

De tijdelijke commissie Huizenprijzen heeft de opdracht om een parlementair onderzoek in te stellen naar de kostenontwikkeling en prijsvorming op de huizenmarkt.

NEPROM

Op maandag 28 januari nam de NEPROM deel aan een rondetafelgesprek, samen met vertegenwoordigers van Bouwend Nederland, de NVB, Ymere en Stichting LNP. Er werd met name ingezoomd op woningaanbod en bouwproductie. Voorafgaand aan dit gesprek beantwoordde de NEPROM enkele kernvragen van de commissie schriftelijk.

Aan: Commissie Huizenprijzen

Van: NEPROM

Datum: 27 januari 2012

De NEPROM dankt de leden van de commissie dat zij in de gelegenheid wordt gesteld om haar visie te geven op de onderzoeksvragen. De NEPROM vindt het onderzoek van de commissie van belang, omdat daarmee duidelijkheid kan worden gegeven over een aantal hardnekkige mythes en wellicht kan op basis van nieuwe inzichten het beleid worden verbeterd.

De NEPROM herhaalt haar eerdere uitnodiging aan de leden van de commissie om aan de hand van een concrete, (grotendeels) gerealiseerde woninglocatie door middel van openhartige presentaties van direct betrokken partijen (waaronder NEPROM-lidbedrijven) de praktijk beter te leren kennen.

Kernvragen van de Commissie

1. In hoeverre is op veranderingen in omvang en samenstelling van de woonvraag geanticipeerd (de afgelopen decennia), respectievelijk in hoeverre kan hierop worden geanticipeerd (door markt en/of de overheid)?

De hele Vinex-operatie startte in anticipatie op de groeiende kapitaalkrachtige vraag naar woonkwaliteit. In plaats van het over te laten aan lokale initiatieven is een grootschalig rijksprogramma gestart, waarbij overheden en marktpartijen gestimuleerd werden te investeren. Veel gemeenten stimuleerden private partijen om grondposities te verwerven, omdat de overheden zichzelf onvoldoende in staat achtten (kennis, geld, daadkracht) om zelfstandig grondposities te verwerven. Het is echter ook voorgekomen dat gemeentes heftig verontwaardigd waren dat private partijen grondposities hadden verworven, maar dat was zeker geen regel.

Bij de ontwikkeling van Vinex-locaties is ingezet op een hogere dan gebruikelijke woonkwaliteit en op een veel hoger aandeel koopwoningen dan voor die tijd gebruikelijk was. De daadwerkelijke planontwikkeling en grondproductie zijn daarbij steeds zo veel mogelijk afgestemd op de te verwachten woningvraag, waarbij getracht is lokaal overaanbod zo veel mogelijk te vermijden.

Het opschalen naar een hogere woningproductie dan aanvankelijk gepland op een locatie en het weer terugschakelen bij een krimpende vraag is doorgaans niet eenvoudig voor gebiedsontwikkelingen waar overheid en marktpartijen samenwerken.

De nieuwbouw van woningen was tot aan de crisis zeer sterk publiek gestuurd. Zowel wat betreft locatie (nabij de grote steden), stedenbouw (ontsluitingen, groen, water,

parkeren), aantallen, dichtheid (hoog), programmering (vast percentage sociale woningbouw, middeldure woningen), woningtypes (veel gestapeld), architectuur als wat betreft woonkwaliteiten (duurzaamheid, energiezuinigheid, aanpasbaarheid en veiligheid). Het aanbod was niet (primair) afgestemd op de voorkeur van woonconsumenten, maar op wat “goed is voor Nederland” vastgelegd in beleid van Rijk, provincies en gemeenten.

Een voorbeeld van hoever daarin doorgeschoten kan worden betreft ‘architectonische kwaliteiten’ die door professionals worden gevraagd, maar door de consument veel minder worden gewaardeerd. Zo gold op IJburg op een gegeven moment een minimum aantal architecten per bouwblok en er mochten geen buitenruimten gerealiseerd worden vanwege stedenbouwkundige eisen, terwijl de consument die juist zeer waardeert. Herhaaldelijk komt het ook voor dat de ene oplossing door de supervisor of het Kwaliteitsteam wordt bepleit en vervolgens door Welstand of de stedenbouwkundige dienst weer wordt afgekeurd.

