

Stimulerings- maatregelen woningbouw

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Oktober 2023

Stimulerings- maatregelen woningbouw

Marc Boon
Martin Koning
Max de Lange
Mirthe Greve

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	19
1.1 Achtergrond	19
1.2 Aanpak	19
2 Stimuleringsmaatregelen woningbouwprojecten	21
2.1 Probleemstelling	21
2.2 Maatregel 1: Opkoopfonds	21
2.3 Maatregel 2: Garantstelling bij projectfinanciering	23
2.4 Maatregel 3: Tijdelijk laag btw-tarief voor nieuwbouwwoningen	24
2.5 Bestaande subsidiemaatregelen	25
2.6 Beleidsimplicaties	26
3 Stimulering koopstarters	27
3.1 Probleemstelling	27
3.2 Maatregel 1: Startersleningen	28
3.3 Maatregel 2: Verruiming inkomensnormen voor jonge starters	30
3.4 Beleidsimplicaties	32
4 Stimulering van nieuwbouw door woningcorporaties	37
4.1 Probleemstelling	37
4.2 Financiële stimulering	39
4.3 Beleidsimplicaties	40
5 Reguleringsmaatregelen	41
5.1 Probleemstelling	41
5.2 Maatregel 1: Verruiming ruimtelijk beleid kleine groene woonlocaties	41
5.3 Maatregel 2: Verminderen regulering woningbouwprogrammering	42
5.4 Beleidsimplicaties	44
6 Pakketten met beleidsmaatregelen	47
6.1 Basisraming zonder beleidsmaatregelen	47
6.2 Pakketten met beleidsmaatregelen	50
6.3 Werkgelegenheidseffecten	53
6.4 Beleidsimplicaties	54
Bijlage A Voorwaarden startbouw- en woningbouwimpuls	57
Bijlage B Overzicht van de effecten van de maatregelen	58

Samenvatting

Er zijn ambitieuze beleidsdoelstellingen om zo snel mogelijk op te schalen naar een aantal van 100.000 woningen per jaar. De feitelijke ontwikkelingen in de laatste twee jaar wijzen echter niet op een snelle toename, maar op een daling van de woningbouw op korte termijn. De vergunningen voor nieuwbouwwoningen zijn gedaald van 80.000 in 2021 tot naar verwachting 60.000 dit jaar. Zonder aanvullend beleid zal de woningbouwproductie op de korte termijn dan ook dalen, zowel dit jaar als in 2024. De bijzondere situatie doet zich daarbij voor dat de vraag op de woningmarkt tijdelijk is ingezakt, terwijl structureel het aanbod juist het knelpunt vormt.

De implicatie hiervan is dat maatregelen die het aanbod van woningen stimuleren in de periode waarin de vraag tekortschiet deels tot verdringing van ander aanbod leiden. Dit speelt alleen op de korte termijn, in deze studie heeft dit betrekking op de periode 2024-2026.

In de studie worden zeven maatregelen c.q. beleidsinterventies geanalyseerd die aangrijpen bij de bijzondere problemen bij de woningbouw. Daarbij worden zowel crisismaatregelen bekeken met een tijdelijk karakter als structurele maatregelen. Tijdelijke maatregelen hebben in beginsel alleen tijdelijke effecten in de periode waarin de maatregelen worden genomen. Structurele maatregelen werken door in de gehele periode, waarbij ook compenserende mechanismen een rol kunnen spelen.

Achtergronden van de problemen bij de woningbouw

Een vertrekpunt voor de studie is een korte schets van de problemen bij de woningbouw. Hoe is het te verklaren dat de woningbouwproductie onder druk is komen te staan, terwijl er structureel juist een woningtekort is. Het is duidelijk dat recente ontwikkelingen met de oorlog in Oekraïne hier een rol hebben gespeeld. Met name de stijging van rentes en bouwkosten in het afgelopen jaar hebben de financiële exploitatie van woningbouwprojecten geraakt, waardoor er minder woningbouwprojecten worden opgestart.

De problemen bij de exploitatie van woningbouwprojecten waren echter al ruim voor de oorlog in Oekraïne zichtbaar en in 2019 al aanleiding tot de instelling van een subsidie voor woningbouwprojecten: de woningbouwimpuls. Inmiddels vallen bijna 200.000 woningen onder deze regeling. De subsidieregeling was opmerkelijk omdat in de jaren in de aanloop hiernaar toe de huizenprijzen fors waren gestegen. Deze huizenprijzen vormen op de (vrije) markt de opbrengsten van woningbouwprojecten en dat zou de exploitatie in beginsel veel gunstiger hebben moeten doen uitvallen. Dat dit niet het geval is geweest heeft twee hoofdoorzaken. De eerste kwestie betreft de condities bij de woningbouwlocaties. De toenemende concentratie van woningbouwprojecten op complexe binnenstedelijke locaties heeft de kosten van de woningbouw sterk verhoogd. De zogeheten 'greenfields', zoals sportvelden, plantsoenen en volkstuinjes zijn veelal benut en de nieuwe binnenstedelijke woningbouw bestaat steeds meer uit 'brownfields'. Het gaat hier om herstructurering van bedrijventerreinen en industrie- en havengebieden, met omvangrijke sloopwerkzaamheden, verplaatsing van bedrijvigheid, bodemsaneringskwesties en kostbare aanpassingen aan de infrastructuur. Dit soort projecten had in 2019 al subsidie nodig om tot stand te kunnen komen.

De problemen vanuit de exploitatie zijn vervolgens verergerd door het zogeheten betaalbaarheidsbeleid dat prijsregulering met zich meebracht voor een veel groter deel van de woningen in de projecten dan voorheen gebruikelijk was. Dit beleid drukte de opbrengsten van de woningbouwprojecten en werd bij een aantal gemeenten rond 2018 ingevoerd, waarna het vervolgens in steeds meer gemeenten werd toegepast. Vanuit de woningbouwimpuls werd vervolgens ook voorgeschreven dat minimaal 50% van de woningen in de categorie 'betaalbaar' zou moeten vallen.

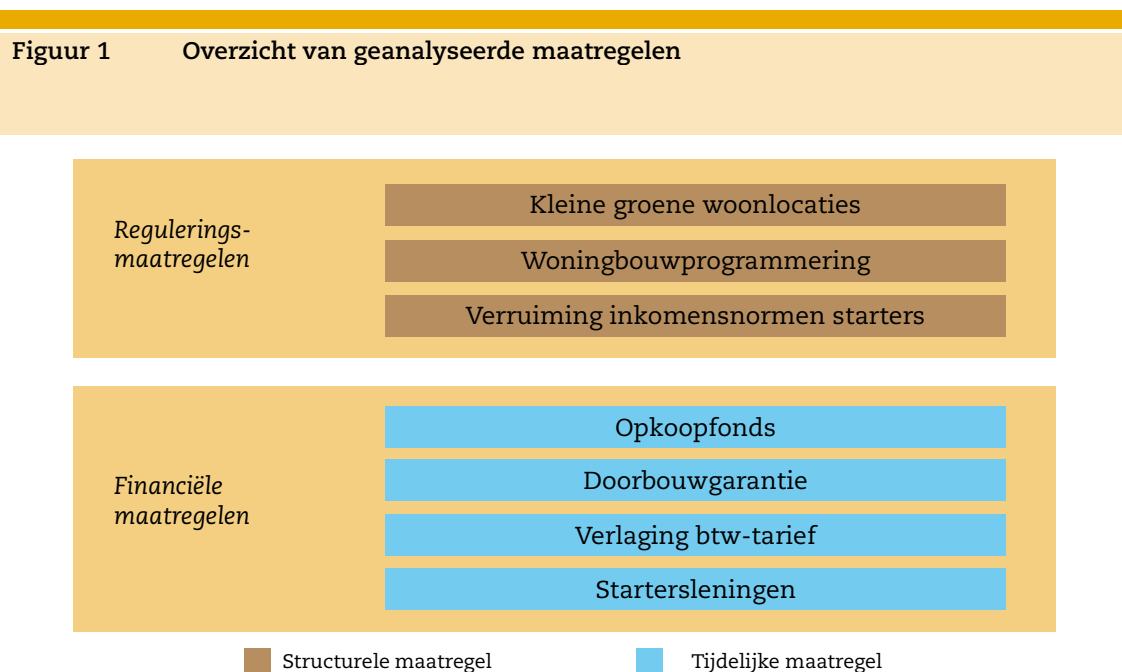
Zo stegen de kosten op de steeds complexere locaties, terwijl de opbrengsten werden beperkt door de betaalbaarheidseisen bij de woningbouwprogrammering. Toen vervolgens ook nog de rentes en de bouwkosten sterk toenamen als gevolg van de oorlog in Oekraïne, werd de kwetsbaarheid van dit reguleringsmodel blootgelegd. De woningbouwimpuls was niet meer toereikend en inmiddels is de zogeheten startbouwimpuls in het leven geroepen, die boven op de woningbouwimpuls kan worden gebruikt.

In de sfeer van regulering is het ook lastiger geworden voor starters om voldoende financiering te kunnen verkrijgen voor de aankoop van een geschikte woning. De huizenprijzen zijn in de achterliggende jaren veel sterker gestegen dan de inkomensnormen bij de hypotheekverstreking. Empirisch is ook te zien dat een toenemende groep starters in de achterliggende jaren de maximale financieringsruimte is gaan benutten.

De problemen bij de woningbouw hebben naast structurele ook tijdelijke achtergronden. Met name de stijging van rentes en bouwkosten zal naar verwachting niet (in die mate) blijven optreden. Hierbij moet worden opgemerkt dat het voor de effecten op de woningmarkt niet zozeer gaat om het niveau van deze variabelen, maar om de verandering. De markt is geraakt door de snelle stijging van rentes en bouwkosten. Op het moment dat hier stabilisatie optreedt, zal dit weer een positief effect op de vraag in de markt hebben. Het is met andere woorden niet zo dat positieve effecten alleen ontstaan als rentes en bouwkosten weer dalen richting eerdere niveaus. Dit is relevant voor de beoordeling van tijdelijke maatregelen omdat het betekent dat de kans groot is dat de huidige problemen bij de afzet van woningen over enkele jaren weer duidelijk afnemen, zodat dan de vraag geen knelpunt meer is, maar vooral het gebrek aan aanbod.

Maatregelen in beeld

In figuur 1 worden de maatregelen in beeld gebracht die in deze studie zijn onderzocht.



Bron: EIB

Uit de figuur kan worden afgeleid dat er twee type maatregelen zijn bekeken. De eerste categorie betreft **structurele beleidsmaatregelen in de sfeer van regulering** van de woningmarkt. Het gaat om een versoepeling van het ruimtelijk beleid, van de eisen bij de

woningbouwprogrammering en van de inkomensnormen voor starters bij de hypotheekverstrekking. Kenmerk van deze maatregelen is dat er geen beroep op publieke middelen nodig is en dat er op de korte termijn zelfs een zeker positief effect is op het huishoudboeke van de overheid.

Daarnaast zijn er **tijdelijke beleidsmaatregelen met een financieel karakter**. Deze maatregelen moeten vooral op korte termijn de projectontwikkeling uit het slop trekken. De maatregelen leggen een beslag op publieke middelen, maar omdat het tijdelijke maatregelen zijn is er geen structureel effect op de overheidsfinanciën. Gekeken is naar mogelijkheden voor een opkoopfonds vanuit de overheid, overheidsgaranties bij de projectontwikkeling, een tijdelijke verlaging van het btw-tarief op nieuwbouwwoningen en (als alternatief voor ruimere leennormen) een tijdelijk fonds voor startersleningen vanuit het Rijk in aanvulling op de gemeentelijke regelingen voor startersleningen.

De effecten van de maatregelen hangen uiteraard af van de vormgeving. Bij de financiële instrumenten gaat het vooral om de omvang van het budget en de daarbij gehanteerde fasering en bij de regulering gaat het om de mate waarin de regelgeving wordt veranderd. Bij de analyse van de effecten zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd.

Bij het **ruimtelijk beleid** is gekeken naar de effecten van het toestaan van en inzetten op kleinschalige groene woonlocaties. Wij hebben ons daarbij gebaseerd op twee recente studies van het EIB hierover.

Bij de aanpassing van de eisen bij de **woningbouwprogrammering** zijn wij ervan uitgegaan dat de huidige insteek om ongeveer twee derde van de woningbouw in het goedkope segment te ontwikkelen en een derde in de vrije sector wordt omgedraaid. Zo zou weer twee derde deel van de woningbouw in de vrije sector zonder prijsregulering kunnen plaatsvinden, wat aansluit bij de programmeringseisen die voor 2018 werden gehanteerd.

Bij de **inkomensnormen voor starters** is uitgegaan van een opslag van 15% voor huishoudens tot en met 35 jaar. Op deze wijze wordt rekening gehouden met het feit dat jonge mensen gunstige inkomensperspectieven hebben. Doordat dit niet wordt meegewogen in de huidige systematiek worden jonge huishoudens benadeeld en dit wordt langs deze weg (voorzichtig) rechtgezet.

Het **opkoopfonds** is een investeringsmaatregel en wijkt in die zin af van subsidieregelingen, zoals de woningbouwimpuls en de startbouwimpuls. De gedachte is dat de overheid rechtstreeks investeert in projecten die op dit moment niet aan een voorverkoopnorm komen van ongeveer 70%. De eis die daarbij is gehanteerd dat de projecten wel 40% voorverkoop kennen en dat de overheid vervolgens 30% van de te ontwikkelen woningen koopt. Dit vindt plaats gedurende drie jaar en na voltooiing van de projecten stoot de overheid de woningen weer af. De overheid loopt hier een zeker risico, maar niet meer dan particuliere kopers. Het budgettaire effect heeft het karakter van een risicoreservering en bedraagt ongeveer € 250 miljoen.

Een alternatieve route is een **garantieregeling**. Hier wordt aan banken een garantie afgegeven om tot financiering over te kunnen gaan, ook als de voorverkoop beneden 70% ligt. Deze maatregel helpt om financieringsproblemen op te lossen, maar het lost geen bekostigingsproblemen op. Een garantiestelling grijpt bovendien aan bij het aanbod waardoor verdringing ontstaat. Om deze redenen is de impact van de maatregel een stuk kleiner dan bij het opkoopfonds, maar de kosten en risico's zijn ook beperkt. Het budgettaire beslag van deze maatregel bedraagt naar schatting ongeveer € 12 miljoen. Bij deze maatregel draagt de overheid alleen een deel van het risico van de projectfinanciering, terwijl bij het opkoopfonds de overheid het gehele prijsrisico loopt voor de opgekochte woningen.

Bij de **verlaging van de btw** is uitgegaan van een verlaging van het tarief van 21% naar 9% voor een periode van drie jaar. Naast dat dit de kosten verlaagd voor huizenkopers, biedt het ook een stimulans om woningbouw vanuit de projectontwikkeling te versnellen om nog in aanmerking

te komen voor het tijdelijk verlaagde tarief. Het budgettaire beslag van deze maatregel is omvangrijk en bedraagt € 3,6 miljard.

Ten slotte is een impuls voor **startersleningen** bekeken, waarbij is uitgegaan van een budget van € 50 miljoen per jaar gedurende drie jaar. Bij de analyse zijn de ervaringsfeiten met startersleningen in het verleden gebruikt om empirische invullingen te kunnen maken.

Bij alle maatregelen moet worden bedacht dat er belangrijke onzekerheden zijn rond de gedragsreacties van particulieren, bedrijven en overheden in relatie tot de maatregelen. Ook is het zo dat sommige maatregelen elkaar lijken te versterken, terwijl anderen soms deels in dezelfde vijver kunnen vissen. Waar relevant is dit in de studie vermeld.

Effectief en doelmatig: het reguleringspakket

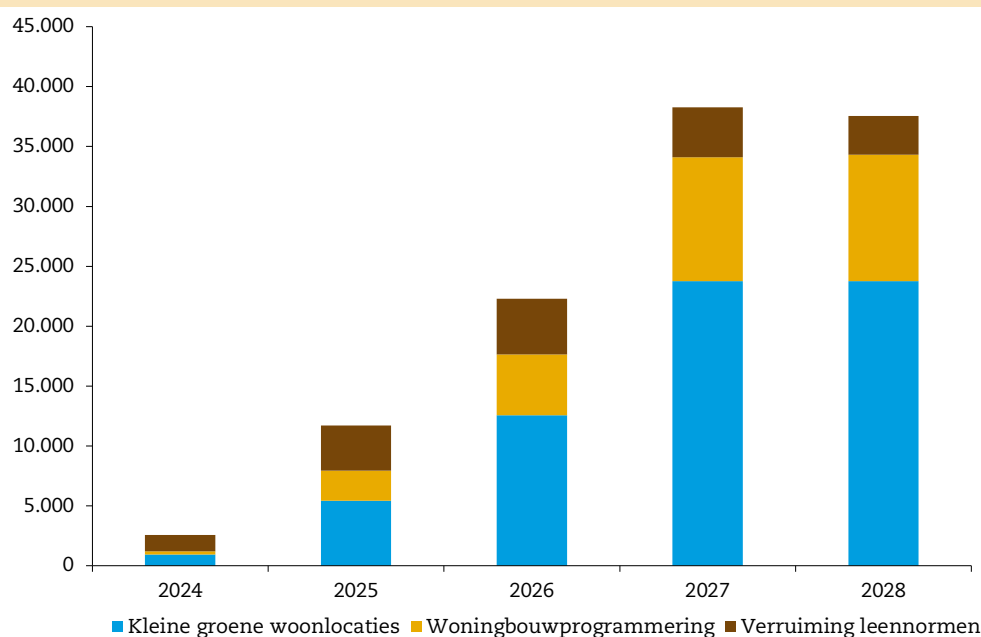
Een eerste belangrijke conclusie is dat het reguleringspakket op middellange termijn een stevige toename van de woningbouw mogelijk maakt. **Meer ruimtelijke mogelijkheden** bieden niet alleen meer locaties waarop gebouwd kan worden, maar de exploitatie van deze projecten is ook (veel) gunstiger in vergelijking met herstructurering in Bestaand Stedelijk Gebied. Langs deze lijn is een stevige impuls voor de woningbouw mogelijk in de komende vijf jaar.

