

Doorbouwen in turbulente tijden

Auteur: Taco van Hoek

Opdrachtgever: Ministerie van BZK

Datum: 23 april 2023

Doorbouwen in turbulente omstandigheden

Op verzoek van het ministerie van BZK heb ik een verkenning gemaakt van beleidsmogelijkheden om de woningbouw te ondersteunen en te stimuleren in een periode van tegenwind op de woningmarkt. Deze verkenning is verricht op persoonlijke titel en besteed ook aandacht aan implementatie en plaatst zaken soms ook in een bestuurlijke context.

De veranderde economische omstandigheden sinds het uitbreken van de oorlog in de Oekraïne zullen naar verwachting belangrijke gevolgen hebben voor de Nederlandse woningmarkt. De eerste belangrijke schakel die het aanbod op de woningmarkt raakt loopt via de (stijgende) rente. De tweede schakel loopt via de (afnemende) economische groei en het teruglopende consumentenvertrouwen. Beide factoren hebben een drukkend effect op het woningaanbod in een tijd dat er juist ambitieuze doelen zijn om het woningaanbod te vergroten. Tijdens vorige crises, de bankencrisis en de eurocrisis, is gekeken naar mogelijkheden om een tijdelijke vraaguitval niet te landen in een navenante daling van het aanbod. De gedachte hierachter is dat de vraaguitval inderdaad tijdelijk is, terwijl er structureel juist veel vraag is in de markt. Er is destijds veel informatie verzameld over instrumenten die onder dergelijke omstandigheden zouden kunnen worden ingezet, zoals opkoopfondsen en garantieregelingen. Ook is recent door Brink nog een verkenning gemaakt van de contouren van een doorbouwgarantie. Voordat een analyse kan worden gemaakt van de mogelijke effecten van beleidsinterventies moeten twee stappen worden doorlopen. De eerste stap is om de huidige situatie, in het bijzonder bij de projectontwikkeling van nieuwe woningen scherper in beeld te krijgen. Vervolgens kan dan worden stilgestaan bij de wijze waarop bouwkostenstijging, rentestijging en groeivertraging hierop aangrijpt. Tegen die achtergrond wordt dan gekeken hoe overheidsbeleid zou kunnen bijdragen aan het voorkomen of beperken van de terugval in de woningbouwproductie. Bij de analyse wordt waar relevant verwezen naar ervaringsfeiten vanuit de eerdere banken- en eurocrisis.

Projectontwikkeling: locaties, programmering en bijkomende condities

De meeste woningbouw wordt gerealiseerd door projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwers. Deze marktpartijen ontwikkelen ongeveer 70% van de nieuwe woningen, tegenover 15% via de woningcorporaties en bijna 15% door particuliere zelfbouw. Deze aandelen schommelen wat van jaar tot jaar maar duidelijke trendmatige veranderingen zijn nog niet zichtbaar. Sinds 2017 is het aandeel van de corporaties geleidelijk wel toegenomen, maar het afgelopen jaar daalden de vergunningen ook weer bij de corporaties. In onderstaande tabel worden de vergunningcijfers van het EIB weergegeven die iets hoger liggen dan die van het CBS.

Tabel 1 Vergunningen naar opdrachtgever, 2017-2022, x1000 woningen

	Totaal	Corporaties	Markt	Particulier
2017	70,2	7,3	52,6	10,4
2018	69,9	8,2	52,3	9,5
2019	59,9	9,9	41,3	8,7
2020	70,9	12,0	49,7	9,2
2021	80,3	12,0	58,5	9,8
2022	70	9,4	52,8	7,8

Bron: EIB

De corporaties geven zelf aan dat het aanbod vanuit de corporatiesector wat hoger zou liggen dan vanuit de CBS-registratie en EIB-cijfers is af te leiden. Dit hangt samen met de registratie van het aandeel van de woningen die corporaties leveren in gemengde projecten. Het beeld is dat hierdoor het aandeel van de corporaties inderdaad wat wordt onderschat, maar voor de analyse leidt dit overigens niet tot een wezenlijk ander beeld, zoals blijkt uit tabel 2.

Tabel 2 Nieuwbouw, sloop en netto toevoegingen corporaties, 2017-2022, x1000 woningen

	Netto toevoeging	Nieuwbouw	Sloop
2017	5.300	14.400	9.100
2018	7.500	14.300	6.900
2019	7.300	15.200	7.900
2020	9.100	16.100	7.000
2021	8.500	16.900	8.400

Bron: DVI

Locaties: beschikbaarheid en ruimtelijke condities

Essentieel voor nieuwbouw is de beschikbaarheid en kwaliteit van woningbouwlocaties. In de afgelopen jaren – na de eurocrisis – is sprake geweest van een verdere concentratie van woningbouwplannen in dichtbebouwd stedelijk gebied. In het bijzonder in drukgebieden in de Randstad is de (planontwikkeling van de) woningbouw sterk geconcentreerd in dichtbebouwd gebied. Het gaat hier overigens niet om precieze definities, maar om de ruimtelijke condities die gelden voor de locaties. Bouwen in al dichtbebouwd gebied is om meerdere redenen gemiddeld lastiger dan bouwen in grotendeels onbebouwd gebied. In dichtbebouwd gebied is vaak al bebouwing en infrastructuur aanwezig die verplaatst en aangepast moet worden, als er bedrijven zitten dan kan bodemvervuiling aan de orde zijn en omwonenden maken vaak bezwaar tegen bouwplannen in hun directe omgeving. Deze factoren zorgen voor hogere kosten en langere doorlooptijden in vergelijking met locaties die grotendeels onbebouwd zijn. Bijzonder lastig zijn herstructureringsgebieden, ook wel aangeduid als ‘brownfields’, de kosten op dergelijke locaties kunnen twee keer zo hoog uitvallen per woning, zoals EIB-onderzoek eerder heeft laten zien.

Een bijkomend probleem in recente jaren is een toename van hoogbouw in de binnensteden. De hiervoor genoemde problemen met binnenstedelijk bouwen zijn uiteraard ook van toepassing op hoogbouw in de stad, maar

daarnaast zorgt hoogbouw voor additionele problemen. Hoge kosten vloeien voort uit voorgeschreven verhoudingen tussen gebouw- en vloeroppervlak en hoge kosten van funderingen, liften en voorzieningen voor brandveiligheid. Daarnaast is hoogbouw ruimtelijk ingrijpend en om die reden is bezwaar van omwonenden meer regel dan uitzondering.

Een eerste conclusie is dat de locaties waar nieuwbouw moet plaatsvinden complexer en duurder uitvallen ten opzichte van eerdere woningbouwprogrammering die meer gemengd was in termen van binnen- en buitenstedelijke woningbouw en minder hoogbouw kende. Dit verklaart ook dat ondanks de spectaculaire huizenprijsstijging sinds 2015, de exploitatie van woningbouwprojecten kort voor de oorlog in de Oekraïne al lastiger was geworden. Het probleem bij de financiële exploitatie lag echter niet alleen bij de kostenkant, maar ook bij de beleidsmatige beperking van de opbrengsten.

Betaalbaarheid: de gevolgen voor de projectontwikkeling

Een belangrijke ontwikkeling op regionaal niveau die al is ingezet voor het aantreden van het huidige kabinet, is sterk toenemende regulering bij de woningbouwprogrammering. In een aantal steden zoals Amsterdam, Utrecht en Haarlem is het zogenaamde 40-40-20 model ingevoerd (40% sociaal, 40% middensegment en 20% vrije sector). Dit kwam in plaats van het model waarbij 30% sociale huur werd gecombineerd met 70% programmering in de vrije sector.

Het belangrijkste gevolg van deze beleidswijziging is dat bij de woningnieuwbouw slechts in beperkte mate kon worden geprofiteerd van de sterke stijging van de woningprijzen. Alleen in het vrije segment en een stukje van het middensegment konden marktprijzen worden gerealiseerd, terwijl dit voor de overige woningen niet gold.

De combinatie van kostenstijging en opbrengstbeperking zette de projectontwikkeling ook voor de oorlog in de Oekraïne onder druk. Deels is dit opgevangen doordat gemeenten kortingen op grondprijzen gaven en ook is de woningbouwimpuls ontstaan om in aanvulling hierop projecten te kunnen laten doorlopen. De condities van de woningbouwimpuls – minimaal 50% betaalbaar – zorgen er echter ook weer voor dat alle gemeenten die voor de WBI in aanmerking willen komen dit betaalbaarheidsbeleid moeten voeren. Gelet op het feit dat de WBI al op bijna 200.000 woningen is toegepast, gaat het hier niet om een beperkt deel van de woningbouw. Zeker de helft van de woningbouw in een periode van vijf jaar ontvangt zo subsidie vanuit de WBI. Voor de corporaties is de afschaffing van de verhuurderheffing een belangrijke maatregel ter versterking van de vermogenspositie, die overigens ook voorheen gemiddeld al als zeer solide was aan te merken. De beoogde uitbreiding van de gereguleerde sector tot een huur van maximaal 1000 euro per maand is ten slotte een nieuwe stap waarmee de regulering wordt geïntensiveerd. Ook dit beleid heeft een drukkend effect op de opbrengsten op korte of op wat langere termijn.

Ten slotte zijn ook wat ik hier noem de 'bijkomende condities' geleidelijk aangescherpt in de vorm van energieprestaties en gasloos, en worden soms eisen gesteld in het kader van circulariteit. De energieprestaties hebben ook een opbrengstenkant, maar per saldo leiden de eisen tot kostenverhoging en dit geldt ook voor de - overigens nog bescheiden toegepaste – eisen in de sfeer van circulariteit.

Recente ontwikkelingen

Het voorafgaande is bedoeld om het decor te schetsen waartegen de recente ontwikkelingen in de sfeer van stijging van bouwkosten en rentes en afnemende economische groei moeten worden geplaatst. Wij starten naar verwachting met relatief veel projecten die zich kenmerken door krappe exploitaties. Aan de kosten- en opbrengstenkant was de 'lucht al eruit gehaald' en een serieus aantal projecten lijkt zelfs subsidie nodig te hebben om de exploitatie rond te kunnen rekenen. Als dit inderdaad het globale beeld was in de Ausgangssituatie voorafgaand aan de oorlog in de Oekraïne, dan zijn de recente ontwikkelingen bij bouwkosten, rentes en huizenprijzen een punt van zorg. Heel belangrijk voor de analyse is namelijk de vraag in hoeverre ontwikkelingen in de exploitatie kunnen worden doorgegeven in grondprijzen.

Als verlaagde grondprijzen en aanvullende subsidie nodig waren om in de Ausgangssituatie een gezond financieel project te kunnen uitvoeren, dan zullen flink hogere bouwkosten en hogere rentes het project aan de kostenkant in de min duwen. Als daar nog dalende huizenprijzen bovenop komen, dan verslechtert het beeld verder. En zonder lucht in de exploitatie in de Ausgangssituatie betekent dit dat de projecten stil komen te vallen, althans die projecten die nog niet in de bouwfase zitten.

