

Het achterblijvende woningaanbod in Nederland

De Nederlandse woningmarkt is verstard. In de afgelopen twee decennia verviervoudigden de woningprijzen, terwijl de jaarlijkse nieuwbouwproductie halveerde. Ondanks ambitieuze doelstellingen is de nieuwbouw zich nog maar net aan het herstellen na een jarenlang neergaande lijn. Een groter en flexibeler woningaanbod kan slechts tot stand komen als daar letterlijk meer ruimte voor wordt geboden. De binnenkort in werking tredende Grondexploitatiewet kan daar aan bijdragen. Verdere hervormingen blijven noodzakelijk, met een hoofdrol voor de overheid, die met vele, weinig met elkaar samenhangende beleidsmaatregelen een allesoverheersende invloed uitoefent op de woningmarkt.

De starre woningmarkt

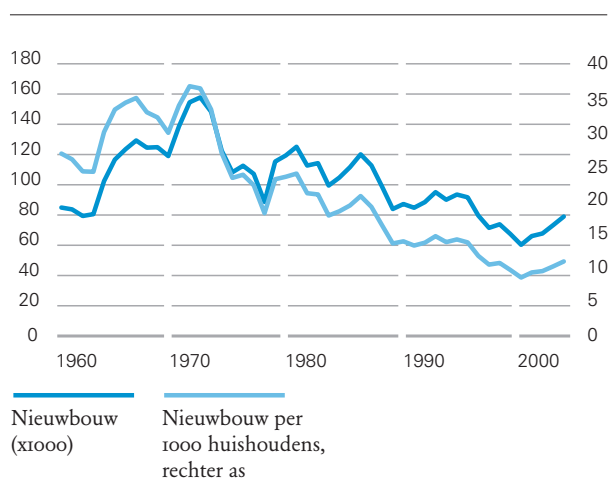
Vanuit diverse oogpunten bezien functioneert de Nederlandse woningmarkt niet goed. Veel woningzoekenden op de Nederlandse woningmarkt hebben grote moeite een passende en betaalbare woning te vinden. Over de laatste twee decennia is de prijs van een gemiddelde woning ruim verviervoudigd, terwijl het huishoudinkomen nog niet eens verdubbelde. De wachttijden voor huurwoningen zijn lang, vooral in de grote steden, doordat de doorstroming te wensen over laat. Na een dieptepunt in 2003 herstelt de jaarlijkse productie van nieuwbouwwoningen zich gestaag, maar ligt nog onder het gewenste niveau (Grafiek 1).

In belangrijke mate is de woningmarkt vastgelopen door de gebrekkige samenhang tussen verschillende, op zichzelf plausibele, beleidsmaatregelen. Met diverse instrumenten ondersteunt het beleid de vraag naar woningen – onder andere met de hypotheekrente-af trek en de huurtoeslag. Tegelijkertijd wordt ruimtelijke ordeningsbeleid gevoerd en is er een scala aan procedures en regelgeving op gebieden als milieu, luchtkwaliteit, welstand en nieuwbouweisen. Dit alles leidt echter tot schaarste aan bouwlocaties, complexe en stagnerende planprocessen en overbodige kwaliteitseisen aan nieuwe woningen. Op deze manier stimuleert het beleid de vraag, maar belemmert het ook een ruim en flexibel aanbod van woningen. De combinatie hiervan leidt tot een opwaarts effect op de woningprijzen, die bovendien volatieler zijn dan bij een flexibeler aanbod het geval zou zijn. Beide gevolgen hebben een ongewenst, versterkend effect op de conjunctuurcyclus.

