funding gap. Vanaf 2003 is een flink deel van het uit te lenen geld door banken via securitisaties opgehaald bij beleggers. Via dergelijke securitisaties worden pakketten woninghypotheekleningen ondergebracht bij beleggers.

In de crisis van 2008 is die geldbron opgedroogd, maar is de ECB ingesprongen met speciale beleningsprogramma's, waarvoor dergelijke hypotheekpakketten als onderpand kunnen dienen. Dit beleningsprogramma (MRO) is in 2011 uitgebreid en in looptijd naar 3 jaar verlengd (LTRO). Ruim 40% van de hypotheekschuld wordt nu gedekt met geld van beleggers en ECB, de verhouding tussen beide is niet bekend. Het aandeel van de banken stabiliseert zich rond € 375 miljard.

Figuur 5.15 Groei van securitisaties ter dekking hypotheekschuld, 2004 - 2012



Bron: DNB

Het zal voor de komende jaren de vraag zijn hoe bij vermindering van de beleningsruimte bij de ECB voldoende geld uit de markt kan worden gehaald om de hypotheekportefeuille te dekken.

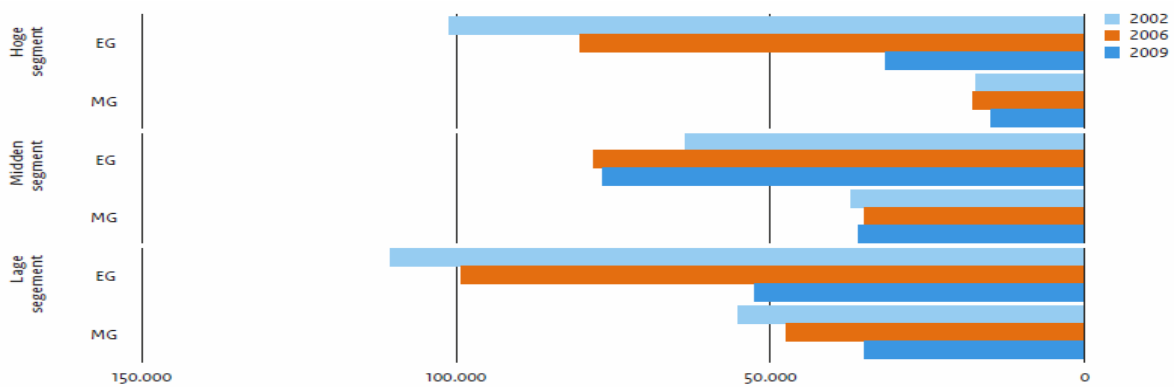
De groei van de hypotheekschuld zal mede een gevolg zijn van de populariteit van het aflossingsvrij lenen. De mogelijkheid van hypotheekrenteaftrek heeft velen gestimuleerd om door aflossingsvrij lenen het rentevoordeel te maximaliseren (zie figuur 5.2 in paragraaf 5.2). In de loop der tijd zijn ongewenste wegen om hiervan te profiteren wel afgesloten – de aftrek is beperkt tot uitsluitend investeringen in woningen (aankoop of verbouwing) – maar dit kan tot gevolg hebben gehad dat de ingeperkte ruimte des te meer wordt benut. Het aflossingsvrij lenen is de laatste tien jaar gebruikelijk geworden en vormt nu een probleem voor de bewoners bij waarde- en inkomensdaling.

Daarnaast zwelt het beslag op kapitaal bij banken en verzekeraars aan. Het voordeel van goedkoop kort geld aantrekken om de hypotheekschuld tegen een hogere rente uit te lenen, maakte dit tot een voordelige zaak voor de financiers.

Ontwikkeling van bevolking en huishoudens

Het tempo van de groei van de bevolking is verder afgenomen, door een lager aantal immigranten en een afnemend geboortesaldo (CBS). De huishoudensvorming is onder invloed van de crisis ook verminderd. De stap naar zelfstandig wonen wordt meer uitgesteld. Hierdoor is de vraag naar woningen afgenomen. De daling van de leeftijdsgroep rond de 30 jaar oud van potentiële koopstarters in jaren 2001 - 2008 is ten einde en was de afgelopen paar jaar stabiel (zie figuur 5.3 hierboven).

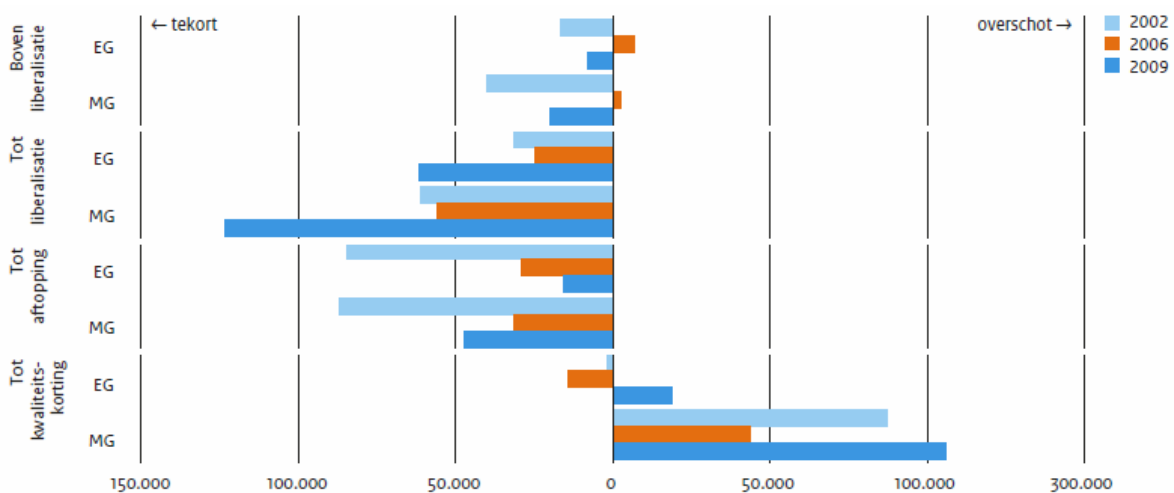
Figuur 5.16 Woningtekort in de koopsector naar segment, 2002 - 2009 (EG = eengezinswoning, MG = meergezinswoning/appartement)



Bron: Ministerie van BZK, 2010

Een vergelijking van het landelijke woningbehoefteonderzoek van 2006 met 2009 gaf vooral een terugloop van het aantal verhuiscandidate aan die op korte termijn wilde verhuizen. Daarbij was er vooral grote teruggang in de vraag naar eengezinskoopwoningen in het dure en goedkope segment.

Figuur 5.17 Woningtekort en (potentieel)overschot in de huursector naar segment, 2002 - 2009 (EG = eengezinswoning, MG = meergezinswoning/appartement)



Bron: Ministerie van BZK, 2010

In de huursector was er in 2006 - 2009 een duidelijke toename van het tekort in het middeldure segment van de huursector. Het gaat dan met name om de woningbehoefte van (semi)starters. Zonder die groep zijn er vrijwel geen tekorten in de sociale sector (Ministerie van BZK, 2010). De vrije huursector vertoonde in 2009 vergeleken met 2006 weer een klein tekort. In de goedkope huursector was het potentieel overschot aan woningen evenwel toegenomen.

De verwachting is dat bij economisch herstel de woningvraag weer zal toenemen. Bij de huidige stagnatie in de woningbouw zal dan weer krapte op de woningmarkt kunnen ontstaan.

Doorstroming loopt terug, starters belangrijker

Voor menige doorstromer in de koopsector, de grootste doelgroep van huizenkopers, is het risico van het niet kunnen verkopen van de oude woning (dubbele woonlasten) sterk toegenomen. In de krappe markt was er nauwelijks een verkooprisico van de oude woning en werd de gewenste woning vaak eerst gekocht, in de 'wetenschap' dat de oude woning wel snel zou worden verkocht, misschien tegen een nog hogere prijs. Dit perspectief draaide om: eerst de oude woning verkopen, alvorens de nieuwe aan te schaffen. Het aanbod is veel groter geworden dan de vraag. De doorstroming in de koopsector liep fors terug.

De vraag van starters werd relatief belangrijker. Starters kregen meer kansen. De betaalbaarheid was door de dalende prijzen voor starters ook weer verbeterd. Alhoewel zij te kampen hebben met striktere hypotheekvoorwaarden. Het krijgen van een hypotheek werd maatgevend en even lastig als het vinden van een passende woning (Companen, 2012). Startersleningen worden dan ook weer door meer gemeenten gefaciliteerd. Ook corporaties hebben financieringsvormen ingesteld om koopstarters te steunen (zoals de koopgarantregeling). Daarnaast hebben koopstarters gebruik gemaakt van de verruiming van de NHG in 2009 (zie hieronder).

Nationale Hypotheek Garantie en overdrachtsbelasting: overheidsmaatregelen vraagkant

De rijksoverheid heeft de vraag op de koopwoningmarkt gestimuleerd met een tijdelijke verhoging van de koopgrens van Nationale Hypotheek Garantie, zodat ook bij hogere woningprijzen een rentevoordeel voor de koper mogelijk werd en vanaf medio 2011 een tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting (van 6% naar 2%), die inmiddels definitief is geworden.

De verhoging van de NHG is geëvalueerd en heeft in een positief effect gesorteerd (EIB, 2009 en 2012a). De grens is per medio 2012 weer verlaagd, de komende jaren zal deze verder terug worden gebracht naar het oude niveau.

De wet BEW speelde geen extra vraagversterkende rol omdat de budgetten ervoor waren uitgeput (Companen, 2012).

5.4.2 Factoren aan de aanbodzijde in 2008-2011

De nieuwbouw van koop- en huurwoningen is in de jaren 2008 - 2010 nog toegenomen. Bij toenemende vraag reageert, zoals geschetst in hoofdstuk 3 en 4, de nieuwbouw beperkt, zo ook bij daling van de vraag.

Overheidsfactoren

Regelgeving en procedures

De woningproductie bevond zich tot 2011 nog in een stijgende lijn. Dat kwam mede door het gevoerde beleid naar aanleiding van de Taskforce Woningbouwproductie (2002, zie ook paragraaf 5.3.2).

Medio 2008 kreeg de vernieuwing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO inclusief Grondexploitatiewet) zijn beslag, met een verdere vereenvoudiging van regelgeving en procedures, zoals het samenvoegen van diverse vergunningen in de omgevingsvergunning en de bijbehorende vereenvoudiging en verkorting van de doorlooptijd. In 2010 volgde nog de Crisis- en Herstelwet om bij urgente grotere projecten de procedures te kunnen versnellen.

Knelpunten voor de realisering van bouwgrond voor de woningbouw zijn er nog wel. Maar voor de eerstkomende jaren is er mede door de fors verminderde vraag voldoende bouwrijpe grond beschikbaar, zelfs in de destijds meest krappe woningmarktregio's als die van Utrecht en Amsterdam.

Het restrictief ruimtelijk beleid was berekend voor een bepaalde woningvraag. Door de crisis is die vraag fors verminderd, zodat het 'schaarste' creërend effect van restrictief beleid veel minder of niet meer werkt. Voor het zoeken naar nieuwe markten voor woningbouw kreeg particulier opdrachtgeverschap (PO) in 2011 zelfs volop de ruimte in de steden van de Randstad, zoals Den Haag, waar PO voordien weinig kansen had.

In de crisis van begin jaren '80 werd anticyclisch woningbouwbeleid gevoerd. De terugval van de woningbouw in de koopsector werd in die jaren voor een flink deel gecompenseerd met de bouw van sociale huurwoningen (door toekenning van meer objectsubsidies van rijkswege). In de huidige crisis op de woningmarkt daalde in 2011 zowel de sociale woningbouw als de koopsector. In de periode 2005-2010 bleef het aandeel sociale huur 30% van de woningbouw.

Corporaties, sinds 1995 verzelfstandigd, hadden in de kredietcrisis voor nieuwbouw in de sociale woningbouw niet alleen moeilijkheden bij het verkrijgen van leningen, maar ook met het financieren van de onrendabele toppen die ook nog eens veel groter waren geworden door hogere eisen die corporaties stelden aan de woningkwaliteit (RIGO, 2011c). De financiering van de onrendabele toppen bij sociale huurwoningbouw moest vooral komen uit de verkoop van bestaande sociale huurwoningen. Maar ook die verkoop liep terug als gevolg van de grote daling van de woningvraag.

Rijksbijdrage voor stimulering woningbouw

De productie van koopwoningen bleef tot 2011 mede op peil door de woningen die al voor de crisis 'op tekening' waren verkocht, terwijl daarna een stimuleringsmaatregel van het rijk de productie op gang hield. Er werden rijksbijdragen toegekend in drie opeenvolgende rondes in 2009 en 2010 om woningbouwplannen die in de knel kwamen door de crisis op de woningmarkt vlot te trekken. De rijksbijdragen waren bedoeld voor de omzetting van plannen met koopwoningen in huurwoningen en voor de bevordering van de verkoop om de 70% voorverkoop te halen (EIB, 2009 en 2012a).

Grondprijsniveau

Een belemmering is wel het hoge grondprijsniveau als onderdeel van de vrij op naam prijs (V.O.N.-prijs), dat minder wil dalen dan de woningprijzen. Bij bouwplannen en nog niet verkochte gebouwde koopwoningen kon omzetting in huur (met rijksbijdragen) een deel van de oplossing bieden. Herontwikkeling van de bouwplannen was ook een optie. Maar dan moesten de grondprijfsafspraken met de gemeenten dit wel mogelijk maken (goedkopere woningen hebben weliswaar een lagere grondprijs, maar bij meer woningen op hetzelfde grondoppervlak, kan de grondopbrengst op peil blijven, vergeleken met het oude plan met minder, maar duurere, grotere woningen).

Zonder zulke aanpassingen was grondprijsverlaging van gemeenten nodig. Gemeenten hebben de nodige weerstand om in lopende grondexploitaties – opgezet op basis van de kosten en opbrengsten van voor de crisis – de grondprijzen te verlagen, omdat dan (grotere) tekorten op de grondexploitatie ontstaan, terwijl al veel grondproductiekosten gemaakt zijn en de meerjarenprognose voor de winstafdracht van de gemeentelijke grondbedrijven in de knel komt.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat veel gemeenten de dalende marktprijzen nog niet of te weinig hebben gevolgd (RIGO, 2009a; Deloitte 2010 en 2011). Veel gemeenten maken inmiddels verliezen op bouwgrondexploitaties. Deze verliezen worden veroorzaakt door het afboeken op grondposities, het treffen van voorzieningen voor lopende grondexploitaties vanwege de langere looptijd van de woningbouw en ook door grote terugval bij kantoor- en bedrijvenlocaties.

Ontwikkelaars hebben op een deel van hun lopende projecten verliezen moeten incasseren. Plannen werden uitgevoerd op basis van 70% voorverkochte woningen. Ontwikkelaars moesten vervolgens de resterende niet verkochte 30% woningen tegen een lagere prijs in de markt zetten. Recent hebben grote grondbezittende ontwikkelaars en bouwbedrijven afgeboekt op de grondposities en de boekwaarde daarvan.

Uit onderzoek van Bouwfonds (2011, 2012) blijkt dat de woningprijzen in stedelijke gebieden in Frankrijk en Duitsland hoger liggen dan in Nederland. De prijs van eengezinswoningen net over de grens met Duitsland liggen wel lager, mede als gevolg van de lagere grondkosten in deze voor de Duitse woningmarkt perifere gebieden.

Een verschil tussen de Nederlandse en Duitse grondmarkt is dat in Duitsland alle grond nagenoeg in handen is van particulieren. De grondprijzen volgen uit de vraag- en aanbodverhoudingen. In krimpregio's (grensregio's) leidt dit dus tot lagere grondprijzen.

Ook worden in Duitsland en Frankrijk de plan- en ontwikkelingskosten niet gedekt vanuit de grondexploitatie, zodat daardoor minder kostendruk op de grondexploitatie staat. De bandbreedte in grondquotes is door de marktwerking wel breder dan in de Nederlandse situatie.

Op het gebied van de bouwkosten van appartementen is er weinig verschil tussen de landen. Grondgebonden eengezinswoningen zijn in Nederland goedkoper, omdat die in Nederland meer gebouwd worden en dus meer uitontwikkeld zijn dan in de omringende landen (Bouwfonds, 2011 en 2012).

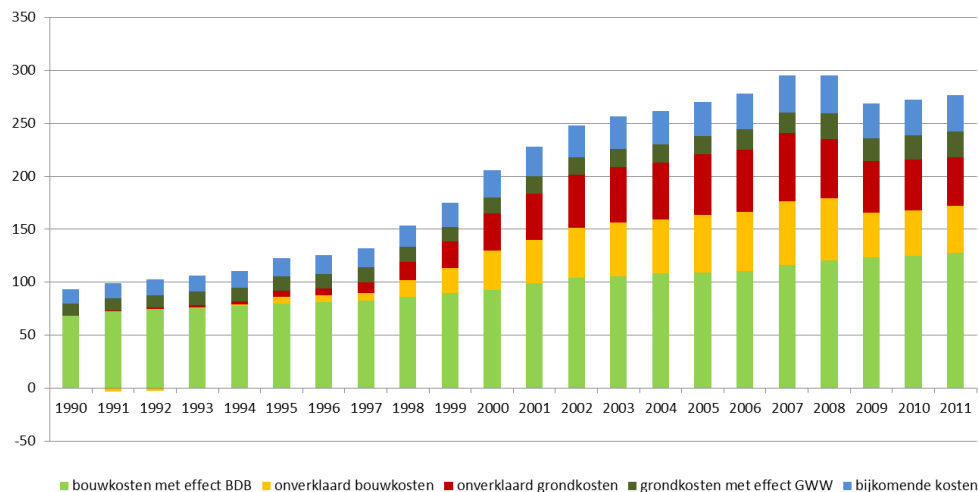
5.5 Onverklaarde delen van de woningprijsstijging: mogelijke schaarstepremies

5.5.1 Ontstaan van 'schaarstepremies' in 1995 - 2002

Nieuwbouw

In de jaren 1995 - 2002 zijn de woningprijsstijgingen hoog geweest, waarbij de bouwkostenontwikkeling volgens de BDB-index (inkooprijzen), en ook de ontwikkeling van de CBS GWW-index voor grond-, weg- en waterbouwkundige werken (ook inkooprijzen) beduidend achterbleven. Bij nieuwbouw van koopwoningen is dit door ons uitgesplitst naar grond- en bouwkosten (figuur 5.18). De bouwkosten zijn mede ontleend aan de gemiddelde CBS-bouwkosten (aanneemsommen) van koopwoningen en verhoogd met BTW. De bijkomende kosten zijn gesteld op 20%. Dit geeft een benadering. De samenstelling van het pakket woningen in de gemiddelde woningprijzen en bouwkosten kan veranderen. Bij de bouwkostenopgave die ten behoeve van bouwleges wordt ingediend zijn vraagtekens te plaatsen. De scheidslijn tussen bouw- en grondkosten zijn met deze gegevensbronnen dus niet precies te bepalen. Het effect van bouw- en grondproductiekostenstijgingen door loon- en materiaalprijsstijgingen hebben wij met indexen (voor bouwkosten BDB en grondproductiekosten GWW) verwerkt. Na deze correctie van de woningprijzen voor de toegenomen kosten blijft nog een fors deel van de stijging van woningprijzen over waarvoor nog een verklaring moet worden gevonden. Dit onverklaarde deel groeide van jaar tot jaar en was het grootst in 2007, bijna € 125.000,-- per woning (42% van de woningprijs) en daalde weer in de jaren erna tot circa € 90.000,-- (33% van de woningprijs). De verhouding tussen de onverklaarde bouwkosten en de onverklaarde grondkosten was ongeveer gelijk. De sterkste groei zagen we in de periode 1997 - 2002.

Figuur 5.18 Ontwikkeling gemiddelde prijs nieuwe woningen, uitgesplitst naar bouwkosten en grondkosten, 1995 - 2011 (prijzen x € 1.000,--)



Bron: MNW (woningprijs), CBS (bouwkosten koopwoningen, hier inclusief 20% bijkomende kosten en 19% BTW, gecorrigeerd, grondkosten inclusief BTW zijnde woningprijs verminderd met bouwkosten), indexen BDB (bouwkosten) en CBS-GWW (grondkosten), bewerking RIGO.

De grondprijzen zijn relatief meer gestegen dan de prijzen van nieuwe woningen (zie figuur 5.7 en 5.18). Vraag is daarom of er in de woningprijs, en in de grondprijs sprake is geweest van 'overwinsten' of 'schaarstepremies'. In de voorgaande aangehaalde literatuur was maar beperkte aandacht voor een dergelijke schaarstepremie, die zich in een verkrappende markt voor kan doen, zoals mogelijk in de periode 1995 - 2002 (CPB, 2008, Keers en De Wildt, 2001; Eichholtz en

Lindenthal, 2008). In paragraaf 5.5.4 wordt kort ingegaan op de resultaten van twee verdiepingsonderzoeken naar respectievelijk de ontwikkeling van grondproductiekosten en de ontwikkeling van bouwkosten in de onderzoeksperiode.

Actoren en schaarstepremies

In dit stadium is slechts te beschrijven welke partijen in de woningbouwkolom van de schaarstepremies op de nieuwbouwmakrt hebben kunnen profiteren.

De grondexploitanten in de woningbouw, de gemeenten met name (circa 80% marktaandeel), hebben vanaf 2000 een toenemend aandeel van de schaarstepremie naar zich toe weten te halen, door de grotere toepassing van het residueel grondprijnsbeleid door gemeenten. Dit aandeel is dan niet naar de overige partijen, zoals de kopers van de woningen, de ontwikkelaars of bouwers gevloeid.

Veel gemeenten voerden tot medio jaren '90 nog een kostprijs georiënteerd grondbeleid voor woningbouw in de marktsector. Bij de eerste bouwclaim-overeenkomsten van begin jaren '90 waar ontwikkelaars hun grondbezit voor bouwrechten inwisselden (vaak met een fasering van enkele jaren tot een tiental jaren) heeft dit gemeentelijk grondprijnsbeleid nog doorgewerkt. Bij deze meerjaren grondprijnscontracten tussen gemeente en projectontwikkelaar(s) werd de jaarlijkse grondprijnsverhoging merkwaardig genoeg gekoppeld aan de bouwkostenstijging (vaak de BDB-index). De oplopende overwinsten bij de forse woningprijsstijgingen in 1995 - 2000 kwamen daarmee vooral bij de ontwikkelaars en bouwers en ook bij de eerste bewoners terecht. In hoofdstuk 4 zijn de principes van de gemeentelijke grondprijnsbepaling nader toegelicht.