De eerste signalen dat woningbouwprojecten niet zo makkelijk meer van start gaan, zijn er. Het zijn nu nog casusposities, maar de gedachte dat een sterke onderliggende vraag zal voorkomen dat dit breder gaat spelen acht ik onwaarschijnlijk. Hiervoor zijn meerdere argumenten te geven.

- Tijdens de banken- en eurocrisis was ook sprake van een sterke onderliggende vraag. Voorafgaand aan de bankencrisis werd ook al gedacht aan een woningbouwproductie van 100.000 per jaar vanuit het ministerie. Deze inschatting was m.i. ook toen te hoog, maar het kernbeeld dat er een stevige huishoudensgroei te verwachten was waarvoor ook een stevige uitbreiding van de woningvoorraad nodig was, was goed te onderbouwen. Niettemin zakte het woningaanbod zes jaar op rij in tot een niveau van minder dan 50.000 opgeleverde woningen in 2014. Sterke onderliggende vraag betekent met andere woorden niet dat het aanbod van nieuwe woningen gedurende meerdere jaren niet ver kan terugzakken.
- Inhoudelijk kan ook worden vastgesteld dat met name rentestijging sterke gevolgen heeft voor zowel vraag als voor het aanbod. Aan de aanbodzijde zijn de gevolgen groot als de rentestijging niet in de grondprijs kan wegzakken. Om de gedachten te bepalen: als de kosten van vreemd vermogen stijgen van 2 tot 5% - ongeveer de huidige situatie - dan is bij 70% vreemd vermogen en een constante BAR van 4% een stijging van de opbrengst nodig met 50%. Nu wordt de financiering van het deel in de voorverkoop over de kopers gespreid en zal er in veel gevallen nog wel wat rek in grondprijzen zitten, maar het geeft wel aan dat de rentestijging hier stevig doorwerkt. De huren of kooprijzen van nieuwbouwwoningen moeten duidelijk stijgen om de rentekosten te compenseren, terwijl aan de andere kant de vraag juist onder druk komt te staan door diezelfde rentestijging. Voor de consument op de koopmarkt loopt dit via twee kanalen.

Stijging van de hypotheekrente: kostenstijging en financieringsbeperking

Op de koopmarkt worden nieuwe toetreders en doorstomers die extra woonkwaliteit willen realiseren getroffen door een stijging van de hypotheekrente. Voor starters op de koopmarkt zijn de gevolgen het grootst. De rentestijging zorgt ervoor dat starters die een woning kopen voor 300K nu 13.800 euro aan rentelasten kwijt zijn in het eerste jaar na de aankoop, tegenover 3.600 een jaar terug. Dit is derhalve een stijging van de rentekosten met 10.000 euro. Ook als de hypotheekrenteafrek wordt meegerekend is er nog altijd sprake van een netto kostenstijging van 6.300 euro in het eerste jaar. De woonlastenstijging valt iets minder hoog uit, omdat de aflossingslast bij een hogere rente lager uitvalt. Niettemin blijft er een sterke lastenstijging over, en de verminderde aflossing gaat ten koste van de besparingen van huishoudens die later moet worden ingehaald.

Naast het kostenaspect hebben kopers ook te maken met een verlaging van de financiering in relatie tot het inkomen. Voor starters is daalt de LTI met ongeveer 10% door de combinatie van rentestijging en koopkrachtverlies. Ook vanuit de financieringskant gaat er dan een negatief effect uit op de vraag. Uit eerder onderzoek naar startersleningen is gebleken dat starters bij onvoldoende financiering in relatie tot hun wensen vooral de aankoopbeslissing uitstellen – naast het doen van kwalitatieve concessies en een beroep op ouders – wat ook weer sterk doorwerkt in de vraag. Wel stijgen de lonen inmiddels wat sterker, wat enig tegenwicht geeft aan de dalende financieringsruimte.

Prijzdaling zorgt voor compensatie bij de vraag?

Het is verleidelijk om prijsdaling van koopwoningen te zien als een mechanisme dat de vraag weer op gang zal brengen. De prijsdaling wordt ook wel gepresenteerd als een welkome afkoeling na een periode van zeer fors gestegen huizenprijzen. Het probleem hiermee is tweeledig. Ten eerste komt de prijsdaling niet als manna uit de hemel vallen, maar is deze het gevolg van de ongunstige ontwikkeling van de rente en de economie. Als alleen al de kostenstijging door de rentestijging via de kooprijzen zou moeten worden gecompenseerd, dan zouden de prijzen met tientallen procenten moeten dalen. Er is echter nog een tweede probleem: de gevolgen van prijsdaling voor prijsverwachtingen.

Prijzdaling: het negatieve effect op prijsverwachtingen

Een belangrijk punt dat bij de prijsvorming moet worden betrokken is dat van prijsverwachtingen. Het model voor de woningmarkt laat zich het best verklaren – ook empirisch vanuit het verleden – door dat van adaptieve verwachtingen. Dit betekent dat stijgende prijzen verwachtingen oproepen van nieuwe prijsstijgingen en dat omgekeerd prijsdalingen verwachtingen oproepen van een verdere daling van prijzen. Economische ontwikkelingen rond rentes, groei en werkloosheid vormen dan de fundamentele factoren die voor omslagen op de markt zorgen en die vervolgens door het proces van adaptieve verwachtingen worden versterkt. Dit model is consistent met de empirische observatie van langere perioden van prijsstijging en prijsdaling die zich hebben voltrokken. Ook meer praktisch zijn de adaptieve verwachtingen te plaatsen. In tijden van stijgende prijzen willen kopers er snel bij zijn vanuit de gedachte er bij te zijn voordat prijzen verder zijn gestegen. Verkopers maken zich daarentegen niet druk in dergelijke perioden om snel te verkopen: je ziet dat doorstromers bijvoorbeeld eerst kopen en dan pas hun bestaande huis verkopen: kopers genoeg en tijd werkt in een opgaande markt zo in je voordeel.

In perioden van prijsdaling zien wij het omgekeerde beeld, zoals in de banken- en eurocrises goed te zien was. Kopers zijn terughoudend om bij het vigerende prijsniveau in te stappen, omdat zij beducht zijn dat de prijs vervolgens daalt. Ook was duidelijk zichtbaar dat doorstromers in deze situatie zekerheid willen dat de bestaande woning verkocht is, voor zij zelf gingen kopen. Dit heeft een aanvullend negatief effect op de vraag, de doorstroming en de woningprijzen. Diegenen die kunnen wachten in een dergelijke situatie worden daarvoor bovendien beloofd. Snel kopen in een opgaande markt en wachten in een neergaande markt loont in de regel en versterkt het beeld.

Economische groei, koopkracht, consumentenvertrouwen en werkloosheid

Naast de renteontwikkeling is uiteraard het algemeen economisch klimaat van belang. De economische groei en in het verlengde daarvan de inkomensontwikkeling van huishoudens is een determinant van de consumentenvraag op de woningmarkt. Ook de situatie op de arbeidsmarkt, in het bijzonder de werkloosheidsontwikkeling, speelt een rol. Ten slotte is het consumentenvertrouwen dat weer samenhangt met de andere factoren van belang. Opmerkelijk was overigens wel dat de sterke daling van het consumentenvertrouwen tijdens het begin van de coronacrisis geen aanwijsbare effecten op de woningvraag lijkt te hebben gehad.

Hoe precies tegen deze ontwikkelingen in de nabije toekomst moet worden aangekeken, is nog niet duidelijk, maar dat het beeld niet positief is, is wel duidelijk. Het CPB gaat uit van afnemende economische groei (1½% in 2023 en 2024)- licht afnemende koopkracht en wat oplopende werkloosheid. Het beeld is niet dramatisch, maar stemt ook niet optimistisch en er liggen serieuze neerwaartse risico's, bijvoorbeeld bij de energieprijzen en/of een strengere winter. Ook de rentes blijven naar verwachting voorlopig nog stijgen, gelet op de acties en aankondigingen van de ECB.

De algehele conclusie moet zijn dat er zwaar weer is te verwachten op de woningmarkt. De sterke onderliggende vraag is bepaald geen garantie voor stabiliteit, de opgetreden rentestijging doet zich al voelen, er zijn op dit moment al projecten die 'on hold' staan en de huizenprijzen dalen al enkele maanden. Verschillende negatieve factoren versterken elkaar en het is niet duidelijk waar de tegenkracht vanuit de koopmarkt in de komende jaren vandaan moet komen. Op termijn kan teruglopend woningaanbod, economisch herstel en mogelijk weer rentedaling de markt weer omhoog brengen, maar dan zijn wij naar verwachting enkele jaren verder. In de tussentijd lopen vraag en aanbod terug en zelfs na maar twee jaar van teruglopend vergunningen zal het aantal opleveringen nog jaren daarna niet boven de 70.000 per jaar uitkomen.

Huurmarkt: mogelijkheden en risico's

Op de huurmarkt en dan in het bijzonder de sociale huurmarkt die door de woningcorporaties worden bediend gelden andere wetten dan in de koopmarkt. Ten eerste gelden voor de corporaties vooral de gevolgen van investeringen voor de vermogenspositie, en dan nog vooral zoals die wordt vertaald in de beleidswaarde. Hierop hebben rente- en kostenstijgingen ook een negatief effect, maar de effecten zijn hier veel gematigder dan bij marktpartijen die kijken naar het marginale effect in termen van verwachte winstgevendheid van een project. Voor corporaties gaat het om de investeringscapaciteit zoals die vanuit het kader van het toezicht geldt en de bereidheid die de corporatie heeft om deze investeringscapaciteit in te zetten. Bijkomend voordeel is dat de vermogenspositie en de investeringscapaciteit van de corporaties in de uitgangssituatie goed is en dat met het verdwijnen van de verhuurderheffing veel extra ruimte ontstaat.

Hier verschilt de situatie ook sterk met die ten tijde van de eurocrisis, toen de verhuurderheffing juist werd ingevoerd. De gebruikelijke stabiliserende werking van de corporatiesector, die ik ook toen verwachtte, werd doorkruist door de invoering van de verhuurderheffing die niet alleen financieel consequenties had maar ook het sentiment en de bereidheid om te investeren onder corporaties ongunstig heeft beïnvloed. Nu de papieren hier nu heel anders liggen, mag inderdaad verwacht worden dat de corporaties een stabiliserende invloed kunnen hebben in de komende periode. Dit kan langs verschillende lijnen plaats vinden, met verschillende timingsaspecten.