De woningmarkt is een voorraadmarkt: per jaar groeit het aantal beschikbare woningen met hooguit een procent. Op korte termijn kan het aanbod zich dan ook nauwelijks aanpassen aan veranderingen in de vraag. Daarbij komt dat de gewenste aanpassing tijd kost, onder andere om nieuwbouwplannen af te stemmen met andere belangen. Het verband tussen aanbod en vraag is de laatste jaren echter volledig zoek geraakt. Zoals Grafiek 2 laat zien, heeft de sterke prijsstijging van de afgelopen jaren niet geleid tot meer nieuwbouw, maar ging deze zelfs een groot aantal jaren gepaard met een afnemende productie. In grote lijnen daalt de productie van nieuwbouwwoningen al sinds halverwege de jaren zeventig. Het blijkt dat de terugval van de nieuwbouw met name plaatsvond bij de particuliere opdrachtgevers, de zogenoemde eigenbouw (Tabel 1). Deze groep opdrachtgevers heeft het meest last van de starre woningmarkt, door de complexe regelgeving, de intransparante grondmarkt en de hoge grond- en huizenprijzen.

Grafiek 1 Woningbouwproductie

Aantallen in duizenden, resp. per duizend



De overheid gaat voor de komende jaren uit van een jaarlijkse productie van ruim tachtigduizend nieuwe woningen per jaar; een aantal dat sinds eind jaren negentig niet meer is gehaald. Door de krappe arbeidsmarkt, de stijgende bouwkosten en aanvullende maatregelen in verband met hogere kwaliteits- en milieueisen is het onwaarschijnlijk dat de bouwproductie op korte termijn verder aantrekt. In de eerste drie kwartalen van 2007

Tabel 1 Nieuwbouwproductie naar opdrachtgever

	Opdrachtgever			
	Totaal gereed-gekomen	Overheid en woning corporaties	Bouwers voor de markt	Andere particuliere opdrachtgever
1995	93836	28143	49584	16109
1996	88934	31002	43426	14506
1997	92315	25160	52682	14473
1998	90516	20390	57184	12942
1999	78625	17660	48979	11986
2000	70650	14563	43837	12250
2001	72958	13725	48933	10300
2002	66704	13101	43596	10007
2003	59629	13365	37726	8538
2004	65314	14609	42233	8472
2005	67016	16993	42527	7496
2006	72382	18971	45184	8227
2007	78000	(schatting)		

Bron: CBS.

zijn slechts 1 procent meer woningen gebouwd dan in dezelfde periode vorig jaar (Tabel 1). Deze macro-cijfers verhullen dat de discrepantie tussen vraag en aanbod op regionale schaal in veel gevallen nog groter is en dat de kwalitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod eveneens verre van optimaal is.

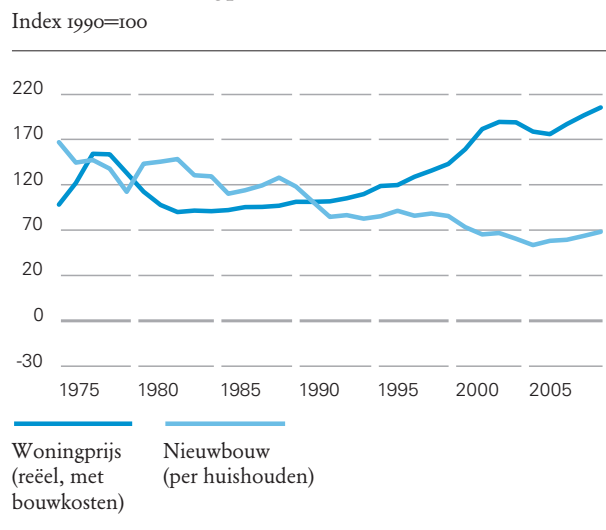
Hoewel het voornemen de nieuwbouwproductie de komende jaren op te voeren naar tachtigduizend nog weinig ambitieus is, zijn de voorwaarden waaronder dat moet plaatsvinden verre van ideaal. Nederland is dichtbevolkt en ondervindt grote druk op zijn natuurgebieden. Uit overwegingen van duurzaamheid en een zorgvuldig gebruik van de schaarse ruimte, is sinds de jaren negentig ingezet op grootschalige uitleglocaties. Dit VINEX-beleid stuit echter op groeiende kritiek. Op kleinere locaties, vaak binnenstedelijk, loopt de geplande woningproductie door de complexe besluitvorming nog meer vertraging op. Daarnaast komen de kwaliteitseisen van nieuwe woningen, onder andere aangescherpt bij het Bouwbesluit van 2003, niet altijd overeen met de wensen van de woningzoekenden. Dat heeft tot gevolg dat de prijs van de nieuwe woningen, ondanks de hogere kwaliteitseisen, niet meer marktconform is. Tot slot hangt de stagnatie in de woningbouw samen met het ruimtelijk ordeningsbeleid, in het bijzonder het grondbeleid.