Houten als voorbeeld

De gemeente Houten is één van de weinige gemeenten geweest, die een lopende bouwclaimovereenkomst heeft weten te vernieuwen met een afspraak over een meer woningprijnsvolgende grondprijnsindexatie (grondquote). Dat leverde de gemeente Houten in 2000 een verhoging van de grondopbrengst op van circa € 5.000,- per woning. Deze gemeente kon met de extra totaal opbrengst de tekorten bij de financiering van bovenwijkse infrastructuur benodigd voor de ontwikkeling van de VINEX-uitleglocatie Houten-Zuid dekken (Rekenkamercommissie Houten, 2006).

Het bestaan van overwaarden op de markt van nieuwe koopwoningen werd ook indirect onderstreept met het hanteren van anti-speculatiebedingen voor de eerste bewoners, die een (onbekend) deel van de gemeenten had ingevoerd. Hetzelfde geldt voor afspraken tussen gemeenten en ontwikkelaars bij de grondverkoop van verrekening van een overwinst tussen de verwachte woningprijs op het moment van grondprijnsbepaling en de feitelijk betaalde prijs door de woonconsument op het moment van woningverkoop.

Een gemeente zal een deel van de schaarstepremie moeten inzetten voor woningbouwlocaties met grondexploitatietekorten. In de praktijk is dat ook gebeurd. De meeste stedelijke vernieuwingslocaties vertoonden tekorten en ook een deel van de functieveranderingslocaties. Daarvoor zijn winsten op de grondexploitatie op veel uitleglocaties en ook functieveranderingslocaties voor ingezet, soms ook baten op kantoorlocaties en bedrijvenlocaties.

Aan de woningbouwlocaties heeft de gemiddelde gemeente in 2005 - 2009 circa € 2.000,- per woning over gehouden voor afdracht aan de algemene middelen (RIGO, 2011a). Dat zal in de periode 1995 - 2002 waarschijnlijk meer zijn geweest. In die periode waren veel plannen (bouwlocaties en woningbouwplannen) nog afgestemd op lagere opbrengstniveaus van het jaar ervoor, of bij bouwlocaties (grondexploitaties) van voor 1995. Daarna zijn er ook meer kostenverhogende effecten geweest van regelgeving en kwaliteitsverbetering van woonomgeving

(zoals lagere woningdichtheid) en de woning zelf. In de verdiepingsonderzoeken ("Verdiepingsonderzoek Grondproductiekosten. Invloed locatie, kwaliteit en regelgeving op grondproductiekosten" en "Verdiepingsonderzoek invloed veranderde regelgeving op bouw- en stichtingskosten van woningen") wordt op deze effecten nader ingegaan.

Bij particuliere grondexploitatie zal de schaarstepremie vaak als extra winst worden benut voor andere doeleinden buiten de woningbouw (zoals aandeelhouders). Bij gemeenten zal de bijdrage van aan de algemene middelen voor andere publieke doelen worden ingezet.

Ook de eerste bewoners van nieuwbouw kunnen een schaarstepremie hebben geïncasseerd bij doorstroming, zelfs op korte termijn in de periode van sterke stijging van de woningprijzen. Bij een aantal gemeenten is dat de eerste jaren afgeremd en afgeroomd, door het opnemen van een anti speculatiebeding bij de gronduitgifte voor de desbetreffende woningbouw. De gemiddelde koopprijs van een nieuwe woning is in 1995-2002 gestegen met € 125.000,-- van € 123.000,-- naar € 248.000,--. Een deel van deze prijsstijging zal ook staan voor hogere kosten voor meer kwaliteit. Bij 50% overwaarde gaat het om een bedrag van ruim € 60.000,--. De gemiddelde doorstromer heeft echter ook weer een huis gekocht met het hogere prijsniveau en zal het bedrag aan overwaarde daar weer voor hebben ingezet.

Hogere woningprijzen en kwaliteitsdiscussie VINEX

De hoge prijsstijgingen in 1995-2000 hebben ook tot een beleidsreactie van het rijk geleid. De Nota Mensen Wensen Wonen (2000) constateerde dat het rijk in de jaren negentig teveel afstand had genomen van de uitvoering van het woonbeleid door partijen op lokaal niveau. Het eind 1999 (tijdelijk) teruggelopen woningtekort bood ruimte voor een meer op kwaliteit gericht beleid. De kwaliteit van de VINEX-woningbouw (woningen en woonomgeving) was namelijk niet duidelijk meegegroeid met de forse prijsstijgingen van de nieuwe koopwoningen. Het rijksbeleid wilde rond 2000 gemeenten en marktpartijen bewegen meer kwaliteit van woning en woningomgeving te realiseren, wat gezien de hogere prijzen van koopwoningen mogelijk moest zijn. Bijzonder was de formulering van het beleidsdoel 30% van de woningbouw met particulier opdrachtgeverschap (PO) te realiseren (tot 2010; in 1999 was het aandeel circa 15%). De keuzevrijheid van de woonconsument zou hiermee worden bevorderd. PO werd ook gezien als middel voor meer woningkwaliteit. De particuliere opdrachtgever sluit de projectontwikkelaar uit als opdrachtgever. De PO-er kan dan tegen dezelfde prijs meer woningkwaliteit realiseren, of een zelfde woning tegen een lagere prijs (de winst van de ontwikkelaar komt zo aan de PO-er, ten goede).

In het beleid van het rijk was rond 2000 de kwaliteit van woningen en woonomgeving belangrijker dan de woningbouwaantallen. Het woningtekort was afgenomen, dus was er tijd om lopende plannen bij te sturen voor meer kwaliteit van woning en woonomgeving.¹⁴ Dit was bij de nieuwbouw de belangrijkste beleidsreactie van de rijksoverheid op de hoge prijsstijgingen bij koopwoningen. Daarnaast werd beleid voor meer verkoop van sociale huurwoningen geformuleerd, vooral in de steden met een kleine voorraad koopwoningen. De nieuwe BEW-subsidies (Bevordering Eigen Woningbezit) voor lagere inkomens zouden de groei van de koopvoorraad kunnen bevorderen.

¹⁴ De realisatie van dit beleid liep in 2001 mede tegen de problemen aan van een inzakkende woningverkoop als gevolg de 'dotcomcrisis' en '9/11'. Woningbouwaantallen werden weer belangrijker in het rijksbeleid, waarna een 'taskforce' woningbouw in het leven werd geroepen (zie de volgende paragrafen).

Schaarstepremie en kwaliteitsverbetering bestaande voorraad

De stijgingen van de woningprijzen in de bestaande voorraad in 1995 - 2002 zijn ten goede gekomen aan de woningeigenaren. De potentiële overwaarde is gemiddeld fors opgelopen (zie ook tabel 3.1 in hoofdstuk 3). Deze overwaarde was pas te gelde te maken door verkoop van het huis. Als dan een huurhuis werd betrokken kon de overwaarde voor andere doeleinden dan wonen worden benut. De gemiddelde doorstromer zal echter juist een nieuw huis hebben gekocht met een hoger prijsniveau en zal het bedrag aan overwaarde daar weer voor hebben ingezet. De doorstromer kon financieel voordeel behalen door extra bij te lenen om een hogere hypotheekrente te kunnen aftrekken. De lagere rente maakte het mogelijk om bij een duurder woning dezelfde woonlasten te houden.

Makelaars, notarissen, hypotheekbemiddelaars en -verstrekkers hebben ook een voordeel gehaald uit de woningprijsstijgingen. Hun tarieven zijn immers een percentueel aandeel van de koopsom. In de stijgende markt nam ook de dynamiek toe: er vonden meer verhuizingen plaats en deze partijen zagen hun omzet sterk groeien.

De ontwikkeling van schaarstepremies (waardeontwikkeling van de woning) voor eigenwoningbezitters is door RPB (2006b) geschat op een groei van 1,8% per jaar. Het CPB (2010b) heeft een voorzichtige inschatting van de waardeontwikkeling: 1%.

Bij deze inschattingen wordt verondersteld dat de waarde van een woning stijgt. Door veroudering kan deze echter ook dalen. Voor waardebehoud en waardeontwikkeling zijn tussentijdse kwaliteitsinvesteringen door de eigenaar/bewoner nodig. De gemiddelde woonduur bij koopwoningen is 20 jaar. In deze periode zijn ook investeringen in verbetering van de eigen woning zeer waarschijnlijk (naast onderhoud, vernieuwing van keukens, badkamers, woningindeling, uitbouwen, dakkapellen, e.d.).

Net zoals bij de analyse van de prijsontwikkeling bij nieuwbouw is ook de rol van kostenstijging voor kwaliteitsverbetering bij bestaande koopwoningen onvoldoende duidelijk.

5.5.2 Schaarstepremie stabiliseert in 2003 - 2007

Het IMF (2008) stelde dat de woningprijzen in Nederland in 2007 nog overwaarden bevatten van circa 30%. Deze 30% van de woningprijs kon niet uit structurele factoren worden verklaard. Het CPB (2008) constateerde echter dat de huizenprijzen in Nederland in 2007 geen lucht meer bevatten, omdat het feitelijke woningprijsniveau in 2007 ongeveer gelijk is aan het door het CPB geschatte structurele woningprijsniveau. In de jaren 2005 - 2006 bestonden volgens het CPB nog wel kleine overwaarden. Het CPB gaf aan dat het IMF bij zijn analyse van de Nederlandse woningprijsontwikkeling geen rekening heeft gehouden met een bijzondere factor op de Nederlandse woningmarkt: de ruimtelijke ordening die de nieuwbouw van woningen structureel beperkt. Dit zou dan kunnen betekenen dat door ruimtelijke ordening ook een 'structurele overwaarde' in de woningprijzen is veroorzaakt.

De periode 2003 - 2007 was een betrekkelijk stabiele, maar korte periode voor de huizenprijsontwikkeling, waarbij ook de 'schaarstepremie' en kwaliteitsontwikkeling van nieuwbouw kunnen zijn gestabiliseerd. Aan het geconstateerde uiteenlopen van woningprijzen en -kosten van nieuwe koopwoningen in de jaren 1995 - 2002 is in 2003 - 2007 niet veel veranderd. Dit verschil bleef ongeveer even groot als in 2002 (zie figuur 5.18).

5.5.3 Periode 2008 – 2011: Schaarstepremie loopt terug of slaat om in restschuld

Bij de daling van de huizenprijzen zijn in de bestaande woningvoorraad de potentiële overwaardes teruggelopen. Huizenkopers die in de recente periode 2002 - 2007, de 'dure' tijd, hebben gekocht hebben te kampen met woningwaarden die onder hun hypotheekschuld zijn gedaald (zie tabel 3.1

in hoofdstuk 3). Deze groep blijft bij daadwerkelijke verkoop met een restschuld zitten (ook wel bekend als het 'onder water' staan van de hypotheek).

In de nieuwbouw zijn door de daling van de nieuwbouwprijzen in de jaren 2007 - 2010 de 'schaarstepremies' waarschijnlijk gedaald (zie figuur 5.18). De gemiddelde prijs van een nieuwe koopwoning daalde in totaal van € 295.000,-- in 2007 met € 23.000,-- naar € 273.000,-- in 2010. Deze € 23.000,-- prijsdaling per koopwoning is naar schatting te verdelen naar - € 3.000,-- bouwkosten en - € 20.000,-- grondprijzen. De onverklaarde bouwkosten liepen daarbij terug met € 11.000,-- per koopwoning en de onverklaarde grondkosten zelfs met € 24.000,-- per koopwoning.

5.5.4 Ontwikkeling bouw- en grondproductiekosten – resultaten verdiepingsonderzoeken

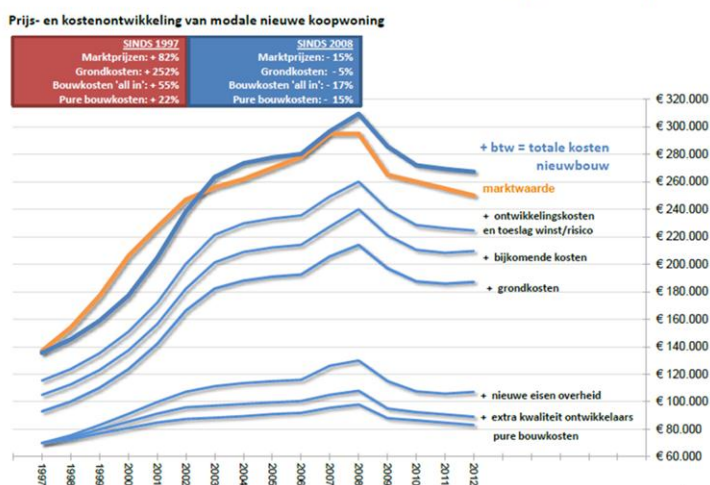
Uit de meta-analyse blijkt dat met name op het terrein van nieuwbouw, een gebrek is aan adequate bronnen die voldoende verklarend zijn voor de oorzaken van de kosten- en prijsontwikkelingen in de nieuwbouw. Uit analyse van historische data is gebleken dat de ontwikkeling van woningprijzen, bouwkosten en grondprijzen in belangrijke mate niet kan worden verklaard uit reguliere prijsontwikkelingen. Voor de bouwkosten kan dit liggen in de effecten van wet- en regelgeving en toename van kwaliteit. Voor de grondprijzen kan ook sprake zijn van meer kwaliteit en meer complexiteit van locaties. Bij zowel de grond als de bouw kunnen daarnaast ook schaarstepremies aan de orde zijn.

In het kader van de meta-analyse is een tweetal verdiepingsonderzoeken uitgevoerd. Deze dienen om het beeld over mogelijke 'schaarstepremies' of 'overwinsten' in de bouw- of grondkosten te bevestigen of te ontkrachten. Een schaarstepremie ontstaat indien de woningprijs hoger is dan de totale kosten die er gemaakt moeten worden om een woning te produceren.

Onderstaande figuur van de NVB Vereniging voor ontwikkelaars en ondernemende bouwers schetst de relatie tussen de prijsontwikkeling ('woningwaarde') en de kostenontwikkeling van woningen. De NVB signaleert daarbij dat deze relatie verstoord is. Of in andere woorden dat de kosten geen gelijke tred houden met de prijsontwikkeling: er is een schaarstepremie ontstaan.

Figuur 5.19 NVB: Relatie prijsontwikkeling en kostenontwikkeling woningen, 1997-2012

Verstoorde relatie kosten en marktwaarde hardnekkig probleem bij woningbouw



Bron: Thermometer Koopwoningen, NVB, najaar 2012 (achterliggende bronnen: CBS, OTB/Monitor Nieuwe Woningen, Woningborg, BDB + diverse bouwkostenstudies, NVB/Ing. H.J. van Harsseel).

NVB benoemt in de bovenstaande grafiek onder meer de invloed van nieuwe eisen van de overheid, extra kwaliteitsontwikkeling en ontwikkelingskosten op de kostenontwikkeling. Niet geheel duidelijk is echter wat daar dan onder verstaan wordt.

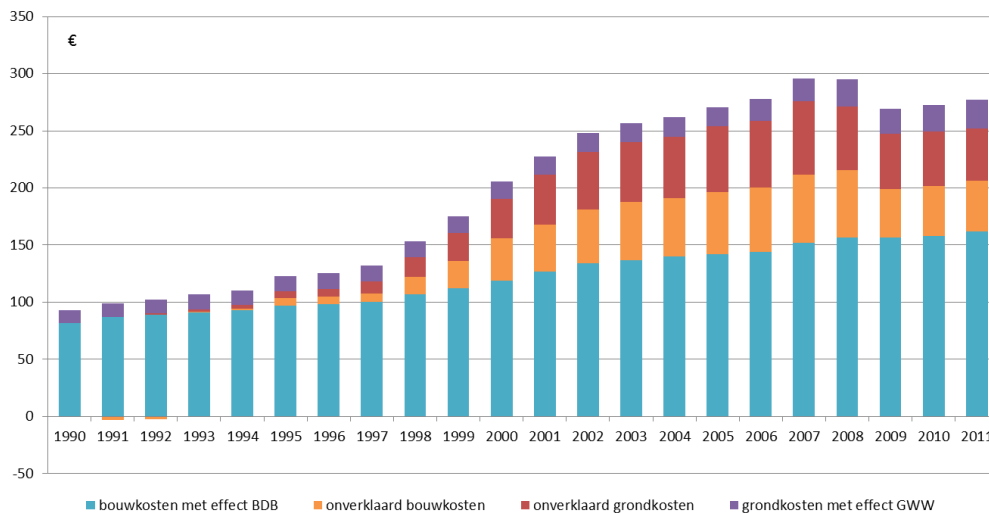
De verdiepingsonderzoeken voor de Tweede Kamer onderzoeken specifiek de kostenontwikkeling die het gevolg is geweest van de kwaliteitstoename in de loop van de tijd van woningen en locaties.

Indien er ook na correctie voor kwaliteitsverbetering nog steeds een groot verschil is tussen de ontwikkeling van de V.O.N.-prijzen en de integrale (voor kwaliteit, indexen en btw gecorrigeerde) bouw- en grondproductiekosten, is het meer aannemelijk dat er ergens in het bouwproces sprake is geweest van schaarstepremies.

Indien echter uiteindelijk de totale ontwikkeling van de bouw- en grondproductiekosten eenzelfde ontwikkeling laat zien als de ontwikkeling van de woningprijzen (V.O.N.), is er minder aanleiding om te veronderstellen dat er sprake is geweest van 'schaarstepremies'.

In de onderstaande figuur is de ontwikkeling in bouwkosten en grondkosten van een 'gemiddelde' koopwoning weergegeven. Daarbij is aangegeven welk deel van die ontwikkeling kan worden verklaard vanuit autonome prijsontwikkeling (voor bouwkosten: BDB-index, voor grondkosten: GWW-index) en welk deel te verklaren is door andere ontwikkelingen (in de grafiek aangegeven als 'onverklaard bouwkosten' en 'onverklaard grondkosten'). Ter indicatie: dat aandeel was het grootst in 2007 en bedroeg toen circa € 59.000,-- en € 64.000,-- voor respectievelijk bouwkosten en grondkosten (bedragen inclusief BTW).

Figuur 5.20: Onverklaard deel in grond en bouwkosten, 1990 tot en met 2011



Omdat de aspecten en de actoren die relevant zijn voor de stichtingskosten verschillen van de aspecten en actoren die relevant zijn voor de grond(productie)kosten, zijn er twee verdiepingsonderzoeken uitgevoerd:

- Verdiepingsonderzoek grondproductiekosten. Invloed van locatie, kwaliteit en regelgeving op de grondproductiekosten.
- Verdiepingsonderzoek invloed veranderende regelgeving op de bouw- en stichtingskosten van woningen.

Nuancering resultaten verdiepingsonderzoeken

Voor beide verdiepingsonderzoeken moet worden opgemerkt dat in het kader van de onderhavige onderzoeken niet 'hét' antwoord kan en zal worden gegeven op de vraag of er in het bouwproces in de afgelopen periode schaarstepremies zijn ontstaan. Zoals de meta-analyse schetst is de woningmarkt een allesbehalve homogene markt. Woningprijzen, maar ook productiekosten hebben een lokaal karakter. Bovendien is weinig systematische data verzameld over de woningproductie en bouwplannen en de verzamelde data zijn bovendien weinig gedetailleerd; het ontbreekt daarmee vrijwel volledig aan data om de prijs- en kostenontwikkeling van woningtypen of bouwlocaties te volgen. Materiaal uit cases is, vanwege het heterogene karakter van de markt, vrijwel niet te 'veralgemeniseren'.

De uitgevoerde verdiepingsonderzoeken zijn bovendien kleinschalig. In het grondproductiekostenonderzoek wordt een beperkt aantal cases uit twee momentopnamen in beschouwing genomen. Het bouwkostenonderzoek bestudeert een tweetal typen woningen op een tweetal momenten in de tijd. De resultaten van beide onderzoeken zijn daarmee eerder te beschouwen als 'vingeroefeningen' en indicaties dan als fundamentele rapportages waaraan verstrekkende conclusies mogen worden verbonden. Wel is het voor het eerst dat de onderliggende elementen voor kostenontwikkeling op deze wijze 'gefileerd' worden. Dat is de voornaamste bijdrage van het uitgevoerde verdiepingsonderzoek.

Schaarstepremies en participanten in het woningbouwproces

Een eventuele schaarstepremie kan zijn terecht gekomen bij verschillende participanten in de bouwkolom. In onderstaand figuur wordt aangegeven bij welke partijen een schaarstepremie dan zou kunnen 'landen'.

Figuur 5.21: Schaarstepremie met mogelijke verdeling naar partij.

Schaarstepremie met mogelijke verdeling naar partij	
Fase bouwproces en type schaarstepremie	Partij
Exploitatie: Gebruik van de woning: overwaarde (Woningprijs bij doorverkoop hoger dan V.O.N.-prijs bij aankoop)	Eerste bewoner
Bouw / bouwphase (Woningprijs V.O.N. hoger dan bouwkosten inclusief normale winst en grondprijs)	Ontwikkelaar bouwer (mogelijk ook deel verrekening met grondeigenaar gemeente)
Bouwgrond (Totale grondopbrengsten hoger dan totale kosten grondexploitatie woningbouw)	Grondexploitant (gemeente, of ontwikkelaar of corporatie) Corporatie als grondafnemer sociale huurwoningen (lage grondprijs sociale huur, gedekt met opbrengsten kavelverkoop koopwoningen; eerst voordeel huurder, bij latere verkoop voordeel corporatie en of gemeente bij verrekeningsafpraak of via erfpacht)
Inbreng ruwe bouwgrond (grondprijs 'bestemde' ruwe bouwgrond hoger dan grondprijs voor herbestemmen)	Grondeigenaar ruwe bouwgrond (boer, of andere vastgoed eigenaar)

Stijgende grondproductiekosten

In een eerste verdiepingsonderzoek is de ontwikkeling in grondproductiekosten als gevolg van locatienmerken, kwaliteit en regelgeving in beeld gebracht in relatie tot de grondprijsontwikkeling. In dit verdiepingsonderzoek is empirisch onderzoek verricht naar grondexploitaties (casestudies). De kostenstructuur van acht grondexploitaties uit 1980 zijn vergeleken met de kostenstructuur van vier grondexploitaties uit 2012. Daarbij is aangegeven welk deel van het verschil in kostenstructuur te verklaren is door de drie aspecten 'locatiespecifieke kenmerken', 'kwaliteit' en 'regelgeving'.

Reden om te kiezen voor een empirische aanpak is het feit dat er geen data beschikbaar is op landelijk niveau. Bovendien kan de kostenstructuur van grondexploitaties sterk worden beïnvloed door specifieke project- of locatienmerken. Dit effect is veel sterker dan bijvoorbeeld bij bouwkosten het geval is. Zo is regelgeving op landelijk niveau georganiseerd, maar is het feit of hieruit aanvullende kosten voortkomen project- en locatieafhankelijk. Zijn er op de desbetreffende locatie daadwerkelijk beschermde diersoorten aanwezig? Zijn er op de desbetreffende locatie echt interessante archeologische vindplaatsen? Ook is het voor de kostenstructuur wel degelijk van

belang of er sprake is van een uitleglocatie of een binnenstedelijke ontwikkeling, of dat bijvoorbeeld sprake is van een ontwikkeling in de Randstad of in landelijk gebied.