Meer vrijheid in de **programmering** zorgt er niet alleen voor dat betere prijzen op een deel van de afzet is te realiseren, maar zorgt ook voor meer vrijheidsgraden in termen van een goede afstemming van het type woningbouw in samenhang met de locaties. Ook deze maatregel levert een stevige bijdrage aan de resultaten van het pakket. Hierbij kan worden aangetekend dat de beide maatregelen elkaar kunnen versterken.

Ten slotte zorgt een **verruiming van de inkomensnormen** voor versnelde toetreding van starters tot de woningmarkt. Hoewel starters slechts een beperkt effect hebben op de directe vraag naar nieuwbouwwoningen - 85% van de starters koopt een bestaande woning - hebben zij een belangrijk effect op de doorstroming en daarmee ook op de uiteindelijke vraag naar nieuwbouwwoningen.

De effecten van de maatregelen in het reguleringspakket in termen van extra woningen zijn in beeld gebracht in figuur 2.

Figuur 2 Effecten van het reguleringspakket op het aantal opgeleverde woningen, 2024-2028

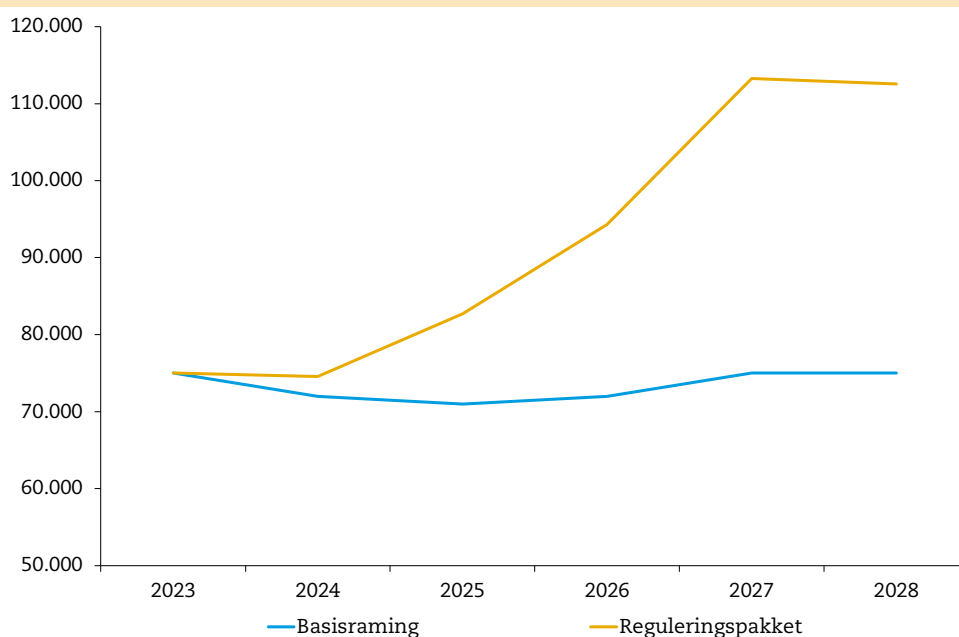


Bron: EIB

Uit de figuur kan worden afgeleid dat het ruimtelijk beleid de meeste potentie heeft om in de periode tot 2028 belangrijke aantallen extra woningen op te leveren. Het kost enige tijd om de woningbouw in (eenvoudige) plannen te laten neerslaan, de bestemmingswijziging te organiseren en de grond te verwerven, maar dan kan de bouw snel verlopen. Vanaf 2026 en 2027 komt de extra woningbouw op stoom en dit kan structureel 25.000 woningen op jaarbasis opleveren. Aanpassing van de eisen in de woningprogrammering levert na enkele jaren ook een belangrijke impuls voor de woningbouw, waarbij op middellange termijn ruim 10.000 extra woningen op jaarbasis kunnen worden gerealiseerd. De verruimde mogelijkheden voor starters completeren het beeld. Deze maatregel levert jaarlijks gemiddeld 3.500 extra woningen op.

De effecten van het totale reguleringspakket kunnen ook nog eens worden geplaatst tegen de achtergrond van de basisraming van het EIB (figuur 3). Hieruit blijkt dat een substantiële verhoging van de woningbouw langs deze weg mogelijk is en zelfs aantallen in orde van 100.000 woningen per jaar mogelijk lijken. De optelsom van de verschillende maatregelen gaat hier zelfs bovenuit, maar hier kunnen kanttekeningen bij worden geplaatst. Zo zal het potentieel van de ruimtelijke maatregelen waarschijnlijk niet volledig kunnen worden benut, omdat sommige gemeenten naar verwachting geen gebruik zullen maken van de extra mogelijkheden. Bij het programmeringsbeleid speelt dit nog sterker. Veel partijen hebben sterk ingezet op hoge aandelen 'betaalbare' woningen bij de nieuwbouw en zullen hier waarschijnlijk aan vasthouden zolang de tekorten die hierdoor ontstaan met subsidies kunnen worden opgelost.

Figuur 3 Basisraming en effecten van het reguleringspakket op het aantal opgeleverde woningen, 2024-2028



Bron: EIB

Financiële maatregelen met een tijdelijk karakter: opkoopfonds meest effectief

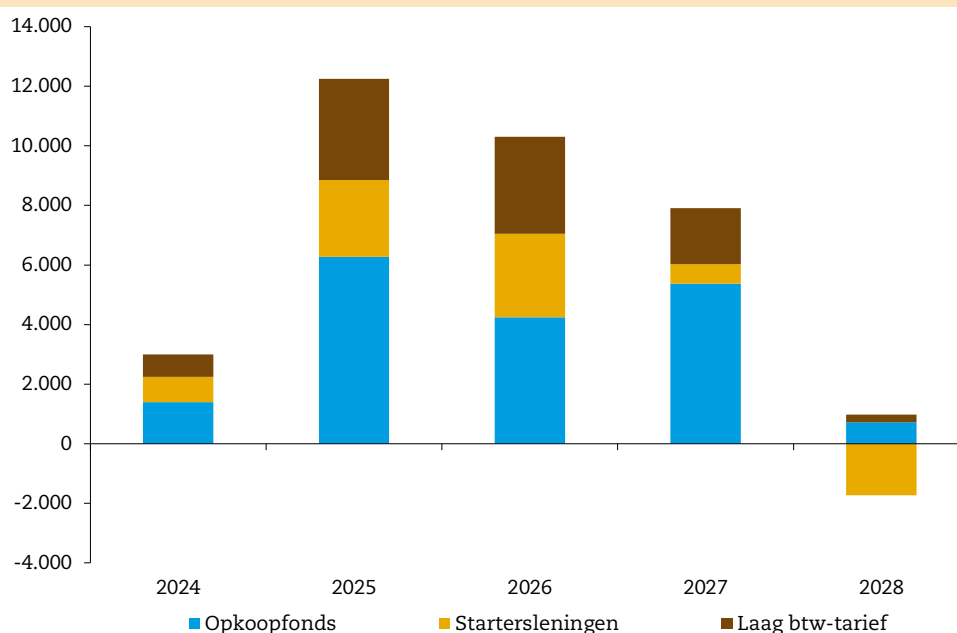
Bij de beschouwing van de tijdelijke maatregelen in de financiële sfeer lijkt het **opkoopfonds** het meest effectief. Het opkoopfonds grijpt direct aan bij het probleem van de vraaguitval op korte termijn. De gedachte is dat de overheid investeert c.q. participeert in projecten waar sprake is van onvoldoende voorverkoop. Dit betekent dat overheidsvraag de tijdelijk teruggevallen particuliere vraag vervangt. De overheid brengt de woningen vervolgens pas op de markt als de woningen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Dit beperkt de verdringing van particuliere vraag in de periode 2024-2026. Voorwaarde voor succes is dat het opkoopfonds in de periode 2024-2026 actief investeert in woningen. Voor de uitvoering zou gedacht kunnen worden aan banken of bijvoorbeeld het RVB. Hier zijn zekere uitvoeringskosten mee gemoeid en de overheid loopt ook een zeker prijsrisico, dat vergelijkbaar is met het risico van particuliere investeerders.

De **btw-maatregel** is ook vrij effectief, maar gaat gepaard met een stevig verlies aan inkomsten voor de overheid in de jaren dat de maatregel van kracht is.

Een impuls voor **startersleningen** van € 50 miljoen per jaar gedurende drie jaar zorgt voor een vraagimpuls in de markt en kan op korte termijn ruim 6.000 woningen opleveren. Dit is een alternatieve route voor het versterken van de positie van starters op de hypotheekmarkt via regelgeving, zoals bekeken is in het reguleringspakket.

De effecten van de verschillende financiële maatregelen zijn weergegeven in figuur 4.

Figuur 4 Effecten van de financiële maatregelen op het aantal opgeleverde woningen, 2024-2028

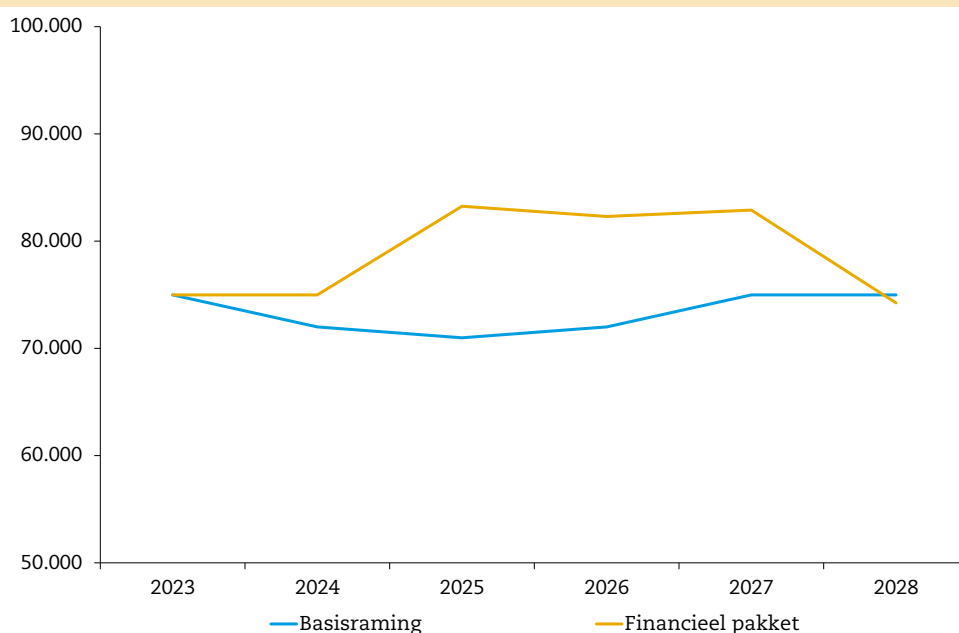


Bron: EIB

Als in plaats van het opkoopfonds een **garantieregeling** in het financiële pakket wordt opgenomen dan levert het pakket ruim 15.000 minder extra woningen op. Het adresseert alleen problemen bij projectfinanciering en de projecten die hierdoor versneld van de grond komen kennen een hogere mate van verdringing dan bij het opkoopfonds omdat zij direct op de markt worden gebracht.

Ten slotte worden de effecten van het financiële pakket ook nog eens afgezet tegen de basisraming (figuur 5). Hierbij is de garantieregeling buiten beschouwing gebleven, aangezien het minder voor de hand ligt om dit te combineren met een opkoopfonds. Uit de figuur kan worden afgeleid dat dit pakket vooral effect heeft voor de woningbouw in 2025 en 2026, waar in beide jaren ruim 10.000 extra woningen kunnen worden gerealiseerd.

Figuur 5 Basisraming en effecten van het financiële pakket op het aantal opgeleverde woningen, 2024-2028



Bron: EIB

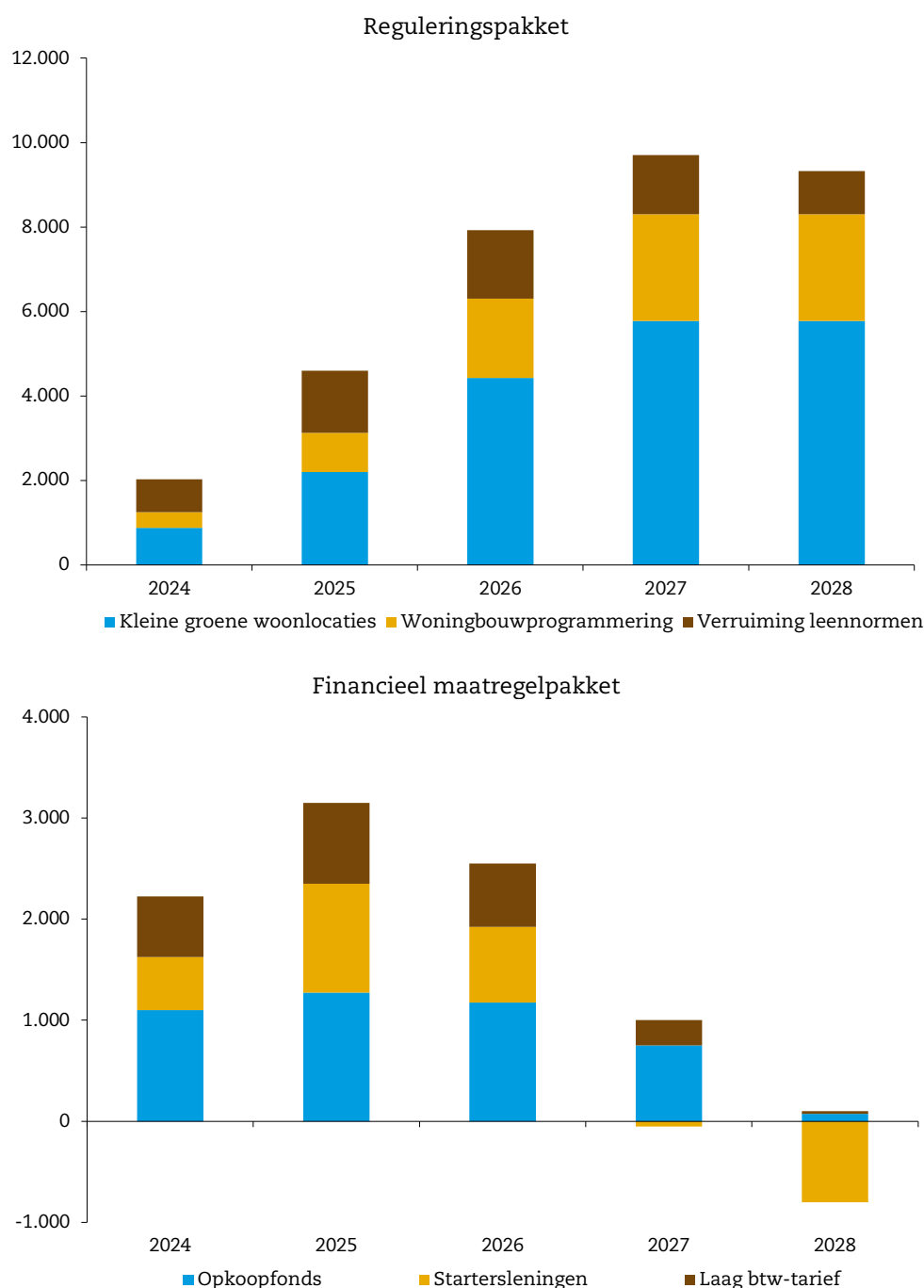
Effecten op de productie en werkgelegenheid

In figuur 6 zijn de volume-effecten op de nieuwbouwproductie van woningen van de verschillende maatregelen weergegeven. De effecten op de productie lopen ongeveer een half jaar vooruit op de gereedmelding van woningen. De omvang van de productie-effecten van de verschillende maatregelen vloeien voort uit de hiervoor beschreven effecten op het aantal gereedmeldingen.

Zo zijn de effecten van de kleine groene woninglocaties binnen het reguleringspakket het grootst. Voor de kleine groene woonlocaties en de woningbouwprogrammering lopen de productie-effecten in de tijd op en deze bereiken een maximum in 2027. De verruiming van de leennormen bereikt het grootste effect in 2025 en neemt hierna geleidelijk af. Met het totale reguleringspakket gaat een totale productie-impuls gepaard die oploopt van € 2 miljard (prijzen 2022) tot ongeveer € 9½ miljard in 2027.

De maatregelen uit het financiële pakket zijn allen tijdelijk en zorgen hierdoor vooral op korte termijn voor extra productie. In 2024 en 2025 heeft het financiële pakket met tijdelijke maatregelen een vergelijkbare impuls op de productie als het reguleringspakket met structurele maatregelen. Vanaf 2026 neemt de productie-impuls bij het financiële pakket af terwijl die bij het reguleringspakket verder oploopt. Alleen bij de startersleningen vindt verdringing in de tijd plaats doordat een deel van de vraag van koopstarters door de maatregel naar voren wordt gehaald.

Figuur 6 **Additioneel effect van de twee maatregelpakketten op bouwproductie, 2024-2028, in miljoenen € en prijzen 2022**



Bron: EIB

De productie-effecten werken ook door in de werkgelegenheid. Zonder de maatregelen zal de werkgelegenheid in de bouw tot 2026 met 5.000 voltijdbanen dalen. Met beide maatregelpakketten wordt deze daling voorkomen en neemt de werkgelegenheid op korte termijn toe. Bij het reguleringspakket loopt het arbeidsvolume vanaf 2024 geleidelijk op van 505.000 tot ruim 535.000 voltijdibanen in 2028. De maatregelen in het financiële pakket hebben een tijdelijk

opwaarts effect op de bouwgerelateerde werkgelegenheid, van gemiddeld 7.000 voltijdbanen per jaar in de periode 2024-2026.

