

Vergaderjaar 2011–2012

33 194

Parlementair onderzoek «Huizenprijzen»

Nr. 1

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 7 maart 2012

Het Presidium legt hierbij aan u voor een onderzoeksvorstel van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken d.d. 29 februari 2012 (zie bijlage). Deze commissie stelt voor om in te stemmen met het in een bijlage bij deze brief uitgewerkte onderzoeksvorstel «Huizenprijzen», één van de drie onderzoeksvorstellen waarmee de Kamer op 6 december 2011 heeft ingestemd in het kader van de toekomst- en Onderzoeksagenda 2012. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken stelt tevens voor om een tijdelijke commissie in te stellen die wordt belast met de uitvoering van dit parlementair onderzoek.

Het Presidium stelt voor om met deze voorstellen in te stemmen en om de kosten van dit parlementair onderzoek ten laste te brengen van het budget voor onderzoek en parlementaire zelfreflectie.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
Gerdi A. Verbeet

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J. E. Biesheuvel-Vermeijden

Bijlage

Aan het Presidium,

Den Haag, 29 februari 2012

In de bijlage treft u een onderzoeksvoorstel «Huizenprijzen» aan in het kader van de Toekomst- en Onderzoeksagenda 2012 van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken.

Namens deze commissie verzoek ik u het voorstel ter besluitvorming door te geleiden naar de Kamer. De commissie vraagt de Kamer in te stemmen met het verrichten van onderzoek naar de totstandkoming van de kosten en prijzen van woningen. Het doel is te komen tot een integrale beschrijving van kosten en prijsvorming en het definiëren van de daarbij relevante factoren en actoren en de mate waarin deze bijdragen aan prijsvorming. Inzicht in de precieze factoren voor prijsvorming en kostenontwikkeling en de oorzaken voor deze ontwikkeling, moet het na afronding van het onderzoek eenvoudiger maken om toekomstgerichte besluiten te nemen over eventuele hervormingen op de woningmarkt.

De commissie stelt voor om een tijdelijke commissie in te stellen die wordt belast met de uitvoering van het parlementair onderzoek. De tijdelijke commissie zal worden ondersteund door een ambtelijke staf. Daarnaast zal een aantal onderdelen van het onderzoek worden uitbesteed aan derden in verband met de specifieke inhoudelijke expertise die voor beantwoording van de betreffende onderzoeksvragen vereist is. Om voortvarend met het onderzoek van start te kunnen gaan verzoek ik u ermee in te stemmen het Planbureau voor de Leefomgeving, het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), zo spoedig mogelijk nadat de Kamer met het onderzoeksvoorstel heeft ingestemd, te verzoeken om in het licht van de onderzoeksvragen een overzichtspaper en relevante data gebaseerd op de bij de planbureaus en het CBS aanwezige kennis aan de Kamer te doen toekomen. Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven is betrokken bij de totstandkoming van het onderzoeksvoorstel. De begroting voor het onderzoek is ter advisering aan de stafdienst Financieel Economische Zaken (FEZ) van de Kamer voorgelegd en goedgekeurd.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Wolbert

1. Inleiding

De Toekomst- en Onderzoeksagenda van de Tweede Kamer der Staten-Generaal vloeit voort uit de Parlementaire Zelfreflectie (in 2009 afgerond). Sindsdien selecteert de Kamer jaarlijks drie onderwerpen die in aanmerking komen voor een parlementair onderzoek met een uitvoerings-termijn van een jaar. De parlementaire onderzoeken in het kader van de Toekomst- en Onderzoeksagenda hebben tot doel de informatiepositie van de Kamer te versterken. De onderzoeken kunnen een bijdrage leveren aan de consensusvorming en gedegen besluitvorming over complexe maatschappelijke onderwerpen.

De Tweede Kamer heeft op 6 december 2011 ingestemd met drie onderzoeksvoorstellen die geselecteerd zijn voor de Toekomst- en Onderzoeksagenda 2012. Eén van deze drie geselecteerde onderzoeksvoorstellen is het voorstel van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken voor een onderzoek naar de kosten en prijzen van woningen, hierna te noemen parlementair onderzoek Huizenprijzen.