Ook de bandbreedte van het uiteindelijke grondexploitatiesaldo is hierdoor veel groter. Uit eerder onderzoek van het EIB (2011b) blijkt een grondexploitatiesaldo variërend van een tekort van € 9.600,-- tot een positief resultaat van € 8.400,-- per woning. Dit is een gemiddeld beeld voor de periode van circa 2005 tot 2010, grotere uitschieters zijn mogelijk. Dit alles hangt sterk samen met locatiespecifieke kostenverhogende factoren in relatie tot kostenverhogende effecten van regelgeving en ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast spelen ook het woningbouwprogramma en de grondprijzen (grondopbrengsten in de grondexploitatie) een rol.

De sterke invloed van locatie- en projectkenmerken op de kostenstructuur van de grondexploitatie en het grondexploitatiesaldo vormt een beperking aan de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. Het is moeilijk om op basis van een beperkt aantal casestudies scherpe conclusies te trekken op landelijk niveau. Ook hier vormt het gebrek aan data op landelijk niveau een belemmerende factor.

Ook zijn de bevindingen uit de casestudies aangevuld door middel van interviews. Het doel daarvan is om inzicht te krijgen in het verhaal achter de cijfers en de ontwikkelingen en beweegredenen die niet uit de grondexploitaties blijken, toch in de analyse te kunnen opnemen. De te interviewen personen zijn ofwel betrokken (geweest) bij de casestudies, ofwel kunnen vanuit hun functie en rol in algemene zin een toelichting geven op de betreffende ontwikkelingsperiode.

Ook op macroniveau zijn de bevindingen uit de casestudies ondersteund met analyse van beschikbare studies waarin meer grondexploitaties zijn gebruikt (40 tot 100), ook met de peiljaren 1980 en recent (2005 – 2011). Met die studies kan niet worden ingegaan op de effecten van locatieafhankelijke kostenfactoren en effecten van wet- en regelgeving. Wel kan met die studies worden ingegaan op de ontwikkeling van de grondproductiekosten naar kostensoort en de ruimtelijke kwaliteit en de grondexploitatiesaldi voor indicaties van de mogelijke schaarstepremies.

Hoe werken locatienmerken, kwaliteitskeuzes en regelgeving door op de grondproductiekosten?

In de onderstaande tabel is schematisch weergegeven op in welke kostensoorten in de grondexploitatie de locatiespecifieke kenmerken, kwaliteit en regelgeving doorwerken.

Figuur 5.22: De invloed van locatiespecifieke kostenverhogende omstandigheden, meer ruimtelijke kwaliteit en de effecten van wet- en regelgeving op de grondexploitatie naar kostensoorten

Kostensoort	Locatiespecifieke kostenverhogende factoren	Hogere ruimtelijke kwaliteit	Effecten van wet- en regelgeving
Verwerving	x	x	x
Bouwrijp maken	x	x	x
Woonrijp maken		x	
Bovenplanse voorzieningen	x		x
Plankosten	y		y
Rente			y

x= directe invloed, y= indirect, doorwerking in

De locatiespecifieke kenmerken van een woningbouwlocatie komen voornamelijk tot uitdrukking in de verwervingskosten (afhankelijk van regio en huidige ruimtegebruik), de kosten voor het bouwrijp maken (technische en functionele locatieaspecten zoals bodemgesteldheid) en 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 en noodzakelijk is.

De kwaliteitsaspecten van een woningbouwlocatie kunnen worden geoperationaliseerd als dichtheid (het aantal woningen per hectare) en ruimtegebruik (de verhouding tussen uitgifbare kavels en openbare ruimte) en kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte.

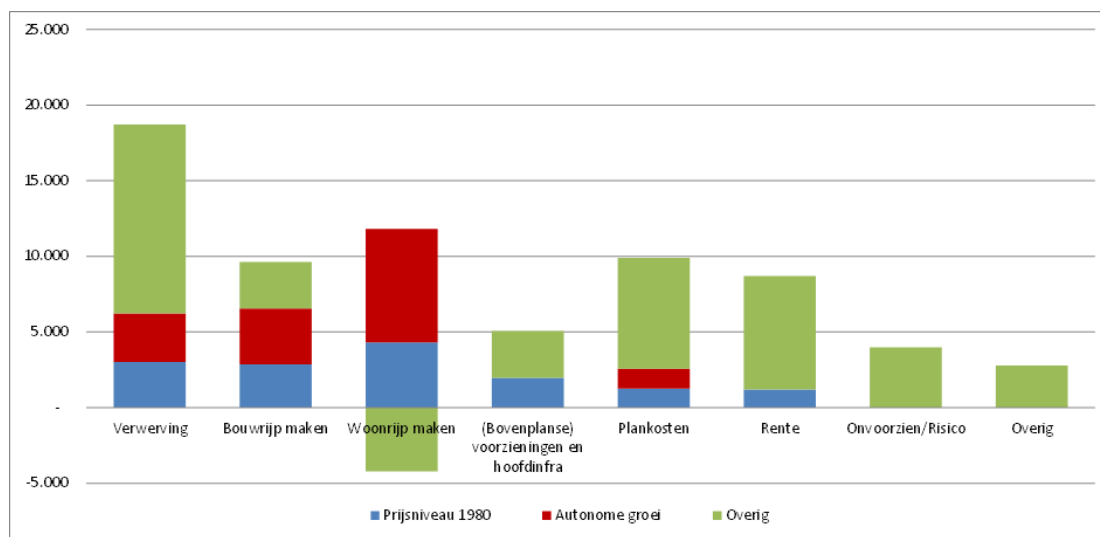
Deze aspecten komen in de kostenstructuur van de grondexploitatie tot uitdrukking in de verwervingskosten (voor plangebieden met een lagere dichtheid moeten per woning meer vierkante meters worden verworven) en gedeeltelijk in het bouw- en woonrijp maken (een deel van de verworven vierkante meters wordt bouw- en woonrijp gemaakt).

Kosten gerelateerd aan wet- en regelgeving komen in de grondexploitatiekosten 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 worden benoemd als kostenverhogend.

Hoe groot is het effect van locatienmerken, kwaliteitskeuzes en regelgeving op de grondproductiekosten?

In de volgende figuur is de opbouw van de grondproductiekosten van de onderzochte casestudies met prijspeil 2012 weergegeven. Uit een vergelijkbare analyse op macroniveau ontstaat eenzelfde beeld. In de figuur is het kostenniveau van 1980 zichtbaar, de autonome groei (als gevolg van inflatie en prijsindexaties) en de overige stijging. Deze overige stijging is voor een deel toe te rekenen aan de aspecten locatienmerken, kwaliteit en regelgeving. Aangezien de data in de casestudies te oppervlakkig is, is geen uitspraak te doen over de onderlinge gewichten van deze factorencomplexen voor stijgingen van de grondproductiekosten.

Figuur 5.23: Ontwikkeling in kostenstructuur naar oorzaak, 1980 – 2012 (€ per woning, prijspeil 1-1-2012)



De stijging van de verwervingskosten kan mogelijk voor een deel worden toegerekend aan het aspect kwaliteit (vanwege lagere woningdichtheid zijn per woning meer verwervingen benodigd) en voor het overige deel worden gezien als grondwaardestijging. Uit de casestudies blijkt slechts een beperkte verhoging van de verwervingskosten als gevolg van de beperkte keuzeruimte voor nieuwbouw.

De kostenstijging in bouwrijp maken kan voor een deel worden toegerekend aan toegenomen kwaliteit (eveneens lagere woningdichtheden) en voor een deel aan locatiespecifieke kenmerken (bijvoorbeeld slechte bodemgesteldheid).

De toename in plankosten kan worden toegerekend aan toegenomen complexiteit (samenwerking tussen grondeigenaren), de invloed van wet- en regelgeving (langere procedures) en efficiency bij planontwikkeling.

Ook de stijging in rentelasten kan deels daaraan worden toegerekend. De doorlooptijd van de ontwikkeling blijkt toegenomen onder invloed van complexiteit en regelgeving. Ook de hoogte van de rentevoet is overigens van invloed, maar deze is niet bekend voor de onderzochte casestudies. Een algemene rentevoet toepassen is een te grove benadering omdat voor de cases niet inzichtelijk is welk deel van de verwervingskosten is gefinancierd, wat de gemiddelde looptijd van de lening was, of inmiddels delen zijn geherfinancierd, welke renteverlagende zekerheden zijn afgegeven, etc.

Relatief gewicht zoals ingeschat door de onderzoekers

Door de onderzoekers is op basis van eigen (praktijk)ervaring een inschatting gemaakt van het relatieve gewicht van de aspecten 'locatie', 'kwaliteit' en 'regelgeving' in de stijging van de grondproductiekosten op macroniveau voor uitleglocaties. Deze inschatting moet worden beschouwd als een expert opinion en staat daarmee los van het uitgevoerde onderzoek.

Op macroniveau blijkt uit de meta-analyse dat de grondprijzen van nieuwe koopwoningen met circa € 60.000,-- (exclusief BTW) zijn gestegen in de periode van 1990 (circa € 10.000,-- per woning exclusief BTW) tot 2008 (circa € 70.000,-- per woning exclusief BTW). Daarvan is circa € 42.000,-- niet te verklaren uit de geconstateerde reguliere prijsontwikkeling.

Inschatting van de onderzoekers is dat voor uitleglocaties met een woningdichtheid van circa 30 woningen per hectare de kostenverhogende invloed van:

- locatiespecifieke kenmerken ongeveer € 12.000,-- per woning (circa 30% van het onverklaarde deel) bedraagt,
- kwaliteitsaspecten circa € 8.000,-- per woning (circa 20% van het onverklaarde deel) en
- regelgeving eveneens circa € 8.000,-- per woning (circa 20% van het onverklaarde deel).

Het resterende onverklaarde deel van € 14.000,-- per woning kan bij uitleglocaties worden gezien als schaarstepremie (circa 30% van het onverklaarde deel). Dit bedrag komt in de buurt van andere schattingen.

Was er sprake van schaarstepremies in de grondexploitatie en waar zijn die neergeslagen?

Schaarstepremie in de grondexploitatie kan terecht komen bij de verkoper van ruwe bouwgrond ('bij de boer' of eigenaar van strategisch aangekochte posities). Dit komt dan tot uitdrukking in de verwervingslasten van de grondexploitatie. Op basis van de casestudies blijkt wel een sterke stijging van verwervingslasten, maar die is voor een deel gerelateerd aan locatiespecifieke kenmerken en toegenomen kwaliteit.

Ook de grondexploitant zelf kan een deel van de schaarstepremie opstrijken als resultante van hogere grondopbrengsten dan kosten. Dit kan een vooraf vastgesteld percentage van de omzet zijn (een winstdoelstelling), een post risico/onvoorzien die vrijvalt indien risico's niet (volledig) zijn opgetreden. Naast deze 'zichtbare' risicoreserveringen in de grondexploitatie is het in praktijk gangbaar om de kostenramingen wat hoger in te steken en de opbrengsten terughoudend te ramen. Daardoor ontstaat een niet-zichtbare risicobuffer in de grondexploitatie, die vrijvalt als positief resultaat als de daadwerkelijke kosten lager blijken dan vooraf geraamd.

Op basis van de casestudies en de macroanalyse kan op dit punt geen eenduidige conclusie worden getrokken. De ontwikkeling in grondproductiekosten lijkt in evenwicht met de ontwikkeling in grondopbrengsten, maar er is niet inzichtelijk met welk saldo de grondexploitaties uiteindelijk worden afgesloten of dat er wellicht sprake is van additionele risicobuffers aan de kostenkant. Uit de macrostudies blijkt bovendien een grote bandbreedte in het uiteindelijke grondexploitatie resultaat (van een tekort van circa € 10.000,-- per woning tot een overschot van € 10.000,-- per woning).

Op basis van totaalcijfers uit eerder onderzoek naar gemeentelijke stukken over het geheel van alle typen locaties genomen (waarbij dus is verevenend tussen winstlocaties en verlieslocaties) komt de betreffende studie uit op een gemiddeld grondexploitatie resultaat van ongeveer € 2.300,-- per woning voor gemeenten. Dit betreft de periode 2005 - 2009. Voordien kunnen de afdrachten groter zijn geweest, omdat de marktomstandigheden voor die tijd beter waren.

In het geval van winst op de grondexploitatie komt de schaarstepremie van koopwoningen via de grondexploitatie vrij voor andere aanwending.

Bij gemeenten is de winst dan voor dekking van tekorten op andere grondexploitaties, voor de risicobuffer bij het grondbedrijf, of voor de algemene middelen van de gemeente ter dekking van andere uitgaven voor publieke doelen.

Belangrijk is daarbij te constateren dat die plannen rond 2005 zijn ontwikkeld met de kennis van feitelijk hogere grondprijzen dan aan de beginperiode van VINEX rond 1995. Rond 1995 met veel lagere grondprijzen was een ruimtelijk kwaliteit op veel VINEX-uitleglocaties van circa 30 tot 35 woningen haalbaar, aanvankelijk mede dankzij rijksbijdragen. Bij de recentere plannen konden plannen worden ontwikkeld met een lagere dichtheid waarvan de kosten konden worden gedekt met hogere grondprijzen. Bij recentere plannen is de schaarstepremie meer aangewend voor kwaliteitsverhoging van de woonomgeving. Bij de VINEX-plannen gestart vanaf 1995 ligt dit deels anders (zie het antwoord op de vraag 5).

Tevens kan een deel van de grondopbrengst van koopwoningen worden aangewend om de grondprijs van sociale huurwoningen in het plan laag te houden ('binnenplanse' verevening). De huurders profiteren daar uiteindelijk van. Uit de casestudies en de macro-analyse blijkt dat de gemiddelde grondprijs per woning aanzienlijk hoger ligt dan de sociale grondprijs. Een deel van de schaarstepremie in de grondopbrengst van koopwoningen is ingezet om de grondprijzen van sociale woningen laag te houden (onder de kostprijs).

Ontwikkeling van de bouwkosten

Doelstelling van het verdiepingsonderzoek naar bouwkosten is om meer inzicht te krijgen in de toename van de kwaliteit ten gevolge van toenemende regelgeving en ten gevolge van hogere consumenteneisen en -wensen en deze te vertalen in hun effecten op de bouwkosten.

Door de kostenconsequenties van deze veranderingen op woningniveau in te schatten, en deze te vergelijken met de prijsontwikkeling van de woning, gecorrigeerd voor inflatie, kan een beter beeld verkregen worden van de invloed van de factor toenemende kwaliteitsvraag veroorzaakt door veranderende regelgeving en toenemende kwaliteitsbehoefte bij gebruikers en eigenaren.

Het onderzoek beoogt over de periode 1990 tot 2012 een beeld te verkrijgen van het effect van veranderingen in de regelgeving op de bouwkosten, de relatie tussen woningkwaliteit en bouwkosten én de opbouw (samenstelling) van bouwkosten.

In deze analyse zijn ontwikkelingen van de bouwkosten ten gevolge van vier factoren in kaart gebracht:

- De ontwikkeling van prijsindexen materialen en lonen en inflatie in de bouw (bijvoorbeeld de BDB-index).
- De ontwikkeling van de BTW.
- Het effect van de ontwikkeling van de regelgeving.
- Het effect van de overige kwaliteitstoename.

Voor het inschatten van het effect van de regelgeving is een analyse gemaakt van de daadwerkelijk in de onderzoeksperiode gewijzigde regelgeving en is een inschatting gemaakt van de invloed van deze wijzigingen op de bouwkosten. De inventarisatie van gewijzigde regelgeving is uitgevoerd door Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw.

Voor kwaliteitsontwikkelingen, bijvoorbeeld door veranderende wensen en eisen bij de consument, ontbreekt het in de Nederlandse bouwpraktijk aan systematisch onderzoek naar de aangeboden kwaliteit in bouwplannen.

Deze ontwikkelingen kunnen dus niet anders dan als een vergelijking op hoofdlijnen van het tijdsbeeld in 1990 ten opzichte van 2011 worden geschetst. Hier is dus sprake van een expert opinie.

De kosteneffecten zijn doorgerekend voor een gemiddelde grondgebonden en een gemiddelde meergezinswoning uit de woningvoorraad.

Kostenstijgingen als gevolg van verandering van wet- en regelgeving en toenemende kwaliteitseisen

Uit het onderzoek blijkt dat de grote kostenstijgingen die zich in de periode 1990 tot en met 2011 hebben voorgedaan zowel bij de grondgebonden als ook bij de meergezinswoningen zich voor een groot deel laten verklaren uit de optelsom van prijsstijgingen, effecten van wijzigende wet- en regelgeving en kwalitatieve veranderingen.

Figuur 5.24: Verklaring bouwkostenstijging 1990 -2011

Bouwkosten incl. bijkomende kosten & BTW, exclusief grondkosten	1990	2011	Verschil	Verklaring o.b.v. ondergrens				Restant niet verklaard
				Prijsstijgingen 1990 => 2012 o.b.v. BdB	Wet- en regelgeving	Kwaliteitsverhoging	Totaal verklaarbaar	
Gemiddelde woning	81.100	202.400	121.300	72.900				
Grondgebonden woningen	82.500	210.400	127.900	74.800	21.700	31.900	128.400	-500
Meergezinswoningen	74.000	188.700	114.700	63.500	20.400	28.600	112.500	2.200

Bouwkosten incl. bijkomende kosten & BTW, exclusief grondkosten	1990	2011	Verschil	Verklaring o.b.v. bovengrens				Restant niet verklaard
				Prijsstijgingen 1990 => 2012 o.b.v. BdB	Wet- en regelgeving	Kwaliteitsverhoging	Totaal verklaarbaar	
Gemiddelde woning	81.100	202.400	121.300	72.900				
Grondgebonden woningen	82.500	210.400	127.900	74.800	24.000	39.000	137.800	-9.900
Meergezinswoningen	74.000	188.700	114.700	63.500	22.500	35.000	121.000	-6.300

De bouwkosten (inclusief bijkomende kosten en inclusief BTW) zijn in de onderzoeksperiode van 1990 naar 2011 voor de grondgebonden woningen gestegen van € 82.500,-- naar € 210.400,-- en voor de meergezinswoningen van € 74.000,-- naar € 188.700,-- (alle bedragen inclusief BTW). Deze stijging is gebaseerd op de bewerkte bouwkosten en geldt voor de 'gemiddelde' woning.

De bijkomende kosten zijn in de onderzoeksperiode van 1990 naar 2011 voor de grondgebondenwoningen gestegen van circa € 13.700,-- naar circa € 37.200,-- en voor de meergezinswoningen van € 12.300,-- naar € 33.400,-- (alle bedragen inclusief BTW).

Niet alle kostenstijgingen zijn te verklaren uit de ontwikkeling van de loon- en materiaalkosten of uit een wijziging van BTW-tarieven die in deze periode hebben plaatsgevonden. Wijzigingen in wet- en regelgeving alsmede toegenomen kwaliteitseisen en een aantal andere factoren (waaronder andere meer binnenstedelijk bouwen) hebben geleid tot aanzienlijke kostenstijgingen. In figuur 5.25 is weergegeven welk deel van de kostenstijgingen van woningen op basis van toenemende wet- en regelgeving en overige kwaliteitsverhoging verklaard kan worden.

De hiervoor genoemde cijfers hebben betrekking op de vergelijking van kostenverhogende factoren van het jaar 1990 naar het jaar 2011. Vervolgens is in het onderzoek een inschatting gemaakt van het verloop van de kostenverhogende factoren in de tussenliggende jaren.

Onderstaande tabel illustreert de uitkomsten en maakt het effect van de regelgeving en kwaliteitsontwikkelingen (uitgesplitst naar effecten voor de woninggrootte en overige kwaliteitsaspecten) inzichtelijk. In de tabel is voor het overzicht de post 'BTW' niet meer apart zichtbaar gemaakt, omdat dat effect relatief klein is. Alle bedragen zijn dus inclusief BTW. Het onverklaarde deel kan gezien worden als 'schaarstepremie'.

Figuur 5.25: Verklaring ontwikkeling bouwkosten en berekening 'schaarstepremie' in de bouwkosten 1990 – 2011

	Ontwikkeling bouw kosten	Verklaard door bdb- index	Te verklaren	Verklaring			'schaarste premie'	
				Wet- & regelgeving	Toename woninggrootte	Toename kw aliteit		
1990	€ 81.100	€ 81.100	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0,0%
1991	€ 83.900	€ 86.800	€ -2.900	€ -	€ 200	€ 400	€ -3.500	-4,2%
1992	€ 86.800	€ 89.100	€ -2.300	€ 600	€ 1.200	€ 900	€ -5.000	-5,8%
1993	€ 91.800	€ 90.200	€ 1.600	€ 600	€ 2.300	€ 1.300	€ -2.600	-2,8%
1994	€ 94.700	€ 92.300	€ 2.400	€ 700	€ 4.100	€ 1.800	€ -4.200	-4,4%
1995	€ 106.100	€ 94.900	€ 11.200	€ 1.900	€ 2.900	€ 2.300	€ 4.100	3,9%
1996	€ 109.000	€ 96.500	€ 12.500	€ 1.900	€ 3.000	€ 2.800	€ 4.800	4,4%
1997	€ 113.300	€ 98.500	€ 14.800	€ 2.700	€ 3.200	€ 3.300	€ 5.600	4,9%
1998	€ 120.400	€ 103.000	€ 17.400	€ 2.900	€ 6.800	€ 4.000	€ 3.700	3,1%
1999	€ 131.800	€ 107.100	€ 24.700	€ 3.300	€ 11.400	€ 4.700	€ 5.300	4,0%
2000	€ 140.400	€ 110.600	€ 29.800	€ 4.200	€ 13.400	€ 5.400	€ 6.800	4,8%
2001	€ 161.000	€ 118.000	€ 43.000	€ 4.400	€ 14.800	€ 6.300	€ 17.500	10,9%
2002	€ 172.600	€ 124.200	€ 48.400	€ 5.500	€ 14.400	€ 7.200	€ 21.300	12,3%
2003	€ 181.300	€ 125.900	€ 55.400	€ 15.700	€ 16.500	€ 7.900	€ 15.300	8,4%
2004	€ 182.900	€ 129.500	€ 53.400	€ 16.200	€ 18.200	€ 8.800	€ 10.200	5,6%
2005	€ 181.500	€ 130.500	€ 51.000	€ 16.600	€ 16.400	€ 9.500	€ 8.500	4,7%
2006	€ 186.000	€ 132.000	€ 54.000	€ 17.700	€ 18.800	€ 10.200	€ 7.300	3,9%
2007	€ 203.400	€ 138.900	€ 64.500	€ 18.700	€ 24.100	€ 11.400	€ 10.300	5,1%
2008	€ 212.200	€ 143.800	€ 68.400	€ 19.300	€ 24.700	€ 12.500	€ 11.900	5,6%
2009	€ 210.800	€ 147.200	€ 63.600	€ 19.800	€ 22.400	€ 13.500	€ 7.900	3,7%
2010	€ 200.900	€ 148.600	€ 52.300	€ 20.000	€ 18.300	€ 14.400	€ -400	-0,2%
2011	€ 202.400	€ 152.400	€ 50.000	€ 23.400	€ 18.800	€ 15.400	€ -7.600	-3,8%

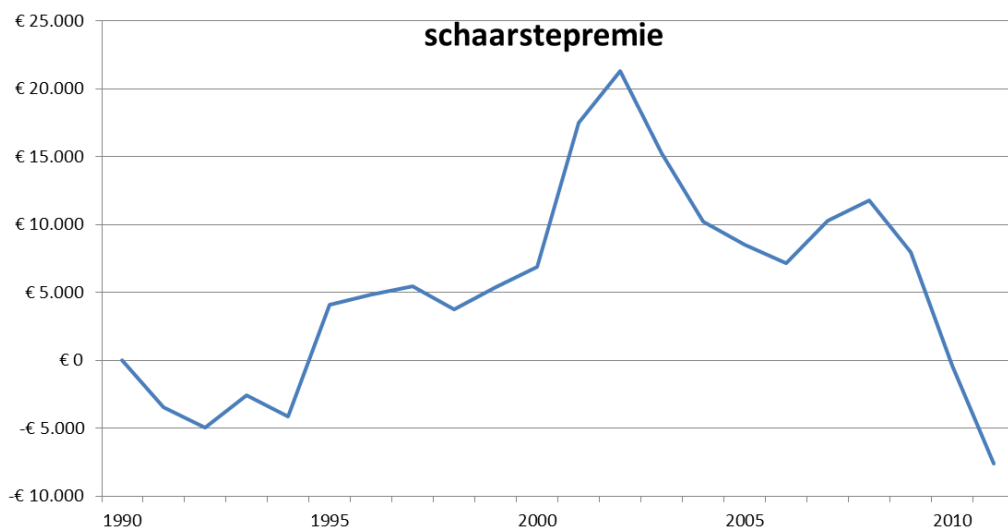
Bron: CBS, Brink Groep, RIGO

Schaarstepremies in de woningproductie

In onderstaande figuur wordt het verloop van de schaarstepremie grafisch weergegeven.