Beleidsimplicaties

Hierboven zijn de effecten van beleidsmaatregelen verkend in termen van het aantal extra woningen dat hierdoor zou kunnen worden gerealiseerd. Hierbij moet nogmaals worden benadrukt dat er belangrijke onzekerheden zijn rond de gedragsreacties van particulieren, bedrijven en overheden. De resultaten moeten dan ook vooral worden gezien als een globale inschatting van de orde van grootte van de effecten.

Een eerste conclusie is dat het reguleringspakket een belangrijke stimulans zal opleveren voor de woningbouw op middellange termijn en dat hiermee een aanbod van 100.000 woningen per jaar in deze periode haalbaar lijkt. Twee van de drie maatregelen zijn bovendien zeer doelmatig en kunnen wel worden aangeduid als 'no regret'. Dit geldt voor de kleinschalige groene locaties die zonder nadelen voor natuur en landschap zijn te realiseren en waar geen publieke middelen voor nodig zijn om tot realisatie te komen. Ook het verruimen van de inkomensnormen voor starters bij de hypotheekverstrekking is een maatregel die geen kosten met zich meebrengt en die zowel vanuit risico-optiek als vanuit maatschappelijke welvaart is te rechtvaardigen.

Aanpassing van de betaalbaarheidseisen zal politiek waarschijnlijk gevoelig liggen, maar zou op inhoudelijke gronden toch nog eens bekeken kunnen worden. De vraag is namelijk in hoeverre het betaalbaarheidsbeleid daadwerkelijk zorgt voor een verbetering van de betaalbaarheid voor de doelgroepen waar het voor is bedoeld. Dat dit niet vanzelfsprekend is vloeit voort uit het feit dat de eisen bij de woningbouwprogrammering zorgen voor een verschuiving van het aanbod. Er worden dan meer woningen geprogrammeerd in het goedkopere segment ten koste van woningen in het midden- en hogere segment. Het verminderde aanbod in deze segmenten beperkt de doorstroming, waardoor er vanuit de bestaande voorraad uiteindelijk minder woningen beschikbaar komen. Het betaalbaarheidsbeleid vergroot dan het relevante aanbod in de nieuwbouw, maar veroorzaakt tegelijk een daling van betaalbare woningen in de bestaande voorraad. Aangezien 85% van de koopstarters in een bestaande woning start, is dit een zeer belangrijke beperking. Tegen deze achtergrond zou een woningbouwprogrammering die wat meer ruimte biedt voor met name 'doorstarters' - huishoudens die nu beschikken over een starterswoning maar graag een volgende stap in hun wooncarrière willen zetten - effectief kunnen zijn in termen van betaalbaarheid. Bovendien biedt een dergelijke aanpak voordelen voor de exploitatie van woningbouwprojecten, zodat hierdoor meer woningaanbod ontstaat. Het alternatief is hier weer om de tekorten die ontstaan door de betaalbaarheidseisen af te dekken met subsidies. De woningbouwimpuls lijkt dan ook vooral hierop gericht.

Dat de woningbouwimpuls vooral moet worden opgevat als een subsidie om de betaalbaarheidseisen te kunnen realiseren kan worden afgeleid uit het verloop van de vergunningen. De woningbouwimpuls is opgestart in 2019. Het beleid heeft uiteraard tijd nodig gehad om goed door te werken richting de woningbouw. Toch had verwacht mogen worden dat rond 2022 en 2023 ten minste in de vergunningen positieve effecten hiervan zichtbaar hadden moeten zijn. In werkelijkheid zijn de vergunningen sterk gedaald in beide jaren. Nu is niet uit te sluiten dat de vergunningen nog iets sterker waren gedaald als de woningbouwimpuls er niet was geweest, maar ook dan moet de conclusie luiden dat de eventuele positieve effecten op zijn best bescheiden zijn te noemen. De achtergrond hiervan moet worden gezocht bij de vormgeving van projecten. In de tijd voorafgaand aan dit jaar was er veel mogelijk bij de woningbouwprojecten en hierdoor ontstond ruimte voor het realiseren van extra maatschappelijke wensen. De belangrijkste daarvan zijn de betaalbaarheidseisen, maar ook werd door gemeenten ingezet op versterking van andere maatschappelijke doelen. Als de woningbouwimpuls er niet was geweest dan hadden partijen de projecten waarschijnlijk niet afgeblazen, maar waren de eisen wat aangepast om de projecten financieel mogelijk te maken. De bescheiden omvang van de subsidie per woning van gemiddeld € 6.000 maakt dit ook aannemelijk, in de zin dat hiervoor aanpassing van eisen binnen een projectplan ruimte moet kunnen bieden. In deze zin is de startbouwimpuls mogelijk effectiever. Deze bedraagt maximaal € 12.500 per woning en kan boven op de woningbouwimpuls komen. Wel is het opnieuw een subsidie-instrument dat nu zowel de gevolgen van de betaalbaarheidseisen moet

compenseren als de verslechterde economische situatie met de opgetreden rentestijging. De eisen rond de woningbouwprogrammering en de subsidies zijn communicerende vaten. Men kan de betaalbaarheidseisen versoepelen of deze handhaven met extra subsidies. Ook is een combinatie mogelijk van beide maatregelen.

Een alternatief dat de komende drie jaar een directe impuls voor de woningbouw oplevert is het instellen van een opkoopfonds. Dit is een investering waar de overheid weliswaar ook een zeker risico op loopt, maar tegen de achtergrond van een structureel aanbodtekort en de mogelijkheden voor diversificatie binnen een brede portefeuille is dit inhoudelijk een interessante beleidsroute. Dit idee is eerder door het EIB al naar voren gebracht ten tijde van de banken- en eurocrisis waar ook veel vormgevingskwesaties zijn bekeken, maar dit is niet geland in het beleid. Kernpunt lijkt te zijn dat het verstrekken van subsidies door de overheid als makkelijker wordt gezien en meer aansluit bij een gebruikelijke rol van de overheid. Uiteindelijk zou een keuze voor een opkoopfonds wel op korte termijn moeten worden genomen, anders dreigt het 'mosterd na de maaltijd' te worden.

Het versterken van de positie van starters - of dit nu vorm krijgt via het spoor van regelgeving of via startersleningen - is een belangrijke kwestie die in de huidige woningmarktcrisis te weinig aandacht krijgt. Geruststellende woorden dat de positie van starters recent zou zijn verbeterd en dat dit zou blijken uit een hoger *aandeel* van starters binnen het totaal aantal transacties slaan de plank mis. Het aantal transacties van starters is gestabiliseerd op een laag niveau en het aandeel van starters is alleen gestegen omdat de transacties bij doorstromers sterk zijn teruggelopen. De rentestijging hakt er flink in, juist bij de starters. Starters moeten ook steeds vaker maximaal lenen en lopen zo tegen de grenzen van de financiering aan. Als de vraag vanuit koopstarters de komende tijd ook nog onder druk zou komen, dan levert dit grote risico's op voor de doorstroming op de gehele markt. Eenvoudige en snel in te voeren maatregelen zoals het door het Rijk ondersteunen van de gemeentelijke startersleningen dienen dan ook een veel breder belang dan alleen het directe voordeel voor de starters zelf.

Ten slotte zij erop gewezen dat de beleidsinterventies vooral op de koopsector zijn gericht. In deze studie wordt wel aandacht besteed aan de positie van de corporaties en bijvoorbeeld ook naar mogelijkheden voor het aanpassen van regelgeving die corporaties meer investeringsruimte kunnen bieden. Hier zijn enige zinvolle stappen te zetten, maar het centrale beeld is hier dat corporaties ook zonder aanpassing hiervan veel investeringscapaciteit hebben. Dit beeld gold al voor de afschaffing van de verhuurderheffing en met de afschaffing hiervan is het beeld nog aanzienlijk verbeterd. Daarnaast profiteren corporaties ook van de subsidieregeling van de overheid. Sommige van de maatregelen die in deze studie zijn verkend bieden bovendien ook perspectief voor corporaties. Zo is met name het ruimtelijk beleid hier belangrijk. Uit onderzoek onder corporaties blijkt dat twee derde van hen knelpunten ervaart in termen van onvoldoende beschikbaarheid van geschikte locaties.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De ambitie om jaarlijks 100.000 nieuwbouwwoningen te realiseren, raakt door de huidige economische situatie verder buiten beeld. In opdracht van Bouwend Nederland is een aantal kansrijke maatregelen geanalyseerd waarmee de nieuwbouw van woningen snel en doelmatig kan worden gestimuleerd.

De uitdagingen die er liggen rond realisatie van woningbouw waren ook in de afgelopen jaren al ruim zichtbaar. De recente ontwikkelingen sinds de Oekraïne-oorlog hebben de druk op zowel de kosten als de opbrengsten (verder) vergroot. Hoewel de afgelopen zeven jaar de huizenprijzen per saldo een forse stijging hebben laten zien en projecten daardoor makkelijker uit zouden moeten kunnen, zijn ook de kosten als gevolg bouwkostenstijgingen en locatiefactoren sterk toegenomen.

Het beeld is dat bouwlocaties in de afgelopen jaren moeilijker exploiteerbaar zijn geworden door de toenemende concentratie van projecten op complexe binnenstedelijke locaties. De zogeheten 'greenfield s', zoals sportvelden, plantsoenen en volkstuintjes zijn veelal benut en de nieuwe binnenstedelijke woningbouw bestaat steeds meer uit 'brownfields'. Het gaat hier om herstructurering van bedrijventerreinen en industrie- en havengebieden, met omvangrijke sloopwerkzaamheden, verplaatsing van bedrijvigheid, bodemsaneringskwesties en kostbare aanpassingen aan de infrastructuur. Dit soort projecten had in 2019 al subsidie nodig om tot stand te kunnen komen. Met name in het afgelopen jaar zijn projecten verder onder druk komen te staan door de sterke rente- en bouwkostenstijgingen. Terwijl de kosten stegen, werden de opbrengsten beperkt door betaalbaarheidseisen in de woningbouwprogrammering en de recente daling van de huizenprijzen in de eerste helft van dit jaar. De problemen bij de woningbouw die er toen al lagen zijn daarmee verder vergroot.

Bij de keuze van verschillende maatregelen is aangesloten bij deze verschillende oorzaken die de exploiteerbaarheid van woningbouwprojecten beperken. Op deze achtergronden wordt in de verschillende hoofdstukken waarin de maatregelen worden beschreven - waar relevant - nader ingegaan.

1.2 Aanpak

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de maatregelen die zijn onderzocht. De eerste vier maatregelen zijn tijdelijke maatregelen om de woningbouw een impuls te geven. De laatste drie maatregelen zijn maatregelen die de woningbouw structureel stimuleren.

Veel van de maatregelen zijn al eerder onderwerp geweest in studies van het EIB. In dit onderzoek ligt de focus op het in beeld brengen van de ontwikkeling van het aantal gereedmeldingen van nieuwbouwwoningen tot 2030 en de bijdrage die de maatregelen afzonderlijk en in combinatie met elkaar kunnen leveren om de woningbouw te stimuleren. Bij de doorrekening van de maatregelen zijn verschillende uitgangspunten rond de gedragsreacties van particulieren, bedrijven en overheden gehanteerd die met onzekerheden zijn omgeven. De resultaten moeten dan ook vooral worden gezien als een globale inschatting van de orde van grootte van de effecten.

Tabel 1.1 Onderzochte beleidsmaatregelen

Maatregelen gericht op projecten

Opkoopfonds	€ 250 miljoen voor risico's bij opkopen 30% van de koopwoningen in projecten
Garantieregeling	€ 12 miljoen voor prijsgarantie voor 10% van de kosten van nieuwbouwprojecten
Lage btw-tarief	Tijdelijke verlaging van het hoge btw-tarief van 21% op nieuwbouwwoningen naar het lage tarief van 9% voor de duur van één jaar

Maatregelen gericht op koopstarters

Startersleningen	€ 150 miljoen voor de verstrekking van startersleningen gefaseerd over de komende drie jaar
Verruiming leennormen	Verruiming van de maximale inkomensnormen met 15% voor koopstarters onder de 35 jaar

Reguleringsmaatregelen

Kleine groene woonlocaties	Versnelling van de woningbouw door een deel van de woningen op geschikte groene woonlocaties buiten het stedelijk gebied te bouwen
Woningbouwprogrammering	Het loslaten van de taakstelling dat naast een derde aan sociale huurwoningen de programmering voor een derde uit middeldure huur- of koopwoningen moet bestaan

Bron: EIB

Bij de beschrijving van de maatregelen wordt aandacht besteed aan de:

- vormgeving van de maatregel
- extra aantal gereedmeldingen gefaseerd in de tijd
- effect op ontwikkeling van de bouwproductie
- effect op de ontwikkeling van de werkgelegenheid
- het budgettaire beslag voor de overheid
- doorwerking op de woningmarkt

In hoofdstuk 2 worden de tijdelijke maatregelen beschreven die aangrijpen op woningprojecten. Hoofdstuk 3 gaat over de maatregelen die aangrijpen op de koopstarters, waarbij zowel de starterslening als tijdelijke maatregel als de verruiming van leennormen voor jonge mensen als structurele maatregel worden beschreven. Hoofdstuk 4 gaat in op de financieringsruimte van woningcorporaties en het aanbod van geschikte locaties. In hoofdstuk 5 worden vervolgens de reguleringsmaatregelen beschreven, waaronder mogelijkheden voor het vergroten van geschikte locaties. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 ingegaan op mogelijke pakketten van maatregelen.

2 Stimuleringsmaatregelen woningbouwprojecten

2.1 Probleemstelling

De exploitatie van woningbouwprojecten staat momenteel onder druk vanwege een tijdelijk gebrek aan voldoende vraag. Deze vraag zal naar verwachting in 2027 pas weer terug zijn op het niveau van 2023. De huidige omstandigheden met hoge rentes, hoge bouwkosten en beperking van de opbrengsten zorgen ervoor dat voor een deel van de projecten de kosten niet meer kunnen worden gedekt door de opbrengsten en hierdoor niet kan doorgaan. Daarnaast vragen projectfinanciers om extra voorzieningen om het hogere risico te kunnen afdekken door bijvoorbeeld hogere voorverkooppercentages te verlangen om zodoende het afzetrisico te beperken of door ontwikkelende partijen zelf een hoger eigen vermogen te laten inbrengen.

De overheid biedt al financiële regelingen om woningbouwprojecten met een exploitatietekort vlot te trekken. Het gaat om de woningbouwimpuls en meer recent ook de startbouwimpuls. In aanvulling hierop heeft het EIB drie financiële maatregelen van tijdelijke aard geanalyseerd. Het gaat hierbij om een opkoopfonds voor nieuwbouwwoningen die in het voorverkooptraject niet worden afgezet, een garantiestelling die eventuele financieringsrisico's afdekt en een verlaging van het btw-tarief op nieuwbouwwoningen. Hieronder worden deze drie maatregelen toegelicht.

2.2 Maatregel 1: Opkoopfonds

Beschrijving van de maatregel

Deze maatregel grijpt direct aan bij het knelpunt rond te lage voorverkooppercentages, waardoor een project niet van start kan gaan. Het opkoopfonds wordt gevoed vanuit publieke middelen en wordt gebruikt om een deel van de woningen van een project op te kopen. Verondersteld is dat als het voorverkoop-percentage van een woningbouwproject boven de 40% ligt, dat het opkoopfonds dan 30% van de woningen opkoopt. Hiermee wordt aan de eisen van investeerders en banken voldaan, waardoor het project kan doorgaan. Vanaf het moment dat de woningen gereed zijn, worden deze pas weer op de woningmarkt aangeboden. Hiermee wordt voorkomen dat deze woningen ten koste gaan van de voorverkopen van andere woningbouwprojecten en deze hierdoor verdringen. Mochten de marktomstandigheden dan nog steeds ongunstig zijn, dan kan worden besloten om de verkoop uit te stellen tot een gunstiger moment. De omvang van het opkoopfonds dient te worden afgestemd op de te verwachte dip in de nieuwbouwproductie: hoe dieper deze is hoe groter het opkoopfonds kan zijn. Ook voor het gehanteerde percentage welke het opkoopfonds zal opkopen in een project geldt dat 30% een voorbeeld is.

Effect op de nieuwbouw van woningen

Om het effect van een opkoopfonds te illustreren, gaan wij uit van een opkoopfonds ter grootte van € 2,5 miljard. Bij een gemiddelde verkoopprijs van een nieuwbouwkoopwoning van € 470.000 inclusief btw kunnen ruim 6.400 woningen worden aangekocht. Dit is 30% van het totaal aantal koopwoningen (75%) in de projecten. Het totaal aantal woningen inclusief corporatiewoningen dat in deze projecten kan worden gerealiseerd bedraagt ruim 27.000. Een deel van de woningen verdringt woningen van andere projecten. De opgekochte woningen zouden anders niet worden aangekocht en kunnen tijdelijk als additioneel worden beschouwd. De andere woningen binnen het project komen direct op de markt en verdringen op de korte termijn de vraag van andere projecten. Dit is tijdens de periode van het tijdelijke vraagtekort zoals eerder beschreven. De directe verdringing bij de overige koopwoningen is relatief groot (50%), terwijl die bij corporatiewoningen beperkter is (25%). De totale directe verdringing bedraagt bijna 7.400 woningen, een derde van het totaal aantal woningen in de projecten in de periode 2024-2026. Hiernaast is er ook verdringing door de opgekochte woningen die later op de markt beschikbaar komen. Het gaat om circa 1.700 woningen op de korte termijn (8%). In tabel

2.1 staan het totaal aantal gereedmeldingen en het additioneel aantal woningen gefaseerd over de periode 2024-2028 weergegeven.