Tijdens de crisisjaren is daar verandering in gekomen. Door herontwikkeling van locaties is het aanbod snel verschoven naar minder dure categorieën, minder gestapeld en veel lagere aantallen koop en meer huur. Die aanpassing verliep behoorlijk snel (binnen een jaar).

2. Is het doorbreken van de directe relatie tussen de prijs van bestaande woningen en nieuwbouwwoningen (de laatste zijn afgeleide van de eerste) (bijvoorbeeld door meer transparantie over bouw- en grondkosten en/of inzicht in waardevermeerdering van bestaande bouw) mogelijk en zou daarmee evenwichtiger prijsvorming (ook in de bestaande bouw) tot stand kunnen komen? Wat is daarvoor nodig?

Nee, niet in Nederland en ook niet in de andere ons omringende markteconomieën. Nieuwe en bestaande woningen concurreren met elkaar op een lokale markt en zijn tot op zekere hoogte substitueerbaar. Wanneer nieuwe woningen onder de marktprijs worden verkocht, dan profiteert de eerste koper.

Door in korte tijd extra veel woningen op een lokale markt te brengen, die niet onmiddellijk allemaal opgenomen kunnen worden, zullen de huizenprijzen lokaal wel tijdelijk beïnvloed worden. Dat fenomeen doet zich ook voor als corporaties in korte tijd grootschalig woningen uitponden onder de marktprijs.

Als het mogelijk zou zijn om op landelijk niveau in korte termijn heel veel nieuwbouwwoningen op de markt te brengen, dan zullen de prijzen van de nieuwbouw én van de bestaande bouw zeker dalen. Praktisch is dat echter onmogelijk.

In een neergaande markt zullen nieuwbouwwoningen zo ver als mogelijk is de daling van de prijzen van bestaande woningen volgen. Door efficiënter te ontwikkelen, het programma aan te passen, de ‘gekkigheid’ eruit te halen (zoals architectonische zaken die niet door de consument gewaardeerd worden), door lagere bouwkosten en door de kwaliteit te beperken kunnen de prijzen een tijdje meezakken, maar op een gegeven moment komt daar een einde aan. De nieuwbouwontwikkeling stagneert dan, als de residuele grondprijzen niet (verder) meedalen met de markt. Dat fenomeen doet zich nu voor. Het aanbod van nieuw ontwikkelde koopwoningen daalt dan in gelijke mate met de dalende afzet.

Zie voor een vergelijking tussen nieuwbouw en bestaande bouw in prijs/kwaliteit de studie die Rigo in opdracht van NEPROM uitvoerde en die wij u eerder toestuurd.

De relatie tussen de prijs van bestaande woningen en nieuwbouw is een gegeven in een markteconomie; dat geldt in Nederland maar ook in de ons omringende landen. Het doorbreken van de relatie tussen de prijs van nieuwbouw en van bestaande bouw vereist in feite een (centraal geleide) planeconomie.

3. Hadden partijen op decentraal niveau wel belang bij meer productie (wetende dat de consument bereid was de prijs voor een bestaande woning te betalen voor een nieuwbouwwoning, de aard van het Nederlandse bouwproces kennend en de residuele grondprijsystematiek meewegend). Wat is de invloed van private afsprakenstelsels (Woningborg/SWK) geweest op de bouwproductie? (zoals maximalisatie aantal te bouwen woningen; minimaal 70 procent van de woningen dient verkocht te zijn voor aanvang van het project).

Marktpartijen en doorgaans ook gemeenten hebben altijd een groot belang gehad bij het vergroten van de productie. Het verwerven van de gronden, de planontwikkeling, de aanleg van omvangrijke infrastructuur en het bouw- en woonrijp maken brengen enorme investeringen en rentelasten met zich mee en daarmee grote risico's. Als er – ook in de goede jaren – gekozen had kunnen worden voor een hogere productie, dan had de extra winst die de verkoop onmiddellijk met zich mee zou brengen, altijd opgewogen tegen het kleine beetje prijsdruk dat daardoor zou ontstaan. Dat is de reden dat partijen (waaronder de NEPROM en NVB) zich altijd hebben ingespannen om procedures te verkorten en de productie op te voeren. Denk in dat verband ook aan de Taskforce Woningproductie en Aanjaagteams die wij mee in het leven hebben geroepen. Wij hebben dalende productiecijfers altijd aangegrepen voor actie; dat was niet alleen een maatschappelijk belang maar ook een commercieel belang!