De schaarstepremie fluctueert per jaar. Met name in de jaren 2001, 2002 en 2003 is deze relatief hoog. Op het hoogtepunt in 2002 bedraagt de schaarstepremie meer dan 12% van de bouwkosten. In de daarop volgende jaren tot 2008 fluctueert deze rond de 5%.

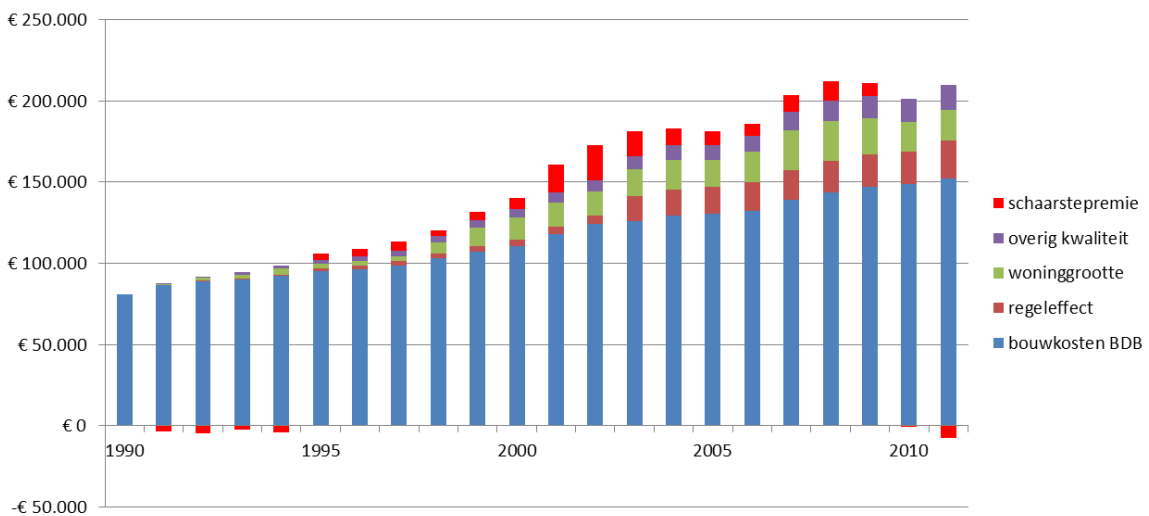
Figuur: 5.26 Verloop 'schaarstepremie' in de bouwkosten in de periode 1990 tot en met 2011



Bron:

CBS, Brink Groep, RIGO

Figuur: 5.27 Verdeling bouwkosten volgens BDB index, verklaring wet- en regelgeving, verklaring woninggrootte, verklaring overige kwaliteit en vervolgens het onverklaarde deel, 1990 – 2011



Bron: Brink Groep, RIGO

Voorgaande grafieken, alsmede tabel 5.2 zijn gebaseerd op een gemiddelde woning. Hierin zijn geen bandbreedtes opgenomen.

Figuur 5.26 laat zien dat er in 2010 en 2011 en in de jaren vóór 1995 geen sprake geweest is van 'schaarstepremies', maar dat er eerder sprake was van tekorten (een negatief onverklaard deel). Voor 2010 en 2011 zou een verklaring te vinden zijn in de recessie, die maakt dat bouwbedrijven en ontwikkelaars onder hun kostprijs projecten aanbieden. Een andere mogelijke verklaring is het optreden van efficiencyverbetering in het bouwproces, waardoor de kosten bij gelijkblijvende activiteiten per saldo dalen. Over deze effecten is echter geen cijfermateriaal beschikbaar.

Ook zichtbaar is dat er in de periode 2000 – 2008 sprake was van een hoger 'onverklaard deel' dan in 2011, waarbij de schaarstepremie (het (positieve) onverklaarde deel) kan zijn opgelopen tot ongeveer 5 -15% van de bouwkosten inclusief bijkomende kosten.

Indien schaarstepremies zijn opgetreden in dit deel van de bouwkolom (dus in de woningbouwproductie zelf), dan zijn deze naar alle waarschijnlijkheid 'geland' bij de ontwikkelaars van de woningen.

Bij al deze getallen moet nadrukkelijk opgemerkt worden dat er sprake is van ruime bandbreedtes; zowel de analyse van de regelgeving als van kwaliteitstoename omvat immers de nodige aannamen. Ook kan er bij individuele bouwprojecten een ander beeld bestaand dan af te leiden valt uit deze conclusies over de 'gemiddelde' woning.

5.5.5 Conclusie schaarstepremies

De conclusie is dat een deel van de prijsontwikkeling van woningen bij nieuwe koopwoningen heeft geleid tot het ontstaan van schaarstepremies; de woningprijs is hoger dan zuiver op basis van de kostenontwikkeling in de grondproductie en bouwproductie verklaard kan worden. Tegelijkertijd is er wel degelijk sprake van het ontstaan van extra kosten als gevolg van kwaliteitsontwikkeling van woningen en woonomgeving in de loop van de tijd. Bestaande bronnen, waaronder historische data, geven onvoldoende houvast om de verhouding en daarmee de omvang van de schaarstepremies in te schatten. Hiernaar is verdiepingsonderzoek gedaan door de TCH, waaruit de aanmerkelijke toename van de kosten naar voren komt, maar ook het – in bepaalde jaren – voorkomen van schaarstepremies. Daarbij zijn de schaarstepremies in de grondproductie waarschijnlijk hoger geweest dan in de bouwproductie.

Onduidelijk is waarom de schaarstepremie de aanbieders van grond en woningbouw niet heeft geprikkeld tot meer woningbouw. Eichholtz en Lindenthal (2008) beredeneren dat partijen op de lokale en regionale markt weinig belang hechten aan meer woningbouw. De schaarstepremie op de woningmarkt is bij het gegeven productieniveau genoeg. Elke actieve partij heeft zijn aandeel in de woningproductie en schaarstepremies. Meer productie leidt bij dezelfde vraag tot minder schaarstepremie. De prikkel om tijdelijk bij extra woning meer te ontvangen is niet groot genoeg. Voor corporaties geldt dat het belang van een krappe markt veel groter is, in verband met het effect ervan op de waarde van hun eigen woningvoorraad. Dat kan ook een motief zijn om niet meer huurwoningen te verkopen.

Corporaties hebben wel meer woningen verkocht, maar niet zozeer in gebieden met de hoogste woningprijsstijgingen, maar meer in ruimere woningmarkt- regio's waar nieuwbouw leidde tot leegstand van sociale huurwoningen (met een minder prijs-kwaliteitsverhouding).

Hierop voortbordurend en gezien de eigen analyse hierboven, hebben de gemeenten met residueel grondprijsbeleid de schaarstepremie meer naar zich toegetrokken ten nadele van de projectontwikkelaars. Projectontwikkelaars verdienen dan minder en werden daardoor minder geprikkeld tot meer woningbouw. Als projectontwikkelaars dan niet om meer bouwgrond vragen, zullen gemeenten het ook niet aanbieden. Gemeenten kunnen ook met de hogere

grondopbrengsten per eenheid al genoeg hebben genomen, omdat grondexploitaties door de hogere grondprijzen al voldoende in resultaat waren verbeterd (er wordt gestuurd op het door de raad vastgestelde grondexploitatiealdo).

De VINEX-gemeenten kregen in de periode 1995 – 2005 locatiesubsidies per opgeleverde nieuwe woning uitbetaald. Dat was ook een 'prikkel' voor woningbouw, een paar duizend euro per woning.

5.6 Samenvatting factoren voor huizenprijsontwikkeling, markt en overheid

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de factoren die van invloed zijn op de prijsontwikkeling van woningen. Aan de linkerzijde van de figuur, in het groen, de factoren die de vraag beïnvloeden. Aan de rechterzijde, in het blauw, de factoren die het aanbod beïnvloeden.

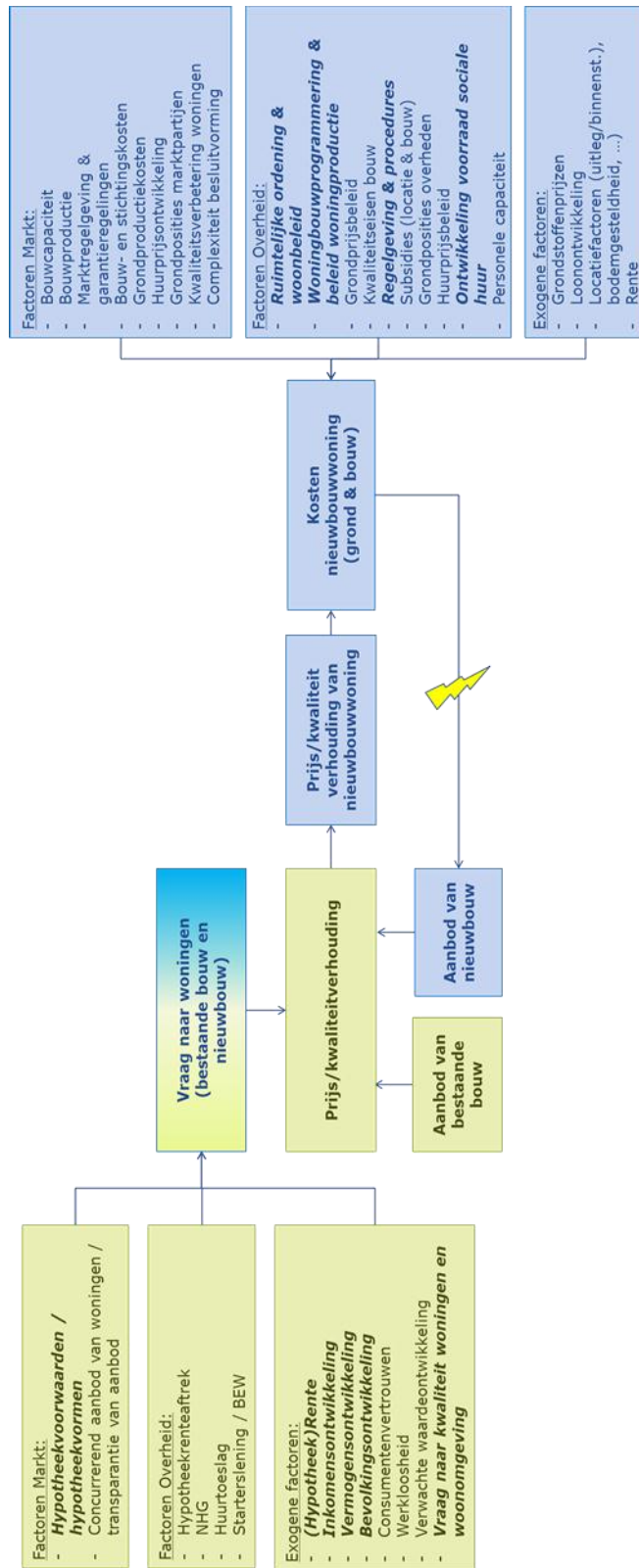
De factoren die het meest van invloed zijn op de prijsontwikkeling van woningen in de loop van de tijd zijn cursief en vet weergegeven.

Uit de grafiek is af te lezen dat de vraag en het (bestaande) aanbod van woningen de prijs/kwaliteitverhouding van woningen bepaalt, ook die in de nieuwbouwsector. Wat een woning op zal brengen op de woningmarkt wordt dus niet zozeer door de kosten van die woning bepaald, maar door de prijzen van woningen van vergelijkbare kwaliteit die al op de woningmarkt worden aangeboden.

Nieuwbouw is dan vervolgens voor leveranciers, zoals projectontwikkelaars, aantrekkelijk zo lang de totale kosten van het bouwen de te realiseren woningprijs niet overstijgen. In een haalbaarheidstoets wordt deze vergelijking gemaakt. Zo lang de toets goed uitvalt (prijs hoger dan te maken kosten), zal er – in principe – nieuwbouw plaatsvinden.

Voor een deel worden de prijsontwikkelingen in de woningmarkt bepaald door exogene marktfactoren. In het ontstaan van de sterke prijsstijging in de periode 1995 – 2002 speelt de inertie van de woningmarkt (het traag reageren van het aanbod op de veranderende vraag) een belangrijke rol. Een bouwproces (van locatiekeuze tot nieuw opgeleverde woning) duurt lang en is traag. De verandering van het aanbod loopt daardoor ten minste enige jaren achter de verandering van de vraag aan. Daardoor zal er altijd sprake zijn van fricties. De duur van het bouwproces in Nederland is echter langer als gevolg van tradities in bouwmethoden, regelgeving en procedures, inspraakmogelijkheden e.d.

Figuur 5.28 Overzicht factoren in de woningmarkt en hun aangrijpingspunt



In onderstaande tabel 5.7 zijn de factoren die over de verschillende periodes heen het meeste effect hebben gehad gearceerd weergegeven.

Tabel 5.7 Dominante factoren op prijsontwikkeling van woningen

	VRAAG	AANBOD
MARKT	Inkomensontwikkeling huishoudens	Ontwikkeling grondproductiekosten- en bouwkosten
	Vermogensontwikkeling huishoudens	Bouw(markt)capaciteit nieuwbouw koopwoningen
	Consumentenvertrouwen en werkloosheid	Marktregelgeving (garanties SWK/Woningborg)
	(Hypotheek)rente	Verschil huurprijzen en kooprijzen
	Hypotheekvoorwaarden	
	Bevolkingsontwikkeling (aantal huishoudens)	
Ontwikkeling kwaliteitsbehoefte		
OVERHEID	Hypotheekrenteaftrek	(Restrictief) ruimtelijk beleid woningbouw
	Nationale Hypotheek Garantie (NHG)	Grondprijs beïnvloedende subsidies
		Grondprijsbeleid gemeenten
		Woningbouwprogrammering met aandeel sociale woningbouw en sloop
		Regelgeving en procedures ruimtelijke ordening en bouw
		Bestaande grondposities
		Prijsbeleid sociale huurwoningen
		Ontwikkeling voorraad sociale huurwoningen (o.a. verkoop en sloop)
Rijksbeleid woningproductie		

Uit statistisch onderzoek naar prijsstijgingen (met alle in het onderzoek al beschreven beperkingen) zijn grote gewichten voor prijsstijgingen verbonden aan de groei van inkomen en vermogen, de beperkte groei van de woningvoorraad en de daling van de rente. De inkomensgroei is daarbij van groter gewicht dan de rentedaling. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de woningprijs in relatie tot de ontwikkeling van een aantal belangrijke beïnvloedende factoren in de onderzoeksperiode.

Tabel 5.8 De ontwikkeling van de gemiddelde woningprijs en andere grootheden van betekenis voor de woningmarkt in vier vijfjaarperioden, 1990 – 2010

		1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	2005- 2010
prijzontwikkeling NVM	groei per jaar	7,8%	15%	4,8%	0,8%
groei BNP (nominaal)	groei per jaar	5%	7,4%	4,6%	3%
aantal huishoudens	groei per jaar	95.000	67.000	58.000	59.000
werkzame personen	groei per jaar	84.000	192.000	27.000	77.000
tweeverdieners	groei per jaar	80.000	75.000	30.000	30.000
reëel besteedbaar huishoudinkomen	groei 5 jaar	-1%	+7%	+2,5%	+4,4%
koopkracht reëel per persoon	groei 5 jaar	+6%	+7,5%	+9,5%	+8,5%
inflatie	groei 5 jaar	15%	11%	14%	8%
huurprijzen in voorraad	groei 5 jaar	29%	18%	15%	11%
hypotheekrentedaling	daling 5 jaar	6-20%*	19%	6%	7%
groei hypotheekschuld (nominaal)	groei 5 jaar	60%	116%	83%	40%
nieuwbouw totaal	per jaar	87.000 (100%)	94.000 (100%)	72.000 (100%)	84.000 (100%)
nieuwbouw koop	per jaar	56.000 (64%)	66.000 (70%)	56.000 (78%)	58.000 (69%)
nieuwbouw huur	per jaar	31.000 (36%)	28.000 (30%)	16.000 (22%)	26.000 (31%)

*piek van 9,7% in 1991/1992

5.6.1 Factoren voor prijsstijgingen in 1995 – 2002

Huizenprijsstijgingen van 10% tot 18% per jaar, zoals voorgekomen zijn in de periode 1995 – 2002, zijn als excessief te beschouwen. Bij normale marktwerking is een prijsontwikkeling in lijn met de inflatie te verwachten. De hoge prijsstijgingen wijzen op een grote discrepantie tussen (een grote) vraag en (een beperkt) aanbod. Nederland is daar, wat woningprijzen betreft, in Europees perspectief niet uniek in. Nederland had samen met Ierland echter wel de hoogste prijsstijgingen in de jaren 1995 – 2002.

De voornaamste factoren voor de hoge prijsstijgingen in Nederland, die uit het uitgevoerde bronnenonderzoek naar voren komen, worden kort getypeerd.

De ontwikkelingen aan de vraagkant waren het meest dominant; factoren voor de vraagexplosie waren:

- Groei van de bevolking en het aantal huishoudens; met name de groep die wilde kopen werd demografisch groter (groep rond de 33 jaar, koopstarters). En er was een kwaliteitsvraag van doorstromers.
- Groei van de huishoudensinkomens, ook door het inhalen van de achterstand in het aantal tweeverdieners. De krappe arbeidsmarkt bood veel mogelijkheden.
- Aanhoudende daling van de hypotheekrente.
- Een gelijkblijvend beleid voor hypotheekrenteaftrek (royaal vergeleken met andere landen), met verdere optimalisering van de hypotheekvormen (spaar-en aflossingsvrije hypotheeken) en verruiming van de voorwaarden (ook het tweede inkomen meetellen) door banken.
- Voor lagere inkomens waren er financiële aanvullingen vooral in de vorm van de Nationale Hypotheek Garantie. De Wet Bevordering Eigen Woningbezit en startersleningen werden op bescheiden schaal gebruikt.

Ook aan de aanbodkant waren er bijzondere factoren, waardoor de nieuwbouw en de relatief grote voorraad sociale huurwoningen maar beperkt reageerde op de vraagexplosie naar koopwoningen (ook vergeleken met veel andere landen).

- Restrictief ruimtelijk beleid voor de woningbouw (het VINEX-beleid van het rijk had zelfs tot doel om woningschaarste te creëren in stedelijke regio's, mede om zo hogere grondprijzen te realiseren, waarmee gemeentelijke grondexploitatietekorten konden worden gedekt).
- (Nieuwe) (milieu)regelgeving en procedures (WRO) die de woningbouw vertraagt.
- Woningbouwprogrammering door het rijk en gemeenten (30% sociale huur). Dit verkleinde de hoeveelheid bouwgrond voor de meer gevraagde koopwoningen. De sloop van de woningen met vervangende nieuwbouw door corporaties in samenwerking met gemeenten verkleinde ook de mogelijkheden voor meer aanbod van nieuwe koopwoningen.
- Vernieuwing in het woonbeleid van de rijksoverheid: meer woningbouw voor de markt (ongesubsidieerd) en decentralisatie van de uitvoering van de woningbouwopgave naar gemeenten en corporaties, met verschuiving van financiële risico's van het rijk naar gemeenten en corporaties. De vernieuwing zorgde voor vertraging bij de start van de VINEX-woningbouwlocaties. Gemeenten en corporaties waren in de nieuwe verhoudingen door het rijk ook moeilijker aan te sturen.
- Maximering van de projectmatige woningbouw in het koopsegment door regelgeving (garantieregelingen woningbouw) uit de sector zelf.
- Grondposities nemen door gemeenten en marktpartijen, waardoor toetreding van nieuwe initiatiefnemers (waar onder particuliere opdrachtgevers) werd bemoeilijkt.
- De grote voorraad sociale huurwoningen (Nederland heeft de relatief grootste voorraad in Europa), die vooral in regio's met grote druk op de woningmarkt nauwelijks meebewoog met de toegenomen vraag naar koopwoningen en de afgenomen vraag naar sociale huurwoningen.

Aan de vraagkant zijn de genoemde factoren vooral marktfactoren (behalve met name de hypotheekrenteaftrek), aan de aanbodkant gaat het overwegend om overheidsfactoren.

5.6.2 Factoren prijsstabilisatie 2003 – 2007

Na de hausse in de woningprijsontwikkeling volgde een terugval in de hoogte van de jaarlijkse woningprijsstijgingen: van gemiddeld circa 15% in de periode 1995 - 2002 naar 5% in periode 2003 – 2007.

De belangrijke factoren daarvoor liggen weer aan de vraagkant:

- Minder demografische groei (ontgroening en vergrijzing, minder netto immigratie).
- Minder inkomensgroei van huishoudens, mede door geringere toename van het aantal tweeverdieners.
- Vraaguitval als gevolg van de hoge prijsstijgingen van koopwoningen in de periode ervoor. Voor een deel van de starters en doorstromers was de betaalbaarheid van woningen in de koopsector een probleem geworden, waardoor de koop- en sociale huurmarkt meer gescheiden raakten.