Tabel 2.1 Overzicht additionele effecten opkoopfonds met een omvang van € 2,5 miljard, prijzen 2022

	2024	2025	2026	2027	2028
Gereedmeldingen	2.150	9.650	9.275	5.375	725
Additioneel	1.400	6.275	4.250	5.375	725
Productie (mln €)					
Direct effect	1.700	2.300	1.775	750	75
Verdringing (-)	600	1.025	600	0	0
Netto effect	1.100	1.275	1.175	750	75
Werkgelegenheid (fte)	4.550	5.300	4.850	3.050	350
Bouwnijverheid	3.050	3.525	3.225	2.050	250
Overige takken	1.500	1.775	1.625	1.000	100

¹ Indirecte werkgelegenheid overige takken is 50% van directe werkgelegenheid in de bouwnijverheid

Bron: EIB

Bij de berekening van de effecten is verondersteld dat de vergunningen voor de projecten gelijkmatig in 2024 worden verstrekt en dat de normale doorlooptijden van vergunningverlening tot gereedmeldingen gelden. Uit de tabel is af te lezen dat de maatregel in de periode 2024-2026 in totaal bijna 12.000 extra nieuwbouwwoningen oplevert. Hiermee is een bouwproductie van ongeveer € 1,2 miljard per jaar mee gemoeid. Hiermee wordt voorkomen dat in de eerste twee jaren de bouwproductie inzakt en wordt voorkomen dat daarna snel de bouwproductie op een hoger niveau moet worden gebracht, wat dan tot extra spanningen op de bouwmarkt kan leiden. Met deze positieve impuls wordt de terugval in werkgelegenheid in de eerste twee jaren met respectievelijk 4.550 en 5.300 arbeidsjaren beperkt. Twee derde deel hiervan slaat neer in de bedrijfstak bouwnijverheid en het overig deel in toeleverende takken.

Budgettair beslag van de maatregel

Het budgettair beslag van de maatregel wordt bepaald door het risico dat het fonds loopt als de huizenprijs bij verkoop van de woningen lager is dan waarvoor de woning is aangekocht. Het is mogelijk dat als later de woningmarkt aantrekt, dat hogere verkoopprijzen worden gerealiseerd dan waarvoor de woningen zijn aangekocht. In dit geval levert het opkoopfonds budgettair geld op. Het is eveneens mogelijk dat de situatie op de woningmarkt langer aanhoudt en dat de huizenprijs verder daalt. In dit geval zijn de opbrengsten onvoldoende om de aankoopbedragen van de woningen te compenseren en zal de overheid de tekorten moeten bekostigen. Bij een prijsdaling van 10% gaat het om een budgettair beslag van € 250 miljoen. Voorzichtigheidshalve zou een risicoreservering ter grootte van dit bedrag kunnen worden gehanteerd.

Vormgeving van de maatregel

De vormgeving van de maatregel heeft invloed op de effectiviteit ervan. Zo is het van belang dat het opkoopfonds wacht met het op de markt brengen van de woning als deze gereed zijn, om zo eerdere verdringing op de markt te voorkomen. Ook moet de vormgeving zodanig worden ingericht dat het opkoopfonds zo min mogelijk marktverstoring werkt. Het moeten woningbouwprojecten zijn waar aantoonbaar belangstelling voor is en de woningen moeten tegen marktconforme prijzen moeten worden aangekocht. Dit laatste kan worden gerealiseerd door verplicht gebruik te maken van taxaties door onafhankelijke derden.

2.3 Maatregel 2: Garantstelling bij projectfinanciering

Beschrijving van de maatregel

Bij de financiering van woningbouwprojecten stellen geldverstrekkers eisen aan de maximale inbreng van hun lening. In de praktijk financieren banken 70% de investering en wordt voor de resterende 30% door de ontwikkelende partij eigen vermogen ingebracht. Zo zorgen banken ervoor dat terugbetalingsrisico's bij tegenvallende resultaten beter worden en tegenvallers eerst ten koste gaan van het risicodragend eigen vermogen. Als door de marktomstandigheden banken de risico's hoger inschatten, dan zullen zij hun maximale inbreng terugschalen naar bijvoorbeeld 60% of 50%. Dit verhoogt de financieringskosten van een project omdat partijen die meer risicodragend vermogen inbrengen voor de hoge risico's ook hogere vergoedingen vragen. Voor sommige projecten is dit geen passende optie. Een mogelijke maatregel is dat de overheid zich voor een deel van de bancaire lening garant stelt. Om de garantiestelling minder aantrekkelijk te maken voor projecten die het niet nodig hebben, wordt een risicopremie op het gegarandeerde deel van de lening gevraagd van bijvoorbeeld 0,2 procentpunt. Het voordeel van deze maatregel is dat deze gemakkelijk en snel kan worden geïmplementeerd omdat de banken voor de uitvoering zorgen.

Effecten op de nieuwbouw

Het is vooraf moeilijk in te schatten voor welk deel van de projecten deze maatregel een oplossing biedt. Wel is op basis van eerdere ervaringen hiervan een globale schatting gemaakt. Waar in 2021 nog 80.000 vergunningen werden verleend voor woningbouwprojecten, zijn dit er naar verwachting slechts 60.000 in 2023. Dit betekent dat aan de aanbodzijde een kwart van de vergunningen niet wordt verleend waar dat eerder wel mogelijk was. Aangenomen wordt dat de helft van deze projecten door financiële problemen niet meer kunnen doorgaan. De financiële problemen die verband houden met een niet-sluitende exploitatie zijn waarschijnlijk het meest voorkomend. De regeling geldt dus in de praktijk voor een kwart van de nieuwbouwprojecten die vanwege financiële problemen niet kunnen doorgaan. Hiervoor zal de overheid zich garant stellen voor 10% van de projectkosten. Op basis van het verwachte aantal gereedmeldingen in 2024 kan de garantiestelling bij een tweejarige duur circa 4.000 woningen garanderen. De totale directe verdringing beslaat vanwege vraaguitval op de korte termijn 1.000 woningen, ongeveer een kwart van het totale aantal woningen in de projecten in deze periode. Het gaat dus over relatief weinig woningen, maar daar staat wel tegenover dat de garantie makkelijk en snel te implementeren is. In tabel 2.2 staan het totaal aantal gereedmeldingen en het additioneel aantal woningen gefaseerd over de periode 2024-2028 weergegeven. Hierbij is verondersteld dat de vergunningen voor de projecten gelijkmatig in 2024 en 2025 worden verstrekt en dat de normale doorlooptijden van vergunningverlening tot gereedmeldingen gelden.

Tabel 2.2 **Overzicht additionele effecten garantstelling op leningen met een omvang van € 120 miljoen, prijzen 2022**

	2024	2025	2026	2027	2028
Gereedmeldingen	150	875	1375	1.075	450
Additioneel	100	500	775	1.075	450
Productie (mln €)					
Direct effect	150	275	300	175	50
Verdringing (-)	75	125	75	0	0
Netto effect	75	150	225	175	50
Werkgelegenheid (fte)					
Bouwnijverheid	225	425	625	500	175
Overige takken	100	200	300	275	75

¹ Indirecte werkgelegenheid overige takken is 50% van directe werkgelegenheid in de bouwnijverheid

Bron: EIB

De maatregel levert in de eerste drie jaar een impuls voor de bouwproductie op van in totaal € 400 miljoen. Hiermee wordt voorkomen dat in de eerste twee jaren de bouwproductie met respectievelijk € 75 en € 150 miljoen op jaarbasis inzakt. In 2026 en 2027 is de productie-impuls met € 175 miljoen per jaar zelf nog iets hoger, waarna deze vervolgens weer snel afneemt. Met deze positieve impuls wordt de terugval in werkgelegenheid in de eerste drie jaren met respectievelijk 325, 625 en 925 arbeidsjaren beperkt. Twee derde deel hiervan slaat neer in de bedrijfstak bouwnijverheid en het overig deel in toeleverende takken.

Budgettair beslag van de maatregel

Het budgettair beslag van de maatregel wordt bepaald door het risico dat de overheid loopt bij de garantie op de leningen. Het is op voorhand niet te voorspellen hoe groot dit risico is. Net als voor het opkoopfonds hangt het risico mede af op de verkoopprijzen die kunnen worden gerealiseerd. Bij een gemiddelde verkoopprijs van € 470.000 per woning gaat het in totaal om een garantstelling van in totaal ruim € 120 miljoen. Bij een risico van 10% op de € 120 miljoen aan garantstellingen gaat het om een budgettair beslag van € 12 miljoen, verdeeld over de periode 2024-2028. Hiertegenover staat de opbrengst van een risicopremie. Een opslag van 20 basispunten levert in totaal € 0,25 miljoen aan risicopremie op.

2.4 Maatregel 3: Tijdelijk laag btw-tarief voor nieuwbouwwoningen

Beschrijving van de maatregel

Een andere manier om projecten vlot te trekken is om de vraag naar nieuwbouwwoningen te versnellen. Door het hoge btw-tarief van 21% op nieuwbouwwoningen tijdelijk te verlagen naar het lage tarief van 9% wordt het aantrekkelijker voor kopers om hun aankoop te versnellen om het voordeel van het lage tarief (12% op de aankoop van een woning) te benutten. Het voordeel van het lage tarief is van toepassing op zowel de woning als de grond. De btw wordt voor de duur van één jaar verlaagd.

Effect op de nieuwbouw

Een tijdelijke verlaging van het btw-tarief maakt het voor potentiële kopers aantrekkelijk om hun voorgenomen aankoop te vervroegen. Het prijsvoordeel van 12% op een nieuwbouwwoning lokt voerzorgs extra vraag uit en hier bovenop komt ook het effect van de vervroegde vraag vanwege het tijdelijke karakter van de verlaging. Er zijn nog geen ervaringen met btw-verlagingen op nieuwbouwwoningen. Om het effect van de btw-verlaging te illustreren is uitgegaan van de prijselasticiteit die eerder is toegepast bij de btw-verlaging op onderhoud van woningen. De totale prijselasticiteit bestaat uit -0,75 voor de extra vraag en -0,5 voor de vervroegde vraag. De btw verlaging van 12% levert dan 15% meer transacties. Het gaat dan bij een vergunningverlening van 67.000 woningen in het basispad in totaal om bijna 10.000 extra woningen die gefaseerd over de periode 2024-2028 gerealiseerd worden.

De maatregel levert in de periode 2024-2026 in totaal 7.400 extra nieuwbouwwoningen op. Als de btw vervolgens weer naar het hoge tarief wordt teruggebracht dan heeft dit normaliter een remmend effect op het aantal gereedmeldingen, maar omdat sprake is van een structureel woningtekort zal dit effect naar verwachting bescheiden zijn. De btw-verlaging zorgt voor een impuls voor de bouwproductie van € 600 miljoen in 2024 en € 800 miljoen in 2025, die vervolgens terugloopt in 2027 en 2028 vanwege het tijdelijke karakter van de maatregel. Met deze positieve impuls wordt de terugval in werkgelegenheid in de eerste twee jaren met respectievelijk bijna 2.500 en 3.350 arbeidsjaren beperkt. Twee derde deel hiervan slaat neer in de bedrijfstak bouwnijverheid en het overig deel in toeleverende takken.

Tabel 2.3 **Overzicht additionele effecten verlaging btw-tarief op nieuwbouwwoningen, prijzen 2022**

	2024	2025	2026	2027	2028
Gereedmeldingen	750	3.400	3.250	1.875	250
Additioneel	750	3.400	3.250	1.875	250
Productie (mln €)					
Direct effect	600	800	625	250	25
Verdringing (-)	0	0	0	0	0
Netto effect	600	800	625	250	25
Werkgelegenheid (fte)	2.475	3.350	2.575	1.075	125
Bouwnijverheid	1.650	2.225	1.725	725	75
Overige takken	825	1.125	850	350	50

¹ Indirecte werkgelegenheid overige takken is 50% van directe werkgelegenheid in de bouwnijverheid

Bron: EIB

Budgettaire beslag van de maatregel

Het nadeel van een btw-verlaging ligt bij het budgettaire beslag van de maatregel. Deze is - ongeacht de exacte prijselasticiteit - groot als gevolg van het 'free rider'-effect. Niet alleen de kopers van de extra woningen profiteren van het btw-voordeel, maar ook de 67.000 kopers die anders ook hadden gekocht. Dit geldt voor zowel huiseigenaren als corporaties. Bij een gemiddelde koopprijs van € 390.000 per woning exclusief btw is het totale budgettaire beslag van de maatregel € 3,6 miljard. Dit is aanzienlijk hoger dan het beslag van de hiervoor beschreven maatregelen.

2.5 Bestaande subsidiemaatregelen

De vraag is hoe bovenstaande maatregelen zich verhouden tot bestaande subsidieregelingen. Zo heeft het kabinet in de afgelopen jaren twee subsidieregelingen beschikbaar gesteld om projecten met financiële tekorten te ondersteunen. Het gaat allereerst om de woningbouwimpuls die vanaf 2019 in vijf tranches is verstrekt. Daarnaast is dit jaar de startbouwimpuls geïntroduceerd.

De woningbouwimpuls bestond al voordat de economische omstandigheden veranderden. Deze regeling is bedoeld om aantoonbare publieke financiële tekorten van nieuwbouwprojecten te dekken die het gevolg zijn van investeringen die voor woningbouw noodzakelijk zijn (bouw- en woonrijp maken van bouwlocaties, de financiering van benodigde infrastructuur, opvangen van de negatieve gevolgen van de stikstofuitspraak e.d.). In de eerste vijf tranches van de woningbouwimpuls is ongeveer € 1,1 miljard toegekend aan 141 verschillende projecten met in totaal ongeveer 184.500 woningen, ofwel € 5.900 per woning (tabel 2.4). Omdat de gemiddelde subsidie per woning beperkt is en dat met een relatief eenvoudige aanpassing in de programmering een belangrijk deel van de projecten anders in versoberde vorm ook doorgang had gevonden, levert deze regelingen relatief weinig extra woningen op. Bovendien is er op korte termijn sprake van vraaguitval, waardoor een groot deel van de additionele woningen de vraag bij andere nieuwbouwprojecten verdringt.

De woningbouwimpuls is opgestart in 2019 en heeft uiteraard tijd nodig gehad om goed door te werken richting de woningbouw. Toch had verwacht mogen worden dat rond 2022 en 2023 ten minste in de vergunningen positieve effecten hiervan zichtbaar hadden moeten zijn. In werkelijkheid zijn de vergunningen sterk gedaald in beide jaren. Nu is niet uit te sluiten dat de vergunningen nog iets sterker waren gedaald als de woningbouwimpuls er niet was geweest, maar ook dan moet de conclusie luiden dat de eventuele positieve effecten op zijn best bescheiden zijn te noemen. Dit onderstreept de beperkte additionaliteit van de regeling.

Tabel 2.4 De woningbouwimpuls in vijf tranches

Tranche	1	2	3	4	5
Jaar van aanvraag	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal toegekend bedrag (mln)	335	266	253	108	118
Aantal projecten	27	30	36	20	28
Aantal woningen	51.021	44.666	44.277	24.768	19.635
Aandeel betaalbare segment	65%	67%	64%	68%	68%

Bron: RVO

De recent opgezette startbouwimpuls is een ruimere subsidieregeling die eveneens aangrijpt bij financiële knelpunten van projecten. De regeling is bedoeld voor projecten die planologisch ver genoeg zijn om uiterlijk in 2024/2025 te starten met bouwen, maar door de veranderde economische omstandigheden (gestegen rente, gestegen bouwkosten, e.d.) de business case niet meer kunnen rond rekenen. Daardoor dreigen deze projecten te vertragen of on hold te worden gezet. Hiervoor heeft het kabinet (minimaal) € 250 miljoen uitgetrokken waarmee op de korte termijn stilgevallen projecten vlot moeten worden getrokken. Deze impuls biedt subsidiebedragen tot maximaal € 12.500 per woning en kan in aanvulling op de woningbouwimpuls worden uitgekeerd. Hiermee kunnen ook projecten worden losgetrokken waarvoor een eenvoudige aanpassing in de programmering geen soelaas biedt en kan een hogere additionaliteit worden bereikt dan bij de woningbouwimpuls. Wel speelt ook bij deze regeling dat projecten die versneld op de markt komen deels andere projecten verdringen

In de bijlage A van dit rapport is een tabel opgenomen met de belangrijkste voorwaarden van beide regelingen.

2.6 Beleidsimplicaties

Van de drie tijdelijke financiële maatregelen gericht op woningbouwprojecten lijkt het opkoopfonds het meest effectief. De maatregel zorgt voor 12.000 extra nieuwbouwwoningen in de periode 2024-2026 tegen een budgettair beslag van € 250 miljoen. Het opkoopfonds grijpt direct aan bij het probleem van de vraaguitval op korte termijn. De overheid investeert c.q. participeert in projecten waar sprake is van onvoldoende voorverkoop. Deze extra overheidsvraag vervangt de tijdelijk teruggevallen particuliere vraag. De overheid brengt de woningen pas op de markt als de woningen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Dit beperkt de verdringing van particuliere vraag in de periode 2024-2026. Voorwaarde voor succes is dat het opkoopfonds in de periode 2024-2026 actief investeert in woningen. Voor de uitvoering zou gedacht kunnen worden aan banken of bijvoorbeeld het RVB. Hier zijn zekere uitvoeringskosten mee gemoeid en de overheid loopt ook een zeker prijsrisico, dat vergelijkbaar is met het risico van particuliere investeerders.

Een garantieregeling heeft in vergelijking met het opkoopfonds een kleiner effect in termen van het aantal extra woningen. De maatregel levert in de periode 2024-2026 circa 1.500 extra woningen op tegen een budgettair beslag van € 12 miljoen. Het adresseert alleen problemen bij projectfinanciering en de projecten die hierdoor versneld van de grond komen kennen een hogere mate van verdringing dan bij het opkoopfonds omdat zij direct op de markt worden gebracht.

De btw-maatregel is met circa 7.500 woningen in de periode ook vrij effectief, maar gaat gepaard met een stevig verlies aan inkomsten voor de overheid (€ 3,6 miljard) in de jaren dat de maatregel van kracht is.

