



## Vast aanbod, flexibele vraag

**Auteur(s):**

Korthals Altes, W.K.

Graaf, B. de

*Beide auteurs zijn verbonden aan NEI-Kolpron, Korthals Altes is tevens hoogleraar aan de TU Delft, afdeling Geodesie.***Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4233, pagina D8, 9 december 1999

**Rubriek:**

Dossier De grondmarkt

**Trefwoord(en):**

*De staatssecretaris van Economische zaken Ybema stelde dit voorjaar "Weinig markten zijn zo ingewikkeld als de grondmarkt."<sup>1</sup> Hij kondigde aan dat het functioneren van de grondmarkt een belangrijk vraagstuk zal zijn bij de Vijfde nota ruimtelijke ordening. In deze nota zullen instrumenten worden aangedragen voor een effectieve ruimtelijke ordening, "hetgeen weer een effect heeft op de grondprijzen en dus de marktwerking op dit vlak".*

**Er zijn veel verschillen in beelden over de werking van de grondmarkt. Volgens een verslag van van een overleg van de staatssecretaris met de Tweede Kamer wordt bijvoorbeeld het volgende probleem gesignaleerd: "Het stunten met grondprijzen door gemeenten leidt tot een oneigenlijke en versturende concurrentie tussen gemeenten in de strijd om een bedrijf (...)" Maar volgens een rapport van de provincie Zuid-Holland is het verwachte exploitatiesaldo van de lopende grondexploitaties van alle bedrijventerreinen in de provincie Zuid-Holland per saldo ruim een half miljard gulden positief. Dit is voorwaar een ander beeld dan dat van gemeenten als dumpende prijsstunters.**

Belangrijke achtergrond voor deze verschillen in beelden vormt de werking van de grondmarkt (of breder de ruimtemarkt). Grond is geen eindproduct, maar is voor de meeste partijen op de markt een basisproduct en is evenals chemische basisproducten extreem conjunctuurgevoelig. Bovendien werken bij grond schommelingen in de vraag nog sterker door dan bij andere basisproducten, omdat in de onroerend goedmarkt het aanbod letterlijk voor een groot deel vast ligt. Voor slechts een klein gedeelte van de vraag wordt nieuw aanbod geproduceerd.

We proberen de werking van de grondmarkt te verklaren aan de hand van ontwikkelingen op de markt voor woningen. We maken aannemelijk dat de hoge grondprijzen te herleiden zijn tot structurele veranderingen in de economie.

### Een voorraadmarkt

Op 1 januari 1999 waren er 6,52 mln woningen, op 1 januari 1998 stonden er daarvan reeds 6,44 mln. Onttrekking aan de woningvoorraad (13.000) en nieuwbouw (91.000) en andere toevoegingen, zoals veranderingen van kantoren of winkels in woningen (5.000), vormen per saldo slechts een kleine aanvulling op de voorraad. Al met al betekent dit dat prijsvorming van de nieuwbouw wordt bepaald door de prijsvorming in de bestaande voorraad.

De samenstelling van de voorraad wordt bepaald door de bouw over een groot aantal jaren. De Nederlandse woningvoorraad kent bijvoorbeeld een groot aantal in opdracht van woningbouwcorporaties gebouwde woningen uit de wederopbouwperiode. Deze woningen sluiten niet overal aan op de vraag. Dit leidt tot stijgende prijzen voor delen van de woningvoorraad die wel aan de vraag voldoen (zie [tabel 1](#)). Bij de prijsstelling van een enkel nieuwbouwproject is de invloed op de markt meestal dusdanig klein dat prijsvorming in de bestaande woningvoorraad leidend is bij de vaststelling van de prijs van een nieuwbouwwoning. Productiekosten van de nieuwe woning spelen meestal een ondergeschikte rol. Gegeven de productietijd van een woning en de geringe omvang van de nieuwbouwproductie in vergelijking met de gehele voorraad wordt een dergelijke hoge marktprijs niet onmiddellijk afgestraft door concurrentie. Slechts op langere termijn zullen voorraadontwikkeling en productie een evenwicht kunnen bereiken.