De hypotheekrente speelde maar een beperkte negatieve rol. In 2001 was nog sprake van een stijging van hypotheekrente van 5% naar 6%. Daarna volgde een daling tot 2007.

De stabiliserende huizenprijsontwikkeling ontstond ondanks een tijdelijke teruggang van de nieuwbouwproductie (koop en huur) in de jaren 1998 – 2003 die werd gevolgd door een herstel van de woningbouw (tot 2010). De daling van de woningproductie werd vooral veroorzaakt door overheidsfactoren, gerelateerd aan procedures en regelgeving. Dit gaf aanleiding tot nieuw rijksbeleid voor het versnellen van procedures (RO) en het wegnemen van knelpunten in de regelgeving.

5.6.3 Factoren prijsdaling vanaf 2008

De huizenprijsontwikkeling is na een reeks van jaren met prijsstijgingen (sinds 1986) in 2008 - 2011 in een periode van prijsdalingen beland. De prijzen van bestaande woningen zijn vanaf augustus 2008 tot augustus 2012 in totaal met 16% gedaald. Reëel is de daling zelfs 21%. Voor de gemiddelde nieuwe koopwoning geldt een vergelijkbare prijsdaling.

Factoren voor de prijsdaling zijn net als in de jaren 2003 - 2007 vooral te vinden in marktfactoren aan de vraagkant.

De woningvraag liep drastisch terug onder invloed van de kredietcrisis van 2007 - 2008 en de gevolgen daarvan voor de reële economie. De reële inkomensontwikkeling sloeg om van plus naar min. De terugloop in de vraag was mede een gevolg van een lagere groei van de bevolking en het aantal huishoudens. De leeftijdsgroep met veel koopstarters die eerder daalde, was rond 2008 echter gestabiliseerd.

Bijzondere factoren aan de vraagkant bij de crisis zijn verder:

- De oplopende werkloosheid en daarmee de toename van inkomensonzekerheid en een terugloop in consumentenvertrouwen.
- De onzekerheid onder potentiële huizenkopers om tot koop over te gaan nam nog toe door onzekerheid over het voortbestaan van de hypotheekrenteaftrek (die intussen op een aantal punten al was ingeperkt).
- Door de prijsdaling en verwachtingen over verdere prijsdaling stelden huishoudens de aankoop uit in afwachting van betere tijden. Zo probeerden zij om het risico van vermogensdaling of opbouw van restschuld te beperken. Voor menige doorstromer in de koopsector, de grootste doelgroep van huizenkopers, kwam daar bovenop nog het risico van het niet kunnen verkopen van de oude woning (het risico van dubbele woonlasten). De doorstromingsvraag in de koopsector liep daardoor fors terug.

- De verlening van hypotheeklen is aan strengere voorwaarden gebonden (zoals ten aanzien van tophypotheeklen en de hoogte van inkomens en inkomenszekerheid), waardoor, ondanks de nog steeds lage rente, toch een deel van de vraag wegviel (ook bij de groep van ZZP-ers).

Belemmerende aanbodfactoren van overheidswege speelden veel minder doordat de vraag zodanig is teruggelopen dat de (beperkte) bouwproductie voldoende is. Belemmeringen bij de regelgeving en procedures waren inmiddels wel aangepakt, zoals door de herziene Wet op de Ruimtelijke Ordening die in juli 2008 in werking trad. Een belemmering aan de aanbodzijde is wel nog het hoge grondprijsniveau voor nieuwe koopwoningen.

De rijksoverheid heeft getracht de koopwoningmarkt te stimuleren. Aan de vraagkant bijvoorbeeld door de tijdelijke verhoging van de koopprijs van Nationale Hypotheek Garantie, zodat ook bij hogere woningprijzen een rentevoordeel voor de koper mogelijk werd en vanaf medio 2011 door een verlaging van de overdrachtsbelasting (van 6% naar 2%). Aan de aanbodkant werden in 2010 en 2011 stagnerende woningbouwplannen vlot getrokken met rijksbijdragen, die met name dienden om koopwoningen in markthuurloningen om te zetten.

5.6.4 Uiteenlopen prijzen en kosten: kwaliteit en schaarstepremie

De boven beschreven grote spanning op de woningmarkt is niet de enige verklaring voor prijsstijgingen in 1995 - 2007. Ook namen in de genoemde periode de kosten voor de realisatie van woningen toe. Deels omdat de regelgeving die van invloed is op de bouw- en grondproductie toenam, deels omdat de consument hogere eisen ging stellen aan de kwaliteit van woning en woonomgeving. De woningprijzen nemen dus toe, maar tegelijkertijd worden de kosten voor de productie van nieuwe woningen hoger.

Naar de rol van de kosten-kwaliteitsontwikkeling van de woning en woonomgeving wordt verdiepingsonderzoek uitgevoerd in opdracht van de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen.

Het is aannemelijk dat in de jaren 1995 - 2007 de totale kostenstijging van woningen, ook indien daarin de kwaliteitsverbetering is verdisconteerd, geen gelijke tred heeft gehouden met de totale prijsstijging per woning. Er lijkt dus een zekere overwaarde, ook wel 'schaarstepremie' genoemd, te zijn gerealiseerd, die aan verschillende partijen in de bouwkolom ten goede kan zijn gekomen.

Deze schaarstepremie blijkt sinds 1998 - 1999 meer in de 'grondmarkt', dus in de grondexploitatie, te zijn belandt dan in de 'nieuwbouwmarkt'. Gemeenten (en voor een deel ook corporaties en ontwikkelaars die betrokken waren bij de grondproductie) zullen grote delen van deze overwaarde hebben geïncasseerd. Bijzonder is dat deze schaarstepremie niet tot meer woningbouw heeft geprikkeld.

Daarnaast hebben ook eigenaren van bestaande woningen geprofiteerd van de relatief sterke prijsstijgingen.

De schaarstepremies op de woningmarkt hebben jaren aanhouden. Met de omslag van de huizenprijsontwikkeling na de recessie bestaan deze in de nieuwbouw niet of nauwelijks meer.

Bij bestaande woningen zijn de potentiële overwaardes door prijsdaling afgenomen en worden recentere huiskopers geconfronteerd met een (potentiële) restschuld.

6 Conclusies en suggesties voor vervolg

In dit slothoofdstuk wordt in paragraaf 6.1 een overzicht gegeven van de factoren die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de huizenprijsontwikkeling en het uiteenlopen van prijzen en kosten. Vervolgens wordt meer beschouwend ingegaan op de sturingsmogelijkheden van de rijksoverheid (paragraaf 6.2).

Voor het vervolg van het onderzoek van de TCH wordt ingegaan op de compleetheid en kwaliteit van het bronnenmateriaal (paragraaf 6.3) en worden inhoudelijke aandachtspunten voor de expertmeetings gegeven (paragraaf 6.4).

6.1 Factoren voor huizenprijsontwikkeling, markt en overheid

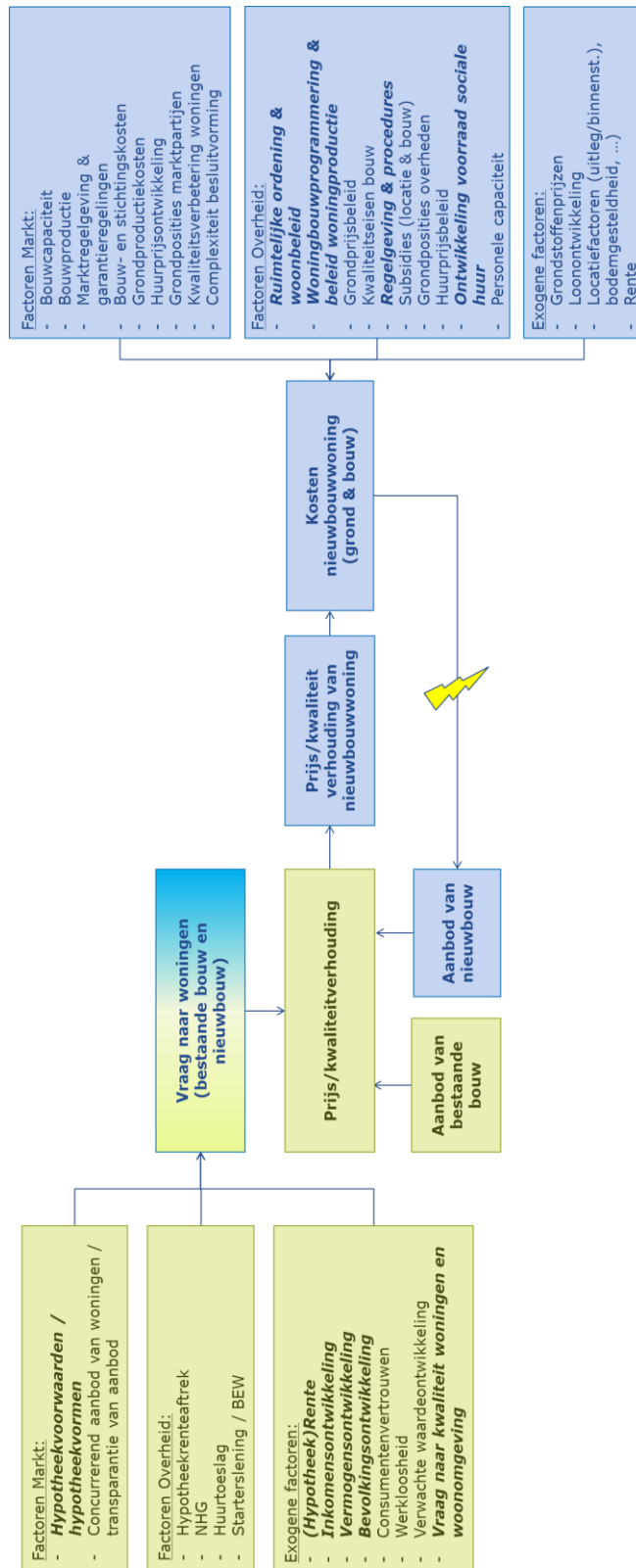
Onderstaande figuur geeft een overzicht van de factoren die van invloed zijn op de prijsontwikkeling van woningen. Aan de linkerzijde van de figuur, in het groen, de factoren die de vraag beïnvloeden. Aan de rechterzijde, in het blauw, de factoren die het aanbod beïnvloeden.

De factoren die het meest van invloed zijn op de prijsontwikkeling van woningen in de loop van de tijd zijn cursief en vet weergegeven.

Uit de grafiek is af te lezen dat de vraag en het (bestaande) aanbod van woningen de prijs/kwaliteitverhouding van woningen bepaalt, ook die in de nieuwbouwsector. Wat een woning op zal brengen op de woningmarkt wordt dus niet zozeer door de kosten van die woning bepaald, maar door de prijzen van woningen van vergelijkbare kwaliteit die al op de woningmarkt worden aangeboden.

Nieuwbouw is dan vervolgens voor leveranciers, zoals projectontwikkelaars, aantrekkelijk zo lang de totale kosten van het bouwen de te realiseren woningprijs niet overstijgen. In een haalbaarheidstoets wordt deze vergelijking gemaakt. Zo lang de toets goed uitvalt (prijs hoger dan te maken kosten), zal er – in principe – nieuwbouw plaatsvinden. Voor een deel worden de prijsontwikkelingen in de woningmarkt bepaald door exogene marktfactoren. In het ontstaan van de sterke prijsstijging in de periode 1995 – 2002 speelt de inertie van de woningmarkt (het traag reageren van het aanbod op de veranderende vraag) een belangrijke rol. Een bouwproces is eenvoudigweg een lang en traag proces als gevolg van tradities in ontwikkel- en bouwmethoden. De verandering van het aanbod loopt daardoor ten minste enige jaren achter de verandering van de vraag aan. Daardoor zal er altijd sprake zijn van fricties. De duur van het bouwproces is langer geworden door regelgeving en procedures, inspraakmogelijkheden e.d.

Figuur 6.1 Overzicht factoren in de woningmarkt en hun aangrijpingspunt



6.2 Rol markt en overheid en duiding van beïnvloedingsmogelijkheden

De markt speelt een belangrijke rol bij de huizenprijsontwikkeling, zoals de vraag van woonconsumenten naar koopwoningen onder invloed van inkomensontwikkeling en hypotheekrente, en de rol van banken, die de financieringsvoorwaarden voor hypotheekverstrekking bepalen. Ruimere kredietverlening is dan ook in landen om ons heen een factor die de huizenprijzen heeft doen stijgen.

De overheid is in zijn gelaagdheid een belangrijke speler, die op allerlei plaatsen in het speelveld van de woningmarkt de uiteindelijke woningprijs beïnvloedt. Sinds de omzetting van een centraal door de rijksoverheid geleid volkshuisvestingsstelsel in een gedecentraliseerd systeem met meer marktwerking begin jaren 1990, heeft de rijksoverheid voor de prijsontwikkeling van koopwoningen belangrijke, maar beperkte beïnvloedingsmogelijkheden.

Belangrijke, maar beperkte beïnvloeding rijksoverheid

Aan de vraagkant heeft het rijk een belangrijke invloed met het generieke instrument van de hypotheekrenteaftrek. Andere financiële instrumenten aan de vraagkant zijn de Nationale Hypotheekgarantie, overdrachtsbelasting, BEW en starterslening. Voor de doelgroepen van sociale huurwoningen is er de huurtoeslag, waardoor huishoudens eerder toegang hebben tot duurdere woningen.

Aan de aanbodzijde zijn de beïnvloedingsmogelijkheden van het rijk kleiner. Via de regelgeving kan het kwaliteitsniveau of de procesgang in de bouw worden beïnvloed. De vormgeving van de procedures, hun doorlooptijd en tussentijdse aanpassingen van procedures hebben hun effect op de voortgang van het bouwproces en de beschikbare personele capaciteit om de procedures binnen de maximale doorlooptijden af te ronden. Daarnaast heeft het rijk de woningbouw (via gemeenten) nog beperkt financieel gestimuleerd met vooral locatiesubsidies en budgetten voor stedelijke vernieuwing, en recent in 2009 en 2010 om woningbouwplannen toch haalbaar te maken (zoals bij de omzetting van koop naar huur).

De verdere uitvoering van de het woonbeleid en woningbouwopgave is aan lagere overheden, corporaties en private marktpartijen. Het rijk geeft globale kaders mee aan lagere overheden op het gebied van het woonbeleid en de ruimtelijke ordening. De provincies geven hieraan een nadere invulling aan met kaders voor woningbouwlocaties, naar aantal en type en door de woningbouwprogrammering, waarin het aantal en type te realiseren woningen op bouwlocaties worden aangeduid.

De beperkte mogelijkheden voor bijsturing aan de aanbodkant laten zich illustreren aan de hand van de reactie van het rijksbeleid op de hoge woningprijsstijgingen in de jaren 1995 – 2002.

Hoge woningprijsstijgingen en rijksbeleid

De ruimtelijke kaderstelling met de Nota VINEX (1992) stelde restrictief ruimtelijk beleid voor de woningbouw voor om het landschap zoveel mogelijk open te houden. Met dit beleid werden veel gemeenten beperkt in hun bouw mogelijkheden en kon de woningbouw op een kleiner aantal grote bouwlocaties bij de steden worden geconcentreerd en kwam er ook druk op de stedelijke woningmarkt om binnenstedelijk meer woningen te kunnen bouwen. Deze twee typen VINEX-bouwlocaties hadden gemiddeld hogere grondproductiekosten dan andere locaties buiten de VINEX-bouwgemeenten. Door de vergroting van de schaarste door dit restrictieve beleid zouden de woning/grondprijzen kunnen stijgen en konden daarmee de hogere kosten van de bouwlocaties deels worden afgedekt, naast de rijksbijdragen volgens het BLS (Besluit Locatiegebonden subsidies, die maar 50% van de vooraf berekende tekorten op VINEX-grondexploitaties beoogden te dekken).

Het restrictieve ruimtelijke beleid zorgde door aanbodvertragende factoren in combinatie met de onvoorziene vraagexplosie voor sterke woningprijsstijgingen. Deze waren veel hoger dan verwacht en benodigd voor sluitende grondexploitaties.

De rijksoverheid heeft betrekkelijk laat gereageerd op de prijsontwikkelingen in de periode 1995 - 2002. De inhoudelijk reacties op de hoge huizenprijsstijgingen waren er en die hebben ook tot beleidsverandering bij de rijksoverheid geleid.

Na de prijsstijgingen in 1995 - 1997 werd kritiek geuit op de woningbouw: de kwaliteit bleef achter bij de snelle prijsstijgingen. De zogenaamde kwaliteitsdiscussie van VINEX kwam op gang.

Vanuit het parlement werd het NMA om een analyse gevraagd. Er werd gevraagd te onderzoeken in hoeverre de marktwerking te wensen overliet op Haagse VINEX-uitleglocaties, en of projectontwikkelaars de prijzen daar niet ten gunste van zichzelf opdreven. De minister van Economische Zaken rapporteerde in 1999 aan de Tweede Kamer dat het risico van mededingingsbeperkingen op VINEX-locaties als beperkt werd gezien. De nieuwbouw concurreerde met de bestaande voorraad en met nieuwe locaties rondom VINEX-locaties en er waren ook verschillende ontwikkelaars op dezelfde locaties actief, die bij stijgende prijzen meer belang hadden om hun eigen woningbouw snel op de markt te brengen dan onderling prijsafspraken te maken (RIGO, 2000).

In 1999 kwam het CPB met een onderzoeksrapport over de werking van de markt voor nieuwbouwwoningen "woningmarkt tussen overheid en markt". Dat onderzoek was mede in opdracht het ministerie van Economische Zaken (directie Marktwerking) verricht. CPB constateerde dat bij de toegenomen vraag het restrictief ruimtelijk beleid voor schaarste zorgde en daarmee schaarstepremies veroorzaakte voor aanbieders op de woningmarkt. Deze maatschappelijke nadelen moesten volgens CPB worden afgewogen tegen de baten van het restrictief beleid, de maatschappelijke waarden van het meer behouden van de open ruimte. Daarna volgende nog andere onderzoeken naar de materie in opdracht van het ministerie van VROM (OTB en RIGO, 2000). Daarin werden diverse markt- en overheidsfactoren genoemd voor de stijgingen van woningprijzen in de nieuwbouw en de bouwgrondprijzen. Ook werd uiteengezet hoe partijen in de bouwkolom trachtten meer te profiteren van de schaarstepremie op de nieuwbouwmarkt. RPB (2006b) deed onderzoek naar de invloed van de ruimtelijke ordening op de woningprijsontwikkeling in opdracht van het ministerie van Financiën met de vraag of het mogelijk was de huizenprijsstijgingen te normaliseren met een minder restrictief ruimtelijk beleid.

Een beleidsantwoord op de hoge prijsstijgingen bij projectmatige woningbouw zonder veel kwaliteitstoename was de bevordering van particulier opdrachtgeverschap (PO). Dat paste in het beleid voor meer keuzemogelijkheden en zeggenschap van de zich emanciperende woonconsumenten. PO biedt de mogelijkheid dat de eigenaar bewoner zelf de ontwikkelingswinst, die de ontwikkelaar anders zou maken, kan behouden voor meer woningkwaliteit of dezelfde kwaliteit kan realiseren tegen een lagere prijs. De Tweede Kamer nam in 1998 een motie aan om te komen tot 30% particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw.

Dit streven is met de Nota mensen wensen wonen van 2000 in het woonbeleid van het rijk opgenomen. De kwaliteit van VINEX-uitleglocaties moest worden verhoogd door lagere dichtheden voor meer half- en vrijstaande woningen, groen en particulier opdrachtgeverschap (dat vooral ook vroeg om meer vrijstaande huizen). Aanvullend werd beleid geformuleerd voor een forse verhoging van de verkoop van sociale huurwoningen.

Voor de uitvoering van het beleid waren gemeenten en ook corporaties (verkoop sociale huurwoningen) primair verantwoordelijk. De beleidsresultaten waren, vergeleken met de

doelstelling, beperkt, met name omdat partijen op lokaal niveau andere afwegingen maakten en prioriteiten stelden. De rijksoverheid heeft daar verder weinig aan gedaan.

Gemeenten gaven meer aandacht aan de realisatie van ruimtelijke kwaliteit, maar vulden dit op eigen manier in. Op lokaal niveau leidde de discussie over kwaliteit en geld vaak tot vertragingen in plaats van versnelling. Met residueel grondprijnsbeleid werd meer van de schaarstepremie op de koopmarkt bij gronduitgifte aan ontwikkelaars naar de gemeentelijk grondexploitaties gehaald (vanaf 1998 -1999), maar een deel van die extra opbrengsten werd voor kwaliteitsverhoging van de woonomgeving ingezet en het andere deel werd als winst afgedragen aan de algemene middelen.

De terugval in woningprijsstijgingen en de afname van de woningproductie in 2003 - 2007 verlegden de beleidsaandacht van het rijk voor hoge woningprijzen en kwaliteit van de woning en woonomgeving, naar knelpunten bij de woningbouw als gevolg van regelgeving en procedures en besluitvorming bij lagere overheden.

6.3 Eindbeeld compleetheid en kwaliteit bronmateriaal

Zoals reeds in de bronnenverkenning is aangegeven, zijn enkele aspecten van de woningmarkt niet of in onvoldoende mate gedekt door wetenschappelijke bronnen. Een van die aspecten is de vergelijking met de omringende landen. Er is weliswaar een aantal bronnen dat op deelaspecten een vergelijking maakt, maar wegens het sterke heterogene karakter van de woningmarkt is het niet goed mogelijk om daar sluitende conclusies aan te verbinden. Dat geldt met name voor het feitelijke niveau van kwaliteit en prijs van woningen.

Datzelfde geldt voor de mate waarin kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn over de kosten en prijzen in de grondexploitatie en de bouwexploitatie. Ook hiervoor geldt dat door de slechte onderlinge vergelijkbaarheid van woningtypes en de sterke locatie specifieke eigenschappen cijfermatige vergelijkingen niet goed mogelijk zijn.

De prijsontwikkeling is wel bekend, maar veel minder weten we van de kwaliteitsontwikkeling van woningen en het effect daarvan op de woningprijs.

Door middel van casestudies worden in de literatuur een aantal van deze kennislacunes getracht om een deel van deze kennislacunes op te vullen, maar een algemeen beeld van de woningmarkt is daaruit moeilijk te vormen. OTB kwam ook tot eenzelfde conclusie met betrekking tot het monitoren van grondprijzen. Feitelijk is momenteel niet langer sprake van 'de grondprijz', vanwege ondoorzichtigheid van de markt.

Over de aard, omvang en ontwikkelingen in de commerciële huursector is nauwelijks informatie te vinden in bestaande bronnen.