3 Stimulering koopstarters

3.1 Probleemstelling

Bijna 40% van het totaal aantal transacties van koopwoningen betreft starters. Koopstarters zijn belangrijk voor doorstroming op de woningmarkt. Meer dan 85% van de koopstarters koopt de eerste woning in de bestaande voorraad. Hiermee komt vervolgens een verhuisketen tot stand waarbij een aantal doorstromers uiteindelijk een nieuwbouwwoning koopt. Bij tijdelijke vraaguitval komt deze keten tot stilstand. Stimuleren van de vraag van koopstarters kan dit ten dele voorkomen. Door het wegnemen van financiële belemmeringen van koopstarters wordt het aantal kooptransacties vergroot en dit heeft een positief effect op de nieuwbouw van woningen. In de media lijkt een beeld te zijn ontstaan dat de positie van starters recentelijk al gunstiger is geworden. Dit beeld wordt echter niet ondersteund als we kijken naar de ervaringsfeiten.

Financiële belemmeringen koopstarters

De maximale leencapaciteit begrenst de bereikbaarheid van koopwoningen voor potentiële huizenkopers en kan voor bepaalde groepen starters een belemmering vormen om tot de koopmarkt toe te treden. De maximale hoogte voor nieuwe hypotheek wordt bepaald aan de hand van inkomensnormen (LTI) en normen die aangrijpen bij de maximale hypotheek in relatie tot de waarde van de woning (LTV). Met ingang van 1 januari 2018 mag de maximale hypotheek niet meer dan 100% van de waarde van het huis bedragen. De inkomensnormen worden jaarlijks door het Nibud vastgesteld op basis van door hun gehanteerde maximale financieringslastpercentages. Het maximale hypotheekbedrag dat huishoudens maximaal mogen lenen bedraagt in de regel 4,5 keer het bruto jaarinkomen. De normen hebben als doel om huizenkopers te beschermen tegen te hoge woonuitgaven en het risico op overkreditering te beperken.

Tabel 3.1 Loan-to-income ratio's (LTI) van koopstarters op moment van woningkoop, naar leeftijd en aantal kostwinnaars in huishouden, medianen

	17-24 jaar	25-34 jaar	35-44 jaar	45 jaar en ouder	Totaal
Eenverdieners	4,6	4,3	4,0	3,7	4,2
Tweeverdieners	3,3	3,4	3,8	3,9	3,5

Bron: WoON2021, bewerking EIB

Al uit een eerdere EIB-studie naar startersproblematiek kwam naar voren dat een belangrijk deel van de jonge koopstarters in verhouding tot hun inkomen relatief hoge hypotheek afsloot.¹ Aan de hand van recente koopstatistieken (tabel 3.1) kan worden geconcludeerd dat deze ontwikkeling zich sindsdien heeft doorgezet. Zo is de loan-to-income van koopstarters op basis van medianen toegenomen ten opzichte van de vorige studie. Van de totale groep koopstarters zit momenteel zo'n 20% zeer dicht tegen de maximale leennorm aan. Het betreft vooral jonge huishoudens tot 35 jaar met één kostwinnaar die hierdoor niet verder kunnen reiken en worden gerantsoeneerd. Bij de groep tweeverdieners liggen de leenpercentages over de hele linie onder de maximale norm. Door het relatief hogere gezamenlijk inkomen zijn voor deze groep de financieringsmogelijkheden veel ruimer dan voor eenverdieners. Hiernaast is er

¹ EIB (2021). 'Koopstarters op de woningmarkt'.

ook een groep huishoudens die vanwege hun beperkte leencapaciteit de koopbeslissing moet uitstellen om later in de tijd vanwege hun inkomensperspectieven wel verder te reiken. Dat de inkomensnormen voor bepaalde groepen in belangrijke mate de mogelijkheid beperken om een woning te kunnen kopen, sluit aan bij recente bevindingen van het CPB.²

3.2 Maatregel 1: Startersleningen

Beschrijving van de maatregel

Een eenvoudige manier om de positie van gerantsoeneerde koopstarters te versterken is door het gebruik van bestaande startersleningen te vergroten.³ Startersleningen maken het mogelijk om tegen beperkte kosten extra financiering te krijgen voor een woningaankoop en daarmee verder te reiken dan alleen op basis van de leennormen voor hypotheeken. De extra financieringslasten zijn voor de gebruiker, alleen hoeft deze in de eerste drie jaar geen rente en aflossing over deze lening te betalen. De uitvoeringskosten en waarborgen worden financieel afgedekt door subsidies van de deelnemende gemeenten. Van de 342 gemeenten bieden 250 gemeenten startersleningen aan. Grote steden als Amsterdam, Den Haag en Utrecht bieden de regeling niet aan. Het gebruik van startersleningen door koopstarters piekte in 2014 vanwege een kortstondige rijksbijdrage aan de regeling, waarbij door 10% van het totaal aantal transacties door koopstarters van een starterslening gebruik werd gemaakt. Het aantal startersleningen bedroeg in 2022 bijna 3.330 ofwel zo'n 4% van het aantal transacties door koopstarters (tabel 3.2).

Tabel 3.2 **Overzicht historisch gebruik van startersleningen en totale omvang leenbedrag, 2013-2022**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal leningen	4.163	7.490	5.292	4.420	2.762	2.551	2.256	2.340	3.196	3.273
Bedrag (mln €)	118	211	144	113	73	68	61	66	99	110
Aandeel¹ (%)	7,5	10,3	7,0	5,5	3,4	3,6	3,3	3,3	3,6	4,4

1 Aantal verstrekte startersleningen als percentage van het totale aantal transacties door koopstarters

Bron: SVn, Kadaster, bewerking EIB

Effect van extra budget op gebruik van startersleningen

Door extra budget beschikbaar te stellen voor de bekostiging kan een groter beroep op startersleningen worden gedaan. Om de effecten van extra budget te illustreren, gaan wij voor de berekeningen uit van € 150 miljoen aan extra budget die in gelijke delen in 2024, 2025 en 2026 beschikbaar wordt gesteld. Dit lijkt een overzichtelijk bedrag als dit vergeleken wordt met de bedragen die bijvoorbeeld gepaard gaan met subsidies zoals die van de woningbouwimpuls. Bovendien gaan we ervan uit dat het aantal deelnemende gemeenten niet wordt uitgebreid. Bij een huidige rente van 3,6% voor een gemiddelde starterslening van € 30.000 kunnen met dit budget ruim 21.500 startersleningen worden verstrekt. Een deel hiervan zal worden gebruikt om een duurder woning te bekostigen. In andere gevallen wordt de starterslening gebruikt om de koopbeslissing te vervroegen. Voor eerder onderzoek is een enquête onder gebruikers van startersleningen gehouden, waaruit naar voren kwam dat bij 60% van de startersleningen de koop anders één of twee jaar zou zijn uitgesteld. Dit betekent dat van de 21.500 startersleningen er ongeveer 13.000 worden gebruikt om eerder een huis te kopen, ofwel 4.300 per jaar vanwege de fasering. Een belangrijke conclusie is dat met het budget een belangrijk deel van de gerantsoeneerde starters kan worden bediend.

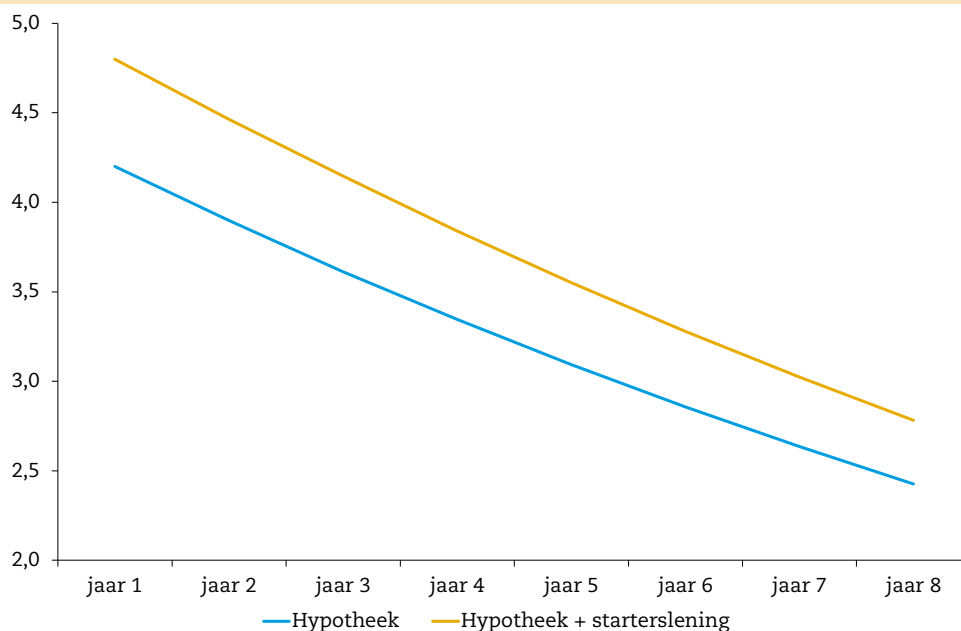
² CPB (2023). 'De impact van leennormen op huurders, huizenbezitters en investeerders'.

³ Er is momenteel al aandacht voor ondersteuning van starters via het Nationaal Koopstartfonds. Dit beleidsinstrument zit nog in de verkennende fase en heeft alleen betrekking op nieuwbouwwoningen. Hierdoor gaat het om slechts een klein deel van de startersmarkt. Deze maatregel is in deze studie verder niet verkend.

Effect op de woonlasten voor jonge koopstarters

Bedacht moet worden dat jonge starters gunstige toekomstperspectieven hebben en een snelle inkomensgroei doormaken na de start van hun carrière. Dit heeft veel invloed op de woonlasten binnen het totale besteedbare budget. Een jonge koopstarter die bij aankoop van de woning tussen de 4 en 4,5 keer het inkomen leent, ziet deze LTI-ratio vervolgens snel teruglopen (figuur 3.1). Om de invloed van de loonontwikkeling op de LTI te illustreren, is de ontwikkeling van de LTI berekend voor een jonge academicus die jaarlijks 6% loonstijging realiseert. Voor deze groep is de LTI binnen enkele jaren al stevig gedaald. Dit geldt ook voor huishoudens die door middel van een starterslening wat meer geleend hebben dan de Nibud-normen voorschrijven. Zo ligt de LTI van een hypotheek met een aanvullende starterslening na drie jaar looptijd al beneden de huidige Nibud-normen. Tegen deze achtergrond is het opmerkelijk dat bij de hypotheekverstrekking momenteel geen rekening mag worden gehouden met inkomensperspectief. Jonge kopers zien hun inkomen na het afsluiten van de hypotheek snel stijgen in de tijd, terwijl dit voor oudere huizenbezitters duidelijk minder het geval is. Doordat dit inkomensperspectief niet wordt meegewogen in de huidige systematiek worden jonge huishoudens benadeeld en wordt dit langs deze weg (voorzichtig) rechtgezet.

Figuur 3.1 Ontwikkeling van de LTI bij 6% nominale loonstijging per jaar gedurende de eerste 8 jaar van de looptijd



Bron: EIB

Effect voor de woningmarkt en de nieuwbouw van woningen

Naast het directe voordeel voor de starters die hierdoor sneller een geschikte woning kunnen vinden, levert de maatregel ook positieve effecten op voor de woningmarkt. De additionele 13.000 startersleningen zorgen via de bestaande voorraad en nieuwbouw in de komende jaren voor bijna 30.000 extra transacties op de woningmarkt. Slechts een beperkt deel van de koopstarters koopt direct een nieuwbouwwoning. Meer dan 85% van de koopstarters koopt een bestaande woning. In deze gevallen komt een doorstroming op gang van mensen die de woning verkopen en elders een nieuwe woning kopen. Dit leidt tot een verhuisketen die een vraag naar nieuwbouwwoningen oplevert. Gezien de huidige situatie op de woningmarkt is extra vraag wenselijk, daar veel nieuwbouwprojecten momenteel tijdelijk stil zijn komen te liggen. Niet alleen de verhuisketen vergt enige tijd, ook de realisatie van de nieuwbouwwoningen vindt gefaseerd over enkele jaren plaats. Door de versnelling leidt de maatregel eerst tot meer nieuwbouwwoningen die wel deels ten koste gaat van de nieuwbouw in latere jaren (tabel 3.3).

Tabel 3.3 **Overzicht additionele effecten startersleningen op de nieuwbouw van woningen bij een budget van € 150 miljoen, prijzen 2022**

	2024	2025	2026	2027	2028
Additionele leningen	4.300	4.300	4.300	-	-
Gereedmeldingen	850	2.575	3.650	3.225	1.925
Additioneel	850	2.575	2.800	650	-1.725
Productie (mln €)¹					
Direct effect	525	1.075	1.275	1.025	475
Verdringing (-)	-	-	525	1.075	1.275
Netto effect	525	1.075	750	-50	-800
Werkgelegenheid (fte)²	2.175	4.425	3.150	-225	-3.350
Bouwnijverheid	1.450	2.950	2.100	-150	-2.225
Overige takken	725	1.475	1.050	-75	-1.125
Budgettair beslag³	50	50	50	-	-

¹ Hierbij is niet het productievolume uit extra kwaliteitsvraag meegenomen

² Indirecte werkgelegenheid overige takken is 50% van directe werkgelegenheid in de bouwnijverheid

³ In miljoenen euro's en een gelijkmatige fasering in 2024, 2025 en 2026

Bron: EIB

Het budget van de maatregel wordt over drie jaar in gelijke delen gespreid. Dit levert per jaar 4.300 extra koopstarters op. Dit levert extra vraag op die vanwege de gebruikelijke doorlooptijden van een nieuwbouwwoning gefaseerd over de periode 2024-2027 tot gereedmeldingen leiden. De koopbeslissing zal anders twee jaar later worden genomen, waardoor in de periode 2024-2027 de nieuwbouwproductie bijna 7.000 woningen hoger ligt. Hiermee wordt voorkomen dat in de eerste twee jaren de bouwproductie met gemiddeld € 800 miljoen per jaar inzakt.

Gelet op het grote aantal jonge starters dat uit de gereguleerde huursector komt, heeft de maatregel als voordeel dat ook relatief veel gereguleerde huurwoningen voor andere huishoudens vrijkomen. De woningen van koopstarters die uit de vrije huursector komen, verruimen de mogelijkheden voor huishoudens die graag willen huren. Voor andere huishoudens betekent het de weg naar een eigen zelfstandige woning of het kunnen realiseren van woonkwaliteit die beter aansluit bij de preferenties van het huishouden.

3.3 **Maatregel 2: Verruiming inkomensnormen voor jonge starters**

Het verruimen van de maximale inkomensnormen voor jonge starters is een andere manier om garantsoeneerde koopstarters te ondersteunen. Het voordeel van deze maatregel is dat hiermee geen budget gemoeid is, en dat de overheid hiertoe ook wettelijk bevoegd is. De huidige inkomensnormen zijn gelijk voor iedere koper, terwijl een jong huishouden tot 35 jaar veel meer perspectief heeft op een hoger inkomen dan een ouder huishouden. Om beter rekening te houden met de loopbaanperspectieven van jongeren zou voor de groep tot 35 jaar een leeftijdsfactor op de huidige leencapaciteit aan de bestaande Nibud-systematiek kunnen worden toegevoegd. Bij bijvoorbeeld een factor van 1,15 kan dan de maximale hypotheekruimte worden vergoot van in de regel 4,5 naar 5,2 keer het bruto jaarinkomen.

Een alternatief voor of aanvulling op de hierboven beschreven differentiatie is het oprekken van de looptijd van de hypotheek naar bijvoorbeeld 40 jaar voor jonge huizenkopers, zoals mogelijk is in het Verenigd Koninkrijk. Een langere looptijd vertaalt zich in lagere maandlasten,

waardoor het voor kopers mogelijk is om een groter bedrag te lenen voor de aankoop van een woning. Uit de onderstaande tabel komt naar voren dat bij deze variant een huishouden bijna 15% meer aan maximale hypotheek kan krijgen. Een andere manier om de aflossingslast te beperken is door bijvoorbeeld uit te gaan van 50% aflossing van de hoofdsom. Ook bij deze maatregel geldt dat de leencapaciteit met zo'n 15% wordt vergroot zonder dat er budgettair beslag bij komt kijken (tabel 3.4).

Tabel 3.4 Effecten van verschillende varianten rond hypotheek voor de maximale leencapaciteit bij bruto inkomen van € 50.000

	Huidige situatie	Langere looptijd	50% aflossing
Bruto inkomen	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
Rente	4,5%	4,5%	4,5%
Looptijd	30	40	30
LTI	4,2	4,7	4,9
Maximaal leencapaciteit	€ 210.000	€ 237.000	€ 242.500
Aflossing	100%	100%	50%

Bron: EIB

Bovenstaande varianten kunnen zowel forfaitair bij de leennormen als feitelijk bij de hypotheekverstrekking worden toegepast. In het eerste geval gaat het om wijzingen in de Nibud-systematiek. In dit geval leidt dit niet tot feitelijk lagere maandlasten. In het tweede geval leidt dit wel feitelijk tot lagere maandlasten.

Effect van 15% meer leencapaciteit voor aantal jonge koopstarters

Het verruimen van de leencapaciteit voor jonge huishoudens leidt naar schatting structureel tot bijna 7.000 extra koopstarters per jaar op de woningmarkt. Het bereik van deze maatregel is groter doordat de regeling – in tegenstelling tot bij de startersleningen – in alle gemeenten geldt. In de huidige rekensystematiek zouden de starters eerst minimaal twee jaar een stijging van het inkomen moeten realiseren om een koopwoning van dezelfde kwaliteit te kunnen kopen. Het vervroegd kunnen toetreden tot de woningmarkt door deze groep levert extra vraag op die vanwege de gebruikelijke doorlooptijden van een nieuwbouwwoning gefaseerd over de periode 2024-2028 tot gereedmeldingen leiden. In de periode 2024-2026 ligt de nieuwbouwproductie gecumuleerd bijna 10.000 woningen hoger. Hiermee wordt tevens voorkomen dat in de eerste twee jaren de bouwproductie met gemiddeld € 1,1 miljard per jaar inzakt en er circa 9.500 voltijdsbanen in de bouw en aanpalende sectoren verloren gaan. De maatregel betreft bovendien alleen een aanpassing van de regelgeving. Omdat hiervoor geen financiële middelen vanuit het Rijk nodig zijn, legt de maatregel geen extra budgettair beslag op overheidsmiddelen.