**Tabel 1. Prijsontwikkeling bestaande koopwoning 1985 - 1999 (mediaan) (bron: NVM Wonen)**

Jaar	Woningen totaal	Tussen-woningen	Hoek-woningen	Vrijstaande woningen	Appartementen
1999	329.000	285.000	356.000	549.000	228.000
1995	223.000	204.000	243.000	346.000	148.000
1990	159.000	141.000	174.000	247.000	95.000
1985	130.000	116.000	142.000	195.000	76.000

In Nederland is deze aanpassing van de ontwikkeling van de productie op marktprocessen in de voorraad nog trager dan die van nature al is, omdat een groot deel van de Nederlandse woningvoorraad planmatig wordt ontwikkeld op grootschalige locaties; momenteel de

VINEX-locaties, maar in het verleden de groeikernen en wederopbouw wijken. Woningbouwprogramma's worden ver van te voren bepaald.

Ondertussen zijn veel consumenten - mede dankzij de gunstige economische ontwikkeling en vertrouwen van hypotheekverstrekkers in de kredietwaardigheid van hen - bereid en in staat om woningen te betrekken die aanmerkelijk duurder zijn dan voorheen is aangenomen. Deze ontwikkelingen leiden slechts gedeeltelijk tot aanpassing van de plannen voor de VINEX-locaties. Gegeven de woningmarkt zijn de afgesproken woningprijzen laag. Daardoor kunnen kopers van nieuwe woningen soms een flinke waarde stijging in hun zak steken. Dit laatste leidt op dit moment tot een roep om anti-speculatiebedingen bij het realiseren van nieuwbouwwoningen in met name de middeldure sector.

In de praktijk is er in Nederland veel meer flexibiliteit in relatie tot marktontwikkelingen te vinden op tal van kleinere locaties die geen direct onderwerp zijn van het nationale ruimtelijke beleid. Er zijn bijvoorbeeld veel meer woningen buiten de VINEX-locaties gebouwd dan voorzien in het beleid. Gemiddeld zijn deze woningen groter dan de woningen in VINEX-gebieden.

Overigens dient hierbij opgemerkt te worden dat het Nederlandse beleid ook heel succesvol is: het lukt in hoge mate om de ontwikkeling te sturen. Op 14 november 1990 presenteerde de regering een ontwerp van een nota (de Vierde nota Extra) met daarop een aantal ontwikkelingsrichtingen voor de stedelijke ontwikkeling. Negen jaar later wordt massaal gebouwd. Een dergelijke snelle centrale sturing van de ruimtelijke ontwikkeling heeft op deze schaal zover bekend nergens een gelijke.

## Productiekosten

Om de waarde van grond te bepalen zijn naast de prijsvorming in de bestaande voorraad de productiekosten van een gebouw van belang. Deze productiekosten kennen een veel gematigder ontwikkeling dan de marktprijzen van vastgoed en volgen globaal de inflatie. De loonontwikkeling in de bouw (een arbeidsintensieve bedrijfstak) en materiaalkosten vormen hiervoor naast de invloed van de overheid de belangrijkste onderliggende parameters. De overheid kan zorgen voor extra stijgingen van de bouwkosten door hogere eisen te stellen aan de bouw. De strengere eisen aan de energieprestaties van nieuwe woningen zorgen bijvoorbeeld voor hogere bouwkosten. In de afgelopen jaren heeft dit alles ertoe geleid dat de BDB-index van bouwkosten voor woningen met circa 4% per jaar stijgt. Dit is duidelijk boven de gemiddelde inflatie maar blijft ver achter bij de stijging van de woningprijzen.

In de grondproductiekosten - de productie van bouwrijpe kavels - heeft de overheid ook een grote rol. Via een bestemmingsplan kan gedetailleerd de kwaliteit van de grond worden voorgeschreven.

## Van goedkoop naar duur

Er is in Nederland lang sprake geweest van lage prijzen voor stedelijke grond. De vormgeving van de Nederlandse verzorgingsstaat in de naoorlogse jaren vormt hiervoor de verklaring. Nederland kende een industrialisatiebeleid. Lage lonen vormden de hoeksteen van dit beleid. Lage lonen waren alleen haalbaar, wanneer ook de huren laag waren. Lage huren leidde tot lage grondprijzen. De residuele waardesprong tussen agrarische grond en bouwrijpe grond was daardoor minimaal. De prijs voor ruwe bouwgrond op basis van een residuele waardeberekening was in veel gevallen lager dan de afkoopprijs op basis van agrarische waarde en een vergoeding voor bedrijfsbeëindiging. Alleen gemeenten waren in een dergelijke situatie bereid om - soms met rijkssubsidies - de grondexploitatie op zich te nemen.