In haar procedurevergadering van 19 december 2011 heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken (BiZa) besloten de Kamer voor te stellen om een tijdelijke commissie in het leven te roepen voor de uitvoering van het onderzoek. Ter voorbereiding hiervan heeft een werkgroep – bestaande uit de beoogde leden van de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen – de onderzoeksvragen verder uitgewerkt in dit onderzoeksvoorstel. Het voorstel is op 16 februari 2012 door de commissie BiZa goedgekeurd.

Het voorliggende onderzoeksvoorstel is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt de inhoudelijke aanleiding voor het onderzoek uiteengezet (paragraaf 2). Vervolgens worden de probleemstelling en onderzoeksvragen weergegeven (respectievelijk paragraaf 3 en 4). De onderzoeksmethoden en fasering komen aan bod in de vijfde paragraaf. Afgesloten wordt met de paragraaf «planning en organisatie» (6).

2. Aanleiding voor het onderzoek

Er is veel wetenschappelijke en politieke discussie over woningbouw en over de woningmarkt. De financieel-economische crisis, de stagnerende bouw, de dalende huizenprijzen, het dalend aantal transacties en de staat van de overheidsfinanciën geven aanleiding voor stevig debat over de noodzaak van hervormingen. Aan deze discussie liggen vaak aannames ten grondslag over de kosten- en prijsvorming, het uiteenlopen van kostprijzen en verkoopprijzen; over het fluctueren van woningprijzen; en opvattingen over de oorzaken voor de discrepantie tussen kosten en prijzen (marktfalen, overheidsfalen of anderszins). Ten slotte wordt veel gesproken over nut en noodzaak van verschillende vormen van overheidsingrijpen op de woningmarkt.

De woningmarkt is een bijzonder complexe markt. Veel partijen spelen een rol bij de kostenontwikkeling en prijsvorming, er zijn verschillende (soms tegengestelde) prikkels, vele overheidsdoelstellingen en – interventies. Zowel wetenschappelijke als maatschappelijke discussies gaan nogal eens over deelaspecten. Dat is niet verwonderlijk met het oog op de complexiteit van de markt. Gelijkertijd zorgt dit ervoor dat het zicht op de lange termijn vertroebeld raakt en dit een integrale afweging voor «verstandig, integraal woningmarktbeleid» bemoeilijkt.

Met het parlementair onderzoek Huizenprijzen wordt getracht een bijdrage te leveren aan een breed gedragen probleemdefinitie. Inzicht in de precieze factoren voor prijsvorming en kostenontwikkeling en de oorzaken voor deze ontwikkeling, moet het na afronding van het onderzoek eenvoudiger maken om toekomstgerichte besluiten te nemen over eventuele hervormingen op de woningmarkt.

3. Probleemstelling

Het parlementair onderzoek Huizenprijzen richt zich op de vraag hoe kosten en prijzen van woningen tot stand komen. Het doel is te komen tot een integrale beschrijving van kosten- en prijsvorming en het definiëren van de daarbij relevante factoren / actoren en de mate waarin deze bijdragen aan prijsvorming. Een weging (welke factoren, actoren zijn meer of minder van invloed op de kostenontwikkeling en/of verkoopprijsverstoring) van deze factoren maakt deel uit van het onderzoek.

Er is bewust voor gekozen om toekomstscenario's en/of de concrete invulling van te nemen beleidsmaatregelen buiten de scope van het onderzoek te laten. Zo raakt het vergroten van inzicht in het functioneren van de woningmarkt niet vertroebeld door de discussie over de (on)wenselijkheid van specifieke hervormingen.

4. Onderzoeksvragen

4.1. Hoofdvraag

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

4.2. Onderzoeksvragen

1. Hoe is de kostenopbouw van nieuwbouwwoningen? Hoe verhoudt de kostprijs zich tot de prijs die de burger / eindgebruiker betaalt?
2. Welke marktfactoren en -actoren zijn van invloed op de prijs van woningen (nieuwbouw en bestaande bouw) en wat is het relatieve gewicht van deze factoren en actoren op de huizenprijs?
3. Welke overheidsfactoren en -actoren zijn van invloed op de prijs van woningen (nieuwbouw en bestaande bouw) en wat is het relatieve gewicht van deze factoren en actoren op de huizenprijs?
4. In hoeverre ontbreekt op dit moment kennis over de kosten- en prijsvorming op de woningmarkt en op welke wijze zou deze kennis in de nabije toekomst kunnen worden verkregen (welke onderzoeksagenda vloeit daar uit voort)?
5. Hoe oordelen de belangrijkste spelers op de woningmarkt over de geconstateerde significante invloeden op de huizenprijs?
6. Hoe en door wie kunnen belemmerende factoren voor «goede» prijsvorming worden aangepakt?