Het onderwerp 'schaarstepremie' en de omvang van deze schaarstepremie en de partijen aan wie deze schaarstepremie is toegefallen, komt in de beschikbare bronnen niet of nauwelijks aan de orde. Een indruk van deze omvang is alleen 'afpellend' te verkrijgen: welke delen van het verschil tussen woningprijs en kosten voor de woning kunnen wél verklaard worden, en wat blijft er dan over? Na afronding van de verdiepingsonderzoeken, waarin een nadere duiding hiervan plaats moet vinden, lijkt dit een interessant thema voor de expertmeetings.

Onderzoeksagenda

Het PBL (2012a) heeft enkele suggesties gedaan voor meer onderzoek. Meer aandacht zou besteed kunnen worden aan:

- a) Particuliere en institutionele huurmarkt.
- b) Gedragsresponsen van vragers en aanbieders op de woningmarkt.
- c) Effecten van hervormingen aan de aanbodzijde van de markt.
- d) Transitiepaden naar een stabielere woningmarktsysteem.

Voor de rijksoverheid is de hoofdvraag welke sturing nodig is in tijden van prijsstijgingen en prijsdalingen. Momenteel lijkt bijsturing nodig om een te drastische daling van de markt op te vangen. In tijden van prijsstijging is verruiming van aanbod en mogelijk ook tempering van de vraag aan de orde. De onderzoeksvraag hierbij is wat de effectieve instrumenten zijn om de markt bij te sturen. Gegeven hierbij is dat de woningmarkt sterk gedecentraliseerd en gefragmenteerd is.

De vraag kan gesteld worden of in de huidige woninginformatie en prijsontwikkeling de kwaliteitsontwikkeling voldoende in beeld is. Bij inadequate kwaliteitscorrectie kan het beeld van de prijsontwikkeling overtrokken zijn. In veel literatuur is te weinig aandacht voor (de effecten van) investeringen in de woningvoorraad, zowel in de bestaande voorraad als in de vernieuwing ervan.

6.4 Aandachtspunten voor verder onderzoek

In deze paragraaf worden op basis van de onderzoeksbevindingen en ontbrekende informatie een aantal suggesties gedaan voor topics die in expertmeetings besproken zouden kunnen worden door de TCH. De topics zijn geformuleerd in vragende zin.

Voordelen en nadelen hoge huizenprijsstijgingen

De vraag kan gesteld worden welke voor- en nadelen overmatige huizenprijsstijgingen hebben.

Kortstondige en hoge prijsstijgingen van woningen die vervolgens ook weer snel omslaan in prijsdalingen, destabiliseren de woningmarkt en de woningbouw. Maar prijsstijgingen bieden wel de ruimte om de woningkwaliteit en woningproductie op te voeren of tenminste op peil te houden.

Belangrijk lijkt het waar de hogere prijs neerslaat. Als de woningmarkt onvoldoende dynamisch is om de hogere prijzen te vertalen in voordelen voor gebruikers en ontwikkelaars, schiet deze zijn doel voorbij. Vernieuwing en kwaliteitsverbetering hebben klanten nodig, ook in de woningvoorraad. Dat kan niet zonder bekostiging. Prijsstijgingen bieden de ruimte voor kwaliteitsverbetering. De kwaliteitsontwikkeling is een onderbelicht thema in de woningmarkt en woningbouwmarkt.

Deze vraag naar de voor- en nadelen heeft betrekking op de woningmarkt zelf, en bijvoorbeeld beschouwt bijvoorbeeld effecten van de prijsstijgingen op de overheidsfinanciën (BTW, hypotheekrenteaftrek e.d.). Maar de vraag kan ook breder worden gesteld in macro-economisch en maatschappelijk opzicht.

Schaarstepremie prikkelt weinig tot meer woningbouw of verkoop van sociale huurwoningen

Een vraag is waarom de schaarstepremie in 1995 – 2007 zo weinig heeft geprikkeld tot meer nieuwbouw bij gemeenten, projectontwikkelaars en corporaties.

Een vraagpunt daarbij is het effect van de residuele grondprijsbepaling. Hierdoor roomden gemeenten een flink deel van de schaarstepremie voor woningen af. Dit kan de animo van ontwikkelaars om zo mogelijk de productie op te voeren hebben getemperd. Een hogere productie vergroot de afzetrisico's die moeten worden afgewogen tegen de verkleinde winstmarges.

Voor gemeenten was er ook nog de prikkel van een paar duizend euro rijkssubsidie per woning, die werd uitbetaald per opgeleverde woning.

Corporaties werden ook weinig gestimuleerd tot meer verkoop voor huurwoningen uit de voorraad. Wat waren daarvoor de redenen en welke rol speelde de gemeente daarbij?

Onderzoek: beperkingen in overheidsfactoren en actoren

Er is veel onderzoek gedaan naar de huizenprijsontwikkeling. Vooral in statistische analyses is er weinig aandacht voor de rol van overheidsfactoren. Hoe komt dat en hoe is hier verbetering in te brengen?

Aan actoren en verandering in het gedrag van actoren op de woning(bouw)markt wordt weinig aandacht besteed in de literatuur. Wat zijn hier de redenen voor? En wat zijn vooral relevante veranderingen geweest in het licht van de woningprijsontwikkeling?

Waarom zijn er zo weinig reacties geweest van actoren op de hoge huisprijsstijgingen?

Waarom was er wel voldoende ruimte/bouwgrond voor kantoren en bedrijventerreinen in het ruimtelijk beleid en alleen voor wonen restrictief beleid? Wat was de rol van het rijk, provincie en gemeente hierbij?

Beleidsaandacht voor kwaliteit, particulier opdrachtgeverschap en verkoop sociale huurwoningen

Door decentralisatie zijn lokale partijen, gemeenten en corporaties verantwoordelijk voor uitvoering van rijksbeleid. Bij regio's met grote druk op de woningmarkt was er weinig beleidsaandacht voor de relatie tussen prijsontwikkeling en kwaliteitsontwikkeling, bleef de VINEX-woningbouw aanzienlijk achter en werd er weinig aan verkoop van sociale woningbouw gedaan. Burgers kregen zelf nauwelijks toegang tot de markt voor woningbouwgrond (particulier opdrachtgeverschap). Hebben de lokale partijen hun verantwoordelijkheid voldoende genomen?

Het rijk heeft op de voortgang en kwaliteit van de woningbouw meer proberen bij te sturen. Waarom is dat bij de verkoop van sociale huurwoningen en particulier opdrachtgeverschap (PO) niet zo veel gebeurd. De rijksdoeleinden uit 2000 voor PO en verkoop van sociale huurwoningen zijn maar voor een klein deel bereikt. Via verkoop van sociale huurwoningen had het aanbod van koopwoningen meer kunnen worden vergroot en had ook de problematiek van goedkope scheefheid en mindere doorstroming aangepakt kunnen worden opgelost. Met meer opbrengsten uit verkoop hadden andere woonopgaven kunnen worden gefinancierd, zoals de stedelijke vernieuwing.

Het afwijkende aandeel sociale huurwoningen is bijzonder en was ook aanleiding voor Europese bemoeienis. Verkleining van dit aandeel brengt de woningvoorraad meer in lijn met andere landen. Is daar in de huidige woningmarkt nu voldoende aanleiding voor? Wat zijn de voor- en nadelen van meer verkoop van sociale huurwoningen?

Gevolgen nieuwe regelgeving voor het wonen

Nieuwe regelgeving (milieu en cultuur) is via de WRO-bestemmingsplannen ingevoerd. Zijn voor de implementatie via de RO de effecten van de regelgeving verkend op de woningbouw (voortgang) en financiën (gevolgen grondexploitatie)?

Kans op een nieuwe hausse op de woningmarkt

Wat is de kans op herhaling van hoge huizenprijsstijgingen in de toekomst? Als er per saldo negatieve effecten zijn? Hoe, met welke maatregelen, en door wie zijn de prijsstijgingen dan af te remmen?

Hoe schuld beperken en markt stimuleren?

De prijsdaling op de Nederlandse woningmarkt lijkt door te zetten. Een reële daling van inmiddels meer dan 20% is fors. Vooral bij recente kopers nemen hierdoor de risico's van restschulden toe. De dynamiek in de woningmarkt is sterk teruggelopen. De nieuwbouwmkt raakt in het slop, waarbij de afhankelijkheid van gemeenten en sociale verhuurders van de ontwikkelingen op de koopmarkt ook zwaar gaat wegen. Het stelt de rijksoverheid op de proef. Hoe is het beperken van de schuldenlast en het stimuleren van de woningmarkt en woningbouwmarkt te combineren?

Een vraag is of de afwijkende positie van Nederland, met de hoogste hypotheekschuld van de EU-landen, in de komende jaren een probleem zal vormen. Aannemelijk is dat bij herstel van de dynamiek de schuld blijft doorgroeien, zelfs bij minder aflossingsvrij lenen. Zijn er dan nog steeds voldoende aanbieders van hypotheekleningen te vinden?

Suggesties voor verder onderzoek

Uit de uitgevoerde meta-analyse en het onderhavige verdiepende onderzoek is gebleken dat er vrij weinig structurele data beschikbaar zijn over het feitelijke kwaliteitsniveau van de woningvoorraad (zowel nieuwbouw als bestaand) en de relatie tussen dit kwaliteitsniveau, de bouwkosten, de grondkosten en de woningprijzen. Door ontbrekende informatie is een vergelijking tussen koop en huurwoningen momenteel evenmin mogelijk. Dit maakt de woningmarkt en de woningbouwmarkt ondoorzichtig. Meer informatie over prijs en kwaliteit is de enige manier om hierin vooruitgang te boeken.

Om kennisleemten op te lossen, kan in de toekomst gekeken worden naar de volgende ontbrekende informatie:

- In de Nederlandse bouwpraktijk ontbreekt het aan systematisch onderzoek naar de aangeboden kwaliteit in woningbouwplannen. Niet alleen worden gegevens over bouwplannen überhaupt niet structureel landelijk verzameld, maar ook wordt van de bouwproductie de kwaliteit (welke woningen, in welke grootte en welke kwalitatieve kenmerken, waaronder de kavelgrootte) niet in kaart gebracht. Het (vanaf heden) beter vastleggen van de kwaliteit van woningen (in de nieuwbouwproductie én van de bestaande voorraad) is een mogelijkheid. Het opzetten van een systematiek hiervoor zou een eerste stap in de goede richting zijn. Hierbij is mogelijk aan te sluiten bij de Monitor Nieuwe Woningen, www.niki.nl (nieuwe koopwoningen) en www.watkostdebouwvaneenhuurwoning.nl (nieuwbouw sociale huur). Dit moet dan in verband te brengen zijn met de grond- en bouwkosten van de nieuwe woningen en de verkoopprijzen van de bestaande voorraad.
- Hierbij zou ook aandacht gewenst zijn voor de bouw- en grondkosten bij particulier opdrachtgeverschap, zowel bij de echte eigenbouw als bij cataloguswoningen. Woonconsumenten zijn momenteel niet goed in staat om de voor- en nadelen van deze vorm van bouwen te vergelijken met de projectmatige bouw, gerelateerd aan de prijzen ervan. De grondprijsggegevens van het Kadaster kunnen hiervoor het vertrekpunt vormen.
- De analyse van de bouwkosten van projecten worden vaak gedaan op basis van aanneemsommen (inschrijfbegrotingen) of een eerdere raming. Deze ramingen worden vaak

in een vroeg stadium gemaakt en vormen niet meer dan een indicatie van de werkelijk gerealiseerde bouwsommen. Het zou beter zijn analyses te verrichten op begrotingen na realisatie en daar, indien beschikbaar, in ook het gerealiseerde meer- en minderwerk te verrekenen. Van het bouwproject moeten dan ook de kwaliteit van de gerealiseerde woningen worden gedocumenteerd. Door systematisch deze informatie te vergaren kan in de loop van de tijd een betere analyse gemaakt worden van de kwaliteitsontwikkeling van de nieuwbouwproductie in relatie tot bouwkosten én in relatie tot woningprijzen.

- Eveneens is gebleken dat verschillende gegevensbestanden verschillende definities hanteren voor gelijke begrippen. Zo zijn de 'bouwkosten' volgens het ene bestand niet op dezelfde wijze opgebouwd als die in een ander bestand. Meer uniformering of op zijn minst een goede omschrijving van de gehanteerde begrippen, verbetert de vergelijkbaarheid van data aanmerkelijk. Voor woningprijzen geldt deze spraakverwarring evenzeer (bijvoorbeeld soms exclusief afkoop erfpacht, c.q. grondprijs).
- Voor de bouwkosten zou, naast de in dit verdiepingsonderzoek gehanteerde benaderingswijze op basis van referentiewoningen, ook een analyse uitgevoerd kunnen worden op basis van meerdere casussen (werkelijke projecten). Of dan ook een langjarige vergelijking gemaakt kan worden is niet zeker, omdat gedetailleerde documentatie over bouwplannen uit 1990 beperkt beschikbaar is. In elk geval zou voor meer recente plannen een analyse gemaakt kunnen worden van de relatie tussen gerealiseerde woningprijzen bij verkoop (V.O.N.-prijzen) en de bouwkosten. Zulke analyses zullen bewerkelijk zijn, maar kunnen het inzicht in de ontwikkeling van kwaliteit en kosten van het bouwen vergroten.
- Voor betere kwaliteitsindicaties van de nieuwe woonomgeving (kwaliteit openbare ruimte, kavelgrootte e.d.) en ontwikkeling van grondproductiekosten en grondexploitatie resultaten kan een periodiek representatief steekproefonderzoek op basis van grondexploitaties worden uitgevoerd.

7 Bronnenoverzicht

7.1 Literatuurlijst

- ABF Research, 2008. Bouwen voor de schuifpuzzel. Delft: ABF
- Barker, K., 2004. Review of Housing Supply. London: HM Treasury
- Barr, N., 1998. The economics of the welfare state. Oxford: Oxford University Press
- Boelhouwer, P. en Vries, de, P., 2004. Lange termijnevenwicht op de koopwoningmarkt. Delft: TU Delft
- Boelhouwer, P. en Haffner, M.E.A., 2002. Subjectsubsidiëring in de huursector onder de loep. DGVH/NETHUR Partnership 16. NETHUR
- Bostic, R.W., Longehofer, S.D. en Redfearn, C., 2006. Land leverage: decomposing home price dynamics. In: American Economic Review, juni 2006
- Bouwfonds Real Estate Investment Management, 2012. Woningmarkten in perspectief. Hoevelaken: Bouwfonds
- Bouwfonds Ontwikkeling, 2011. Woningmarkten Frankrijk, Duitsland en Nederland. Hoevelaken: Bouwfonds
- Brand, van den, J.A.M., Gelder, van, E.M. en Sandick, van, H.W., 2010. Handreiking grondexploitatiewet. Inclusief omgevingsvergunning en Crisis- en Herstelwet. Den Haag: SDU
- Brink Groep, 2012. Investeringskostenwijzer woningbouw. Editie 2012/2013. Leidschendam: Brink Groep
- Brounen, D. en Huij, J.J., 2004. De woningmarkt bestaat niet. In: ESB 19 maart 2004
- Brounen, D., Neuteboom, P., en Xu, J., 2008. Countryside living - pricing preferences perfectly. Tilburg: Universiteit Tilburg
- Brounen, D., Neuteboom, P., 2009. Starters in de knel, of gewoon business als usual? Rotterdam,
- Caldera Sánchez, A. en Johansson, A, 2011. The price responsiveness of housing supply in OECD countries. OECD Working Papers No. 837, 2011.
- CBS, 2012a. Dynamiek op de woningmarkt. Den Haag: CBS
- CBS, 2012b. Bouwkosten nieuwbouwwoningen. Den Haag: CBS
- Cho, M., 1996. House price dynamics: a survey of theoretical and empirical issues. In: Journal of Housing Research 7 (2), pp. 145-172
- CPB, 1999a. De grondmarkt. Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid. Den Haag: CPB
- CPB, 1999b. Woningbouw, tussen markt en overheid. Den Haag: CPB
- CPB, 2005. Welke factoren bepalen de ontwikkeling van de huizenprijs in Nederland? Den Haag: CPB

- CPB, 2006a. Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning. Den Haag: CPB
- CPB, 2006b. Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning. Den Haag: CPB
- CPB, 2007. Effecten maatregelen fiscale behandeling eigen woning. Den Haag: CPB
- CPB, 2008. Is de huizenprijs in Nederland overgewaardeerd? Den Haag: CPB
- CPB, 2010a. Stad en land. Den Haag: De Swart
- CPB, 2010b. Hervorming van het Nederlandse woonbeleid. Den Haag: CPB
- CPB, 2012. Risicorapportage Financiële markten, Den Haag: CPB
- Coelo, 2012. Woonlastenmonitor 2012. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Companen, 2012. Koopstarters op de woningmarkt. Arnhem: Companen
- Deloitte, 2010. Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Utrecht: Deloitte
- Deloitte, 2011. Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven – update 2011. Utrecht: Deloitte
- Dijkstra, M. en Schinkel, M.P., 2012. Hollands hoge hypotheekrentes. In: ESB, oktober 2012, p. 594-597
- DiPasquale, D. en Wheaton, W.C., 1996. Urban Economics and Real Estate Markets. New Jersey: Prentice Hall
- DLG, 2011. Grondprijsmonitor 2010. Recente ontwikkelingen in de agrarische grondmarkt. Utrecht: DLG
- DNB/AFM, 2009. Risico's op de hypotheekmarkt voor huishoudens en hypotheekverstrekkers. Amsterdam: DNB
- DNB, 2000. Het bancaire hypotheekbedrijf onder de loep. Amsterdam: DNB
- DNB, 2011, Housing bubbles, the leverage cycle and the role of central banking, Occasional Studies Vol.9/No.5
- DNB, 2012. Household survey 2011. Amsterdam: DNB
- Doling, J.F., 1997. Comparative housing policy: Government and housing in advanced industrialized countries. Londen: MacMillan
- Ecorys, 2005. Effecten beperking fiscale aftrek hypotheekrente. Rotterdam: Ecorys
- Ecorys, 2006. De prijs van kwaliteit. Handreiking voor gemeentelijk grondprijsbeleid bij woningbouw. Rotterdam: Ecorys
- Ecorys, 2010. Noodzakelijkheid van grondkostensubsidies. Rotterdam: Ecorys
- EIB, 2009. Verkenning effecten stimuleringsmaatregelen rond de woningbouw. Amsterdam: EIB

- EIB, 2010. Beleidsvarianten beperking hypotheekrenteaftrek en liberalisatie huursector. Amsterdam: EIB
- EIB, 2011a. Kostenmodel omgevingsrecht. Besparen met maatregelen. Amsterdam: EIB
- EIB, 2011b. Succesvol binnenstedelijk bouwen. Een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen. Amsterdam: EIB
- EIB, 2011c. Actuele situatie in de bouw. Amsterdam: EIB
- EIB, 2011d. Bouwen voor kwaliteit. Amsterdam: EIB
- EIB, 2012a. Evaluatie stimuleringspakket woningbouw. Amsterdam: EIB
- EIB, 2012b. Stedelijke ontwikkeling en infrastructuur. Dilemma's in Nederland en lessen uit het buitenland. Amsterdam: EIB
- Eichholtz, P., 1997. A long run house price index: the Herengracht index, 1628-1973. In: Real Estate Economics, 1997, p. 175-192
- Eichholtz, P. en Lindenthal, T., 2008. Behoeftes en belemmeringen in de woningbouw: een lange termijn perspectief. In: Koninklijke Vereniging voor Staatshuishoudkunde, Agenda voor de woningmarkt - preadviezen
- Elsinga, M. en Conijn, J., 2001. Woonuitgaven en woonkosten van huishoudens. Delft: TU Delft
- Francke, M.K., Kuijl, T. en Kramer, B., 2009. Betrouwbaarheid huizenprijsindices. In: Real Estate Research Quarterly, september 2009
- Friggit, J., 2010. Le prix des logements sur le long terme. CGEDD
- FNAIM, 2012. Marché immobilier acien & conjuncture bilan 2011 & perspectives 2012
- Glaeser, E.L. en J. Gourko, 2003. The impact of building restrictions on housing affordability. In: Economic Policy Review, juni 2003
- Groot, de, H.L.F., 2011. Determination of land rents, a simple approach. Amsterdam: Vrij Universiteit
- Hendriks, A., 1957. De prijsvorming in het bouwbedrijf.
- Himmelberg, C., Mayer, C. en Sinai, T., 2005. Assessing high house prices: bubbles, fundamentals and misperceptions. In: Journal of Economic Perspectives, 2005.
- IBO Verstedelijking, 2006. Maatschappelijke kosten en baten. Den Haag
- IMF, 2008. World Economic Outlook, Chapter 3. The Changing Housing Cycle and the Implications for Monetary Policy.
- Keers, G., R. de Wildt, 2001. De taart op tafel, hausse in grond- en woningprijzen. In: Building Business 2001
- Korthals Altes, W.K., 2005. De Nederlandse planningsdoctrine in het fin de siècle: voorbereiding en doorwerking van de vierde nota ruimtelijke ordening (extra). Phd Universiteit van Amsterdam.

Ministerie van BZK, 1999. Rapportage woningbehoefteonderzoek 1998. Den Haag: Ministerie van BZK

Ministerie van BZK, 2000. Nota mensen wensen wonen. Den Haag: Ministerie van BZK

Ministerie van BZK, 2004. Evaluatie BEW. Den Haag: Ministerie van BZK

Ministerie van BZK, 2010. Het Wonen overwogen. Den Haag: Ministerie van BZK

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011. Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2011. Den Haag: Ministerie van BZK

Ministerie van VROM, 2001. Rijksnota Grondbeleid. Op grond van nieuw beleid. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM, 2003. Gescheiden markten? De ontwikkelingen op de huur- en koopwoningmarkt. Den Haag: Ministerie van VROM.

NVB, 2000, Huizenkopers in profiel. Voorburg: NVB

NVB, 2012. Thermometer koopwoningen. Voorburg: NVB

Nederlands Normalisatie-instituut, 2007. NEN 2580: Oppervlakten en inhoud van gebouwen – Termen, definities en bepalingmethoden. Delft: NNI

Nederlands Normalisatie-instituut, 1979. NEN 2631: Investeringskosten van gebouwen. Delft: NNI

Nederlands Normalisatie-instituut, 2002. NEN 2634: Termen, definities en regels voor het overdragen van gegevens over kosten- en kwaliteitsaspecten voor bouwprojecten. Delft: NNI

NEPROM, 2000. Marktanalyse mismatch VINEX – kwaliteit als leitmotief. Voorburg: Neprom

Nyfer, 2005. Risico's op de Nederlandse huizen- en hypotheekmarkt in 2005-2010. Breukelen: Nyfer

OECD, 2000. Economic Outlook 2000, chapter 6: House prices and economic activity. Parijs: OECD

OECD, 2004. Economic survey of the Netherlands 2004; Chapter 2 Housing policies. Parijs: OECD

OECD, 2008. Working Paper 08/211 House Price Developments in Europe: A Comparison Paul Hilbers, Alexander W. Hoffmaister, Angana Banerji, and Haiyan Shi

OTB, 2000. Prijsontwikkeling van bestaande en nieuwe koopwoningen. Delft: TU Delft

OTB, 2003-2009. Knelpuntenmonitor woningproductie. Delft: TU Delft

OTB/RIGO, 2005. Prijskolom Nieuwbouwwoningen. Eindrapport. Delft: TU Delft

OTB, 2005. Gronduitgifteprijzen op uitleglocaties. Casestudies voor het onderzoek 'Prijskolom nieuwbouwwoningen'. Delft: TU Delft.