Vervangende nieuwbouw, transformatie en tijdelijke woningen

Aanbod via vervangende nieuwbouw zorgt weliswaar niet voor extra woningaanbod, maar maakt wel onderdeel uit van de doelstelling voor de 900.000 woningen. Transformatie zorgt wel voor extra woningen en maakt uiteraard ook onderdeel uit van de 900.000 woningen. Op beide fronten zijn de knelpunten voor de corporaties lang niet altijd financieel van aard. Zittende bewoners maken vaak bezwaar tegen sloop en transformatie is afhankelijk van

geschikte objecten. De activiteit rond vervangende nieuwbouw en transformatie wordt er in de komende periode financieel niet makkelijker op, maar als dit ook niet het grote knelpunt is dan is er ook weinig reden om te verwachten dat dit stil zal vallen. De beoogde groei bij de transformatie van 10.000 naar 15.000 per jaar is weliswaar heel moeilijk te realiseren, maar ook zonder financiële tegenwind was dit al het geval. Voor tijdelijke woningen wordt extra budget beschikbaar gesteld vanuit de overheid. Dit helpt om de financiële problemen op te lossen, maar er blijft een belangrijk knelpunt liggen bij locaties.

Uitbreidingsnieuwbouw

In de vorige crisis is gebleken dat corporaties in gemengde projecten een deel kunnen overnemen van marktpartijen. Voor corporatiewoningen is in beginsel altijd vraag beschikbaar als de woningen tegen prijzen worden verhuurd die (duidelijk) beneden marktconforme niveaus liggen. Omvangrijk is dat deze substitutie echter niet geweest, maar dit kan ook gelegen hebben aan de verhuurderheffing die aan het begin van de eurocrisis werd ingevoerd. Of extra stabiliserende werking vanuit corporaties door overheidsbeleid kan worden gestimuleerd is nog een andere vraag die hieronder bij de oplossingsrichtingen wordt besproken.

Oplossingsrichtingen

Uit het voorafgaande valt af te leiden dat zowel vraag als aanbod gedurende enkele jaren onder druk kunnen komen te staan, waarna op middellange termijn schaarste en hernieuwde sterke prijsstijgingen optreden. Verwachtingen versterken de opwaartse en neerwaartse golven op de koopmarkt en al heeft de gereguleerde huursector naar verwachting een zekere stabiliserende invloed, het beeld van de 'badkuip' met eerst weer een stevige terugval en latere een zeer sterke opleving is niet denkbeeldig. Dit roept de vraag op welke beleidsinterventies kunnen helpen om de woningmarkt stabiel door de turbulente periode heen te loodsen en daarmee ook zicht te behouden op het doel van 900.000 woningen in 2030. De volgende beleidsinterventies worden hieronder besproken in relatie tot de hierboven gemaakte analyse.

- 1 Meer slagkracht organiseren voor de corporaties, mogelijk vooral gericht op het segment van de middenhuur.
- 2 Opkoopfonds vanuit de overheid om risicodragend te participeren in projecten, generiek of bijvoorbeeld opnieuw gericht op middenhuur
- 3 Overheidsgarantie op leningen voor projectontwikkeling
- 4 Verruiming van het ruimtelijk beleid, zodat meer en sneller locaties beschikbaar komen
- 5 Vermindering van eisen en regeldruk bij de projectontwikkeling
- 6 Verlagen van de BTW op nieuwe woningen
- 7 Verbeteren van de toegang tot financiering voor koopstarters

Ad 1. Versterking van de stabiliserende rol van woningcorporaties

De woningcorporaties hebben financieel een sterke uitgangspositie en vanuit Aedes is eerder aangegeven dat zij mikken op een nieuwbouwproductie van 25.000 per jaar. Hiermee zou de productie ongeveer 10.000 hoger komen te liggen dan nu het geval is. Dit kost de corporaties bij de vigerende regels vanuit het toezicht ongeveer 1 miljard extra per jaar in de jaren dat dit niveau wordt gerealiseerd. Over 10 jaar gemeten gaat het dan om 10 miljard dat op de beleidswaarde wordt ingeteerd, een beslag dat minder groot is dan de ruimte die wordt geboden door de afschaffing van de verhuurderheffing.

Financieel worden de corporaties uiteraard ook uitgedaagd op het gebied van verduurzaming en hogere bouwkosten en rentes doen ook een beroep op de beschikbare ruimte. Daarnaast speelt ook het betaalbaarheidsbeleid een rol die de opbrengsten beperkt. Niettemin lijkt het totale financiële beeld zeker nog goede mogelijkheden te bieden voor de extra investeringen in nieuwe woningen.

Vanuit de overheid worden de corporaties als het om investeringen gaat op drie manieren geholpen en op twee manieren tegengewerkt. De hulp is financieel van aard: de al eerdergenoemde afschaffing van de verhuurderheffing, de WBI waar ook corporaties van profiteren en verlaagde grondprijzen die gemeenten vaak hanteren bij sociale woningbouw. Minder gunstig voor de investeringscapaciteit zijn hoge aanvullende eisen bij de woningbouwprojecten die gemeenten bij corporaties soms neerleggen en het strenge toezichtkader vanuit het Rijk.

De beperkingen voor de investeringscapaciteit lijken ook de meest voor de hand liggende aangrijpingspunten te bieden voor een verdere versterking van de rol van de corporaties in de komende jaren. Dit voorkomt ook dat opnieuw naar extra subsidies en belastinguitgaven hoeft te worden gegrepen.

Vanuit het toezicht worden nieuwe corporatiewoningen als zeer verliesgevend bestempeld: een investering in nieuwe woningen moet voor ruim de helft als verlies worden afgeboekt. Dit resultaat is het gevolg van een zeer

risicomijdende opstelling vanuit het toezicht. De hoofdoorzaak van de te stringente regels bij het toezicht ligt bij inconsistente toepassing van sociale en marktconforme uitgangspunten.

Bij de opbrengsten en kosten wordt gerekend met de ongunstige financiële parameters vanuit de sociale huursector: relatief lage huren en relatief hoge kosten in vergelijking met de marktsector. Bij de inschatting van het risico voor corporaties wordt echter zonder meer aangesloten bij de (impliciete) risicowaardering vanuit de markt. Dit is inhoudelijk niet goed te verdedigen. De risico's voor marktpartijen zijn aantoonbaar groter dan die voor de corporaties juist vanwege het feit dat marktpartijen bij zowel de kosten als de opbrengsten scherp aan de wind varen, terwijl corporaties vanuit hun sociale functie dit niet doen. De gemiddelde huren in de corporatiesector liggen ruim onder de huren die in de vrije markt voor vergelijkbare woningen kunnen worden gevraagd. Dit gaat ten koste van de opbrengsten, maar betekent omgekeerd dat corporaties geen afzet- of prijsrisico hebben. Empirisch is dit ook gebleken tijdens de banken- en eurocrises, toen prijsverlagingen in de vrije huursector moesten worden doorgevoerd om de afzet niet te veel terug te laten zakken. In de sociale huursector konden de huren daarentegen zelfs worden verhoogd in deze periode. Dit hing samen met de verhuurderheffing, maar dat is hier niet het punt. Het punt is dat de sociale huren helemaal niet getroffen werden door de woningmarktcrisis, omdat de huren zelfs bij een opwaartse aanpassing nog steeds beneden marktconforme niveaus konden blijven.

Aan de kostenkant hebben de corporaties vervolgens bovendien meer flexibiliteit dan marktpartijen, die sturen op zo laag mogelijke onderhouds- en beheerkosten. De corporaties zijn hiertoe minder genoodzaakt en vatten hun taak ook breder op dan marktpartijen. Als het moet, kunnen corporaties de kosten echter wel degelijk verlagen, zoals opnieuw is gebleken in de periode waarin de verhuurderheffing werd ingevoerd. De corporaties kennen met andere woorden geen afzet- of prijsrisico zoals bij marktpartijen het geval is en als het nodig is kunnen zij ook meer kostenreductie realiseren. Dit zijn essentiële verschillen tussen corporaties en marktpartijen. Het is terecht dat bij de corporaties rekening wordt gehouden met lagere huren en hogere kosten dan bij marktpartijen het geval is, maar consistentie vereist dat deze institutionele verschillen zich ook vertalen in verschillende risicopremies. Deze zijn voor corporaties aanzienlijk lager dan bij marktpartijen. Door bij de berekening van de beleidswaarde – als grondslag voor de investeringscapaciteit – hoge discontovoeten te hanteren in combinatie met lage huren en hoge kosten ontstaan de disproportioneel hoge (papieren) verliezen op nieuwbouwwoningen. Stapeling van prudentie-eisen, zoals ook nog eens een LTV van 85%, verscherpt dit beeld nog eens.

Een eerste en - zoals hierboven betoogd – goed verdedigbare maatregel om de corporaties nog beter in stelling te brengen om een stabiliserende rol te spelen op de woningmarkt in de komende jaren is om wat meer ruimte te zoeken bij de parameters van het toezichtkader. Een lage risicopremie bij de discontovoet en/of een verhoging van de LTV zijn hier opties die vooral behulpzaam zijn voor corporaties die anders tegen de huidige grenzen aanlopen. Vanuit het gezichtspunt van het Rijk is het bovendien aantrekkelijk dat het hier om Rijksbeleid gaat waarvoor geen andere actor nodig is om het te realiseren.

Een andere mogelijkheid om de slagkracht van de corporaties te verhogen om een groter aandeel in gemengde projecten te kunnen nemen, is een grotere terughoudendheid aan de dag te leggen bij de bovenwettelijke eisen die gemeenten bij corporaties neerleggen. Gemeenten kunnen in overleg met corporaties kijken waar dit wel en niet nodig is. De sleutel voor dit beleid ligt echter niet bij het Rijk, maar bij de gemeenten.

Wel moet worden opgemerkt dat beide type maatregelen alleen aangrijpen bij financiële knelpunten. Problemen met voldoende geschikte woningbouwlocaties worden hier niet door opgelost.

Ad 2. Een opkoopfonds vanuit het Rijk

Op het moment dat de voorverkoop op de markt duidelijk terugvalt, zoals ten tijde van de banken- en eurocrises het geval was, zal het aanbod van nieuwe woningen ook sterk terugvallen. Zoals hierboven betoogd zal de corporatiesector een zekere stabiliserende rol kunnen spelen die met beleid ook nog kan worden ondersteund, maar dit zal naar verwachting niet voldoende zijn om een stevige terugslag op de markt te kunnen opvangen. Hierbij geldt dat lang niet alle projecten gemengde projecten zijn en niet al het aanbod binnen gemengde projecten zich zonder meer leent voor overname van marktaanbod door corporaties.