4.3. Scope van het onderzoek (afbakening)

- Inventarisatie van bestaand onderzoek (gericht op een integraal beeld van prijsbepalende factoren in de woningmarkt), aangevuld met een internationale vergelijking en een verdiepingsonderzoek.
- Zowel aandacht voor nieuwbouw (kostenopbouw) als voor de prijsvorming op de markt van bestaande bouw.
- Ten aanzien van de marktfactoren en -actoren wordt ook specifiek gekeken naar zogeheten «faalfactoren in de bouw» (inefficiënties in het bouwproces die tot uitdrukking komen in de prijsvorming).

- Eveneens wordt gekeken naar de effecten van particulier opdrachtgeverschap op de prijsvorming.
- Er zal aandacht worden besteed aan zowel de prijsvorming op de koopmarkt, als de huurmarkt en als aan de «overgang» tussen beiden.
- Bij de analyse van de prijsvorming en kostenopbouw van woningen wordt gekeken naar overheidsfactoren die een rol spelen als gevolg van het beleid van lagere overheden (bijv. grondbeleid), het provinciaal bestuur (bijv. ruimtelijke ordening), het Rijk (bijv. bouwregelgeving, fiscale maatregelen) en de Europese Unie (bijv. Europese richtlijn toewijzing sociale huurwoningen).
- Een (inventarisatie van) internationaal (vergelijkend) onderzoek maakt deel uit van het onderzoek. Daarbij wordt gefocust op die zaken die bijdragen aan het verklaren van de prijsvorming van woningen op de Nederlandse woningmarkt.
- Historische vergelijkingen en/of beleidsanalyse maken deel uit van het onderzoek voor zover ze bijdragen aan het verklaren van de prijsvorming van woningen (nieuwbouw en bestaande bouw).

5. Onderzoeksmethoden en fasering

5.1. Fase I – Meta-analyse van bestaand onderzoek (april–september 2012)

Er wordt een meta-analyse uitgevoerd naar reeds verricht onderzoek met als doel te komen tot een toegankelijke, integrale beschrijving van de kostenontwikkeling en prijsmechanismen op de woningmarkt. Deze meta-analyse zal worden uitgevoerd door een externe partij. Aan deze externe partij zal worden gevraagd c.q. de mogelijkheid geboden – naast een inventarisatie van bestaand wetenschappelijk onderzoek en een analyse van relevante, recente inzichten – tenminste ook de volgende informatie(bronnen) te benutten om een volledig overzicht te krijgen van inzichten in de literatuur over kostenontwikkeling en prijsmechanismen op de woningmarkt:

1. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Centraal Planbureau (CPB) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) worden gevraagd een overzichtspaper op te stellen, gebaseerd op de bij deze bureaus aanwezige kennis in het licht van de onderzoeksvragen van de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen. Zo nodig zullen nog andere organisaties met databestanden over de woningmarkt (bijvoorbeeld het Kadaster) worden gevraagd informatie te leveren.
2. Internationale inzichten / landenvergelijking. Er zal een vergelijking c.q. analyse van huizenprijzen in andere (buur)landen worden uitgevoerd, uiteraard voor zover relevant voor de Nederlandse situatie. Dit kan mogelijk ook een apart (deel)onderzoek zijn.
3. Wanneer uit de eerste globale literatuurverkenning naar voren komt dat een relevant kennisgebied is aan te merken als relatief «onontgonnen terrein», dan is het mogelijk een verdiepingsonderzoek uit te (laten) voeren.