Nu is deze situatie veranderd. Er is binnen het Poldermodel weliswaar nog steeds sprake van loonmatiging, maar de vraag naar woningen is enorm toegenomen. Het succes van het Nederlandse Poldermodel heeft geleid tot een sterke groei van de werkgelegenheid en een navenante groei van de arbeidsparticipatie. Er zijn dus veel meer mensen die geld te besteden hebben. Daarnaast zijn de kosten van lenen gedaald en de huren relatief snel gestegen.

De ontwikkelingen op de grondmarkt voor woningbouw vallen des te meer op, omdat in Nederland grond voor woningen in het verleden relatief weinig in waarde verschilde met landbouwgrond. Waar weinig mensen rekening mee houden is, dat in Nederland landbouwgrond al langer relatief duur is. In Nederland zijn de prijzen voor agrarische grond meer dan dubbel zo hoog dan in omringende landen. De Hoogh zocht in zijn intrede voor de leerstoel agrarische economie aan de VU in de jaren zeventig de verklaring met name in de bedrijfseconomische positie van Nederlandse boeren, waarin de marginale kosten van gronduitbreiding, vooral door de grondprijs worden bepaald. Voor grond van je buurman is een boer in Nederland bereid relatief veel te betalen.

Op basis van het voorgaande kan de, in [tabel 2](#) weergegeven, berekening van kosten voor een woning worden gemaakt. Ogenscheinlijk zijn de grondproductiekosten de afgelopen 15 jaar gemiddeld met 10% per jaar opgelopen. Opmerkelijk is dat het aandeel van de verwervingskosten in de prijs van de woning niet is gestegen, maar rond de 2,7% bleef. De stijging van de grondproductiekosten wordt ook bepaald door andere factoren, zoals:

**Tabel 2. Berekening voor de kosten van een woning**

	1985	% toename per jaar	1999
<b>Woning</b>			
a. grond	f 26.000	12%	f 132.000
b. bouw	f 104.000	4,5%	f 198.000
c. totaal	f 130.000	7,0%	f 330.000
<b>Grondverwerving</b>			
d. grondquote	20%	4,9%	40%
e. verwerving	3.600	7,0%	f 9.000
f. e in % c	2,76%		2,73%
<b>Productiekosten</b>			
g. grond -/- e	f 22.400		f 123.000

h. subsidie	f 10.000	-7,5%	f 3.000
i. productiekosten	f 32.400	10,0%	f 126.000

» kwaliteitseisen, zoals van enkelvoudig rioleringsstelsel naar verbeterd gescheiden stelsel; geluidsweringen, meer waterbergingscapaciteit, bodemsanering, duurzame stedenbouw e.d.;

» locatiefactoren: ingewikkelder infrastructuur, waardoor meer kunstwerken;

» marktfactoren: meer koop, waardoor grotere kavels en een hoger risicoprofiel voor grondontwikkeling, dus hogere marges.

De hoge prijzen op de grondmarkt hebben een structureel karakter. Omdat vraag- en aanbodverhoudingen zijn veranderd. In de discussies over de prijzen wordt de beschuldigende vinger echter nogal eens gericht op laatstgenoemd element. De prijsontwikkeling zou vooral leiden tot speculatie en woekerwinsten bij de producenten.

## Grondposities

Voor het produceren van bouwwerken en het ontwikkelen van projecten vormt grond een van de klassieke productiefactoren. Een vrije grondmarkt is een strenge voorwaarde die de Europese Unie stelt aan de toetreding van nieuwe leden, zoals Oostenrijk in het verleden en Hongarije op dit moment hebben ervaren. Het kunnen beschikken over grond wordt door veel partijen gezien als een voorwaarde voor de continuïteit van hun onderneming en op de grondmarkt worden met het doel om te bouwen of te ontwikkelen gronden aangekocht. De markt voor het bestaande onroerend goed stelt een belangrijke bovenkant aan de prijsvorming op de locaties. Er wordt in de markt rekening gehouden met het gegeven dat er op deze grond een met deze bestaande voorraad concurrerende product kan worden ontwikkeld. De grondprijs bevat dus een optie op toekomstige inkomsten die worden bepaald door de onroerend goedmarkt en de bouwmarkt.