In een dergelijke situatie is meer nodig om het aanbod tenminste op peil te houden op de korte termijn, zodat ook het doel van 900.000 woningen richting 2030 niet buiten beeld raakt. Zoals eerder aangestipt is het in beginsel goed mogelijk om de tijdelijke terugval in de particuliere vraag te compenseren met tijdelijke overheidsvraag. Voordeel in de huidige situatie is dat er brede consensus bestaat over de noodzaak om structureel meer woningen te bouwen, zodat een daling van vraag en aanbod inderdaad als een tijdelijk fenomeen kan worden beschouwd.

De wijze waarop dit vorm krijgt is dat de overheid een investeringsmaatschappij opricht of de activiteit bij een bestaande partij onderbrengt die onder nauw omschreven criteria kan deelnemen in projecten. Een belangrijk criterium is dat het project een bepaald voorverkooppercentage realiseert, bijvoorbeeld van 40%, waarna de overheid dan 30% van de woningen afneemt. Tijdens de ontwikkelfase stoot de overheid deze woningen niet af, zodat deze pas na oplevering in de markt worden gezet en dan waarschijnlijk bij voorkeur in de vorm van tijdelijke huur. Dit minimaliseert verdringingseffecten. Als de markt weer aantrekt kunnen de woningen dan weer worden afgestoten richting de markt.

Dit zorgt ervoor dat het aanbod stabiel verloopt en niet te veel wegzakt in tijden van crisis en vervolgens ook weer minder steil oploopt in de periode daarna. Voor de overheid is er een zeker risico, maar bij een structureel sterke vraag lijkt dit een zeer overzichtelijk risico.

De vraag rijst wellicht waarom de markt dit ook niet zelf ter hand kan nemen. Ten slotte moeten ook marktpartijen inschatten dat de vraaguitval tijdelijk is, zodat op termijn er ook voor hen voldoende perspectief blijft bestaan. Hier spelen twee problemen een rol. De eerste is dat marktpartijen die woningen willen verkopen afhankelijk zijn van de vraag tijdens de bouw- en opleveringsfase. Zij kunnen zelf de structurele vooruitzichten gunstig inschatten, maar als woonconsumenten willen wachten op verdere prijsdalingen of tijdelijk moeilijk aan financiering kunnen komen dan is onvoldoende afzet mogelijk. Het tweede probleem zit bij de projectfinanciering. Banken eisen doorgaans hoge percentages voorverkoop en als dit niet geregeld kan worden is uitvoering van projecten moeilijk. Ook stellen borgingsinstellingen hieromtrent eisen en garanties hier zijn ook weer nodig voor de banken. Deze problemen worden opgelost als de overheid ervoor zorgt dat de vereiste voorverkoop wordt gerealiseerd. Een bijkomend probleem van het niet halen van de vereiste voorverkoop is dat de huishoudens die zich hier wel gemeld hebben, vervolgens noodgedwongen ook moeten afhaken omdat het project niet tot stand komt.

Zo kan ook worden ingezien dat de investeringen vanuit het opkoopfonds ook een multiplier-effect veroorzaken. Niet alleen de aankoop door de overheid zorgt voor extra aanbod, ook het aanbod vanuit marktpartijen en corporaties neemt erdoor toe. Aan de andere kant is er weer enige verdringing, maar door het overheidsaanbod relatief laat op de markt te brengen wordt dit wel beperkt.

Nadelen van een dergelijke interventie zijn er uiteraard ook. Er moet risicodragend worden geïnvesteerd en er moet een partij zijn of worden opgetuigd die het programma uitvoert. Marktverstoring kan met een zorgvuldige aanpak binnen de perken worden gehouden, hoewel misschien niet geheel te voorkomen. Belangrijk voor een goede aanpak is precies dit aspect: deelnemen tegen zoveel mogelijk marktconforme condities. Dit geldt ten eerste voor de projecten waarin wordt deelgenomen. Partijen die een aanbod doen aan het opkoopfonds zullen moeten aantonen dat er bewezen belangstelling is voor het project via de voorverkoop. Ten tweede moet worden aangetoond dat de woningen die de overheid binnen het project verwerft ook tegen marktconforme prijzen worden verworven. Dit zal de aanvrager – gemeente en/of marktpartij – moeten aantonen met taxaties van te bouwen woningen. Bij twijfel over de juiste waardering zal het opkoopfonds eenvoudig een second opinion kunnen laten opstellen door een door haar aan te stellen makelaar. In die zin is een uitvoerder van de regeling bij voorkeur ook een partij die over enige vastgoedkennis beschikt. Binnen de overheid zou het RVB geen onlogische keuze zijn die goed thuis is in commercieel vastgoed en ook al betrokken is bij transacties rond tijdelijke woningen. Er zou ook een aparte investeringsmaatschappij kunnen worden opgericht. Dit kost misschien wat meer tijd, maar als de politiek-bestuurlijke wil er is, zou ook dit vrij snel moeten kunnen worden opgezet. In ieder geval is het goed mogelijk om het zo in te richten dat de overheid een reële prijs betaalt voor de door het fonds aan te kopen woningen en niet met relatief slechte woningen wordt opgescheept.

Wat levert het nu op? De effecten hangen af van de inschatting van de risico's en de budgettaire dekking die daarvoor beschikbaar wordt gesteld. Als de woningen worden gekocht tegen (vrijwel) marktconforme prijzen – vergelijkbaar met wat particuliere kopers in de voorverkoop betalen – dan is er in feite geen verlies of subsidie aan de orde. De prijzen omvatten in die situatie zelfs bepaalde (momenteel minder gunstige) prijsverwachtingen. Als particuliere kopers dit echter niet (voldoende) beprijsen en commerciële beleggers wel, dan bestaat het (maximale verlies) voor het opkoopfonds uit de huizenprijsdaling die optreedt tussen het moment van aankoop en verkoop van de woningen. Eventueel budgettair verlies hangt dan samen met een ongunstige huizenprijsontwikkeling. Om de gedachte te bepalen: stel dat de huizenprijs dit jaar met 5% daalt, volgend jaar nog eens met 10% en in 2025 nog eens met 5%. Dit is een somber scenario waarbij de huizenprijzen in drie jaar tijd cumulatief met 20% dalen. Laten wij verder uitgaan van vrije sector woningen, waarbij het in dat geval feitelijk niet veel uitmaakt of het om koop- of huurwoningen gaat. Wat zou dit nu betekenen voor het overheidsbudget? De woningen worden aangekocht vanaf begin 2024, waardoor de prijsontwikkeling in 2023 al in de aankooprijzen is verwerkt. Verder wordt gespreid geïnvesteerd in de woningen in de tijd. Op de woningen die in 2024 worden aangeschaft wordt gemiddeld 10% prijsdaling gerealiseerd over 2024 en 2025 tezamen (5% verlies in beide jaren). Over de woningen die in 2025 worden aangeschaft wordt 2½% verlies gelopen. Als er nu 12.000 woningen in 2024 en nog eens 8.000 woningen in

2025 worden aangeschaft, dan bedraagt het prijsverlies in totaal $(12.000 \times 300.000 \times 0,1) + (8000 \times 270.000 \times 0,025) = 414$ miljoen. Als de woningen na realisatie (tijdelijk) in de verhuur worden gebracht in plaats van in de verkoop, dan maakt dit voor de rekensommen niet veel uit. De huur valt in beginsel naar rato lager uit met de koopprijzen als vervolgens verkoop gaat plaatsvinden. Dit vertaalt zich bij doorverkopen aan beleggers in de genoemde huizenprijsontwikkeling. Er zullen hiernaast ook uitvoeringskosten zijn die echter bescheiden zijn in relatie tot dit kernbedrag. Tevens moet worden bedacht dat dit een somber scenario is met flinke prijsdalingen in een meerjarig kader.

Als de huizenprijzen minder dalen of in de loop van 2025 juist weer gaan aantrekken, dan ontstaat uiteraard een gunstiger beeld. De kernvraag is hoeveel risico acceptabel wordt geacht. De knoppen waaraan kan worden gedraaid is het aantal woningen dat het opkoopfonds gaat aanschaffen en de mate van verliesdekking die men hiervoor reserveert. Ook is het denkbaar om bijvoorbeeld de resultaten van het eerste jaar door te zetten naar het tweede jaar. Zo kunnen meevallers of tegenvallers worden meegenomen in een tweede tranche, waar dan wat meer of minder prudentie wordt gehanteerd afhankelijk van de ontwikkelingen tijdens de eerste tranche.

Als 20.000 woningen worden aangekocht in een periode van 2 jaar dan zou dit projecten op gang houden voor 60.000 woningen, ervan uitgaande dat het opkoopfonds een derde van de woningen koopt. Een deel van de overige woningen – 40.000 in dit voorbeeld – verdringt naar verwachting andere projecten. Bij een relatief hoge verdringing van 75%, zou er nog altijd een positief effect zijn van 10.000 extra woningen die netto worden meegetrokken door de investeringen van het opkoopfonds. Dit zou neerkomen op 20.000 woningen in bezit van de investeringsmaatschappij op het hoogtepunt, wat na correctie van multipliers en verdringing neer zou kunnen komen op ongeveer 30.000 extra woningen op de markt binnen een periode van 3 tot 4 jaar. Daarna zou het weer terugveren aangezien het woningaanbod weer wordt afgestoten in de jaren erna.

Bedacht moet worden dat de belangstelling voor het opkoopfonds onzeker is. Het hangt af van de mate waarin de voorverkoop het probleem is. Exploitatieproblemen in de financiële sfeer worden er niet door opgelost, als althans tegen marktconforme condities worden aangekocht. 20.000 woningen die binnen twee jaar worden aangekocht is dan bepaald geen conservatieve inschatting. De effectiviteit van het instrument kan in de praktijk lager uitvallen. In dat geval zijn de kosten en de risico's uiteraard ook lager.

Een mogelijkheid is ook om alleen bepaalde woningen aan te kopen vanuit het opkoopfonds vanuit het Rijk. Het middensegment in de huurmarkt is dan een mogelijkheid. Dit is geen keuze vanuit doelmatigheid – daarvoor kan beter een brede regeling op alle type woningen worden toegepast, die ook meer diversificatie biedt - maar is politiek-bestuurlijk een segment dat men misschien extra wil bevorderen. Er ligt hier wel een principieel verschil met de hierboven geschetste algemene maatregel. Uitgangspunt bij het opkoopfonds is dat het gaat om woningen die structureel naar verwachting een gezonde exploitatie opleveren, maar alleen tijdelijk door vraaguitval niet tot stand komen. Als gekozen wordt voor segmenten die structureel moeilijk renderen – bijvoorbeeld door relatief lage huurprijzen – dan betekent dit dat met meer verliescompensatie rekening moet worden gehouden. Dit is een afweging tussen meer inzet van middelen en een aanpak die politiek-bestuurlijk mogelijk aantrekkelijker is.