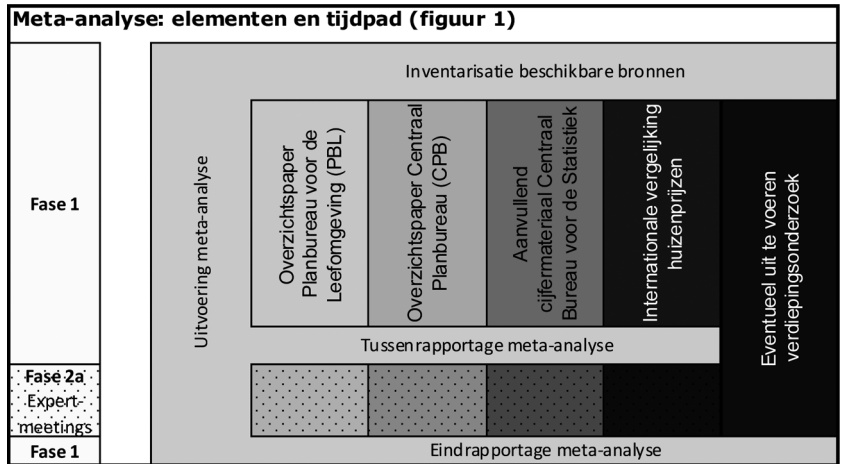
De inzichten zullen worden verwerkt in de meta-analyse van bestaand onderzoek. De in te huren externe partij voor de uitvoering van de meta-analyse wordt gevraagd minimaal drie producten op te leveren:

- Bronnenverkenning waaruit blijkt uit welke bronnen zal worden geput voor de meta-analyse. De verkenning bevat ook een advies aan de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen voor eventueel uit te voeren verdiepingsonderzoek.
- Tussenrapport van de meta-analyse (vertrouwelijk voor de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen gedurende het parlementair onderzoek), te gebruiken in de voorbereiding van (besloten) expertmeetings (zie fase II). Bijgevoegd wordt een overzicht en/of advies aan de Tijdelijke

Commissie Huizenprijzen met mogelijke onderwerpen en vragen voor de expertmeetings, gestoeld op kennisomissies, verschillen van inzicht, onzekerheden en/of andere mogelijk relevante aanleidingen voor vragen c.q. toetsing van inzichten aan experts.

- Een eindrapport van de meta-analyse. Dit (tot afronding van het parlementair onderzoek Huizenprijzen «vertrouwelijke») rapport vormt de basis voor gesprekken met relevante actoren in de woningmarkt (zie fase III); en is een belangrijke bouwsteen voor het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen (zie fase IV).

Schematisch ziet het proces van de meta-analyse er als volgt uit:



Gedurende de eerste fase van het onderzoek legt de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen diverse werkbezoeken af, teneinde de kennis en inzichten op het onderzoeksterrein te vergroten en gevoel te krijgen voor de belangen in het veld.

5.2. Fase 2 – Toetsing voorlopige inzichten aan experts en belangenorganisaties (september, oktober 2012)

2a. Expertmeetings. In de tweede fase worden de opgedane inzichten getoetst aan de inzichten van experts (onderzoeksvraag 4) door de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen. In verschillende expertmeetings wordt gesproken over prijsvorming en kostenontwikkeling op de woningmarkt. De gesprekken gaan met name over die (deel)onderwerpen waarover wetenschappelijk inzicht nog niet eenduidig is of nog ontbreekt. De inzichten worden verwerkt in de eindrapportage van de eerste onderzoeksfase (zie paragraaf 5.1) en daartoe ter beschikking gesteld aan de externe partij die de meta-analyse uitvoert.

2b. Openbare rondetafelgesprekken c.q. hoorzittingen. Vervolgens worden de inzichten uit de literatuur en van de gehoorde experts getoetst aan de beleving van diverse belangenorganisaties en andere spelers in de woningmarkt. In de vorm van (openbare) hoorzittingen / rondetafelgesprekken, komen diverse actoren aan bod die een licht laten schijnen over de kostenontwikkeling en prijsvorming op de woningmarkt. Hiermee wordt antwoord gegeven op de vijfde onderzoeksvraag. De rondetafelgesprekken c.q. hoorzittingen worden door de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen georganiseerd.