Het grondbeleid is complexer geworden

Door het grondbeleid en het aanwijzen van bouwgrond, bepaalt de overheid de facto het aanbod van nieuwbouwwoningen, omdat woningbouw alleen mogelijk is op grond die als bouwgrond is bestemd. Dit is op zichzelf noodzakelijk, omdat woningbouw op gespannen voet staat met andere belangen zoals ruimte, natuur en historie. Recent is de rol van de landelijke overheid bij het toewijzen van bouwlocaties minder groot geworden en is de rol van de gemeenten versterkt. Landelijke gemeenten hebben bijvoorbeeld meer vrijheid gekregen om ruimte aan te wijzen voor de eigen bevolkingsgroei. Dat biedt in beginsel wat meer mogelijkheden om op marktomstandigheden te reageren. Ondanks de recente versoepelingen is het onvermijdelijk dat het ruimtelijk ordeningsbeleid een beperkende factor blijft voor het aanbod van nieuwe woningen. Ook in Vlaanderen, waar de nieuwbouw grotendeels op particuliere kavels plaatsvindt, worden beperkingen aan de ruimte voor nieuwbouw opgelegd. In Zweden, waar vergeleken met Nederland minder tekort aan ruimte bestaat, gelden eveneens strenge ruimtelijke ordeningseisen.

Op hoofdlijnen volgt de hoeveelheid beschikbare

Grafiek 2 Woningprijs en nieuwbouw



bouwgrond per gemeente uit de verwachte woningbehoefte, zoals geraamd door het ministerie van vrom. Daartoe wordt gebruik gemaakt van demografische projecties en enquêtes naar de wensen van inwoners. Het nadeel van deze ramingsmethode is dat de wensen van bewoners slechts worden waargenomen binnen het huidige beleidskader. Aanpassing van het beleid zal tot andere prijzen en prijsverhoudingen leiden en daarmee zullen zowel de wensen als het gedrag van bewoners en woningzoekenden veranderen. Op grond daarvan is het de vraag of de woningbehoefte zoals die nu wordt geraamd, wel een adequate weergave is van de vraag naar woningen en of deze maatstaf terecht ten grondslag ligt aan het ruimtelijke ordeningsbeleid.

Het gemeentelijke grondbeleid is de laatste jaren geleidelijk veranderd. Tot in het begin van de jaren negentig kochten de gemeenten de ruwe grond voor woningen; in de meeste gevallen direct van grondeigenaren uit de agrarische sector. De gemeente maakte de grond bouwrijp, zorgde voor het bestemmingsplan en verkocht de bouwgrond aan bouwbedrijven, projectontwikkelaars of woningcorporaties. De eventuele meeropbrengst, na aftrek van de verwervingskosten en de kosten voor het bouwrijp maken, kwam ten gunste van andere bouwprojecten, goedkopere grond voor woningcorporaties of de algemene middelen.

Sinds de jaren negentig komt het vaker voor dat de ruwe landbouwgrond al in een vroeg stadium is opgekocht door anderen, zoals projectontwikkelaars, bouwbedrijven of beleggers. Dit betekent dat gemeenten bij het beschikbaar krijgen van bouwgrond te maken hebben met diverse marktpartijen, met uiteenlopende belangen. In deze omstandigheden kunnen gemeenten

voor een andere aanpak kiezen, door bijvoorbeeld met de nieuwe grondeigenaren een contract af te sluiten over de locatie-ontwikkeling. Dit komt regelmatig voor bij uitbreidingslocaties waar veel grond in handen is van grote bouwbedrijven. Inmiddels wordt de bouwgrond van ongeveer 85 procent van de nieuwbouwoopwoningen niet meer direct door de gemeente uitgegeven, maar door bouwbedrijven of projectontwikkelaars.