Daarnaast zij erop gewezen dat er geen goede argumentatie is om vanuit het opkoopfonds te rekenen op bijzondere kortingen of betekenisvolle extra verzekeringspremies die bij marktpartijen in rekening worden gebracht. Men investeert tegen (nagenoeg) marktconforme condities en betaalt in ieder geval hetzelfde als particuliere kopers in het project.

Een andere route die eerder is bewandeld bestaat uit subsidies voor gemeenten die deze middelen naar eigen inzicht besteden. Dit is eerder gebeurd met de zogenaamde Van der Laan regeling. Dit heeft geleid tot de inzet van allerlei verschillende instrumenten op regionaal of lokaal niveau. In het algemeen geldt dat het meest effectieve beleid aansluit bij de marginale beslissing. Het gaat om investeringsmiddelen die er voor zorgen dat stagnerende projecten over de streep worden getrokken. Bij subsidies – wat voor het grootste deel bij de van der Laan gelden is ingezet – is de effectiviteit naar verwachting lager. Het kan terecht komen bij projecten die zonder subsidie ook zouden doorgaan – al of niet na een zekere aanpassing van de scope of de eisen die aan het project worden gesteld. Ook is de overheid het geld kwijt. Bij een investering profiteert men ook van projecten waarvan de investering weer terugkomt.

Ad 3. Overheidsgarantie op leningen voor woningbouwprojecten

Een andere meer eenvoudige maatregel die de projectontwikkeling beter op gang kan houden is het verstrekken van een overheidsgarantie op vreemd vermogen die in het kader van projectontwikkeling wordt aangetrokken. Deze maatregel grijpt aan op het probleem van de rentestijging bij de ontwikkeling van nieuwe woningen. Deze

maatregel zou op alle woningbouwprojecten kunnen worden toegepast of op een bepaalde categorie maatschappelijk prioritaire projecten. Het rente-effect van een staatsgarantie op woningbouwfinanciering is aanzienlijk. Als op dit moment vreemd vermogen gemiddeld tegen 5% wordt aangetrokken, dan zal dit rentepercentage kunnen dalen naar ongeveer 3%. Dit is de rente op staatsleningen met een opslag van ½%-punt voor uitvoeringskosten. Bij een vreemd vermogen van 70% zorgt een rentedaling met 2%-punt, voor een duidelijke verlaging van het vereiste BAR. Een dergelijk beleid kan dan een betekenisvol aantal projecten van onder tot net boven de streep trekken. Mogelijk zou een koppeling met het waarborgfonds voor de corporaties kunnen worden gelegd, ook hier is weer een keuze mogelijk om alle woningen of bijvoorbeeld alleen de huurwoningen in het middensegment hiertoe te voegen.

De grondslag voor het vreemd vermogen in woningbouwprojecten wordt bepaald door private ontwikkeling door marktpartijen – derhalve niet van de corporaties of van zelfbouw – en schat ik op ongeveer 50% van dit deel. Dit zou dan gaan om ongeveer 25% van de financiering van de totale woningbouw. Dit komt dan neer op 17 miljard x 0,25 = 4,25 miljard. Het gaat dan om een garantie op dit bedrag op jaarbasis. In een tweede jaar komen er nieuwe projecten en garanties bij, maar worden er ook al projecten gerealiseerd waardoor garanties vervangen. De kosten en risico's voor de overheid hangen sterk af van de vormgeving. Zo heeft de garantie op leningen van corporaties de overheid tot nu toe niets gekost. Hierbij geldt wel dat de condities strikt zijn. De overheid zou bij marktprojecten wel een beperkte premie kunnen vragen, zodat alleen projecten die voor de financiering een dergelijke garantie nodig hebben een beroep doen op een garantiefonds. Hoe hoger de premie, hoe geringer de kans op verlies, maar ook hoe lager het gebruik van de regeling zal zijn. Bij verlies moet in alle gevallen worden bedacht, dat het eigen vermogen in het project de eerste buffer vormt en pas daarna het garantievermogen.

Ad 4. Verruiming van het ruimtelijk beleid

Het ruimtelijk beleidskader is gericht op het beperken van woningbouw in (relatief) onbebouwd gebied. Dit is ook formeel beleid, zoals is geformuleerd bij de ladder voor duurzame verstedelijking. De oorspronkelijke gedachte was om natuur en bijzonder landschap te beschermen en niet te automatisch te kiezen voor bouwen op makkelijke locaties langs snelwegen. Het laatste was de praktijk bij bedrijventerreinen en deze zogeheten lintbebouwing riep ook spanning op met een goede ruimtelijke inrichting. Vervolgens is het beleid echter van toepassing verklaard op alle functies en is een beeld ontstaan dat bouwen in al dichtbebouwd stedelijk gebied per definitie beter zou zijn dan het realiseren van woningen in een weiland. Inhoudelijk is dit uitgangspunt niet goed te verdedigen. Er zijn wel duizend verschillende locaties waarnaar gekeken kan worden met hele verschillende situaties. Er zijn binnenstedelijk goede, kansrijke projecten en er zijn ook projecten die problematisch zijn. Er zijn buiten het dichtbebouwde stedelijk gebied goede, kansrijke projecten en projecten die problematisch zijn. Het verschil zit hem erin dat binnenstedelijk met veel energie en niet zelden subsidie projecten worden opgetuigd, terwijl buiten het dichtbebouwde gebied de mogelijkheden vaak zelfs niet worden onderzocht. Dit is om drie redenen een gemiste kans in relatie tot de woningambities.

- Door met name kleinschalige woningbouw aansluitend op de huidige bebouwing toe te staan wordt een categorie aan het palet toegevoegd waardoor meer woningen gerealiseerd worden. Het gaat om de toevoeging, om 'en-en' in plaats van 'of-of'.
- De exploitatie van dergelijke woningbouw is vaak gunstig – overigens niet altijd – en dit betekent het toevoegen van financieel-economisch rendabele projecten in een tijd dat deze exploitaties onder druk staan.
- Er zijn ook sociaal-maatschappelijke voordelen te behalen met meer mogelijkheden voor woningbouw bij kleinere kernen. Hierbij gaat het om het bieden van betere mogelijkheden voor ouderen en jongeren om in de eigen gemeente te kunnen blijven wonen, waarmee ook het draagvlak voor voorzieningen wordt ondersteund.

Het is belangrijk om te benadrukken dat er vele mogelijkheden zijn voor kleinschalige woningbouw aan de rand van dorpen en steden. Dit maakt het mogelijk om selectief te zijn bij de uitbreidingen. Soms kunnen deze plannen ook bezwaar oproepen, soms is de verwerving van de grond lastig. Maar omdat er zoveel mogelijkheden zijn, zijn dergelijke projecten niet nodig om toch voldoende resultaat te boeken.

Hoe zou nu vanuit het Rijk een stimulans kunnen worden gegeven aan deze kleinschalige woningbouw? Drie kanalen bieden mogelijkheden.

- 1 Afspraken met provincies om gemeentelijke initiatieven voor kleinschalige woningbouw (bijvoorbeeld tot 50 woningen) in principe toe te staan.
- 2 Kleinschalige woningbouw uit te zonderen van de ladder voor duurzame verstedelijking.
- 3 Kleinschalige woningbouw gelijkwaardig te behandelen met grotere projecten in het kader van de subsidieverlening

Ad 5. Vermindering van eisen en regeldruk

Een manier om de doorlooptijd van projecten te beperken en de exploitatie te verbeteren is door het beperken van eisen en regeldruk. Op een aantal terreinen loopt dit al, zoals de beoogde vereenvoudiging van de regelgeving rond bezwaar tegen woningbouw. Er is echter ook regelgeving die de andere kant op werkt. De opkoopbescherming, het optrekken van de grens voor gereguleerde huur naar 1000 euro per maand en in het bijzonder de betaalbaarheidseisen in het kader van de woningbouwprogrammering. Politiek gevoelig, maar de maatvoering kan mogelijk wel aangrijpingspunten bieden. Belangrijk voor de effectiviteit van beleid is dat expliciet gekeken wordt naar de effecten op doorstroming. De woningmarkt is een voorraadmarkt en voorkomen moet worden deze doorstroming stagneert doordat er vooral in het goedkope segment moet worden gebouwd.

Ad 6. Verlagen van de BTW op nieuwe woningen

Een mogelijkheid om de betaalbaarheid van nieuwe woningen te verbeteren over het gehele spectrum van het aanbod, is door de BTW te verlagen of af te schaffen. Op dit moment geldt dat de BTW op nieuwbouwwoningen ongeveer 4 miljard op jaarbasis bedraagt. Als de BTW volledig in de prijs van de woningen neerdaalt, dan zou dit een standaard nieuwbouwwoning ruim 17% in prijs doen dalen voor de consument. In de praktijk zal dit effect naar verwachting worden gemitigeerd, met name als de grondwaarde hierdoor zou toenemen. Het is wel een relatief dure en weinig gerichte maatregel. Projecten die uit kunnen zonder de maatregel, profiteren in dezelfde mate als projecten die hierdoor over de streep worden getrokken. Ook rijst de vraag of de maatregel structureel is – wat vertrouwen geeft aan partijen in de markt – of dat het weer teruggedraaid kan worden wat onzekerheid geeft. Soms worden dergelijke maatregelen beargumenteerd met ‘inverdieneffecten’. De gedachte is dan dat de maatregel ervoor zorgt dat er meer woningen worden gebouwd en hierdoor zijn er ‘inverdieneffecten’ voor de overheid. Soms wordt zelfs gesteld dat het budgettaire positief kan uitvallen voor de overheid. Dit is zeer onwaarschijnlijk, zoals met een eenvoudig rekenvoorbeeld kan worden aangetoond.

Op dit moment worden 70.000 woningen geproduceerd waarop voor het grootste deel btw wordt geheven, zowel voor particulieren als corporaties. Alleen voor de grond wordt soms overdrachtsbelasting gehanteerd in plaats van BTW. Met een gemiddelde prijs exclusief BTW van bijna 300.000 euro per woning komen wij dan tot 4 miljard aan btw-afdrachten bij (bijna) 21% btw. Per woning gaat het dan om 63.000 euro aan btw. Stel nu dat de btw wordt verlaagd naar 9%. Dit betekent per woning 27.000 euro aan btw in plaats van 63.000. Stel nu dat de btw-verlaging ervoor zorgt dat het aantal op te leveren koopwoningen stijgt van 70.000 naar 80.000 door de maatregel. De overheid krijgt nu $80.000 \times 27000 = 2,15$ miljard aan btw binnen. In de uitgangssituatie was dit 70.000×63.000 euro = 4,4 miljard. Dit is een grove berekening – op sommige activiteiten gelden afwijkende btw tarieven en bouwen in eigen beheer door particuliere verhuurders ligt ook weer wat anders naar ik vermoed – maar het kernpunt is duidelijk. Er is een zeker inverdieneffect te verwachten, maar dit effect is beperkt en in ieder geval niet toereikend om het budgettaire verlies te compenseren. Bovendien is het voordeel van de extra btw op de extra woningen tijdelijk, op termijn zijn er geen inverdieneffecten.