De overheid speelt een rol in deze ontwikkeling, omdat zij publiekrechtelijke beperkingen oplegt aan inrichting en gebruik van grond en vastgoed. Het ruimtelijk beleid van de overheid is echter in belangrijke mate voorspelbaar. Er is in Nederland sinds de jaren vijftig sprake van een nationale ruimtelijke planningdoctrine rond concepten als Randstad en Groene Hart<sup>2</sup>. Het merendeel van de ruimtelijke ontwikkelingen uit de Vijfde nota, waarvan het ontwerp kort voor de zomer van 2000 wordt verwacht, kan nu reeds worden ingevuld op de kaart en de beleidsdiscussie zal met name gaan over een beperkt aantal strategische locaties en faseringskwesities. Marktpartijen anticiperen daarom ook op deze ontwikkeling en kopen nu grond aan op locaties waarvan zij verwachten dat er ontwikkeling zal plaatsvinden. De waardeestijging die 'toevallige' eigenaren van als bouwlocatie aangewezen grond ten deel valt, lijkt daardoor meer dan vaak verwacht op die van obligatie-houders wanneer de monetaire autoriteiten de rente verlagen.

Een belangrijk verschil met financiële markten is dat grondproductie plaats vindt in een proces van locatie-ontwikkeling, waarin kosten worden gemaakt op plek A (bijvoorbeeld een ontsluitingsweg of hoofdriool) die leiden tot meerwaarde in plek B (de kavel voor een woning). Deze problematiek van het kostenverhaal maakt grond tot een bijzonder product. In de praktijk moet hier in het Nederlandse juridische stelsel op basis van hoofdzakelijk privaatrechtelijke overeenkomsten een regeling worden getroffen binnen een kwaliteitsbeeld dat wordt gegeven door het bestemmingsplan. Volgens de recente Nederlandse traditie worden gronden daartoe ingeleverd bij de gemeente die via een grondexploitatie kosten en opbrengsten met elkaar kan verrekenen en die de grond weer uitgeeft aan private partijen. Ook op VINEX-locaties vindt dit nog steeds voor circa 70% van de woningen plaats. In het verleden legden subsidies een vaste bodem onder de gemeentelijke grondexploitatie. Momenteel is de afhankelijkheid van de markt zeer groot, waarbij de risico's in beginsel veel hoger zijn dan van het beleggen in obligaties. Een prijsdaling van 10% op de woningmarkt leidt in beginsel tot een meer dan evenredige prijsdaling op de grondmarkt, omdat de bouwkosten niet zullen dalen.

In andere gevallen geven marktpartijen er de voorkeur aan de gronden zelf tot ontwikkeling te brengen. De ervaring leert dat het vaak mogelijk is om te komen tot exploitatieovereenkomsten over kosten die de gemeente moet maken voor deze ontwikkeling. Op dit terrein is overigens in veel gemeenten de ervaring beperkt, omdat de traditie is gelegen in het zelf tot ontwikkeling brengen van grond. Er is veel onduidelijkheid over wat juridisch nu wel en niet mag.