Tabel 3.5 **Overzicht additionele effecten van 15% meer leencapaciteit voor jonge koopstarters, prijzen 2022**

	2024	2025	2026	2027	2028
Gereedmeldingen	1.350	3.775	4.650	4.175	3.225
Additioneel	1.350	3.775	4.650	4.175	3.225
Productie (mln €)					
Direct effect	775	1.475	1.625	1.400	1.025
Verdringing (-)	-	-	-	-	-
Netto effect	775	1.475	1.625	1.400	1.025
Werkgelegenheid (fte)¹	3.250	6.125	6.775	5.825	4.200
Bouwnijverheid	2.175	4.100	4.525	3.900	2.800
Overige takken	1.075	2.050	2.250	1.950	1.400

¹ Indirecte werkgelegenheid overige takken is 50% van directe werkgelegenheid in de bouwnijverheid

Bron: EIB

3.4 Beleidsimplicaties

In dit hoofdstuk zijn twee routes verkend om de positie van koopstarters op de hypotheekmarkt te versterken en daarnaast de doorstroming te bevorderen op de woningmarkt. Een eerste oplossing is het verruimen van de centraal bepaalde inkomensnormen voor jonge huishoudens. Uit de analyse blijkt dat de restricties onnodig sterk neerslaan bij jonge koopstarters doordat geen rekening wordt gehouden met normale loopbaanperspectieven op de arbeidsmarkt. Met het aanbrengen van een leeftijdsfactor bij de inkomensnormen wordt een belangrijke weeffout uit het systeem gehaald. Een tweede optie, die eerder is en wordt beproefd, is de starterslening. Anders dan soms wordt gedacht levert de starterslening een koper geen financieel voordeel op bij de hypotheek, maar zorgt deze er wel voor dat de koopstarter verder kan reiken bij de financiering dan de inkomensnormen voorschrijven. Het is daarmee in feite een correctiemogelijkheid voor deze stringente normen voor jonge kopers.

Een belangrijk voordeel van de bovenstaande maatregelen is voorts dat deze geen of relatief weinig budgettair beslag vereisen. Bij aanpassing van de regelgeving is in het geheel geen beroep op overheidsbudget nodig en deze maatregel is bovendien van structurele aard. Bij de startersleningen is wel enig budget vereist. Door het tijdelijke karakter van de maatregel zijn startersleningen, zo zou kunnen worden betoogd, de ‘zachtste variant’ waarmee jonge kopers kunnen worden geholpen. Het aantal starters dat kan worden bereikt via startersleningen is echter wel kleiner dan bij verruiming van de inkomensnormen, aangezien niet alle gemeenten deelnemen aan de regeling. Hierdoor is het effect van startersleningen op de doorstroming en nieuwbouw van woningen ook kleiner.

Risico's rond verruiming leencapaciteit

Extra kredietruimte: beperkt effect op huizenprijzen

Als bezwaar in discussies rond de verruiming van de leencapaciteit wordt veelvuldig het prijsopdrijvend effect genoemd die de voordelen teniet zouden doen. Zo stelt het CPB dat een algehele verruiming van de leennormen met 10% zorgt voor een 6% huizenprijsstijging. In een eerdere EIB-analyse werd het prijseffect van ruimere leennormen veel lager ingeschat, namelijk circa 2%.⁴ Het aandeel gerantsoeneerde koopstarters in het totaal aantal transacties op de koopmarkt is beperkt, waardoor de extra vraag die zij hierdoor zullen uitoefenen een beperkt effect heeft op de prijs van een koopwoning. Een les vanuit de startersleningen is voorts dat er

⁴ EIB (2021). ‘Koopstarters op de woningmarkt’.

geen aanwijzingen zijn dat de extra kredietruimte die hier is geboden betekenisvolle effecten op de huizenprijzen heeft gehad. Zo is nauwelijks verschil zichtbaar in de prijsontwikkelingen tussen gemeenten die startersleningen hebben verstrekt en gemeenten die dit niet hebben gedaan. Inhoudelijk is bij het bovenstaande van belang dat er een groot verschil is tussen kredietruimte en kredietvraag. Er is een specifieke groep van gerantsoeneerde koopstarters die extra financiering zou willen bovenop wat de maximale inkomensnormen voorschrijven. Bij een leeftijdsfactor van bijvoorbeeld 1,15 zullen bovendien niet alle huishoudens die tot deze groep behoren de volledige factor benutten. De feitelijke vraag die dit in relevante segmenten in de markt teweeg brengt is daarmee veel kleiner dan de extra financieringsruimte die wordt geboden. Overigens kan een lichte prijsstijging in een tijd met dalende huizenprijzen juist stabiliserend werken en zorgen over verdere prijsdalingen mitigeren.

Risico op betalingsproblemen bij hypotheekleners zeer gering

Ook ervaringsfeiten met hypotheekleners werpen licht op een aantal zaken die vaak tegen aanpassing van de inkomensnormen worden ingebracht. De eerste is dat hierdoor te veel risico zou worden genomen door de betreffende huishoudens en overkreditering op de loer zou liggen. Een belangrijke constatering is dat hypotheeklasten in de praktijk nauwelijks leiden tot betalingsproblemen. Het aandeel kredietnemers met een betalingsachterstand van minimaal drie maanden op de hypotheek ligt al jaren op een zeer laag niveau van gemiddeld zo'n 2%.⁵ Opvallend is dat het zeer geringe aandeel betalingsachterstanden ook vóór invoering van de inkomensnormen een feit was. Men kan constateren dat structureel bij 98% van de uitstaande hypotheekleners geen sprake is van betalingsachterstanden. Bij startersleningen ligt het aandeel betalingsproblemen met nog geen 0,5% zelfs lager dan bij standaardhypotheekleners.

Inkomensnormen voorkomen geen restschulden

Een belangrijk punt is voorts dat de zeer kleine groep die uiteindelijk niet meer aan de verplichtingen kan voldoen en daardoor mogelijk met restschulden wordt geconfronteerd, niet wezenlijk beschermd wordt door de inkomensnormen. De reden is dat huishoudens die in de problemen komen volgens de NHG⁶ diegenen zijn die in scheiding terechtkomen, arbeidsongeschikt raken of langdurig werkloos worden. De inkomensnormen bieden in die situaties geen effectieve bescherming. Het effect van de inkomensnormen is niet dat een restschuld wordt voorkomen, maar alleen dat de restschuld marginaal lager uitvalt in vergelijking met een situatie dat het huishouden aanvankelijk wat meer had mogen lenen.

Noodzaak van de maatregelen

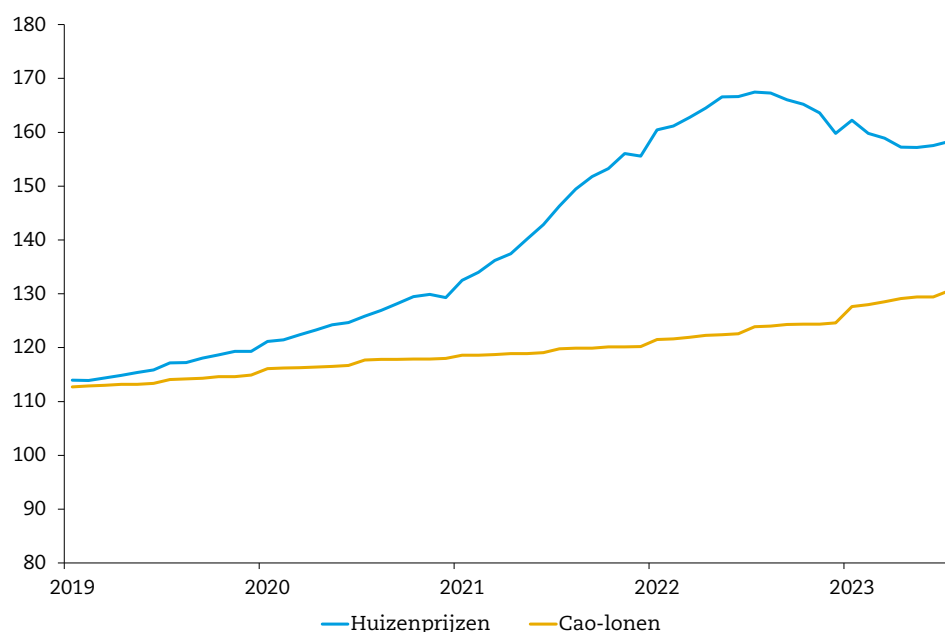
Ondanks prijsdaling in eerste helft van 2023 liggen huizenprijzen nog steeds op hoog niveau

In de onlangs verschenen berichtgeving wordt gesteld dat starters betere kansen hebben om een eerste koopwoning te bemachtigen als gevolg van onder meer de recentelijk gedaalde woningprijzen. Een eerste belangrijke constatering is dat de huizenprijzen in de eerste helft van dit jaar weliswaar zijn gedaald in lijn met de gestegen rente, maar dat dit is gebeurd na een voorafgaande periode van een zeer sterke stijging van de huizenprijzen (figuur 3.2). Daarmee heeft er een lichte prijscorrectie plaatsgevonden. De ontwikkeling toont aan dat de (nominale) huizenprijzen momenteel nog steeds fors hoger liggen vergeleken met het niveau van de afgelopen jaren.

⁵ Stichting BKR (2022). 'Hypotheekbarometer'.

⁶ NHG (2022). 'Jaarverslag 2021'.

Figuur 3.2 Nominale ontwikkeling van de prijsindex bestaande koopwoningen en cao-lonen per maand (2010=100), januari 2019-juli 2023



Bron: CBS, bewerking EIB

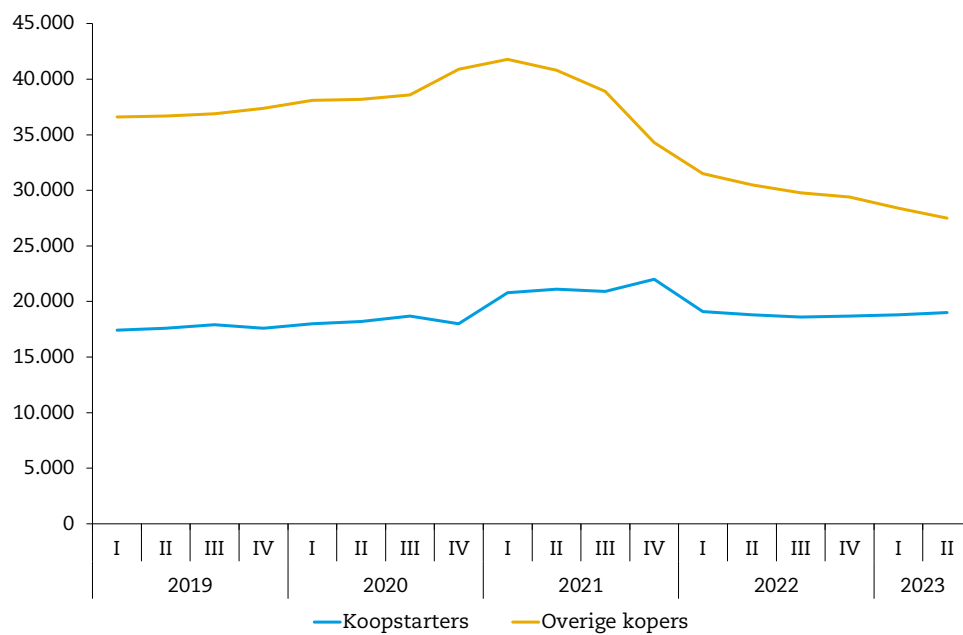
Terwijl de woningprijs over de afgelopen jaren sterk is toegenomen, is de inkomensontwikkeling op basis van contractloonstijgingen in diezelfde periode niet evenredig meegestegen. Waar de nominale huizenprijs tussen januari 2019 en juli 2023 met ruim 40% is toegenomen, zijn de cao-lonen in deze periode met iets meer dan 15% gestegen. Voorts zijn de maximale leennormen voor hypotheekleningen hierbij achtergebleven en heeft de sterk gestegen rente een dempend effect op de leencapaciteit gehad. Hierdoor zijn de huizenprijzen en maximale financieringscapaciteit (nog) verder uiteen komen te liggen en wordt het voor huishoudens moeilijker om een woning van de gewenste kwaliteit te financieren. Bovendien zijn de woonkosten van (nieuwe) hypotheekleningen sterk gestegen als gevolg van de hogere rente.

Aantal koopstarters op de woningmarkt vrijwel stabiel gebleven

In recente discussies rond de positie van koopstarters wordt vooral beargumenteerd dat het aandeel van koopstarters in de totale woningverkoop is gestegen in de achterliggende kwartalen.⁷ Deze argumentatie lijkt echter weinig betekenisvol in het licht van de neerwaartse ontwikkeling van het aantal transacties door doorstromers in deze periode. Om een oordeel te kunnen vellen over de verbeterde toegankelijkheid voor starters zou de focus zich meer moeten richten op de aantallen. Ook langs deze lijn ondersteunen recente ervaringsfeiten niet de conclusie dat de toegang voor starters tot de koopwoningmarkt is verbeterd. Zo blijkt uit transactiecijfers van het Kadaster dat het aantal koopstarters in de eerste helft van dit jaar niet is toegenomen en al een langere periode rond een constant niveau ligt (figuur 3.3). Het is zeker op de korte termijn van belang dat starters niet in een zwakkere positie terechtkomen, aangezien het aantal transacties door overige kopers dan ook verder zal teruglopen en voorts de woningmarkt verder op slot raakt.

⁷ NVM (2023). 'Koopstarters in de bestaande bouw'.

Figuur 3.3 Trend aantal koopstarters en overige woningkopers, voortschrijdend kwartaalgemiddelde, 2019-2023kw2



Bron: Kadaster, CBS

4 Stimulering van nieuwbouw door woningcorporaties

4.1 Probleemstelling

Corporaties hebben een belangrijke opgave bij de nieuwbouw van woningen. Halverwege 2022 zijn de Nationale Prestatieafspraken overeengekomen, waarbij corporaties een derde van de woningbouwambitie van 900.000 woningen voor hun rekening nemen. Het gaat hierbij om € 70 miljard aan investeringen. Ook hebben corporaties zich vastgelegd om de betaalbaarheid van sociale woningen te behouden, om ruim 465.000 woningen aardgasvrij te maken en 670.000 bestaande woningen te isoleren, wat van corporaties nog eens € 30 miljard aan investeringen vergt.

Grenswaarden financiële ratio's bepalend voor investeringscapaciteit van corporaties

De investeringscapaciteit van corporaties, oftewel hoeveel ruimte ze nog hebben om extra investeringen te doen, hangt af van de mogelijkheden die zij hebben om leningen aan te trekken. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) bepaalt (voornamelijk) op basis van de ratio's en grenswaarden of de corporaties nog extra mogen lenen. De ratio's verschillen voor de sociale DAEB-tak en het niet-DAEB bezit en zijn onder te verdelen in continuïteits- en discontinuïteitsratio's. De grenswaarden van woningcorporaties zijn voor niet-DAEB strenger dan die voor de DAEB. Voor de LTV- ratio is de grenswaarde maximaal 85% en voor de ICR-ratio minimaal 1,4. Om hun continuïteit te waarborgen hanteren corporaties hiernaast een vastgesteld bufferniveau. Dit bufferniveau is vaak gebaseerd op zelf ingestelde strengere te hanteren normen voor de financiële ratio's zoals de LTV en de ICR⁸. Naast de financiële ratio's hebben de corporaties te maken met een borgingsgrens van € 3,5 miljard, maximaal door WSW geborgde leningen.

De LTV-ratio is in 2021 verbeterd en vormde voor geen van de corporaties een knelpunt

De LTV-ratio geeft aan in welke mate corporaties de leningenportefeuille kunnen betalen vanuit toekomstige kasstromen. In 2020 is de grenswaarde voor de LTV-ratio voor corporaties al verhoogd van 75% naar 85% om meer investeringsruimte voor woningcorporaties te creëren. In 2021 had ongeveer 95% van de corporaties een LTV onder de 60% en was de gemiddelde LTV-ratio slechts 42% (tabel 4.1). Voor de woningcorporaties vormde de LTV-ratio geen knelpunt, de hoogste LTV voor een corporatie was ongeveer 70%⁹. De extra ruimte welke de recente verhoging van de grenswaarde naar 85% bood werd dus nog niet in directe zin benut. De LTV ratio is de afgelopen periode verbeterd door een groei van de beleidswaarde. Deze is veroorzaakt door een daling van de discontovoet en de verlaging van de verhuurdersheffing in 2021.¹⁰

⁸ Staat van de Corporatiesector 2022

⁹ De LTV's zijn conservatief ingeschat, zo worden schulden van de DAEB en niet-DAEB takken niet apart genomen. De Staat van de Corporatiesector geeft aan dat de hoogste LTV-ratio 67% is maar ook een gemiddelde van 42%.