Het maken van afspraken tussen gemeente en andere partijen over woningbouwlocaties blijkt vaak langdurige en verdragende onderhandelingen te vergen, waarbij het niet altijd transparant is hoe de eigendomsverhoudingen liggen. Een ander nadeel is dat private marktpartijen zodanig grote grondposities kunnen hebben dat de concurrentie in het gedrang komt. Het risico bestaat dan dat de gemeenten onvoldoende regie hebben over de projecten en het moeilijker wordt om de kosten van publieke voorzieningen om te slaan over alle projecten. Binnenkort treedt de nieuwe Grondexploitatiewet in werking, die bedoeld is om deze problemen te verminderen. Deze wet legt een basis voor contracten tussen de gemeente en de grondbezittende marktpartijen op punten als exploitatiekosten, kostenverdeling en kwaliteitseisen. De gemeente krijgt meer mogelijkheden om de kosten van het bouwrijp maken en van de wijkvoorzieningen te verhalen op alle eigenaren van de grond. Daarnaast krijgen gemeenten meer ruimte om locaties voor sociale woningbouw en vrije kavels aan te wijzen. Voorzover nu valt te voorzien, zal de Grondexploitatiewet kunnen bijdragen aan een minder star woningaanbod.

Hoge grondprijzen

De vraag kan worden gesteld welke rol de hoge grondprijzen spelen bij het achterblijvende woningaanbod. Tussen 1995 en 2007 steeg de prijs van bouwgrond met 275 procent. In de prijs van een nieuwbouwwoning is de kostprijs van de bouwgrond opgenomen. Immers, de aanbieder van een nieuwe woning verkoopt de grond tegelijk met de woning. In 1997 bestond volgens bouwbedrijven 17 procent van de stichtingskosten van een woning uit grondkosten. In 2007 is dit opgelopen naar 27 procent.

Dat het aandeel van grond in de prijs van een woning is opgelopen, is op zichzelf niet opmerkelijk. Indien de bouwkosten van een woning (zonder grond) minder snel stijgen dan de verkoopprijs van die woning (inclusief de grond), zal het aandeel van de grond in de totale prijs oplopen. Dit komt doordat grond een *afgeleide* prijs heeft:

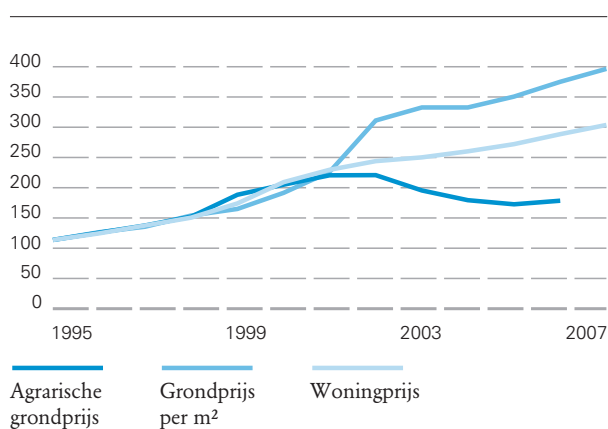
de verkoopprijs van grond en woning samen bepaalt, na aftrek van de bouwkosten van de woning, de prijs van de grond. Als een nieuwbouwwoning te koop staat, vrijwel altijd inclusief de grond, bepaalt 'de markt' welke prijs daarvoor kan worden gevraagd. Die prijs, na aftrek van de bouwkosten, bepaalt in beginsel de prijs van de grond. Zoals blijkt uit het beloop van de reële woningprijzen (Grafiek 2), zijn de bouwkosten vooral tussen 1990 en 2000 achtergebleven bij de verkoopprijs. De conclusie hieruit is dat de stijgende huizenprijzen inderdaad een opwaarts effect hebben gehad op de grondprijzen. De omgekeerde stelling, dat de forse stijging van de grondprijzen een opwaarts effect heeft gehad op de huizenprijzen, ligt daarom niet voor de hand.