Ad 7. Verbeteren van de financieringsmogelijkheden voor koopstarters

Recente ontwikkelingen aan het hypotheekfront raken vooral starters op de koopmarkt. Voor huurders is het beeld veel gunstiger. Alle huurders in de gereguleerde sector worden met huurverhogingen geconfronteerd van enkele procenten en deze huurverhoging blijft duidelijk achter bij de inflatie en de ontwikkeling van lonen en uitkeringen. Ook in de vrije sector zijn huurverhogingen doorgaans gemaximaliseerd op 3% of 4% op jaarbasis. Bij nieuwe verhuringen in de vrije sector zet de druk op de woningprijzen een rem richting hogere huren.

Voor kopers geldt dit alles niet. Weliswaar profiteren kopers van de inmiddels wat dalende huizenprijzen, maar dit effect valt in het niet bij de kostenverhogingen als gevolg van de gestegen rentes. Voor de woningmarkt zijn de mensen die bewegen waar het om gaat. Voor eigenaren van koopwoningen met rentevaste contracten die voorlopig niet aflopen, zijn er geen belangrijke gevolgen. Voor eigenaren die moeten hun hypotheek moeten oversluiten is er een groot nadeel ten opzichte van de situatie van voor de sterke rentestijging, maar ten opzichte van het bestaande contract dat vaak al veel eerder is afgesloten tegen hogere rentes is dit doorgaans niet het geval.

Het grootste probleem ligt bij de starters. Deze konden een jaar geleden nog tegen ruim 1% hypotheekrente de woningfinanciering regelen. Inmiddels is de hypotheekrente opgelopen tot ongeveer 4%. Wij hebben het over meer dan een verdrievoudiging van de rentekosten. Bij een normale startershypotheek van 250.000 euro, bedragen de extra rentelasten 7.000 euro op jaarbasis. De woninguitgaven stijgen wat minder sterk omdat in het annuïtaire systeem de aflossing dan wordt beperkt in de eerste jaren. Overigens geldt wel dat er dan extra moet worden afgelost in latere jaren. De condities voor starters voor het kopen van eigen huis wordt zijn al met al sterk verslechterd door de rentestijging. Een ander aspect is dat de rentestijging de financieringsruimte beperkt, bij een gegeven inkomen kan ongeveer 10% minder worden geleend.

De meest eenvoudige maatregel is om bij de zogeheten 'loan to income' differentiatie toe te passen op basis van leeftijd. Het huidige systeem houdt alleen rekening met het inkomen op het moment van het afsluiten van de hypotheek. Dit zorgt ervoor dat de 45-jarige secretaresse evenveel kan lenen al de 27-jarige academicus. Er is echter een groot verschil in inkomensperspectief tussen deze gevallen. Jonge mensen zien hun inkomen sterk stijgen in de tijd. Dit geldt niet alleen voor echte carrièremakers, maar geldt breed voor jonge mensen die nog niet zo lang op de arbeidsmarkt zitten. Voor de relevante groep jonge kopers is een inkomensstijging van 5% per jaar boven op de stijging van de CAO-lonen het gemiddelde beeld. Hierdoor is de LTI die bij het aangaan van de hypotheek nog 4½ keer het jaarinkomen bedroeg na vijf jaar gedaald tot ruim 3 keer het jaarinkomen. Anders gezegd: de risico's worden sterk overschat door alleen naar het jaar van afsluiten van de hypotheek te kijken en dit systeem benadeelt jonge huizenkopers.

Een eenvoudige maatregel is om een leeftijdsfactor toe te passen, waarbij bijvoorbeeld huishoudens jonger dan 35 jaar op hun huidige inkomen 15% meer kunnen lenen dan nu het geval is. Een alternatief is om startersleningen te verstrekken, zoals al eerder is gebeurd. Eerdere analyses hebben al laten zien dat er geen enkel probleem is ontstaan met terugbetaling van deze leningen die boven op de Nibud-normen zijn verstrekt. Hier weerspiegelt zich uiteraard precies het punt van het inkomensperspectief. Binnen een paar jaar zijn de hogere hypotheek alweer ingehaald door het hogere inkomen. Verschil tussen de twee routes is dat met de startersleningen nog wat extra waarborgen worden meegegeven, maar ook dat er uitvoeringskosten mee zijn gemoeid, die bij aanpassing van de regelgeving niet optreden.

Ten slotte moet erop worden gewezen dat de vrees voor prijsopdrijving bij het verbeteren van de financieringsmogelijkheden overtrokken is. De soms gehoorde gedachte dat alle verruiming in de huizenprijzen loopt, is in ieder geval niet te onderbouwen. Hiervoor zijn twee redenen te geven. De eerste is dat kredietruimte niet hetzelfde is als kredietvraag. Op basis van de empirie van het leengedrag kan worden geconstateerd dat 30% van de eerste huizenkopers maximaal lenen op basis van de huidige norm voor de LTI. Dit betekent omgekeerd dat een verruiming van de norm maximaal 30% van de kopers zal stimuleren om meer te lenen en dat niet iedereen binnen deze groep de volledige 15% extra ruimte zal benutten. Eenvoudig gesteld: een verhoging van de kredietruimte met 15% zal de kredietvraag met slechts enkele procenten verhogen en daarmee ook een bescheiden effect hebben op de prijzen. Bovendien is de suggestie dat extra kredietvraag alleen in prijzen landt en geen volume-effecten heeft onjuist. Het CPB onderkent dit punt en gaat ervanuit dat extra vraag zowel prijs- als volume-effecten heeft. Dit reduceert de prijseffecten dan nog verder. Slotconclusie is dat er wel enig effect op de prijzen zal zijn, maar dat dit om zeer bescheiden effecten gaat in relatie tot de extra financieringsruimte die wordt geboden. Bovendien kan worden opgemerkt dat beleid dat de prijzen licht ondersteunt in tijden van prijsdaling op de markt, eerder welkom is dan dat dit als een bezwaar moet worden gezien. Maatregelen om starters wat tegemoet te komen via aanvullingen op de regelgeving of via een budget voor startersleningen kunnen bovendien effectief worden vormgegeven door de Rijksoverheid.

Impact van beleidsopties en mogelijke strategieën

De verschillende beleidsopties kunnen nog eens schematisch in beeld worden gebracht. In onderstaande tabel wordt eerst ingegaan op waar het beleid op aangrijpt, of dit in eerste aanleg de vraag of het aanbod raakt en wat de consequenties zijn voor het overheidsbudget.

Tabel 3 **Beleidsopties: aangrijpingspunten, vraag en aanbod en overheidsbudget**

	Aangrijpingspunt	Effect op	Budget overheid
Toezichtregels corporaties aanpassen	Financieel	Aanbod	Neutraal
Afspraken gemeenten-corporaties	Inbreng corporaties	Aanbod	Neutraal
Opkoopfonds	Voorverkoop	Vraag	Negatief
Opkoopfonds middenhuur	Voorverkoop	Vraag	Negatief
Overheidsgaranties leningen	Projectontwikkeling	Aanbod	Negatief
Ruimtelijk beleid	Locaties	Aanbod	Positief
Eisen en regeldruk	Financieel	Aanbod	Positief
Verlagen BTW	Financieel	Aanbod	Negatief
LTI starters verhogen	Financiering	Vraag	Positief
Startersleningen	Financiering	Vraag	Neutraal

De budgettaire effecten worden hier nog kort toegelicht. Bij de regelgeving rond de corporaties geldt dat als hiermee ‘dood kapitaal’ wordt geactiveerd dit in beginsel ook positief is voor de economie en het overheidsbudget. Aan de andere kant neemt ook het risico – zij het vrij minimaal – toe, wat weer licht negatief is voor het overheidsbudget. Kern bevinding is dan dat dergelijk beleid per saldo niet erg relevant is voor het overheidsbudget, zodat het beleid om die reden in ieder geval niet hoeft te worden verworpen.

Bij een opkoopfonds zijn er wel belangrijke investeringen die de overheid moet verrichten, maar het uiteindelijke budgettaire effect hangt hier vooral af van het verschil tussen de aan- en verkoopprijs. De gedachte is immers om tijdelijk woningen aan te kopen en deze na enkele jaren weer door te verkopen. Tijdens de bouw zijn er – in ieder geval bij huurwoningen – financieringskosten waar nog geen opbrengsten tegenover staan. Bij een bouwtijd van een jaar zou dit gaan om 1½% van de investering, Bij een gemiddelde bouwsom van 300.000 per woning gaat het dan om 4500 euro per woning. De waardeontwikkeling van de woningen in de tijd is een belangrijker factor voor het uiteindelijke rendement. Als tijdens de vorige crisis in 2012/2013 een opkoopfonds zou zijn gehanteerd, dan was in 2015 al een positief resultaat gerealiseerd in plaats van een budgettaire last. Dit is zeker geen garantie dat dit weer zo zal verlopen. Er is ook het risico van prijsdaling. Veel hangt af van de inschatting dat er structureel veel behoefte is aan woningen, zodat uiteindelijk de woningen ook weer tegen prijzen in de markt kunnen worden gezet die in ieder geval dicht bij de aankoopwaarden liggen.

Overheidsgaranties bij projectfinanciering leveren in beginsel geen opbrengsten op. Daar waar problemen ontstaan is dekking nodig vanuit de garantiestelling. Het is wel mogelijk en ook de huidige praktijk om eerst het eigen vermogen in de projecten te benutten voor verliescompensatie, zodat pas daarna (garanties op) vreemd vermogen aan bod komen. Ook hier geldt dat veel afhangt van de vormgeving. Hoge eisen aan de inbreng van eigen vermogen beperken het risico, maar beperken ook de impact van de maatregel.

Verruiming van het ruimtelijk beleid en verminderde regeldruk zijn gunstig voor het woningaanbod en de gemiddelde rentabiliteit en beide werken positief door in de overheidsfinanciën.

De verlaging van de BTW is ongunstig voor de schatkist en kenmerkt zich ook door sterke ‘free-rider effecten’. Ook moet worden bedacht dat positieve volume-effecten weliswaar ook tijdelijk extra belastinginkomsten opleveren, maar dit effect is relatief klein zoals eerder beschreven en valt op termijn ook weer weg.

Ten slotte zorgt verruiming van de financieringsruimte voor starters tot meer activiteit en doorstroming en daarmee ook tijdelijk voor meer belastinginkomsten. Dit geldt zowel voor aanpassing van de regelgeving als door startersleningen. In het laatste geval zijn er echter ook enige uitvoeringskosten die weer inwerken tegen het positieve effect op het overheidsbudget.