¹⁰ Staat van de Corporatiesector 2022

Tabel 4.1 Onderverdeling LTV-ratio in aantal corporaties en aantal zelfstandige huurwoningen DAEB 2021¹¹

LTV-ratio	Aantal corporaties	Aantal zelfstandige huurwoningen
>85%	0	0
60%-85%	13	113.000
<60%	261	2.001.000
Totaal	274	2.114.000

Bron: dVi 2021, bewerking EIB

In 2021 overschreed 8% grenswaarde voor de ICR-ratio, heeft vaak een incidentele oorzaak. De ICR-ratio geeft aan in hoeverre rentekosten vanuit de operationele kasstroom betaald kunnen worden. De gemiddelde ICR-ratio van de sociale tak lag in 2021 net boven de 2. In 2021 voldeden 23 corporaties, 8%, niet aan de grenswaarde voor de ICR-ratio (tabel 4.2). Corporaties werden dus in 2021 vaker beperkt door de ICR- dan de LTV-ratio. De LTV verbeterde in deze periode door de lage rente en discontovoet en de verlaging van de verhuurdersheffing. De ICR stabiliseerde aangezien de huurinkomsten maar beperkt waren gestegen en de hogere onderhoudskosten en vennootschapsbelasting door de lagere rentelasten zijn gecompenseerd.¹² Dat de grenswaarde voor de ICR wordt overschreden heeft vaak een incidentele oorzaak zoals een doorwerking van de afkoop van leningen of eenmalige grote uitgaven aan onderhoud.¹³

Tabel 4.2 Onderverdeling ICR in aantal corporaties en aantal zelfstandige huurwoningen DAEB in 2021

ICR	Aantal corporaties	Aantal zelfstandige huurwoningen
<1,4	23	165.000
1,4-1,8	34	664.000
>1,8	230	1.285.000
Totaal	274	2.114.000

Bron: dVi 2021, bewerking EIB

Na 2021 hebben zich ontwikkelingen voorgedaan welke een negatief effect hebben op de financiële positie van de corporaties. Zo hebben de gestegen kosten voor rente, bouwwerkzaamheden, onderhoud en energie de investeringscapaciteit gedrukt. De hoge rentelasten verslechteren de ICR en door de hogere rente en bouwkosten zijn de stichtingskosten voor een woning aanzienlijk gestegen. Daarnaast zorgt de verhoging van de discontovoet door de rentestijging voor een verdere daling van de beleidswaarde van corporaties. Ook is het huurbeleid per 1 juli 2023 veranderd om de betaalbaarheid voor huurders te bevorderen, wat zorgt voor lagere huurinkomsten. Zo kregen huishoudens met een inkomen onder de 120% een eenmalige huurverlaging naar € 575. Daarnaast is de jaarlijkse huurverhoging niet langer gekoppeld aan inflatie maar aan de CAO-loonontwikkeling min ½%,

¹¹ Voor de waarde van de wooneenheden is de beleidswaarde genomen, voor de overige verhuurde eenheden (intramuraal zorgvastgoed, MOG, BOG en parkeergelegenheden etc.) de marktwaarde.

¹² Staat van de Corporatiesector 2022

¹³ Staat van de Corporatiesector 2022

wat huurinkomsten juist zouden verhogen door de verwachte hoge CAO-loonontwikkeling in deze jaren. Het negatieve effect van de aanpassingen in het huurbeleid is waarschijnlijk beperkt.¹⁴

Afschaffing verhuurdersheffing resulteert per saldo in een verbetering van de financiële positie
In 2021 verbeterde de financiële positie van woningcorporaties al door een lagere discontovoet en verlaging van de verhuurdersheffing wat zorgde voor een stijging van de beleidswaarde. Het afschaffen van de verhuurdersheffing per 1 januari 2023 zal eenzelfde positief effect hebben op de financiële situatie van woningcorporaties door een forse groei in de kasstromen en ze weer meer ruimte bieden om te investeren. Het afschaffen van de verhuurdersheffing heeft een positief effect op zowel de LTV als de ICR. Daarnaast zal door het wegvallen van de verhuurdersheffing, welke samenhangt met de WOZ-waarden van de woningen in het bezit, de spreiding tussen corporaties afnemen. Het totale effect van de veranderingen in het huurbeleid en de afschaffing van de verhuurdersheffing verschilt per corporatie en regio. De positieve effecten van het afschaffen van de verhuurdersheffing zullen sterker doorwerken dan het negatieve effect van de eerder genoemde verhoging van de kosten en de lagere huuropbrengsten.

4.2 Financiële stimulering

Woningcorporaties zijn financieel in staat investeringen aanzienlijk op te schalen

Gezien de veranderde macro-economische situatie werd de financiële doorrekening van de Nationale Prestatieafspraken in juni dit jaar geactualiseerd. Uit deze doorrekening bleek dat de opgaven voor corporaties nog steeds grotendeels (voor 94%) financieel haalbaar zijn.¹⁵ De realisatie van de 300.000 nieuwe huurwoningen vormt hierbij de grootste opgave, maar dit is, zonder overschrijding van de grenswaarden van de financiële ratio's, in vrijwel elke regio haalbaar. De berekeningen zijn bovendien op behoedzame uitgangspunten gebaseerd, waardoor de financiële ruimte wordt onderschat. De beoogde verduurzaming en woningbouw zoals in de Prestatieafspraken is een aanzienlijke opgave waarvan kan worden afgevraagd of deze los van de financiële capaciteit van de corporaties kan worden behaald. Er kan geconcludeerd worden dat corporaties, in ieder geval op de korte termijn in het kader van crisismaatregelen, geen financiële belemmeringen ervaren om het aantal sociale huurwoningen aanzienlijk op te schalen.

Twee derde van de corporaties heeft onvoldoende locaties voor realiseren nieuwbouwopgave

De grootste uitdaging met betrekking tot het op korte termijn opschalen van de sociale nieuwbouwwoningen ligt niet bij de financiële situatie van de woningcorporaties maar de praktische uitvoerbaarheid.¹⁶ Zo wordt het vinden van voldoende locaties om de nieuwbouwopgave te realiseren ook als probleem door Aedes in de position paper¹⁷ aangekaart. Voor de bouw van de sociale huurwoningen moeten de woningcorporaties geschikte en relatief betaalbare bouwlocaties kunnen vinden en dit is niet eenvoudig. Voordat corporaties afspraken kunnen maken over de te bouwen huurwoningen is meer zekerheid nodig over de benodigde voorwaarden zoals een geschikte bouwlocatie. Aangezien corporaties beschikken over steeds minder grondposities zijn ze hiervoor steeds meer afhankelijk van marktpartijen en de gemeente. Uit een enquête welke Aedes onder corporaties heeft gehouden blijkt 66% niet voldoende locaties te hebben voor hun nieuwbouwopgave.¹⁸

Beperken ruimtelijke restricties en grotere rol in gemengde projecten als maatregelen mogelijk
Maatregelen met betrekking tot het verbeteren van de financiële positie van woningcorporaties liggen niet voor de hand. Corporaties zouden momenteel het meest gebaat zijn bij maatregelen

¹⁴Actualisatie financiële doorrekening Nationale Prestatieafspraken, 2023

¹⁵ De corporaties in de regio's de Eemsdelta en Leeuwarden zullen tegen de financiële grenzen aanlopen en deze wellicht overschrijden. In de Eemsdelta komt dit deels door herstel- en vernieuwingswerkzaamheden in relatie tot de aardbevingen in het gebied. Wanneer de middelen welke hiervoor beschikbaar zullen worden gesteld worden meegenomen is de opgave hier wellicht ook haalbaar.

¹⁶ Kamerbrief over financiële haalbaarheid investeringen corporaties en prestatieafspraken 2023

¹⁷ Aedes (augustus 2023) 'Position paper Aedes'.

¹⁸ Staat van de Corporatiesector 2022

welke het aantal beschikbare, en het liefst betaalbare, locaties vergroten. Gemeenten kunnen hier een rol in gaan spelen, maar deze beschikken ook over steeds minder grondposities.¹⁹ Om het aantal beschikbare locaties voor sociale nieuwbouw te vergroten kan het beperken van ruimtelijke restricties een uitkomst bieden (zie hoofdstuk 5). Bovendien zouden corporaties, zoals Aedes ook aangeeft, een grotere rol kunnen gaan spelen in de doorgang van gemengde projecten.

4.3 Beleidsimplicaties

Door de verlaging en vervolgens het afschaffen van de verhuurderheffing is de investeringsruimte voor corporaties vergroot. De grenswaarden die door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw aan de LTV-ratio's van corporaties worden gesteld, vormen voor de corporaties geen belemmeringen voor hun investeringsruimte. Voor 95% van de corporaties lagen de leningen in 2021 onder de 60% van de stichtingskosten van een sociale huurwoning. De recente verhoging van 75% naar 85% blijft in de praktijk dus onbenut.

Voor een beperkt deel vormt de grenswaarde voor de ICR voor een beperkt aantal corporaties (8%) nog wel een financiële belemmering. Vaak heeft dit een incidenteel karakter vanwege een eenmalige afkoop van leningen of grote uitgaven aan onderhoud. Dit probleem is goed op te lossen door hiervoor een driejaars voortschrijdend gemiddelde te hanteren.

Geconcludeerd moet worden dat op enkele uitzonderingen na corporaties geen financiële belemmeringen ervaren en dat financiële stimulering van corporaties niet de sleutel is voor meer nieuwbouw door corporaties.

Het is effectiever om maatregelen te treffen die zich richten op het tekort aan geschikte grondlocaties, wat voor corporaties als groot knelpunt wordt ervaren. In het volgende hoofdstuk gaan wij in op de maatregel waarin door verruiming van het ruimtelijk beleid het aanbod van geschikte locaties voor zowel corporaties als voor marktpartijen wordt vergroot.

¹⁹ Autoriteit woningcorporaties (2022), 'Staat van de corporatiesector'.

5 Reguleringsmaatregelen

5.1 Probleemstelling

Aanbod geschikte locaties en rendement woningbouw zijn belangrijkste knelpunten

In voorgaande hoofdstukken is al aan bod gekomen dat het steeds moeilijker wordt om geschikte locaties te vinden voor woningbouw. De beleidsmatige wens om steeds verder te verdichten in bestaand stedelijk gebied speelt hier een belangrijke rol. Hiermee wordt een rem gezet op buitenstedelijke ontwikkeling, waar woningen doorgaans sneller en tegen lagere kosten gerealiseerd kunnen worden. Het EIB heeft al eerder in 2011 aan de hand van circa 150 gemeentelijke grondexploitaties vastgesteld dat de exploitaties op binnenstedelijke locaties duidelijk lastiger zijn rond te rekenen dan op uitleglocaties.^{20 21} De uitdagingen die er toen al lagen zijn sindsdien alleen maar groter geworden. Daarnaast spelen de toegenomen eisen bij de woningbouwprogrammering een rol. Hierdoor wordt in de meeste projecten vereist dat twee derde van de woningen in het relatief goedkopere segment moet worden gebouwd. Dit heeft negatieve gevolgen voor het exploitatieresultaat. In dit hoofdstuk worden twee reguleringsmaatregelen besproken die aangrijpen bij deze problemen.

5.2 Maatregel 1: Verruiming ruimtelijk beleid kleine groene woonlocaties

Beschrijving van de maatregel

De maatregel bestaat uit het verruimen van het ruimtelijk beleid om het bouwen op kleine groene woonlocaties beter mogelijk te maken. In EIB-onderzoek naar het potentieel van kleine groene woonlocaties blijkt dat er voldoende geschikte locaties aan te wijzen zijn waar zonder belemmeringen gebouwd kan worden. Het potentieel is voldoende om een kwart van de woningbouwopgave tot 2030 te kunnen opvangen. Door het beperken van ruimtelijke restricties kan het woonaanbod op locaties waar veel vraag naar is worden vergroot. Het bouwen op deze locaties is vaak minder complex en daarmee goedkoper dan op binnenstedelijke locaties. Bovendien kan beter met het aanbod beter worden ingespeeld op de vraag naar deze locaties. Deze locaties bieden hierdoor betere exploitatieresultaten dan binnenstedelijke locaties. Bovendien laten deze locaties zich in de regel sneller ontwikkelen dan binnenstedelijke locaties. Deze maatregel kan direct van start gaan, maar vereist wel dat het plan- en vergunningen-traject of delen hiervan zullen nog wel moeten worden doorlopen.

Effect op de nieuwbouw van woningen

De maatregel grijpt aan op problemen aan de aanbodkant van de woningmarkt die al vóór de coronacrisis tot vertraging van projecten leidden. Door het bouwen op geschikte groene woonlocaties ruimhartiger toe te staan, zou ook een meer evenwichtige verdeling van appartementen en grondgebonden woningen worden behaald. Bovendien kan een kwart van de jaarlijkse woningbouwopgave op deze locaties worden gebouwd. Op basis van recent onderzoek voor de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Brabant kunnen met kleinschalige woonlocaties ruwweg 200.000 extra woningen worden gerealiseerd.^{22 23} Voor de berekening van de effecten wordt ervan uitgegaan dat in 2024 5.000, in 2025 15.000 en vanaf 2026 jaarlijks 25.000 woningen op deze locaties vergund kunnen worden. De vergunningverlening werkt vervolgens met vertraging door in de bouwproductie en de gereedmelding van woningen. Bij het effect op de productie is ervan uitgegaan dat 75% van de woningen koopwoningen betreft en 25% huurwoningen.

²⁰ EIB (2011). 'Succesvol binnenstedelijk bouwen'.

²¹ Dit gaat in tegen de conclusies van een onderzoek door Decisio en Metafoor (2023) op basis van slechts twee binnenstedelijke en twee buitenstedelijke projecten, waar bovenplanse kosten tot slechtere exploitatieresultaten op buitenstedelijke locaties leiden.

²² EIB (2023a). 'Kleine groene woonlocaties; Praktijktoets van locaties in 23 gemeenten in Noord-Holland'.

²³ EIB (2023b). 'Kleine groene woonlocaties; Verkenning van de potentie van kleine groene woonlocaties in de provincies Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant'.

Het extra aanbod zal tot 2027 wel voor een deel de vraag verdringen op andere locaties als gevolg van tijdelijke vraaguitval door de huidige economische omstandigheden. De verdringing van andere projecten is relatief beperkt (25%) omdat de maatregel direct aangrijpt op het woningtekort. Ook lokt het extra aanbod vanwege het huidige schaarse aanbod van dit type locaties extra vraag uit, wat de verdringing beperkt.

Tabel 5.1 Overzicht van effecten door planaanbod op groene woonlocaties, prijzen 2022

	2024	2025	2026	2027	2028
Vergunningen	5.000	15.000	25.000	25.000	25.000
Gereedmeldingen	1.250	7.250	16.750	23.750	23.750
Additioneel	950	5.425	12.550	23.750	23.750
Productie (mln €)					
Direct effect	1.175	2.925	4.925	5.775	5.775
Verdringing (-)	-300	-725	-500	-	-
Netto effect	875	2.200	4.425	5.775	5.775
Werkgelegenheid (fte)	3.650	9.125	18.350	23.925	23.925
Bouwnijverheid	2.425	6.075	12.225	15.950	15.950
Overige takken	1.225	3.050	6.125	7.975	7.975

¹ Indirecte werkgelegenheid overige takken is 50% van directe werkgelegenheid in de bouwnijverheid

Bron: EIB

De maatregel zorgt in de periode 2024-2028 voor bijna 73.000 woningen op groene woonlocaties. Door verdringing komt het additioneel aantal woningen op ruim 66.000 uit. Na 2028 levert de maatregel jaarlijks structureel bijna 24.000 additionele woningen op. De maatregel zorgt voor een netto productie-impuls van respectievelijk € 875 miljoen in 2024 tot circa € 5,8 miljard vanaf 2027. De helft hiervan slaat neer in een hogere arbeidsproductiviteit en de andere helft in meer werkgelegenheid. De extra werkgelegenheid loopt hierbij op van bijna 3.700 in 2024 tot ruim bijna 24.000 arbeidsjaren vanaf 2027.

Budgettair beslag van de maatregel

De maatregel betreft aanpassing van regelgeving en procedures. Omdat hiervoor geen aanvullende financiële middelen vanuit het Rijk nodig zijn, doet de maatregel geen extra budgettair beslag op overheidsmiddelen.

5.3 **Maatregel 2: Verminderen regulering woningbouwprogrammering**

Voorheen was het gebruikelijk om bij de programmering van woningbouw 30% van de nieuwbouwwoningen voor de gereguleerde sector te bouwen. Voor het overige deel konden ontwikkelaars de woningen tegen marktconforme condities aanbieden. In een aantal gemeenten worden al enige tijd aanvullende (betaalbaarheids)eisen gesteld aan de woningbouwprogrammering. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Amsterdam, die de 40/40/20 norm hanteert voor projecten groter dan 10 woningen, waarbij 40% van de woningen sociale huur moet zijn, 40% uit middeldure huur of koop²⁴ en 20% uit het duurdere vrije segment kan bestaan. De lagere opbrengsten worden gecompenseerd door lagere grondprijzen te rekenen door de gemeente. In de Woondeals zijn inmiddels met de 35 regio's afspraken gemaakt over hoeveel woningen er tot 2030 gebouwd gaan worden. In deze afspraken is

²⁴ Middeldure huur is een huur tussen € 700 en € 1.000 per maand en een middeldure koopwoning heeft een VON-prijs van maximaal € 355.000.

opgenomen dat twee derde van de nieuwbouwwoningen betaalbaar moet zijn. Dit betekent dat bovenop de voorheen gangbare 30% aan gereguleerde huurwoningen nog eens 37% van de nieuwbouw uit middeldure huur of koopwoningen moet bestaan. Deze betaalbaarheidseis aan de programmering vermindert de opbrengsten van een project en heeft daarmee een negatief effect op het exploitatieresultaat. Men kan de betaalbaarheidseisen versoepelen of deze handhaven met extra subsidies om projecten met financiële problemen los te trekken. De eisen rond de woningbouwprogrammering en de subsidies zijn communicerende vaten. Ook is een combinatie mogelijk van beide maatregelen.

Omschrijving van de maatregel

Door het loslaten van de taakstelling dat naast een derde aan sociale huurwoningen de programmering ook voor een derde deel uit middeldure huur- of koopwoningen moet bestaan, worden per project hogere opbrengsten gegenereerd die een project rendabeler maken. Meer vrijheid in de programmering zorgt er niet alleen voor dat betere prijzen op een deel van de afzet is te realiseren, maar zorgt ook voor meer vrijheidsgraden in termen van een goede afstemming van het type woningbouw in samenhang met de locaties.