Het hierboven geschetste verband tussen grondprijs en huizenprijs komt terug in de methodiek om de verkoopprijs van een nieuwbouwwoning te verdelen tussen de grondeigenaar (bijvoorbeeld gemeente) en de verkoper (bouwer of ontwikkelaar). In 1991 sloten marktpartijen en overheid een convenant om over te gaan op de residuele methode voor het bepalen van de grondprijs. Hierbij is de grondprijs die een bouwer aan de gemeente betaalt gelijk aan het verschil tussen de verwachte verkoopprijs en de bouwkosten, inclusief de winsten voor aannemer, projectontwikkelaar, etc. Zo'n 50 procent van de gemeenten hanteerde in 2006 een vorm van de residuele methode.

Dit zou kunnen suggereren dat gemeenten belang hebben bij hogere woningprijzen, omdat dit de opbrengst van de bouwrijpe grond zou verhogen. De mogelijkheden voor gemeenten om winst te behalen

Grafiek 3 Grondprijs per m², agrarische grondprijs en woningprijs

Index 1995=100



Toelichting: de grondprijs is het landelijk gemiddelde van provinciale kavelprijzen (afkomstig van Kadaster, gepubliceerd door NVB), gewogen met aantal verkochte nieuwe koopwoningen (Monitor nieuwe woningen, OTB).

op grondtransacties zijn de laatste jaren echter drastisch afgenomen, in lijn met de hierboven geschetste veranderingen in het gemeentelijke grondbeleid. De verdeling van de waarde stijging die optreedt tussen de fasen van ruwe grond en bouwgrond is complexer geworden. Doordat projectontwikkelaars of andere partijen al in een vroeg stadium de toekomstige bouwgrond kopen, komt de 'winst' op het wijzigen van de bestemming van grond niet langer (vrijwel geheel) bij de gemeenten terecht komt. De oorspronkelijke eigenaren of de partijen die in een vroeg stadium de grond opkopen, slagen er steeds meer in deze winst te incasseren. Voor gemeenten is daarmee ook het financiële risico van een actief, zelf grond verwervend beleid te groot geworden.

Het aandeel van gemeenten in de waarde stijging van ruwe bouwgrond, als gevolg van bestemmingsplanwijziging, is dan ook afgenomen. De vraag kan worden gesteld of het vanuit welvaartseconomisch oogpunt een verbetering is als de 'winsten' op bestemmingsplanwijziging aldus verschuiven van het publieke naar het private domein (projectontwikkelaars, agrariërs, speculanten). Los van het antwoord op die vraag, kunnen hervormingen in de richting van een minder star aanbod tot minder prijsverstoringen, een efficiëntere allocatie en daarmee tot een hoger maatschappelijk rendement leiden.

Conclusie

De Nederlandse woningmarkt is niet alleen verstarde, maar ook verstrikt geraakt in een steeds minder samenhangend geheel van losse beleidsmaatregelen. Met fiscaal beleid, huurbeleid, ruimtelijke ordeningsbeleid en regelgeving heeft de overheid invloed op zowel de vraagkant als de aanbodkant van de woningmarkt. De vraag naar woningen wordt daarbij gestimuleerd, wat het prijsmechanisme verstoort en de prijs van koopwoningen opdrijft. Het gevolg daarvan is belemmering van de doorstroming, hogere schulden, verdere druk op de overheidsuitgaven en een inefficiënte allocatie van woningen. Naast de gewenste hervorming van het vraagstimulerende beleid dient er aandacht te zijn voor een vermindering van de verstarrende invloed op de aanbodkant van de markt. Het beschikbaar komen van meer bouwlocaties en een gevarieerd en flexibel aanbod is gebaat bij een soepeler ruimtelijke ordeningsbeleid en minder starre regelgeving rond nieuwbouw. Bovenal is van belang dat aan de noodzakelijke hervorming van de woningmarkt een brede visie ten grondslag ligt, waarbij de effecten van hervormingen in hun samenhang worden bekeken.