OTB, 2006. Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling. Een analyse van overwegingen binnen praktijkprojecten in het perspectief van de Grondexploitatiewet. Delft: TU Delft

- OTB, 2010. Economische crisis, woningmarkt en beleidsinterventies; een internationale vergelijking. Delft: TU Delft
- OTB, 2011a, Crisis en Woningmarkt, Delft: TU Delft
- OTB, 2011b. Consequenties van de voorgenomen aanscherping van de hypotheekverstrekking voor het functioneren van de woningmarkt. Delft: TU Delft
- PBL, 2008. Doorstroming op de woningmarkt. Van huur naar koop. Rotterdam: NAI
- PBL, 2011a. Houdini: een systeemodynamische modellering van regionale woningmarkten. Den Haag: PBL
- PBL, 2011b. Financiering van gebiedsontwikkeling. Een empirische analyse van grondexploitaties. Den Haag: PBL
- PBL, 2012a. Woningprijzen: bepalende factoren en actoren. Een overzicht van bevindingen uit studies van het PBL. Den Haag: PBL
- PBL, 2012b. Grootschalige of kleinschalige verstedelijking? Een institutionele analyse van de totstandkoming van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en Noord-Rijn-Westfalen. Den Haag: PBL
- Priemus, H., 2000. Mogelijkheden en grenzen van marktwerking in de volkshuisvesting. DGVH/NETHUR Partnership 9. NETHUR.
- Rekenkamercommissie Houten, 2006. Grondprijnsbeleid gemeente Houten. Houten: Gemeente Houten
- RICS, 2002-2012, European Housing Review.
- RIGO, 1992. Investeringskosten nieuwe woningbouwlocaties overige stadsgewesten, 1995-2015. Amsterdam: RIGO
- RIGO, 1993. BLS-normering basiskosten en opbrengsten. Amsterdam: RIGO
- RIGO, 1994. Referentieplan VINEX. Basiskosten en opbrengsten. Amsterdam: RIGO
- RIGO, 1999. De kwaliteit van VINEX-uitleglocaties - De kikkers op het Berlagehof. Amsterdam: RIGO
- RIGO, 2000. De praktijk van grond- en bouwpreizen. Amsterdam: RIGO
- RIGO, 2003. Transparantie grondpreizen koopwoningen. Amsterdam: RIGO
- RIGO, 2005a. Prijskolom woningbouw. Cases binnenstedelijke locaties. Delft: TU Delft
- RIGO/OTB, 2005b. Marktimperfecties. Amsterdam: RIGO
- RIGO/OTB, 2006. Evaluatie verstedelijking VINEX. Amsterdam: RIGO
- RIGO, 2008. Kostenkengetallen woningbouwlocaties en bedrijventerreinen. Amsterdam: RIGO
- RIGO, 2009a. Gemeentelijk grondprijnsbeleid in recessietijd. Amsterdam: RIGO
- RIGO, 2009b. Particulier opdrachtgeverschap: kansen voor gemeenten. Amsterdam: RIGO

- RIGO, 2010a. Evaluatie woningbouwafspraken 2005 – 2009. Amsterdam: RIGO
- RIGO, 2010b. Woningmarkt in goede en slechte tijden. Amsterdam: RIGO
- RIGO, 2010c. Particulier opdrachtgeverschap: markt voor bouwers. Amsterdam: RIGO
- RIGO, 2011a. Kostenverdeling nieuwbouwpoging en stedelijke vernieuwing. Amsterdam: RIGO
- RIGO, 2011b. Demografie en eigenwoningbezit – een verkennende studie. Amsterdam: RIGO
- RIGO, 2011c. Onrendabele nieuwbouw – investeren in de sociale huursector. Amsterdam: RIGO
- RPB, 2005. De markt doorgrond, een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland. Rotterdam: NAI Uitgevers
- RPB, 2006a. De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs. Rotterdam: NAI Uitgevers
- RPB, 2006b. Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid. Rotterdam: NAI Uitgevers
- RPB, 2006c. Woningproductie ten tijde van Vinex. Rotterdam: NAI Uitgevers
- RPB, 2007. De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren. Rotterdam: NAI Uitgevers
- Schilder, F. en Conijn, J., 2011. Restschuld in Nederland: omvang en consequenties. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate
- SCP, 2006. Uitgerekend wonen, een model voor de vraag van huishoudens naar wonen en de gevolgen van beleidswijzigingen, Den Haag
- SEO, 1980. Onderzoek naar het gemeentelijk grondprijnsbeleid. Een analyse van de kosten en de hiermee samenhangende organisatorische en procedurele aspecten, die van invloed zijn op de totstandkoming van de grondprijs. Amsterdam: SEO.
- SEO, 1985. De risico's voor gemeenten op de markt voor bouwrijpe grond, Amsterdam: SEO.
- SEO, 1987. Evaluatie locatiesubsidie fase 3, in opdracht van het Ministerie van VROM
- Stichting Bureau Documentatie Bouwwezen, 2012. BDB-index. Arnhem: Bureau Documentatie Bouwwezen
- Taskforce Woningbouwproductie, 2002. Achterblijvende woningbouwproductie: problematiek en maatregelen, Den Haag
- VNG, 2001. Convenant Gemeentelijk Grondprijnsbeleid. Convenant gemeentelijk grond(prijs)beleid bij gronduitgifte aan marktpartijen in relatie tot woningbouw kwaliteit. Den Haag: VNG
- Vlek, P., 2009. Investeren in vastgoed, grond en gebieden. Vlaardingen: Management Producties.
- Vries, de, P., 2010. Measuring and explaining house price developments. Delft: TU Delft
- Wit, de, P., 2007. Knelpunten bij de woningbouw, Amsterdam
- Wolting, B, Bregman, A en Pool, M., 2012. PPS en gebiedsontwikkeling. SDU: Den Haag

7.2 Lijst van geraadpleegde databestanden

CBS Statline (www.cbs.nl), geraadpleegd juni – september 2012

Citavista (WoOn-onderzoek) (www.datawonen.nl), geraadpleegd juni – september 2012

CFV (www.cfv.nl), Corporaties in Perspectief, geraadpleegd juni – september 2012

Eurostat (www.ec.europa.eu/eurostat), geraadpleegd juni – september 2012

Funda (www.funda.nl), geraadpleegd juni – september 2012

Kadaster (www.kadaster.nl), grondprijontwikkeling woningbouw, geraadpleegd juni – september 2012

Monitor Nieuwe Woningen (www.datawonen.nl), geraadpleegd juni – september 2012

Syswov (www.datawonen.nl), geraadpleegd juni – september 2012

Tauw grondprijontwikkeling woningbouw, 1990 - 2000

IBS werklocaties (www.bedrijvenlocaties.nl), geraadpleegd juni – september 2012

8 Terminologie

Begrippen	Definitie
Actief grondbeleid	Als de overheid zich vanuit privaat belang zelf grond aankoopt, ontwikkelt en gebruikt of weer verkoopt. Instrumenten van actief grondbeleid zijn – uiteraard naast de vrijwillige verwerving – onder meer het voorkeursrecht (volgens de Wet Voorkeursrecht Gemeenten) of de onteigening (Onteigeningswet).
Advieskosten	Kosten van adviseurs tijdens de voorbereiding- en realisatiefase van een bouwproject.
Afbouwgarantie	Door een door een waarborgfonds verstrekte garantie aan de koper van een nieuwbouwwoning dat deze woning in geval van faillissement van de aannemer door een andere partij wordt afgebouwd.
Algemene kosten	Kosten binnen een onderneming die niet direct of indirect aan een bouwproject kunnen worden toegerekend.
BDB-index	Bouwkostenindex zoals opgesteld door het Bureau Documentatie Bouwwezen.
Bijkomende kosten	Kosten die betrekking hebben op voorbereiding en begeleiding.
Binnenplanse verevening	De op grond van een exploitatieplan toe te passen omslagmethode van kostenverhaal, waarbij rekening wordt gehouden met tussen bouwpercelen bestaande verschillen in uitgifteprijs en inbrengwaarden.
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 haar grondbezit overdraagt aan de gemeente in ruil voor de garantie dat zij 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 een gebouw gerealiseerd 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.
Bovenplanse verevening	Verrekening van het tekort van een plan met het positieve saldo van een ander plan.
Bovenwijkse voorziening	Voorziening, die van nut is voor het exploitatiegebied en voor één of meer andere gebieden.

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 over de bouwkosten.
Comparatieve methode	Deze methode van grondprijsbepaling is gebaseerd op vergelijking van grondprijzen in de vastgoedmarkt. Daarbij wordt gekeken naar de gehanteerde grondprijzen voor de desbetreffende functie (sector of deelsector) in zijn concurrentiegebied en/of een vergelijkbaar marktgebied (bijvoorbeeld andere gemeenten). Voorts worden specifieke eigenschappen van de locatie en het project in de beschouwing betrokken. Dit is dus bij uitstek een kwestie van het volgen van de markt en vergt dus een grote marktkennis, met inbegrip van alle pro's en contra's van de relevante locaties.
Collectief Particulier opdrachtgeverschap	Situatie dat een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk – volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning.
Concessiemodel	Wijze van samenwerken tussen gemeente en ontwikkelaar waarbij de ontwikkelaar de grond in bezit heeft, de grond bouw- woonrijp maakt en zorg draagt voor de uitgifte van de gronden dan wel zelf zorg draagt voor de realisatie van de bebouwing.
Contante waarde methode	Berekeningsmethode voor grondexploitaties, waarbij alle in de toekomst te realiseren bedragen herleid worden naar het huidige tijdstip.
Eengezinswoning	Elke woning die tevens een geheel pand vormt. Hieronder vallen vrijstaande woningen, aangebouwde woningen, zoals twee onder één kap gebouwde hele huizen, boerderijen met woningen en voorts alle rijenhuizen.
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.
Faciliterend grondbeleid	Bij faciliterend grondbeleid verwerft de gemeente niet zelf gronden maar verleent het medewerking aan de ontwikkeling van bouwlocaties door marktpartijen.
Geliberaliseerde huur	Zie: vrije sector huur.
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	Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wro met daarin de Grondexploitatiewet in werking getreden. Deze wet brengt voor gemeenten de nodige verandering met zich mee, vooral waar het gaat om de sturingsrol bij faciliterend grondbeleid. Met de nieuwe wet zijn daarvoor meer mogelijkheden dan met het oude instrumentarium van exploitatieovereenkomsten en baatbelasting.
Grondproductiekosten	De totale kosten die verbonden zijn aan verwerving van ruwe bebouwgrond, het bouw en woonrijp maken van een locatie, toegerekende bovenwijkse voorzieningen, planontwikkeling (V&T) en rente/fasering.
Grondquote	Bij de grondquote benadering wordt de waarde van de grond bepaald als percentage van de commerciële waarde van het te realiseren vastgoed.
Binnenstedelijke locatie	Een bouwlocatie binnen de contouren van de bestaande bebouwing.
Inbrengwaarde	De waarde die de grond in het vrije verkeer heeft.
Investeringskosten	Alle kosten die voor de stichting van de onroerende zaak (het bouwwerk) nodig zijn, maar exclusief grondkosten
Joint-venture	Wijze van samenwerken tussen gemeente en ontwikkelaar waarbij de gemeente en de ontwikkelaar gezamenlijk zorg dragen voor het bouw- en woonrijp maken en de uitgifte van gronden.
Kostensoorten	Voor het kostenverhaal is in het Besluit ruimtelijke ordening een kostensoortenlijst opgenomen. Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk verhaald worden.
Kostenverhaal bij private grondexploitatie (via Grondexploitatiewet)	Het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied op de verschillende grondeigenaren in het gebied. Kosten van grondexploitatie zijn onder andere de kosten voor het bouwrijp maken van een locatie en de aanleg van groen en waterpartijen. Het

	daadwerkelijke kostenverhaal loopt via de bouwvergunning.
Kosten voorbereiding en toezicht (VTU-kosten)	De kosten voor apparaat en andere bijkomende kosten voor het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen die geen onderdeel uitmaken van de directe kosten als verwerving, slopen, bouw- en woonrijp maken en uitgifte.
Liberalisatiegrens	De huurgrens die de scheidslijn vormt voor geliberaliseerde huur en sociale huur.
Marktwoningen	Woningen niet-zijnde sociale huurwoningen.
Meergezinswoning	Elke woning die samen met andere woonruimten c.q. bedrijfsruimten een geheel 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
NEN-Norm	Genormaliseerd omschrijving van de indeling van investeringskosten van gebouwen. De norm is van toepassing op de burgerlijke- en utiliteitsbouw.
Netto Contante Waarde	Het resultaat van alle kasstromen van een grondexploitatie die op verschillende tijdstippen plaatsvinden teruggerekend naar hetzelfde tijdstip, bijvoorbeeld 1 januari van het lopende boekjaar. Dit maakt het mogelijk om te beoordelen of de opbrengsten op termijn voldoende zullen zijn om de daarvoor benodigde uitgaven af te dekken.
Opstal	Bebouwing exclusief de daarbij behorende grond.
Opstalexplotatie	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	Zie faciliterend grondbeleid
Plankosten	Kostensoort in de grondexploitatie die is gerelateerd aan werkzaamheden ten behoeve van het ontwerp en ontwikkeling van een locatie. Bijvoorbeeld: gemeentelijke apparaatskosten zijn, kosten van ruimtelijke procedures, advieskosten, etc..
Publiek private samenwerking (PPS)	Gemeenten en marktpartijen pakken voor gezamenlijke rekening en risico ruimtelijke plannen op en maken afspraken over onder andere programma en fasering.
Residuele grondwaarde	De residuele grondwaarde wordt berekend door de investeringskosten (bouw- en ontwikkelingskosten) in mindering te brengen op de commerciële waarde (verkoopwaarde; vrij op naam-prijs) van het te realiseren vastgoed.

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 Wro biedt hiervoor een wettelijke basis.
Uitbreidingslocatie	Zie uitleglocatie.
Uitleglocatie	Een bouwlocatie buiten de contouren van de bestaande bebouwing.
Verevening	Financiële herverdeling: winst op ene deelproject wordt gebruikt ter (mede)bekostiging ander deelproject.
Vrije sector huur	Woningen met een huurprijs boven de liberalisatiegrens, waarvoor de landelijke regelgeving met betrekking tot maximale huurprijs en maximale huurverhoging niet van toepassing is.
Woonlasten	Woonlasten zijn alle aan het wonen verbonden kosten voor een huishouden. De woonlasten bestaan uit de hypotheeklasten en de bijkomende woonlasten, waaronder energiekosten, belastingen en heffingen, verzekeringen en het eigen woning forfait.
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, aanleg openbare verlichting, aanleg groen etc.
Zelfrealisatiebeginsel	Hij of zij die de grond verwerft, verwerft ook het bouwrecht volgens het gestelde in het bestemmingsplan.

9 Lijst van gebruikte afkortingen

AFM	Autoriteit Financiële Markten
AK	Algemene Kosten
BDB	Stichting Bureau Documentatie Bouwwezen
BEW	Wet Bevordering Eigen Woningbezit
BLS	Besluit Locatiegebonden Subsidies
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting
CPB	Centraal Planbureau
CPO	Collectief particulier opdrachtgeverschap
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DNB	De Nederlandse Bank
EGW	Eengezinswoning
EIB	Economisch Instituut voor de Bouw
ESB	Economisch Statistische Berichten
FES	Fonds Economische Structuurversterking
GEM	Grondexploitatiemaatschappij
GIW	Garantie Instituut Woningbouw
GOM	Grond- en opstalexploitatiemaatschappij
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
MGW	Meergezinswoning
MNW	Monitor Nieuwe Woningen
NHG	Nationale Hypotheek Garantie
NVB	Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers
NVM	Nederlandse Vereniging voor Makelaars
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving

25 maart 2013

PO	particulier opdrachtgeverschap
RICS	Royal Institution of Chartered Surveyors
RO	ruimtelijke ordening
RPB	Ruimtelijk Planbureau
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
TCH	Tijdelijke Commissie Huizenprijzen
VINEX	Vierde Nota op de Ruimtelijke Ordening Extra
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VON	Vrij Op Naam
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
WoOn	Woon Onderzoek Nederland
WVG	Wet Voorkeursrecht Gemeenten
W+R	Winst en Risico

10 Bijlagen

10.1 Internationale vergelijking

Enkele kenmerken van de woningmarkt

De woningmarkten van de landen om ons heen hebben uiteenlopende kenmerken, die voortvloeien uit ontstane gewoonten, de aanwezige woningvoorraad en het gedrag van bewoners en woningzoekenden. Onderstaande tabel geeft enkele basiskenmerken van de koopmarkten aan, gebaseerd voornamelijk op ontwikkelingen in de periode 1999-2010 (Hypostat-data).

Tabel 10.1 Basiskenmerken koopmarkten

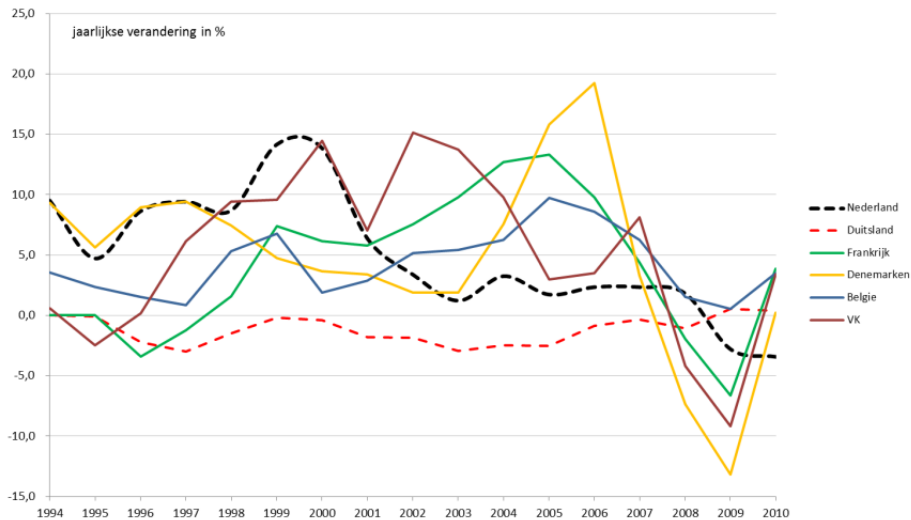
	% eigen woningbezit	gemiddeld % jaarlijkse verkoop	hypotheekschuld als % BNP	jaarlijkse nieuwbouw als % voorraad	kosten van nieuwbouw
Nederland	56	4,6%	107	1,00%	148
Belgie	78	3,0%	46	0,77%	131
Denemarken	54	4,5%	101	0,84%	165
Frankrijk	58	4,0%	41	1,20%	157
Duitsland	43	2,8%	46	0,68%	170
VK	66	6,6%	85	0,69%	121
bronnen:	hypostat 2010	hypostat 2010	hypostat 2010	hypostat 2010	eurostat, in PPP, 2011

Bron: Hypostat-data, Eurostat

Nederland, Denemarken en het VK kennen de grootste dynamiek in de bestaande voorraad: een koopvoorraad die gemiddeld tot omvangrijk is, een hoge jaarlijkse verkoop en ook een hoge hypotheekschuld. België en Duitsland hebben een geringe dynamiek, een lage hypotheekschuld maar een diametrale verhouding in aandeel koopwoningen. De Franse bestaande voorraad is een middenmoter, maar de nieuwbouw is aanzienlijk en de hypotheekschuld laag.

Ook de huizenprijsontwikkeling verschilt tussen deze landen, zoals onderstaande figuur laat zien. Nederland en het VK lopen voorop in de jaren negentig van de vorige eeuw. In deze eeuw laten vooral het VK, Frankrijk en Denemarken sterke stijgingen zien, met ook een sterke anticlimax rond de crisis van 2008. Vanaf 2001 was het verloop in Nederland vlak, maar wel wat gunstiger dan in Duitsland. België tenslotte vertoont een constante stijging, soms matig, soms wat steviger.

Figuur 10.1 Reële ontwikkeling huizenprijzen, 1994-2010 van zes landen



Bron: OECD, 2004

We geven hier een beknopte schets/impressie van deze landen om ons heen. Daarbij speelt als handicap dat over de woningmarkt het nodige aan literatuur beschikbaar is, maar de literatuur over de woningbouwmarkt in deze landen schaars is.

Duitsland

De Duitse woningmarkt gedroeg zich in de afgelopen 20 jaar sterk afwijkend van die van andere landen. Een kenmerkend verschil is het geringe aandeel koopwoningen en het vlakke tot negatieve prijsverloop van 1995 tot heden ¹⁵.

Duitsland heeft direct na de hereniging een forse boomperiode doorgemaakt. De woningvoorraad groeide met meer dan 1% per jaar tussen 1991 en 1999. Vooral in de eerste jaren werd de woningbouw bevorderd door belastinghervormingen en lage rente. Piekjaar was 1995 met 0,6 mln nieuwe woningen, na 2000 kwam dit niet boven 0,3 mln. Huren stegen van 1989 naar 1994 met 30% nominaal (BulwienGesa index). De hoogste jaarlijkse stijgingen van 6-8% in deze jaren bleven beduidend achter bij de piekpercentages, die soms in andere landen voorkwamen. Vanaf 1994 was echter ook sprake van overaanbod op de omvangrijke huurmarkt. Vanaf 1995 was sprake van een afname van woningtransactie en nieuwbouw.

In deze periode kende Duitsland belastingvoordelen voor de bouw, zowel koop als huur (geen onderscheid). Veel nieuwbouw in appartementen waarvan de meerderheid in 1-2 appartementen per gebouw. Er waren veel woningen met een extra appartement ingebouwd voor ouders of kinderen. De eengezinsproductie was ongeveer 10%-20% van het totaal.

Ongeveer 7 miljoen woningen van de 34 miljoen, zo'n 20% zijn in eigendom van de Wohnungswirtschaft (vergelijkbaar met onze corporaties). Er is weinig structurele informatie over de woningmarkt. Starters kunnen inkomengerelateerde subsidies krijgen. Omzetting van huur naar eigendom mag door lokale regels vaak niet.

De productiedaling in de periode 1995-2001 is mede het gevolg van de afbouw van belastingvoordelen: beëindiging van gunstige regels voor het Oosten, minder vrijstelling vermogenswinsten, minder nieuwbouwsubsidies (RICS, 2002).