Wij hebben ons er in de eerste helft van dit decennium ook hard voor gemaakt dat een overcapaciteit in de plannen werd opgenomen, om ervoor te zorgen dat ook bij forse vertragingen voldoende productie zou overblijven. Daar komt bij dat marktpartijen juist in die periode ook probeerden in omvang te groeien en een groter deel van de markt probeerden te krijgen.

Zelfs in de jaren vlak voor de crisis (2006-2008) met een grote relatieve krapte aan bouwcapaciteit, waardoor de bouwsommen zeer fors opliepen, werd doorgebouwd. Aanbestedingen lieten in die tijd (het is nu nauwelijks meer te begrijpen) vaak forse budgetoverschrijdingen zien van 20-30% van het beschikbare bouwbudget! Ontwikkelaars waren vaak al blij als er überhaupt een aannemer wilde rekenen. In de loop van 2007 (dus voor de crisis) vertaalde zich dat in geleidelijk afnemende afzetten en daarna uiteindelijk ook in een teruglopend aanbod.

Elke partij heeft er behoefte aan zijn risico's te beperken. Een omvangrijke grondportefeuille met rente- en afzetrisico's kent zeer grote risico's. Die risico's zijn niet altijd goed (vaak te laag) ingeschat en ingeprijsd, achteraf gezien. Achteraf gezien zijn te veel gronden tegen te hoge prijzen verworven. Sneller produceren in de goede jaren op de grote bouwlocaties had meer winst voor partijen opgeleverd en nu minder problemen met de grondexploitaties, maar dat lukte heel vaak niet.

De 70% voorverkoop eis vanaf papier op projectniveau wordt niet alleen vanuit SWK en Woningborg gesteld, maar ook vanuit de banken en vanuit de directies van de ontwikkelaars. De risico's om met de bouw te starten voordat er substantieel is verkocht, zijn gewoon te groot. Daar werd in goede tijden zeker regelmatig van afgeweken,

bijvoorbeeld bij grootschalige gestapelde bouw met daaronder een parkeergarage en eventueel een commerciële plint. In algemene zin verwaterde de eis van 70% in de jaren vlak voor de crisis, maar inmiddels wordt die weer zeer consequent gehanteerd. Overigens mogen we ons zelf gelukkig prijzen met instituten als SWK en Woningborg, omdat zij ervoor zorgen dat ook bij het faillissement van een ontwikkelaar of bouwer de woningen worden afgebouwd en de koper geen schade lijdt. Als we die instituten niet gehad zouden hebben, dan zou er grote paniek bij kopers zijn uitgebroken. Ondanks de vele faillissementen is er nu geen onrust ontstaan.

4. Waarom is de bouwproductieduur zo lang in Nederland? In hoeverre is de duur van projectrealisatie in Nederland afwijkend van het buitenland? Welke oorzaken zijn daarvoor aan te wijzen? Welke pogingen worden ondernomen om deze duur te verkorten? Welke effecten heeft dit? Wat is bijvoorbeeld de invloed van een verminderde regeldruk geweest op de bouwproductieduur?

Ik neem aan dat de commissie met bouwproductieduur doelt op de ontwikkeltijd. Een belangrijke oorzaak ligt in het feit dat we in Nederland relatief en absoluut grootschalige locaties hebben: Vinex. Vaak lastig gelegen, hoge verwervingskosten, met kostbare infrastructurele opgaven en veel vereiste publieke kwaliteiten.

Bij de aanvang van de ontwikkeling van dergelijke locaties worden inschattingen gemaakt over programma, voorzieningen, kosten, etc. Op basis daarvan worden grondexploitaties opgesteld en plannings gemaakt. In de loop van de lange doorlooptijd blijken aanvankelijke aannamen toch niet realistisch. De bouwkosten lopen op, er worden aanvullende publieke eisen gesteld, er worden bezwaren ingediend tijdens alle mogelijke procedures, etc. Dat leidt tot vertragingen.

