

Vergaderjaar 2012–2013

33 194

Parlementair onderzoek «Huizenprijzen»

Nr. 4

CORRESPONDENTIE MET HET KABINET

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Den Haag, 21 februari 2013

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

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

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

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

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

Met name in de tweede helft van de jaren negentig zijn de huizenprijzen zeer sterk gestegen. Dit was aanleiding tot diverse analyses, waaronder het rapport «Het bancaire hypotheekbedrijf onder de loep» van DNB. De Minister van Financiën heeft op 8 maart 2000 een reactie van het kabinet naar de Kamer gestuurd¹, waarin hij ingaat op de door DNB gedane aanbevelingen. De aanbevelingen pasten vaak in lopende trajecten, waaronder een toegenomen aandacht voor de positie van de intermediair in de hypotheekverstrekking. Tijdens de behandeling van de Wet Inkomstenbelasting 2001 bestond tussen het toenmalige kabinet en de Kamer brede overeenstemming over het plaatsen van de eigen woning in box 1, en daarmee het handhaven van de hypotheekrenteaftrek (dit onderdeel van het wetsvoorstel kon blijkens het verslag in de Kamer vrijwel direct op de steun van vier partijen rekenen die tezamen 126 zetels hadden).² Wel werd de hypotheekrenteaftrek beperkt tot dertig jaar en gold deze vanaf 1 januari 2001 alleen voor de eerste eigen woning.

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

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

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

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

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 IXB, nr. 26.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 727, nr. 6.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 27 562, nr. 10.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 30 136, nr. 36.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

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

Geachte heer Kamp,

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

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

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

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

Mededingingrechtelijk kader

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

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

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

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

Eerder onderzoek van de NMa

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

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

⁶ Woningbouw maakt deel uit van de burgerlijke & utiliteitsbouw.

Visie van de NMa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Samenvattend

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

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

Hoogachtend,

Lid van de Raad van Bestuur
Henk Don