Naast het budgettaire beeld rijst de vraag hoe snel de maatregelen kunnen worden ingevoerd en doorwerken naar het woningaanbod en welke bijzondere aandachtspunten er zijn. Dit is kort samengevat in tabel 4.

Tabel 4 **Beleidsopties: korte en lange termijn en aandachtspunten**

	Korte termijn	Structureel	Aandachtspunten
Toezichtregels corporaties aanpassen	Dit jaar	Ja	FIN, toezichthouder
Afspraken gemeenten-corporaties	2024	Nee	Wensenlijst beperken
Opkoopfonds	2024-2025	Nee	Uitvoering complex
Opkoopfonds middenhuur	2024-2025	Nee	Transitie bij afschaffing
Overheidsgaranties leningen	2024	Nee	Staatssteun
Ruimtelijk beleid	2024	Ja	Draagvlak medeoverheden
Eisen en regeldruk		Deels	Kaf van koren scheiden
Verlagen BTW	2024	Nee	Duur, moeilijk terugdraaien
LTI starters verhogen	2024	Ja	Sentiment FIN/DNB
Startersleningen	Dit jaar	Ja	Gemeenten meetrekken

Uit de tabellen kan het volgende worden afgeleid. Een grotere rol van de corporaties in het woningaanbod zou al volgend jaar effect kunnen hebben. Aanpassingen in de regelgeving rond de beleidswaarde kunnen dit jaar worden doorgevoerd en in ieder geval vanaf 1/1/2024 ingaan. Er zijn geen budgettaire uitgaven mee gemoeid en alleen zal Financiën mee moeten gaan om de overmatige prudentie wat bij te stellen. Dit lijkt niet alleen een goed crisismaatregel, maar is ook structureel goed te verdedigen. Solide financiën zijn verstandig, maar overmaat leidt tot dood kapitaal dat maatschappelijk niet kan worden ingezet voor de woningbouw en duurzaamheid.

De andere kant van de medaille is om de corporaties de middelen die zij al beschikbaar hebben meer in te zetten voor de woningbouw. Dit vereist maatwerk en de prestatieafspraken bieden hiervoor een kader. Monitoring lijkt hier belangrijk, het komt aan op de uitvoering. Hier ligt een link met de beschikbaarheid van locaties. Ook is het zaak dat er enige terughoudendheid is met de wensenlijsten vanuit de politiek. Een belangrijke route voor extra inbreng van corporaties ligt bij de gemengde projecten. Als marktpartijen bepaalde segmenten commercieel niet meer rond krijgen, zoals bij de middenhuur, dan zouden corporaties een stuk kunnen overnemen. Wel moet worden bedacht dat in een markt waar de vraag zou terugvallen extra aanbod in het ene project deels ten koste kan gaan van vraag in andere projecten. Rond sociale huur en middenhuur beneden marktconforme niveaus is de verdringing naar verwachting wel relatief beperkt. Ook kan het verstandig zijn om de rol van de corporaties tijdelijk te vergroten, als men althans de facto niet structureel een nieuwe sociale huurmarkt wil ontwikkelen, maar nu tot een huurniveau van 1000 euro per maand.

Een opkoopfonds grijpt aan bij de vraag. Door overheidsvraag tijdelijk de plaats in te nemen van vraag vanuit de woonconsument, wordt voorkomen dat de vraag tijdelijk sterk wegzakt. Als het opkoopfonds eenmaal in de stijgers is gezet, kan het snel acteren, maar de voorbereiding vereist tijd. Er moet worden bepaald in welke projecten onder welke condities overheidsparticipatie kan plaatsvinden. Het is belangrijk dat het Rijk inderdaad het eigendom van het vastgoed verwerft. Zo kunnen verliezen in sommige projecten weer worden gecompenseerd door winsten elders. Ook moet worden bedacht dat het geen structurele maatregel is. Het helpt om op korte termijn, zeg 2024-2026, het aanbod op gang te houden. Voor de doelen op langere termijn, heeft dit beleid geen grote gevolgen.

Een opkoopfonds kan zich ook richten op het middensegment in de huurmarkt. Dit betekent dat de overheid tijdelijk woningen koopt in gemengde projecten in dit huursegment. Daarmee neemt de overheid tijdelijk de rol

over van beleggers om na een aantal jaren de woningen weer door te zetten naar de beleggers. Deze route lijkt veel op het algemene opkoopfonds met het verschil dat het financieel ongunstiger is om alleen te mikken op het minder rendabele middensegment van de huurmarkt. Politiek-bestuurlijk is er mogelijk wel meer draagvlak voor deze route.

Voor de doelmatigheid lijkt een algemeen opkoopfonds het meest gunstig. Wij weten niet van te voren welke segmenten tijdelijk wel of niet goed in de markt liggen en dit kan per regio en zelfs per project verschillen. Een keuze voor bijvoorbeeld het middensegment in de huurmarkt moet dan beargumenteerd worden vanuit beleidsmatige overwegingen om bijvoorbeeld juist hier op aan te grijpen. Voor de uitvoering ligt het in de rede om als het mogelijk is om aan te sluiten bij bestaande instituties. Het RVB ligt hier mogelijk in de rede. Deze partij is gewend om vastgoedtransacties uit te voeren en verricht ook al activiteiten bij tijdelijke woningen. Partijen die de overheid benaderen om te participeren in het kader van de tijdelijke opkoopregeling melden zich dan bij het loket van de RVB en leveren daar de nodige stukken aan – waaronder taxaties van de te bouwen woningen – zodat het gaat om een min of meer normale investeringsbeslissing. Het RVB kan de informatie toetsen en indien nodig van contraexpertise voorzien. Het is belangrijk om te benadrukken dat het gaat om normale investeringen, die alleen tijdelijk in wat lastiger vaarwater zitten. Het gaat niet om een subsidie voor projectontwikkelaars. Het helpt om een project net te kunnen laten starten door het risico op korte termijn te reduceren, maar de woningen worden verkocht aan het opkoopfonds die ook extra rendement realiseert als het meezit. Het rendement op deze investering en de bijbehorende woningen komt niet ten goede aan de projectontwikkelaars of beleggers. Een voordeel van huurwoningen is ten slotte dat er tijdens de bouwfase geen verdringing optreedt. Dit is bij koopwoningen ook het geval als deze pas bij oplevering op de markt worden gebracht en niet in voorverkoop worden gebracht. Als deze tijdens de bouw direct worden doorgezet als kopers beschikbaar zijn dan is er wel meer verdringing bij koop dan huur. Wel geldt uiteraard dat als het gehele project door kan gaan door het opkoopfonds het totale aanbod hierdoor duidelijk kan toenemen, al zal ook in dat geval sprake zijn van verdringing.

Garanties op leningen in het kader van projectfinanciering zijn in beginsel snel te organiseren. Het zal onder bepaalde condities waarschijnlijk voor alle partijen beschikbaar moeten worden gesteld. Om te voorkomen dat er dan te veel ‘free rider effecten’ ontstaan is een kleine verzekeringspremie, bijvoorbeeld 0,25% van de verzekerde som, een goede gedachte. De grondslag van het totale relevante vreemd vermogen is hierboven becijferd op ongeveer 4,25 miljard. miljard per jaar. Als dit 2 of 3 jaar wordt ingezet dan gaat het om maximaal 8 tot 12 miljard, maximaal omdat een deel alweer vrijvalt bij oplevering van de projecten. Voor de overheid gaat het om het risico wat hiermee wordt gelopen. Dit lijkt overzichtelijk.

Ten eerste kan als eis worden gesteld dat minimaal 30% risicodragend vermogen vanuit de markt moet worden ingebracht. Verliezen worden hier opgevangen. Pas als de verliezen hierboven uitgaan kunnen de garanties worden aangesproken. Ook kan net als nu gebruikelijk in de markt een garantie vanuit de garantie-instellingen als voorwaarde worden gesteld, zodat het bouwrisico al wordt afgedekt. Ook hier gaat er weer om dat het beperkte risico dat met een juiste vormgeving wordt gelopen met financiën zal moeten worden afgestemd. Het interessante van de maatregel is dat het kan lopen via de financiële instellingen, zij kunnen de garantie aanvragen en het ministerie moet alleen controleren of aan de formele eisen is voldaan. Dat maakt de uitvoering overzichtelijk.

Het ruimtelijk beleid is essentieel om voldoende woningbouw te realiseren. De biedingen van de provincies en de woondeals vormen tezamen met monitoring op voortgang aangrijpingspunten om meer ruimtelijke mogelijkheden toe te voegen. Kleinschalige woningbouw aan de randen van steden en dorpen biedt een mooie aanvulling op de afspraken die tot nu toe worden gemaakt en maken het beleid robuuster. De sleutel ligt bij de provincies, die tot nu toe de belangrijkste remmende factor zijn. Het kleinschalige en selectieve karakter van kleine, groene locaties kan het draagvlak bevorderen. Effectief is een aanpak waarbij een vereenvoudigd regime wordt ingevoerd voor woningbouwprojecten tot maximaal 50 woningen. Dat kan op korte termijn door deze vrij te stellen van de ladder voor duurzame verstedelijking en door het komend jaar de kleine locaties in beeld te krijgen, zodat hier volgend jaar afspraken over kunnen worden gemaakt. Dit zal geen grote impuls kunnen geven in de komende twee jaar, maar op middellange termijn is dit wel het geval en is het zeer relevant voor de doelstelling van de 900.000 woningen. Meer vrijheidsgraden in het ruimtelijk beleid voegt ook financieel interessante locaties toe en het draagvlak kan worden gediend als ook de positieve relatie met ‘blijven wonen in de eigen gemeente’ en de positieve relatie met voorzieningen wordt betrokken. Bovendien is uit onderzoek voor de provincie Noord-Holland gebleken dat er langs deze weg ook bij strikte criteria en een zeer beperkt gebruik van landbouwgrond nog veel mogelijk is. In tabel 5 worden de resultaten van onderzoek in Noord-Holland getoond.