Regelgeving, procedures in de meest brede zin, en door traditie en soms angst ingesleten werkwijzen leiden tot erg veel vertragingen.

Regelgeving op het niveau van de woning in het Bouwbesluit zorgt over het algemeen voor hogere kosten, verschuivingen in de residuele waarde en daarmee voor heronderhandelingen tussen gemeente en marktpartij.

Vaak is er ook sprake van pseudoregelgeving op gemeentelijk niveau. Die kan betrekking hebben op een hogere EPC, maar ook op parkeernormen, materiaalgebruik, architectuur, buitenruimten, Politiekeurmerk, aanpasbaarheid, etc. Ook die pseudoregelgeving zorgt voor hogere kosten, maar ook voor discussie tussen ontwikkelaar en gemeente en tussen gemeentelijke afdelingen onderling of de desbetreffende pseudoregelgeving voor het desbetreffende project aangepast kan worden.

Ook de ruimtelijke regelgeving, bestemmingsplanprocedures, bezwaarprocedures etc. leiden gemakkelijk tot grote vertragingen. Een aan de praktijk ontleend voorbeeld: In eerste instantie wordt het plan goedgekeurd door de gemeente. Vervolgens wordt een quality team aangesteld dat het project alsnog afkeurt. Eindeloze discussie, het probleem wordt opgelost en het plan mag door, na zes maanden vertraging. Vervolgens is het plan bouwgereed inclusief verleende en bezwaarloze (al een wonder) omgevingsvergunning en tevens is de aannemer gecontracteerd. Gemeente draagt zorg voor leveren bouwrijp terrein en dus ook voor rooien van bomen, waaronder drie die een rooivergunning behoeven. Deze rooivergunning wordt helaas te laat door de gemeente aangevraagd, maar nog net op tijd (voor het seizoen) verleend, maar de deelgemeente wil bezwaartermijn afwachten, ondanks de onherroepelijke omgevingsvergunning, die

verleend is zonder bezwaren! En dit is dan nog in een betrokken, hardwerkende gemeente die zelf een belang heeft bij tijdige oplevering van het plan. Ze doen dus ook nog echt hun best.

Als er in een project vertraging optreedt, is de kans groot dat gedurende die vertraging de markt (opnieuw) verandert en dat dat weer tot nieuwe bijstellingen en vertragingen leidt. Vaak worden stedenbouwkundige plannen heel rigide gehanteerd en kan er nauwelijks van afgeweken worden, terwijl veranderingen in de markt dat wel noodzakelijk maken. Regelmatig worden stedenbouwkundige plannen (uit wantrouwen) in een bestemmingsplan vastgelegd; dat betekent dat, als verandering noodzakelijk is en de gemeente daar ook aan mee wil werken, belanghebbenden dat alsnog kunnen tegenhouden of vertragen.

Verminderde regeldruk is zeker van invloed op de planontwikkeling. Onder druk van de crisis zijn er gemeenten die de pseudoregelgeving op lokaal niveau matigen. Dit vergroot de haalbaarheid van projecten en verhoogt de snelheid van ontwikkelen.

Binnen de samenwerking op grote locaties ontstaan omvangrijke, wederzijdse afhankelijkheden. Veranderende omstandigheden leiden er dan vaak toe dat er heronderhandeld moet worden tussen de partijen. Bijvoorbeeld over (aanpassingen in) programma, plannen, stedenbouw, architectuur, kosten, grondprijzen(!), opbrengsten etc. Elke verandering in de markt (omhoog of omlaag) of in de plannen leidt in veel gevallen tot uitgebreide heronderhandelingen en dus vertragingen.

Veel vertragingen werden ook veroorzaakt door oplopende bouwkosten. De bouwproductie zat op een gegeven moment echt aan haar top. Bouwvakkers werden uit het buitenland gehaald. De bouwkwaliteit kwam onder druk te staan; faalkosten liepen op en aanbestedingen mislukten.

Ook de argwaan van gemeenten of de ontwikkelaar niet te veel verdient leidt tot veel vertragingen en onderhandelen. Vaak heerst binnen gemeenten en provincies ook een angstcultuur, waardoor procedures veel langer duren dan noodzakelijk is.