## Onvolledige mededinging?

Mede door de hoge prijzen, wordt er vaak gedacht dat er op de grondmarkt sprake zou zijn van ongeoorloofde marktmacht. De grondmarkt kent echter een groot aantal spelers, waardoor er geen sprake is van concentraties die de mededinging op de markt verhinderen. Dit blijkt onder meer uit een aantal besluiten van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) bij voorgenomen concentraties van de grootste projectontwikkelaars en bouwbedrijven. Bij de analyse naar aanleiding van de concentratie van Bouwfonds (de grootste projectontwikkelaar zonder bouwpoet) met Schilder (een Volendamse ontwikkelaar die relatief groot is in Noord-Holland) wordt onder meer aangegeven dat er sprake is van een 'versnipperde' marktstructuur op de markt van projectontwikkeling voor koopwoningen (NMa, Besluit nr. 504, 20 mei 1998). Ook voor de overname van Wilma door NBM-Amstelland (samen de grootste ontwikkelaar met bouwpoet en omvangrijke grondposities) is volgens een besluit van de NMa geen vergunning vereist, omdat er zowel nationaal als regionaal niet sprake is van dusdanige marktaandeelen dat de combinatie van partijen (met een aandeel van 10% in de markt voor koopwoningen op VINEX-locaties en van 6,5% wanneer de gehele koopwoningenmarkt wordt genomen) onafhankelijk van de concurrentie kan opereren (NMa, Besluit nr. 752, 2 juli 1998).

De vastgoedmarkt kenmerkt zich doordat lokale informatie van groot belang is voor de waardering van projecten. Door dit belang van lokale informatie kunnen lokale partijen (op deelmarkten) concurreren met grote spelers. Ook de combinatie van ABN AMRO Projectontwikkeling met Bouwfonds Vastgoed Ontwikkeling in 1998 vormde geen aanleiding voor ingrijpen door de NMa (NMa, Besluit nr. 754, 9 juli 1998). Op de markt van de ontwikkeling van commercieel vastgoed door projectontwikkelaars (in de periode 1994-1997 gemiddeld circa 608.000 m<sup>2</sup> b.v.o. per jaar) was het aandeel van deze combinatie onder de 15%. De NMa wees hier er ook terecht op dat op de markt voor kantoren, winkelruimte en bedrijfsruimte (gezien als aparte markten) projectontwikkelaars niet alleen concurreren met andere projectontwikkelaars, maar ook met aanbieders van bestaande ruimten en zelf georganiseerde nieuwbouw.

## Conclusie

De grondmarkt is in beweging. De herstructurering van de verzorgingsstaat heeft gevolgen voor de prijsvorming van onroerend goed en leidt tot een hoger prijsniveau, omdat het historische aanbod uit de voorraad vaak niet goed aansluit bij de hedendaagse vraag.

Deze transitie leidt tot spanningen en onzekerheden voor partijen die in andere verhoudingen tegenover elkaar staan. Toch lijkt ook in de grondmarkt het Poldermodel zijn invoering te hebben gevonden. In de praktijk is er veelal geen polarisatie tussen overheden en marktpartijen, maar wordt op coöperatieve wijze vorm gegeven aan locatieontwikkelingsprocessen waarin individuele en collectieve belangen zoveel mogelijk parallel dienen te lopen. Locatieontwikkeling heeft daarmee in de Nederlandse praktijk een hybride karakter waarin een nieuw evenwicht tussen overheid en markt aan het ontstaan is.

---

## ESB-dossier: De grondmarkt

---

### *Ten geleide*

R. Bemer, [Zoektocht naar een efficiënte allocatie van grond](#)

### *Inleiding*

G. Beukema, [Prijs en beleid](#)

W.K. Korthals Altes en B. de Graaf, Vast aanbod, flexibele vraag

### *Theorie*

R. Aalbers, L. Bettendorf en H.R.J. Vollebergh, [Op grond van welvaart](#)

P. Rietveld, [De waarde van de open ruimte in Nederland](#)

### *Lokaal bestuur*

G.A. Marlet, E.J. Bomhoff en L. van der Geest, [Grip op grond](#)

A. Maas, [Kiezen: tussen plan en markt](#)

### *Mededinging*

M. Canoy en C. van Ewijk, [De grondwolf bijt niet](#)

A. Heertje, [De grondwolf is heer en meester](#)

### *Achtergrond*

B. Needham, [Buitenland: Marktwerking voor bedrijventerreinen](#)

Statistiek: [Ruimte en restricties](#)

### *Epiloog*

H.A. Keuzenkamp, [Plannen met een beetje economie](#)

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, Verslag van een algemeen overleg (gehouden op 25 maart 1999), kamerstuk 25017, nr. 21, Den Haag, Sdu, 1999.

<sup>2</sup> W.K. Korthals Altes, *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle: voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (Extra)*, Assen, Van Gorcum, 1995.