Tabel 5 Implicaties van kleinschalige woningbouw in het groen voor de woning-voorraad en het landbouwareaal in de zeven COROP-gebieden van de provincie Noord-Holland

	Huidig aantal woningen	Toevoeging o.b.v. potentieel	Toevoeging o.b.v. vraag	Benodigde landbouw- grond (ha)	Aandeel benodigd (%)
Groot-Amsterdam	705.390	60.780	25.870	1.724	5
Kop van Noord-Holland	173.050	167.140	15.400	1.027	1
Alkmaar en omgeving	116.850	44.160	11.680	779	5
IJmond	91.370	12.620	6.620	441	9
Het Gooi en Vechtstreek	111.750	13.040	6.440	429	8
Zaanstreek	77.210	8.000	4.060	271	4
Agglomeratie Haarlem	110.780	3.870	3.770	251	25
Totaal NH	1.386.400	309.610	73.840	4.922	3

Bron: EIB

Het kritisch kijken naar eisen die aan de projecten worden gesteld, kan zeker helpen om projecten financieel rond te kunnen rekenen. De belangrijkste eisen zoals rond betaalbaarheid en duurzaamheid lijken echter bestuurlijk niet onhandelbaar en ook de minister heeft aangegeven hier geen concessies te willen doen. Ook neemt de regulering op sommige terreinen juist weer toe, zoals bij de verhoogde grens van het woningwaarderingstelsel. Ook de opkoopbescherming remt aanbod af in plaats van dat het stimulerend werkt. Stroomlijning van bezwaarprocedures zou positief kunnen werken op de doorlooptijden, maar de praktijk is vaak weerbarstiger dan het op papier lijkt. Er mag onder deze omstandigheden niet te veel worden verwacht van deze route. Wel lijken er kansen te liggen bij vrijstellingen voor kleinere projecten van de eisen bij de woningbouwprogrammering. In verschillende gemeenten – waaronder Amsterdam – gebeurt dit al voor projecten met minder dan 30 woningen. Door dit in alle gemeenten toe te passen en mogelijk de grens op te trekken naar 50 woningen zou al veel gewonnen zijn.

Het verlagen van de BTW zal de prijs van nieuwbouwwoningen verlagen, al kan een deel ook landen bij ontwikkelaars en grondeigenaren. Het laatste moet overigens niet alleen als ‘verlies’ worden gezien aangezien het deels ook het woningaanbod zal verhogen. Het ligt binnen de reikwijdte van de Rijksoverheid en is eenvoudig door te voeren. Het is vooral een budgettaire kwestie, want het is een relatief dure maatregel en als deze tijdelijk is geeft het weer een schok als die later moet worden teruggedraaid.

Het versterken van de positie van starters op de bestaande woningmarkt krijgt in het woningmarktbeleid tot nu toe weinig aandacht. Hier geldt dat snel en heel eenvoudig beleid kan worden vormgegeven. Een opslagfactor van bijvoorbeeld 1,15 of 1,2 hanteren voor huishoudens jonger dan 35 of 40 jaar bij de LTI helpt een serieuze groep starters om koopwensen te realiseren dan anders vaak uitgesteld moeten worden. Dit helpt om bezitters van starterswoningen door te laten stromen en brengt dynamiek op de woningmarkt. Het beleid kent geen kosten en zal op de korte termijn extra budgettaire opbrengsten genereren. Ook hier is het ministerie van Financiën primair de partij die moet worden overtuigd van de redelijkheid van het differentiëren tussen huishoudens met inkomensperspectief en huishoudens die dit niet hebben. Economisch-inhoudelijk is dit punt evident en empirisch heel goed te onderbouwen.

Een alternatief om nog minder risico te accepteren is door het geven van startersleningen. Hier zijn wel uitvoeringskosten mee gemoeid. Eerder is dit al toegepast toen vanuit het Rijk eenmalig 50 miljoen beschikbaar is gesteld aan gemeenten om de startersregelingen toe te kunnen passen, waar de gemeenten zelf ook de kosten ‘matchen’. Het systeem bestaat en kan direct wordt toegepast. Mooi is ook dat het zichzelf oplost, de leningen worden afgelost zodra het kan en dat blijkt uit eerder onderzoek van het EIB zonder problemen te (zijn) verlopen. Doordat starters vaker acteren op de woningmarkt, vloeien er ook extra middelen terug naar de overheid zodat de toch al niet grote eenmalige uitgave hierdoor wordt gecompenseerd.

Invoering maatregelen, oplevering woningen en anticipatie-effecten

Hierboven is aangegeven hoe snel maatregelen ingevoerd lijken te kunnen worden. Voor alle maatregelen geldt dat na introductie de woningen vervolgens moeten worden gebouwd. Dit betekent dat extra opleveringen op zijn vroegst 6 maanden na de introductie van de maatregel kunnen volgen. De snelste reactietijd ligt bij projecten die al op de plank liggen, maar die door een gebrek aan vraag of financiële haalbaarheid 'on hold' staan. Dergelijke projecten zijn bij veel van de maatregelen in ieder geval deels aan de orde. Vraagstimulering die starters in een betere positie brengt, overheidsvraag die projecten lostrekt, overheidsgaranties op leningen en andere instrumenten die aangrijpen op projecten die ver in voorbereidingsfasen verkeren kunnen snel van start nadat de voorbereidingen voor de maatregelen zelf dit jaar zijn gerealiseerd. Dit geldt ook voor het ruimtelijk aanbod. Als dit jaar de vereiste procedures ter hand worden genomen – zeker als er vereenvoudigde regels voor kleine projecten kunnen worden toegepast, analoog aan de kruimelregelingen bij de tijdelijke woningen – dan kan een betekenisvol deel volgend jaar in bouw komen. Daarbij kan vooral worden gedacht aan kleine eenvoudige projecten of aan iets grotere projecten die thans al zijn voorbereid en waar de verwerving van grond al heeft plaatsgevonden. Wat meer doorlooptijd ligt waarschijnlijk bij maatregelen die aangrijpen bij het gedrag van corporaties en aanpassing van eisen en regeldruk. Bij de corporaties geldt dat aanpassing van prioriteiten in aansluiting op beleid niet gegarandeerd is en tijd kan kosten. Overleg en onderhandeling tussen stakeholders, zoals marktpartijen, corporaties en gemeenten kan ook serieus tijd vergen.

In het algemeen kan worden vastgesteld dat er vele verschillende partijen zijn op de woningmarkt aan zowel de vraag- als aanbodzijde die in verschillende situaties zitten en ieder hun eigen belangen hebben. De maatregelen grijpen daarom vaak snel aan bij een deel van de groep waar de maatregel zich op richt, met iets meer tijd op een volgende groep, terwijl een deel van de groep ook op termijn niet reageert op de maatregel. Vanuit de optiek van urgentie en snel resultaten boeken is het zaak veel maatregelen te treffen zodat kansen op de korte termijn vanuit verschillende richtingen tot stand kunnen komen.

Bij het beschouwen van maatregelen is het tevens verstandig na te denken over mogelijke anticipatie-effecten. Dit punt wordt wel genoemd bij een opkoopfonds of een garantieregeling. Of anticipatie-effecten aan de orde zijn hangt ten eerste af van de vraag of de regelingen marktconform zijn. Uitstelgedrag om later van de regeling te profiteren ligt dan niet in de rede. Met andere woorden: de ontwikkelaar die het project nu met voldoende voorverkoop kan starten, gaat niet zitten wachten om private investeerders later te vervangen door investeringen vanuit het opkoopfonds. Bij een garantieregeling geldt dit eigenlijk ook als de condities min of meer marktconform zijn. Dit komt dus neer op een verzekeringspremie die in een redelijke verhouding staat tot de garantie. Ook in dat geval lijken anticipatie-effecten niet van veel betekenis.

Anticipatie-effecten spelen vooral een rol bij toekomstige subsidies en dergelijke effecten zijn in de praktijk ook waar te nemen. Zo kunnen toekomstige verslechtingen van regelgeving partijen stimuleren om nog snel van de bestaande regelingen te profiteren, zoals de verhoging van de overdrachtsbelasting voor beleggers/investeerders heeft laten zien. Omgekeerd geldt dat als bekend wordt dat subsidies en fiscale regelingen vanuit het perspectief van de investeerders in positieve zin gaan worden aangepast, dat dit negatieve anticipatie-effecten oproept. Dit speelt bij de hierboven genoemde maatregelen vooral bij de BTW. Op het moment dat bekend wordt dat de btw op nieuwbouw bijvoorbeeld vanaf begin volgend jaar naar zeg 9% zou gaan, dan loont het om woningen die normaal eind 2023 zouden worden opgeleverd door te schuiven naar begin 2024 om dan van de lagere btw te profiteren. Bij een dergelijke maatregel is het dan zaak om deze zo laat mogelijk aan te kondigen, al zullen ook dan enige ongunstige anticipatie-effecten niet zijn te vermijden.

Tot slot

Alles overziende zijn er diverse effectieve en doelmatige maatregelen beschikbaar die vraag en aanbod op de woningmarkt kunnen verhogen op korte en middellange termijn en die realisatie van de doelen dichterbij brengt. Het goede nieuws is dat dit bovendien kan zonder veel budget vanuit de overheid. In de kern ligt de oplossing in het (enigszins) verruimen van het ruimtelijk beleid en een iets minder risicomijdende opstelling richting corporaties en starters. Eventueel aan te vullen met een opkoopfonds of garantieregeling voor een deel van de projectfinanciering. Ook daar gaat het dan weer vooral om de bereidheid wat extra risico te lopen, al gaat dit bij een opkoopfonds of een garantieregeling wel verder dan de zeer minimale risico's bij de corporaties en de starters. Ten slotte zouden kleine woningbouwprojecten van de programmatische eisen kunnen worden vrijgesteld in alle gemeenten en de grens hierbij wat kunnen worden verhoogd.

Met een dergelijk pakket aan maatregelen worden de grootste uitdagingen voor de woningnieuwbouw opgepakt. Er wordt ingezet op zowel de aanbod- als de vraagzijde, waarbij er bovendien een positieve correlatie bestaat tussen vraag en aanbod. Vraagondersteuning die de afzet stimuleert en de prijzen enigszins ondersteunt, stimuleert ook het aanbod. Aanbodverruiming op aantrekkelijke locaties zorgt voor een betere kwaliteit van het aanbod en stimuleert de vraag van specifieke doelgroepen. Ook vanuit de optiek van urgentie is het belangrijk om bij de maatregelen veel ballen in de lucht te brengen. Zoals betoogd zijn er verschillende prikkels en situaties bij allerlei partijen die ervoor zorgen dat ook bij de individuele maatregelen er verschillende reactiesnelheden zijn. Sommige zaken liggen op de plank, andere nog niet, soms kan het bestuurlijk snel, soms is er meer controverse, soms is een klein duwtje voor een project voldoende, soms is meer vereist. De sleutel ligt niet bij alleen de vraag of het aanbod, maar bij meerdere beleidsinterventies tegelijkertijd. Ook als die individueel nog geen groot verschil maken, is de optelsom wel belangrijk en bovendien versterken de verschillende maatregelen elkaar zoals gezegd in veel gevallen. Ten slotte is het ook belangrijk om de structurele werking te zien: maatregelen die niet alleen de woningbouwproductie op korte termijn ondersteunen, maar ook vanuit een breed welvaartspectief goed zijn te beargumenteren (zoals de leennormen voor de starters of een wat grotere financieringsruimte voor de corporaties) hebben dan een streep voor.