Ontwikkeling van de grote locaties is altijd een worsteling geweest tussen publieke en private belangen; de voortgaande prijsstijgingen hebben een tijd lang ervoor gezorgd dat projecten alsnog haalbaar werden. Voor de laatste jaren geldt dat uiteraard beslist niet meer. Inmiddels zijn de opbrengsten uit verkoop minus de kosten zo ver gedaald dat er eigenlijk geen winst meer behaald kan worden. Door reserves uit de betere tijden kan een ontwikkelaar in tijden dat het tegenzit, zonder winst of met beperkte verliezen produceren, maar op een gegeven moment stopt dat proces.

5. In hoeverre was er in de afgelopen decennia sprake van schaarstepremies en bij welke partijen sloeg dat neer? Zijn de partijen (inclusief gemeenten) zich te veel gaan richten op het financiële belang van waardeestijging en te weinig op voldoende aanbod? Hoe had dit kunnen worden vermeden?

In alle economisch en demografisch sterke stedelijke regio's ontstaat schaarste op de woningmarkt. En daarmee ontstaan er schaarstepremies. Dat geldt in Nederland, maar ook in de ons omringende landen, denk alleen maar aan Londen en Parijs. Die schaarstepremies slaan neer bij de eigenaren van woningen en de eigenaren van grond waarop woningen gebouwd kunnen worden. En ook bij sociale woningen op toplocaties die voor pittige prijzen illegaal worden onderverhuurd.

Bij grondverkoop door de boer (of andere eigenaar) probeert hij de schaarstepremie vooraf zo goed mogelijk in te schatten en die in de prijs te verwerken. In de praktijk is die residuele waarde niet op voorhand volledig duidelijk (veel hangt af van besluiten die later door de gemeente genomen worden en van marktontwikkelingen) en bovendien moet een risicopremie betaald worden als de veronderstelde prijsontwikkeling zich niet voordoet.

Een belangrijk deel van het residu na grondverwerving is aan de publieke kant terecht gekomen, afhankelijk van hoe de gemeente opereert. Voor een deel komt het verwachte residu op basis van gemeentelijke wensen en eisen in de 'kwaliteit' van het plan terecht. Die extra kwaliteit kan zich materialiseren in een hoger percentage sociale woningbouw, bijdragen aan voorzieningen in de wijk (zoals scholen etc.), stedenbouwkundige kwaliteit (extra groen, water) of bijvoorbeeld infrastructurele voorzieningen (tunnel, geluidschermen, etc.).

Vaak is sprake van een post bovenwijkse voorzieningen, waaraan afgedragen moet worden. In veel gevallen gaat het geld voor een deel rechtstreeks naar de gemeentelijke begroting.

Uiteraard is er in een opgaande markt waarin de schaarstepremie oploopt ook meer financiële ruimte aan de kant van de markt, waaronder ontwikkelaars, aannemers, adviseurs, toeleveranciers en de eerste kopers. Tijdens de jaren van sterke groei werd dikwijls tijdens de realisatie van de plannen (na het bereiken van 70% voorverkoop) door de eerste kopers met forse winst weer doorverkocht. Zo werd de eerste koper dus feitelijk een speculant op de woningmarkt.

Een probleem is dat onduidelijkheid en fluctuaties in de residuele waarde tot veel discussie en daarmee vertraging leiden. Zie ook de inbreng van Edo Arnoldussen over het uitknippen van de gemeente van de ontwikkelaar ten koste van de kwaliteit. Overigens geldt dit ook in situaties waar de gemeente niet de beschikking heeft over de grond, maar waar bestemmingswijziging noodzakelijk is.

Een ander probleem met de residuele waardesystematiek is dat in een neergaande markt zoals nu het geval is, gemeenten niet of veel minder bereid zijn om de grondprijs conform de residuele waarde naar beneden aan te passen.