¹⁵ T. Lindenthal en P. Eichholtz, "Prolonged Crisis, housing in Germany and Berlin", in A. Bardhan e.a. "Global Housing Markets", Hoboken, NJ, 2012,

In Duitsland is het eigenwoningbezit bij gezinnen en ouderen buiten de steden groter. Het hoge huuraandeel is mede het gevolg van het beleid in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw en ook bevorderd in de periode 1990-1995. Veel eigenwoningbezit is in particulier opdrachtgeverschap ontwikkeld. De markt van bestaande koopwoningen is dun. Het aandeel eengezins is met 30% laag ten opzichte van omliggende landen.

De toegang tot de koopmarkt is moeilijk: koopwoningen zijn relatief duur, er is eigen spaargeld nodig en transactiekosten zijn aanzienlijk. Bij gebrek aan aanbod zijn veel kopers aangewezen op nieuwbouw.

Een groot deel van de huursector (70%) wordt gevormd door particuliere verhuurders, die slechts een beperkt aantal woningen verhuren. Bij nieuwe huurovereenkomsten is de huur vrij te onderhandelen, maar de jaarlijkse huurstijging is gebonden aan de ontwikkeling van het gemiddelde huurniveau in vergelijkbare woningen. Daarin zijn langlopende huurcontracten dominant.

Groei van het aanbod heeft te kampen in Duitsland met de beperkte beschikbaarheid van bouwgrond. De Länder en gemeenten bepalen het woningbouwbeleid en woningbouwprogramma's.

De kenmerken van de Duitse economie rond 2005 waren mogelijk exemplarisch voor de huidige situatie in veel Europese landen: depressieve woningmarkt, belastinghervormingen, hoge werkloosheid en laag consumentenvertrouwen (RICS, 2005). Gedurende de hele periode 2000-2010 was de woningmarkt vlak, met een prijsontwikkeling onder de inflatie.

Duitsland loopt voor op andere landen in vergrijzing en bevolkingsdaling. Ook het aandeel één- en tweepersoonshuishoudens is hoog met 70% (2004). Er is rond 2005 wel een vraag naar eengezinswoningen en een overschot aan kleine oude appartementen. Het lokale woningbouwbeleid speelt daar weinig op in.

Aanzienlijke woningportefeuilles van grote bedrijven zijn de afgelopen jaren doorverkocht aan beleggers en nieuwe onroerend goed investeerders, rond 0,5 mln per jaar.

Vanaf 2002 was het mogelijk om een individueel pensioen deels te gebruiken voor woningfinanciering, op voorwaarde dat dit bedrag bij pensionering terug is in het pensioenfonds en het huis ook bewoond blijft door de gepensioneerde, mobiliteit is geen karaktertrek van de Duitse woningmarkt (Riester pensioen, RICS, 2007). Tegenover dit instrument staat dat andere belastingvoordelen geleidelijk werden afgebouwd en in Duitsland weinig innovatie was in de hypotheekverstrekking.

In 2010-2011 tekent zich een herstel af in de woningmarkt, met prijsstijgingen van rond 4%, licht boven de inflatie en een toename van het aantal afgegeven bouwvergunningen en herstel van de hypotheekmarkt (RICS, 2012).

Frankrijk

Frankrijk wordt gekenmerkt door een sterke staatsbemoeyenis bij de woningbouw. Er zijn veel soorten subsidies en financieringsarrangementen, zowel voor koop als (sociale) huur. In de jaren '90 van de vorige eeuw is die invloed verminderd, het beleid richt zich meer op markthuren en eigen woningbezit. De verhouding eigen woningen/huur is vergelijkbaar met Nederland, de sociale huursector is kleiner maar ook nog groot vergeleken met veel andere landen. In de particuliere huursector zijn huren door liberalisatie opgetrokken. In de sociale huursector ligt een forse vernieuwingsopgave door de geconcentreerde hoogbouw in de banlieue.

Ter bevordering van het eigen woningbezit kent Frankrijk een spaar-woningregeling, waarbij het gespaarde bedrag werkt als een hefboom voor een gunstige woninglening. Daarnaast zijn er renteloze leningen voor koopstarters met laag inkomen en voor duurzaam bouwen.

Frankrijk heeft zwaartepunten in de Parijse regio en de mediterrane kust. Een subcategorie van steden laat een aanzienlijke groei zien: Toulouse, Nantes en in mindere mate Straatsburg. De prijsniveaus voor woningen lopen uiteen van € 700,-- tot € 1.000,-- per m² in perifere gebieden tot € 12.000,-- per m² binnen de Périphérique in Parijs. Dit laatste is tweemaal het topniveau van Nederland.

Eind jaren '90 was sprake van beduidende prijsstijgingen, die in 2001 (dotcom-crisis) sterk terugvielen. Frankrijk had in de periode 1987-1990 ook enkele jaren met flinke huizenprijsstijging gehad. Van 2002 tot 2007 zijn woningprijzen ook weer fors gestegen: in de periode 1998-2007 is per saldo sprake van een verdubbeling van de prijzen. In 2008-2009 was sprake van een daling, waarna in 2010-2011 de prijzen opnieuw stegen. Deze vier jaren samen ziet men als een stabiele markt. De aantallen verkochte woningen kenden een dieptepunt medio 2009 en zijn sindsdien sterk aangetrokken. Eind 2011 lagen de verkopen alweer 50% hoger. Parijse appartementen stegen van 2009 naar 2011 met maar liefst 33% in prijs (FNAIM, 2012).

De woningmarkt kent een heel ander tijdsverloop dan de Nederlandse. De prijsstijgingen in de periode 1998-2007 hingen sterk samen met de rentedalingen door de invoering van de euro en de ruimere beschikbaarheid van kapitaal. De hypotheekschuld verdubbelde tussen 2001 en 2010, waarbij verlenging van de leenperiode, lagere rente en belastingvoordelen (renteloos lenen) aanzienlijk bijdroegen aan deze groei (L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans, 2011, www.strategie.gouv.fr). De totale hypotheekschuld als percentage van het BNP ligt echter nog aanzienlijk lager dan in Nederland.

De huurprijsontwikkeling volgt de koopkracht. Er is een sterke kwaliteitsgroei geweest, tussen 1970 en 2006 neemt de ruimte per persoon toe met meer dan 50% en onderhoud en voorzieningen zijn sterk verbeterd. Sinds 1997 komen huren in vrije onderhandeling tot stand, voor huurprijsaanpassingen geldt een vaste index, gebaseerd op inflatie (60%), bouwkosten (20%) en beheerkosten (20%) (RICS, 2007). De huren in de sociale huursector liggen 40% onder de particuliere sector (RICS, 2012).

De bouwkostenontwikkeling als gevolg van extra regelgeving lag in de periode 1990-2005 gemiddeld op 2,7% per jaar voor eengezinswoningen en op 3,8% voor appartementen. Dat is vergelijkbaar met de gemiddelde bouwkostenstijging in deze periode.

De nieuwbouw was in de periode 2003-2006 fors aangetrokken, geholpen door de sterke prijsstijgingen. In 2006 werden ruim 400.000 woningen opgeleverd, tegen 300.000 in 2002. Bij nieuwbouw ligt een sterk accent op het particulier opdrachtgeverschap (rond 65%). Het aandeel van ontwikkelaars ligt op 25%, sociale huur op 10%.

Onder Sarkozy is een beleid ingezet om het eigen woningbezit te vergroten. Naast nieuwbouw is ook verkoop van sociale huurwoningen onderdeel daarvan.

Het Verenigd Koninkrijk (VK)

De woningmarkt in het VK is dynamischer dan in andere landen. Het eigen woningbezit is hoog en ook de jaarlijkse verkopen van dat bezit zijn hoog. De nieuwbouw is relatief beperkt: het land kampt met strikte ruimtelijke ordening en inelastisch aanbod. De hypotheekmarkt is sterk geliberaliseerd, de kredietverstrekking bevorderde prijsstijgingen in de periode 1997-2007. Deze volgde op eerdere pieken in begin jaren '70 en eind jaren '80 in de vorige eeuw. De renteaftrek is

sinds de jaren '80 afgebouwd en in 2000 beëindigd. De overheid voert niettemin een beleid sterk gericht op het eigen woningbezit.¹⁶ De verhouding koop/particuliere huur/sociale huur verschoof van 1971 naar 2001 van 50/20/30 naar 70/10/20. De sociale huur kreeg daarbij naast de gemeente ook housing associations als eigenaren (RICS, 2005).

De hypotheekschuld liep in tien jaar op van 55% naar meer dan 80% van het BNP. Een bijzonder kenmerk van de nieuwbouw in het VK is het ontbreken van de BTW: nieuwbouw van woningen en herstel van monumenten kennen een 0-tarief en hebben zich weten te onttrekken aan de EU-harmonisatie.

Medio 2007 liep Northern Rock op de klippen en werd genationaliseerd. Ook andere banken hadden overheidssteun nodig. De huizenprijzen kelderden en de koopmarkt zakte sterk in (halvering verkopen en nieuwbouw). In 2009 en 2010 trad herstel op, waarna de markt in 2011 weer verzwakte.

De prijsverschillen in het VK zijn groot. Huizenprijzen in Londen zijn het dubbele van die in Midden- en Noord-Engeland. Dit is het gevolg van de grote verschillen in woningaanbod: overschotten in het noorden en tekorten in het zuidoosten. Aangezien deze tekorten moeilijk zijn aan te pakken, blijven deze prijsverschillen in stand. Op basis van het Barker-report van 2004 heeft de regering zich gecommitteerd aan een hogere woningproductie, die echter in de jaren erna maar beperkt effect had. De woningproductie ging in de jaren erna met ongeveer 10% omhoog om vanaf 2008 op een veel lager niveau te geraken. Momenteel probeert men met meer lokale bevoegdheden, ruimere ruimtelijke ordening en subsidies de woningbouw te bevorderen (RICS, 2012).

Denemarken

Het Deense hypotheekmodel staat sterk in de Nederlandse belangstelling. Hypotheken werden afgedekt met obligaties en een vaste rente gedurende de looptijd van de hypotheek (gewoonlijk 30 jaar). De hypotheek werd niet afgelost bij verkoop van het onderpand, maar kon worden meegenomen naar een nieuwe woning. In 2003 werd de koppeling van het rentepercentage aan de looptijd losgelaten en kwamen er hypotheken met variabele rente. Dit gaf een sterke verlaging van de rentekosten en gebruikskosten, die zich vertaalde in een sterke stijging van de woningprijs in de jaren erna.¹⁷

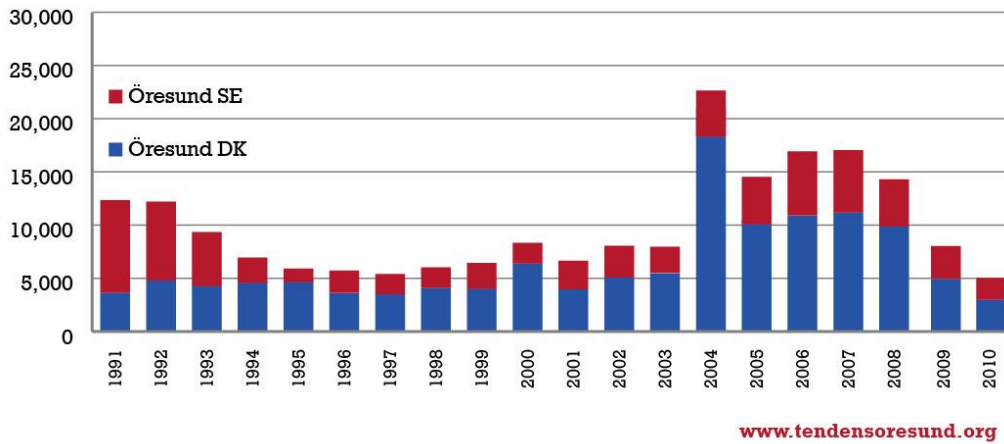
In de jaren ervoor waren de kosten van het wonen juist sterk opgelopen doordat de renteaftrek werd verminderd (naar maximaal 32%) en het eigenwoningforfait werd verhoogd (Whitsun Package belastinghervorming). De woningprijsontwikkeling was in die jaren beperkt, maar toch nog positief. Onderstaande grafiek laat zien dat de prijsontwikkeling zich in het Deense deel van de Oresund (de Kopenhaagse regio) zich ook vertaalde in een aanzienlijk hogere woningproductie in de jaren 2004-2007.

De snelle stijging genereerde een haast even grote daling in de jaren 2008 en 2009, met een sterk gedaalde productie in 2009-2010. Deze daling heeft zich voortgezet tot medio 2012.

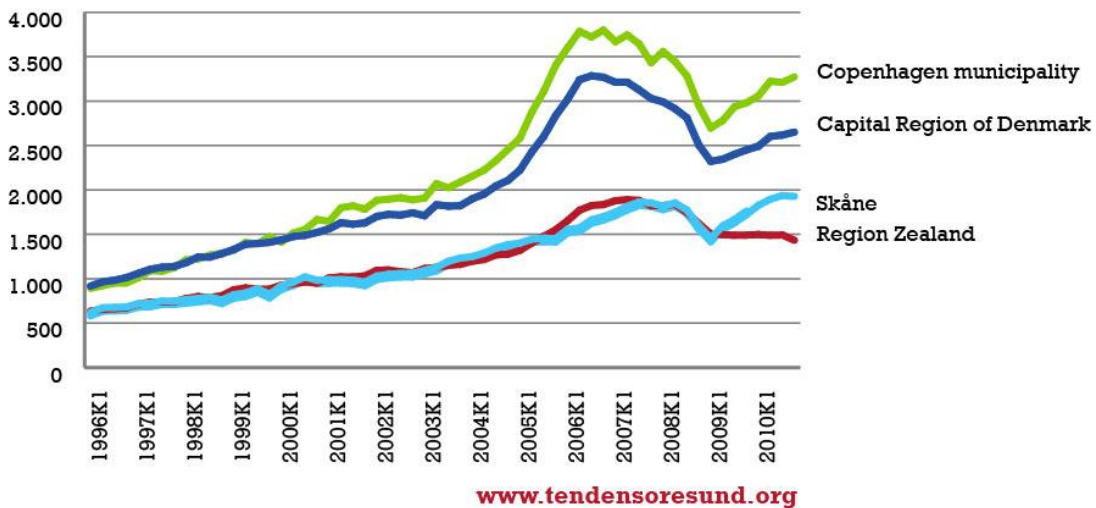
¹⁶ C. Whitehead en K. Scanlon, "The UK and Europe's Selective Housing Bubble", in A. Bardhan e.a. "Global Housing Markets", Hoboken, NJ, 2012.

¹⁷ J. Gyntelberg e.a. "The 2008 Financial Crisis and the Danish Mortgage Market", in A. Bardhan e.a. "Global Housing Markets", Hoboken, NJ, 2012.

Figuur 10.2 Woningproductie in Denemarken en Zweden ter weerszijden van de Oresund

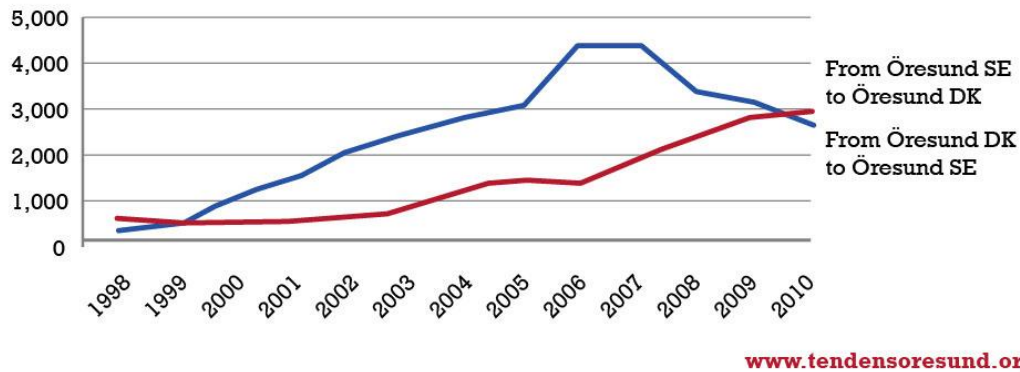


Figuur 10.3 De woningprijsontwikkeling in Denemarken en Zweden ter weerszijden van de Oresund



De afwijkende huizenprijsontwikkeling heeft geleid tot migraties over de Oresund. Denen werden aangetrokken door de lagere woningprijzen in Zweden. De migratie betreft vooral die van Kopenhagen naar Malmö en vice versa.

Figuur 10.4 Migratie tussen Denemarken en Zweden ter weerszijden van de Oresund



10.2 Overzicht borgende instellingen

Tot 2010 werden nieuwe koopwoningen geborgd door drie Aangesloten Organisaties (AO) onder de koepel van het GIW: Woningborg, SWK en Bouwfonds. Het Bouwfonds heeft zich inmiddels aangesloten bij SWK. De borging omvat twee hoofdbestanddelen: een afbouwgarantie en een garantie voor bouwkundige gebreken (6 jaar). In 2010 is het GIW opgeheven en sindsdien zijn SWK en Woningborg zelfstandige opererende garantie-instituten (verzekeraars). Een van de functies van het GIW, uniformiteit in de afgegeven garantie, is overgenomen door de stichting Garantiewoning, die een keurmerk afgeeft voor de SWK en Woningborggaranties.

De afbouwgarantie maakt dat SWK en Woningborg de financiële soliditeit van de aangesloten bouwers en ontwikkelaars toetsen en toezicht houden op enerzijds de hoeveelheid onverkochte woningen in aanbouw, die de balans van de bouwer belasten, en anderzijds de voorfinanciering door kopers. Een teveel aan voorfinanciering kan bij faillissement de afbouw extra duur maken. Het effect van hun toezicht is dat er weinig onverkochte nieuwbouw in aanbouw is en dat inzakkende woningverkoppen (op tekening) direct doorwerken in de nieuwbouwproductie.

Bij SWK zijn de grotere bouwers en ontwikkelaars aangesloten (de NEPROM-achterban), bij Woningborg de kleinere (de NVB-achterban). De verschillen in grootte werken door in de wijze waarop SWK en Woningborg hun kwaliteitstoezicht organiseren: SWK rekent meer op de kwaliteitsborging van de ontwikkelaars zelf, Woningborg toetst meer.

Het kwaliteitstoezicht leidt tot kwaliteitseisen die kunnen afwijken van de minimale eisen die het Bouwbesluit stelt. De garanties werken door in de kosten van de woning: de werkzaamheden van SWK en Woningborg worden bij de ontwikkelaar in rekening gebracht en deze verwerkt dit in de woningprijs.

In het verdiepingsonderzoek "Invloed veranderende regelgeving op de bouw- en stichtingskosten van woningen" wordt op de invloed van het GIW verder ingegaan.

25 maart 2013

10.3 Opbouw investeringskosten

Projectnaam

Naam opdrachtgever

Investeringskostenraming

3 juli 2012

Investeringskostenraming

		Fase: Definitiefase		Schetsontwerp		Voorlopig ontwerp		Bestek gereed	
B.V.O.		0 m ²		0 m ²		0 m ²		0 m ²	
Invoerdatum:		22-mei-96		03-jul-12		03-jul-12		03-jul-12	
Code	Omschrijving	totale kosten	per m2 BVO	totale kosten	per m2 BVO	totale kosten	per m2 BVO	totale kosten	per m2 BVO
0.	Grondkosten	0		0		0		0	
0.01	Grondaanschaf	0		0		0		0	
0.02	Bouwrijp maken	0		0		0		0	
0.03	Grondonderzoek	0		0		0		0	
0.04	Afschr.best.opst.	0		0		0		0	
0.05	Overdrachtskosten	0		0		0		0	
0.06	Inmeetkosten	0		0		0		0	
0.99	Overige	0		0		0		0	
1.	Bouwkosten	0		0		0		0	
1.01	Direkte bouwkosten	0		0		0		0	
1.02	Bouwplaatskosten	0		0		0		0	
1.03	Opslagen	0		0		0		0	
1.04	Diverse kosten	0		0		0		0	
1.05	Prijsst.tot st.bw.	0		0		0		0	
1.99	Overige	0		0		0		0	
2.	Bijkomende kosten	0		0		0		0	
2.01	Overheidsheffingen	0		0		0		0	
2.02	Leges	0		0		0		0	
2.03	Aansluitkosten:	0		0		0		0	
	- elektra	0		0		0		0	
	- gas	0		0		0		0	
	- water	0		0		0		0	
	- riolering	0		0		0		0	
	- PTT	0		0		0		0	
	- CAI	0		0		0		0	
2.99	Overige	0		0		0		0	
3.	Inventariskosten	0		0		0		0	
3.01	Vaste inrichting	0		0		0		0	
3.02	Losse inrichting	0		0		0		0	
3.03	Kunst	0		0		0		0	
3.99	Overige	0		0		0		0	

Projectnaam

Naam opdrachtgever

Investeringskostenraming

3 juli 2012

Investeringskostenraming

Code	Omschrijving	Fase:	Definitiefase		Schetsontwerp		Voorlopig ontwerp		Bestek gereed	
		B.V.O.	0 m ²		0 m ²		0 m ²		0 m ²	
		Invoerdatum:	totale	per m2	totale	per m2	totale	per m2	totale	per m2
		kosten	BVO	kosten	BVO	kosten	BVO	kosten	BVO	
4.	Directie kosten	22-mei-96	0		0		0		0	
4.01	Architect		0		0		0		0	
4.02	Inst. adviseur		0		0		0		0	
4.03	Constructeur		0		0		0		0	
4.04	Project management		0		0		0		0	
4.05	Bouwkosten adv.		0		0		0		0	
4.06	Bouwplaatstoezicht		0		0		0		0	
4.07	Adv.		0		0		0		0	
4.08	Interieur-arch.		0		0		0		0	
4.09	Adv.		0		0		0		0	
4.10	Adv. bouwfysika		0		0		0		0	
4.99	Adviseurs diversen		0		0		0		0	
5.	Rente kosten		0		0		0		0	
5.01	Rente kosten grond		0		0		0		0	
5.02	Rente k. voorber.		0		0		0		0	
5.03	Rente kosten bouw		0		0		0		0	
5.99	Overige		0		0		0		0	
6.	Onvoorziene kosten		0		0		0		0	
6.01	Onv. kosten voorb.		0		0		0		0	
6.02	Onv. kosten bouw		0		0		0		0	
6.99	Overige		0		0		0		0	
7.	Startkosten		0		0		0		0	
7.01	Promotie / Makel.		0		0		0		0	
7.02	Leegstand		0		0		0		0	
7.03	Verhuis		0		0		0		0	
7.99	Overige		0		0		0		0	
8.	Div. opdrachtgever		0		0		0		0	
8.01	Werkgroepen		0		0		0		0	
8.02	Programmawijzig.		0		0		0		0	
8.99	Overige		0		0		0		0	
TOTAAL PROJECT			0		0		0		0	