5.3. Fase 3 – Rapportagefase (juli–november 2012)

De derde fase betreft het opstellen van de eindrapportage van de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen. Gestreefd wordt naar een publieksvriendelijk, beknopt hoofdrapport met een toegankelijke beschrijving van de mechanismen op de woningmarkt welke een rol spelen bij de kosten en prijsontwikkeling. In het rapport (of in de bijlagen van het hoofdrapport) wordt daarnaast op overzichtelijke wijze beschreven in hoeverre sprake is van een (aanvullende) kennisbehoefte, hoe de belangenorganisaties oordelen over de factoren die van substantiële invloed zijn op kosten en prijzen van woningen. Waar dat kan wordt een wetenschappelijke en maatschappelijke weging aangebracht in de factoren en actoren die de kosten en prijzen van woningen bepalen. Tenslotte wordt de vraag beantwoord hoe en door wie eventuele belemmeringen in «reële prijsvorming» van woningen zouden kunnen worden aangepakt (onderzoeksvraag 6).

Uiteraard zullen de eindrapportage van de onderzoeksgroep en de overige uitgevoerde studies (papers van plan- en onderzoeksbureaus; internationale vergelijking, verdiepingsonderzoek) en de gebundelde inzichten uit expertmeetings en rondetafelgesprekken met belanghebbenden, als bijlagen aan het eindrapport worden toegevoegd.

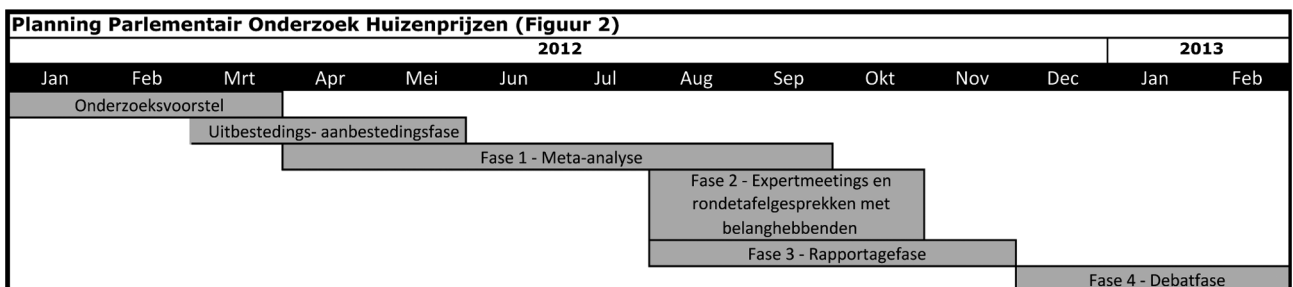
5.4. Fase 4 – Debatfase (december 2012–januari, februari 2013)

Na publicatie van het eindrapport vindt een debat plaats tussen de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken (BiZa). Vervolgens wordt het eindrapport geagendeerd voor een debat met de regering.

6. Planning en organisatie

6.1. Planning

Hieronder is schematisch de planning op hoofdlijnen weergegeven.



Het eindrapport van de Tijdelijke Commissie verschijnt uiterlijk in november 2012. In de planning is rekening gehouden met Europese aanbesteding van de extern uit te voeren meta-analyse. Afhankelijk van het precieze verloop van de aanbesteding van het onderzoek c.q. deelonderzoeken kan de planning gedurende het onderzoeksproces nog licht worden bijgesteld.

6.2. Organisatie

De Tijdelijke Commissie wordt ondersteund door een ambtelijke staf bestaande uit een onderzoeksgriffier, een onderzoekskoördinator, een adjunct-griffier, twee onderzoeksmedewerkers, een commissieassistent en twee informatiespecialisten. Daarnaast zal ondersteuning worden

geboden door de Dienst Verslag en Redactie, de Dienst Communicatie en de stafdienst Voorlichting. Voor de ambtelijke staf geldt dat zij in deeltijd werkzaam zijn voor het parlementair onderzoek Huizenprijzen.

Het onderzoek voorziet daarnaast in de uitbesteding van een aantal onderdelen van het onderzoek.

De met dit onderzoek gemoeide kosten en uitgaven zijn ter advisering en goedkeuring voorgelegd aan de stafdienst Financieel Economische Zaken (FEZ) van de Tweede Kamer en in het Presidium besproken. Deze kosten en uitgaven passen binnen het reeds geraamde budget in de Kamerbegroting voor parlementair onderzoek.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Van der Leeden