Ik verwijs naar vraag 3. Er is nergens bewust gekozen voor vertraging om een hoger residu te creëren. Wel heeft het touwtrekken rond het (vermeende) residu tot veel vertraging geleid. Een systeem waarbij de gemeente zich tot de publieke kaders zou beperken en de grondverwerving en grondexploitatie geheel bij de marktpartij worden gelaten, zou tot veel meer ontwikkelingen leiden die inspelen op de wens van de consument. Een systeem dat overigens in dit tijdsgewricht ook niet voor alle partijen realistisch is.

6. Wat is de invloed van de residuele grondprijsystematiek geweest op het woningaanbod? Zouden er andere systematieken gebanteerd moeten worden?

De residuele waardemethode heeft zeker invloed. Als de gemeente grond onder de marktprijs had verkocht, dan waren de risico's van de marktpartijen lager geweest. Dat

had voor een deel tot andere producten geleid, maar uiteraard ook tot hogere marges aan de marktkant.

Het is niet noodzakelijk dat grondverwerving, -productie of -uitgifte (mede) via de gemeente lopen. Marktpartijen kunnen dat ook geheel voor eigen rekening en risico doen en de gemeente zou zich dan kunnen beperken tot een faciliterend grondbeleid. Overigens zou daarbij ook de marktpartij een residuele grondwaarde hanteren (en dus gericht zijn op winstmaximalisatie), maar die zou verder niet tot discussie en vertragingen leiden bij prijsdalingen. Totdat de woningprijzen zo ver dalen dat er verliezen dreigen te ontstaan. In feite is de grond dan te duur verworven. Op dat moment gaat de ontwikkelaar het ook zoeken in planaanpassingen en herontwikkeling, die tot vertragingen of uitstel leiden. Die situatie doet zich nu ook voor.

Bij de residuele waardemethodiek gaat het om het vooraf inschatten van de kosten, op basis waarvan de grondprijs wordt vastgesteld. Daarna liggen alle risico's bij de ontwikkelaar, die ze probeert deels door te leggen naar andere partijen in de keten. Een mogelijkheid is de afspraak te maken om gedurende het traject alle kosten transparant inzichtelijk te maken en vooraf afspraken te maken over hoe daarmee omgegaan wordt. Vooral in combinatie met meer vrijheid in het plan biedt dat de mogelijkheid om sneller aan te passen, terwijl de kwaliteit minder snel onder druk komt te staan. Daarmee komt echter wel een deel van het risico bij de gronduitgevende partij (gemeente) te liggen. Wederzijds vertrouwen is daarvoor essentieel. Dat kan nog verder worden opgerekt door de gemeente als gronduitgevende partij mee te laten delen in meevallers tijdens de exploitatiefase.

7. Particulier opdrachtgeverschap heeft niet een 'boost' gegeven aan het woningaanbod (politiek doel: 30% woningbouw in het kader van PO). In hoeverre is particulier opdrachtgeverschap in Nederland een oplossing voor het in beweging krijgen van het aanbod?

PO is niet de oplossing om die een boost kan geven aan het woningaanbod. In PO wordt een deel van de kosten uitgespaard, doordat de particulier daar zelf uren in stopt. Het proces is echter door de schaal doorgaans inefficiënter dan bij projectmatige ontwikkelingen van enige omvang. PO en CPO maken traditionele partijen er wel van bewust dat ook in de traditionele samenwerkingsprocessen nog veel inefficiënties zitten. In ketensamenwerkingsprojecten wordt getracht om daar een einde aan te maken. Door subsidiëring en stimuleringsprogramma's komt PO wellicht iets meer van de grond. Zonder dat zou het percentage nog lager liggen. Het blijft een niche.

Uit onderzoek is al vaker gebleken dat de wens van PO en CPO vooral bij de woningmarktprofessionals en bestuurders wordt aangetroffen, maar veel minder bij de woonconsument. Die blijkt in de praktijk vooral behoefte te hebben aan een grotere keuzevrijheid, aan zekerheid en een scherpe prijs. De ambitie van 30% PO hebben weinigen serieus genomen. Daar komt nog eens bij dat het merendeel van PO gewoon catalogusbouw is; niets mis mee, maar ook geen reden om het bijzonder te vertoetelen. PO komt traditioneel het meest voor in het Noorden en Oosten van het land. Daar wordt het geen strobreed in de weg gelegd, maar ook daar wordt nu helemaal niets meer gebouwd.