Effecten op de opbrengsten van nieuwbouwwoningen

Door de taakstelling kunnen minder huuropbrengsten binnen het project worden behaald. Om het effect hiervan op de opbrengsten van een woningbouwproject te bepalen, gaan wij ervan uit dat bij een marktconforme huur van een woning van € 1.200 per maand door de eisen aan betaalbaarheid gemiddeld slechts € 1.000 aan maandhuur kan worden gerealiseerd. Het verschil in maandhuur levert gemiddeld € 59.000 (17%) minder opbrengsten van de nieuwbouwwoning op.²⁵ De taakstelling is op 37% van de woningen binnen het project van toepassing, waardoor de opbrengsten van het gehele project ongeveer 7% lager uitvallen als gevolg van de taakstelling. Door het loslaten van de taakstelling kunnen in de projecten 6% hogere opbrengsten worden gerealiseerd, waarmee een deel van de projecten wel rendabel kunnen worden uitgevoerd.

Tabel 5.2 **Overzicht van effecten door aanpassing woningbouwprogrammering, prijzen 2022**

	2024	2025	2026	2027	2028
Vergunningen	9.600	10.300	10.600	10.700	10.700
Gereedmeldingen	475	4.425	9.075	10.350	10.550
Additioneel	275	2.500	5.100	10.350	10.550
Productie (mln €)					
Direct effect	650	1.650	2.350	2.525	2.525
Verdringing (-)	-275	-725	-475	0	0
Netto effect	375	925	1.875	2.525	2.525
Werkgelegenheid (fte)					
Bouwnijverheid	1.025	2.550	5.175	6.975	6.975
Overige takken	525	1.275	2.600	3.500	3.500

¹ Indirecte werkgelegenheid overige takken is 50% van directe werkgelegenheid in de bouwnijverheid

Bron: EIB

Effect op de nieuwbouw van woningen.

De maatregel grijpt aan op de projecten die financieel niet uit kunnen. Om een indicatie te kunnen geven van het effect op de nieuwbouw van woningen is verondersteld dat een kwart van de woningbouwprojecten door problemen vertraagd is, waarvan weer de helft wordt veroorzaakt door financiële problemen. De hogere opbrengsten helpen deze projecten uit de

²⁵ Netto contante waarde van de toekomstige kasstroom bij een reële discontovoet van 4% bij gelijke huurstijgingen.

financiële problemen. Alles tezamen betekent dit dat structureel 12½% van de jaarlijkse woningbouw (circa 10.000 woningen) hierdoor nu wel kan doorgaan. Vanwege de doorlooptijd van vergunning tot gereedmelding van een woning loopt het aantal woningen geleidelijk op van enkele honderden woningen in 2024 tot ruim 10.000 in 2028.

Het extra aanbod zal tot 2027 wel voor een deel tot verdringing leiden van de vraag bij andere projecten als gevolg van tijdelijke vraaguitval door de huidige economische omstandigheden. Aangenomen is dat de tijdelijke verdringing bij koopwoningen 50% is en bij sociale huurwoningen 25% (gemiddeld bijna 45%). De maatregel levert op middellange termijn jaarlijks 10.000 extra woningen op, waarmee € 2,5 miljard per jaar aan extra productie mee gemoeid is. De helft van de impuls slaat neer in een hogere arbeidsproductiviteit en de andere helft in extra werkgelegenheid. De extra werkgelegenheid loopt hierdoor snel op van 1.500 arbeidsjaren in 2024 naar ruim 10.000 in 2026 en blijft hierna op dit niveau.

Effecten op de woningmarkt

De betaalbaarheidseisen bij de woningbouwprogrammering zorgen voor een verschuiving van het aanbod. Er worden hierdoor meer woningen geprogrammeerd in het goedkopere segment ten koste van woningen in het midden- en hogere segment. Het verminderde aanbod in deze segmenten beperkt de doorstroming, waardoor er vanuit de bestaande voorraad uiteindelijk minder woningen beschikbaar komen. Het betaalbaarheidsbeleid vergroot dan het relevante aanbod in de nieuwbouw, maar veroorzaakt tegelijk een daling van betaalbare woningen in de bestaande voorraad. Aangezien 85% van de koopstarters in een bestaande woning start, is dit een zeer belangrijke beperking. De betaalbaarheidseisen vergroten bovendien het prijsgereguleerde segment op de woningmarkt, wat ook de doorstroming op langere termijn beperkt. Het wordt minder aantrekkelijk om later naar een duurdere woning door te stromen, omdat het nadeel van het wegvallen van de lagere gereguleerde huur vaak niet opweegt tegenover de kwaliteit die binnen het budget kan worden gerealiseerd. Tegen deze achtergrond zou een woningbouwprogrammering die wat meer ruimte biedt voor met name 'doorstarters' - huishoudens die nu beschikken over een starterswoning maar graag een volgende stap in hun wooncarrière willen zetten - effectief kunnen zijn in termen van betaalbaarheid. Bovendien biedt een dergelijke aanpak voordelen voor de exploitatie van woningbouwprojecten, zodat hierdoor meer woningaanbod ontstaat. Het alternatief is hier weer om de tekorten die ontstaan door de betaalbaarheidseisen af te dekken met subsidies. De woningbouwimpuls lijkt dan ook vooral hierop gericht.

Budgettaire effect

Het verruimen van het aandeel marktconforme woningen betreft regelgeving en vergt geen additionele middelen.

5.4 Beleidsimplicaties

De maatregel kleine groene woonlocaties biedt meer ruimtelijke mogelijkheden om snel te kunnen bouwen. Daarnaast biedt woningbouwontwikkeling op dit type locaties betere mogelijkheden voor een rendabel exploitatieresultaat ten opzichte van projecten in bestaand stedelijk gebied. De maatregel zorgt daarmee voor een stevige groei van de woningbouw in de komende vijf jaar en levert hiermee een belangrijke bijdrage aan het verminderen van het woningtekort.

Meer vrijheid in de programmering zorgt er niet alleen voor dat betere prijzen op een deel van de afzet is te realiseren, maar zorgt ook voor meer vrijheidsgraden in termen van goede afstemming van het type woningbouw in samenhang met de locaties. Ook deze maatregel levert een belangrijke bijdrage aan het realiseren van meer woningnieuwbouw. Met deze maatregel zijn ook projecten binnen bestaand stedelijk gebied rendabeler te ontwikkelen, waardoor meer projecten op dit type locatie gerealiseerd kunnen worden. De vraag is in hoeverre het betaalbaarheidsbeleid daadwerkelijk zorgt voor een verbetering van de betaalbaarheid. Door de betaalbaarheidseisen worden meer woningen geprogrammeerd in het goedkopere segment ten koste van woningen in hogere segmenten. Het verminderde aanbod in de hogere segmenten beperkt de doorstroming, waardoor er vanuit de bestaande voorraad uiteindelijk minder woningen beschikbaar komen. Het betaalbaarheidsbeleid vergroot dan het

relevante aanbod in de nieuwbouw, maar veroorzaakt tegelijk een daling van betaalbare woningen in de bestaande voorraad. Doordat het betaalbaarheidsbeleid de exploitatie van woningbouwprojecten negatief beïnvloedt, leidt het zonder flankerend beleid ook tot minder aanbod van nieuwbouwwoningen.

Beide maatregelen kunnen tegelijk getroffen worden en kunnen elkaar daarbij versterken.

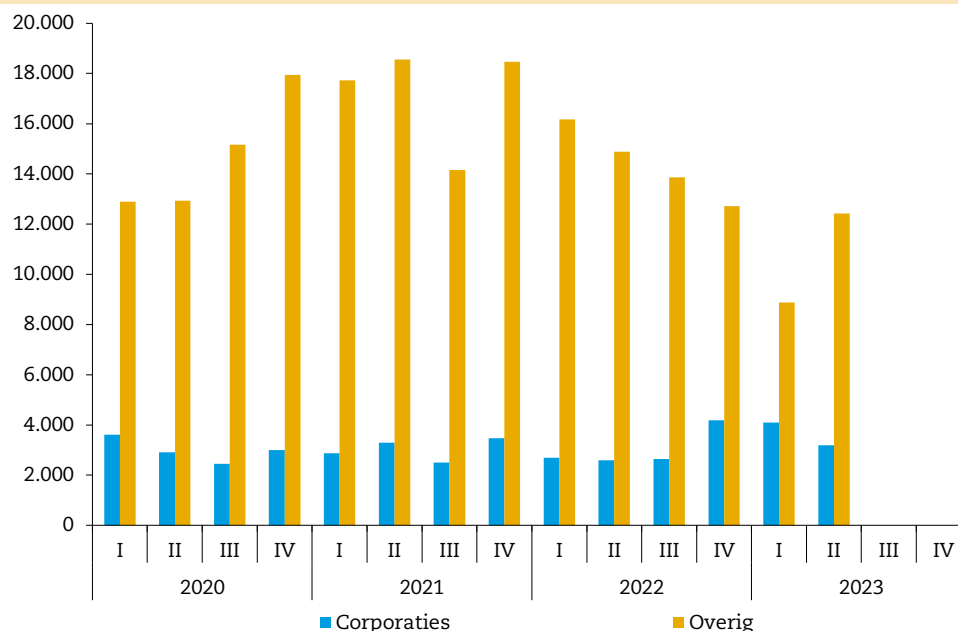
6 Pakketten met beleidsmaatregelen

6.1 Basisraming zonder beleidsmaatregelen

Vergunningverlening in twee jaar tijd 20.000 woningen lager

De vergunningverlening is afgelopen jaar sterk teruggevallen (figuur 6.1). Vanaf het eerste kwartaal van 2022 neemt het aantal vergunningen in opdracht van de markt gestaag af. Over het hele jaar gemeten zijn deze in 2022 met 11.000 ten opzichte van 2021 afgenomen. Bij de corporaties is aan het eind van 2022 een opleving van het aantal vergunningen. Over het hele jaar gemeten was bij de corporaties sprake van een stabilisatie. Voor dit jaar zal de vergunningverlening naar verwachting rond de 60.000 woningen uitkomen. Dit betekent dat de woningbouwproductie en het aantal op te leveren nieuwbouwwoningen zal gaan.

Figuur 6.1 Aantal verleende vergunningen nieuwbouwwoningen, 2020-2023



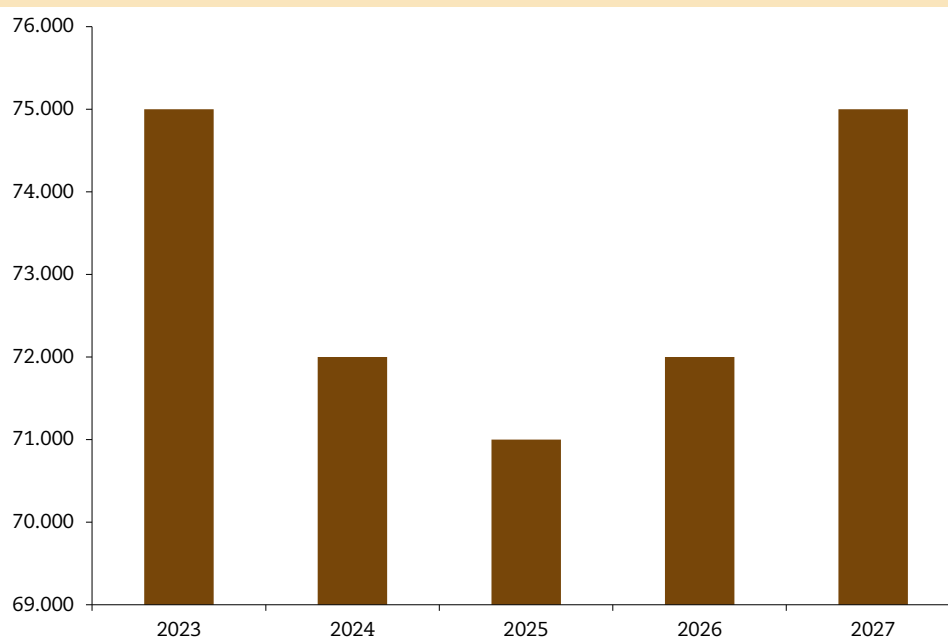
Bron: EIB

Aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen in komende jaren op een lager peil

In de meest recente raming van het EIB is de invloed van de recente vergunningendaling verwerkt. Ondanks een geleidelijke groei van de vergunningverlening van 60.000 dit jaar richting naar verwachting 75.000 in 2027 zal dit de komende jaren een terugval in de oplevering van nieuwbouwwoningen tot gevolg hebben (figuur 6.2). Pas in 2027 zal het aantal opleveringen op het niveau van 2023 uitkomen.²⁶

²⁶ Volgens de definitie van BAG.

Figuur 6.2 Aantal op te leveren nieuwbouwwoningen, 2023-2027



Bron: EIB

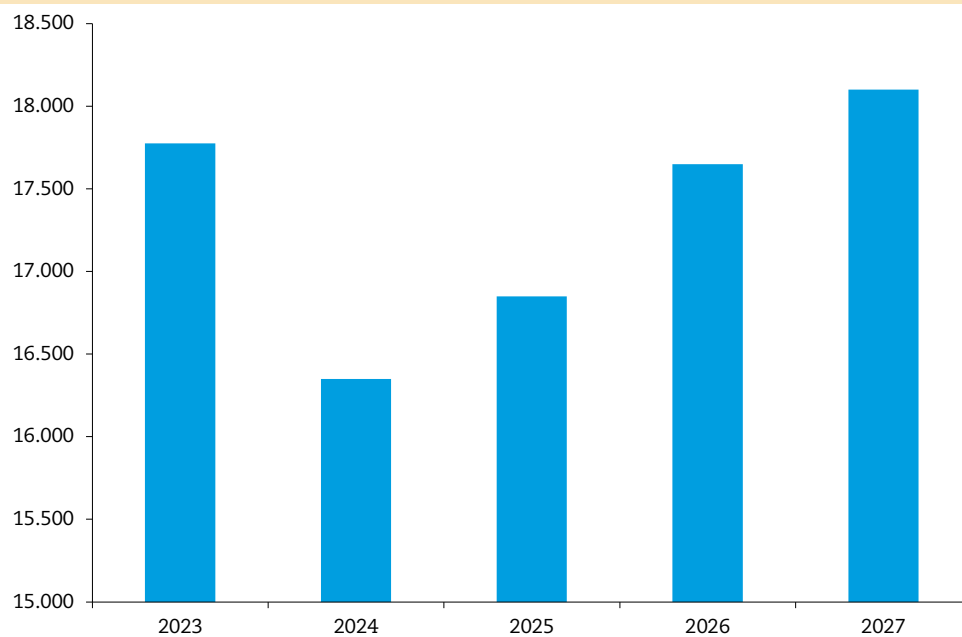
Nieuwbouwproductie van woningen daalt volgend jaar met 8%

De productie van nieuwbouwwoningen daalt dit jaar naar verwachting met 6%. Volgend jaar daalt deze verder met 8%. Hierna zal met het aantrekken van de vergunningverlening ook de productie van nieuwbouwwoningen toenemen. De productie loopt vooruit op de realisatie van woningen. Hierdoor is bij de nieuwbouwproductie al in 2025 sprake van enig herstel. Door kwaliteitstoename van de woningen (relatief meer groei van koopwoningen) komt de productie aan het eind van de periode boven het niveau van 2023 uit.

Werkgelegenheid daalt op korte termijn met 4.500 voltijdbanen

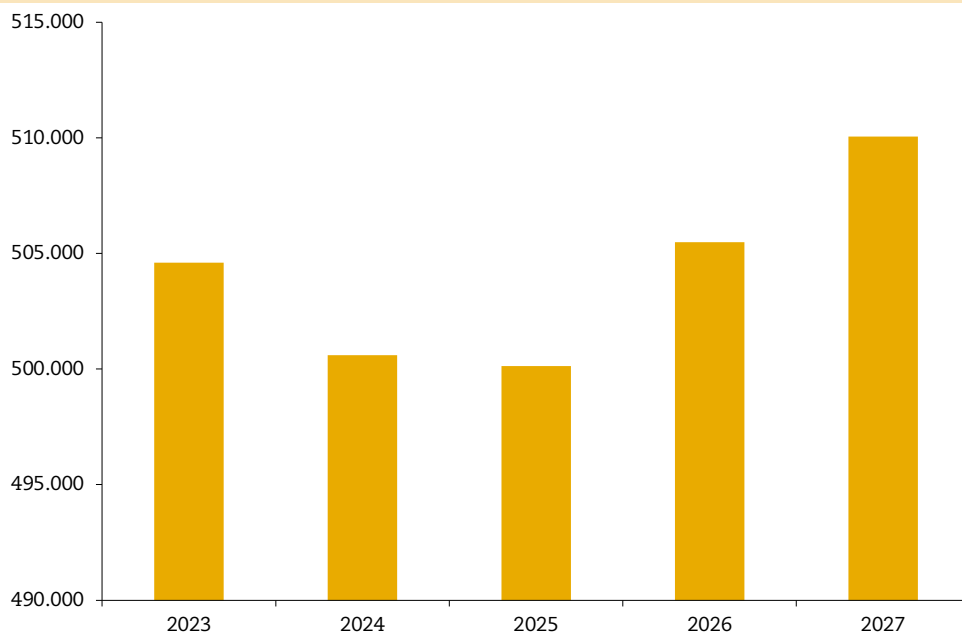
De totale bouwproductie daalt volgend jaar met 2½%. Op middellange termijn neemt de productie gemiddeld met 2% per jaar toe. De productie-ontwikkeling slaat voor een deel neer in de arbeidsproductiviteit en voor het overige deel in het arbeidsvolume. In 2025 ligt het totale bouwgerelateerde arbeidsvolume van de bouw naar verwachting 4.500 arbeidsjaren lager dan in 2023. Hierna neemt het arbeidsvolume in navolging van de productiestijging weer toe met in totaal 10.000 arbeidsjaren in twee jaar tijd.

Figuur 6.3 Nieuwbouwproductie woningen, 2023-2027, miljoen € en prijzen 2022



Bron: EIB

Figuur 6.4 Totale bouwgerelateerde arbeidsvolume, 2023-2027, in arbeidsjaren



Bron: EIB

6.2 Pakketten met beleidsmaatregelen

Wij onderscheiden twee pakketten met maatregelen (figuur 6.5). Het eerste pakket bestaat uit reguleringsmaatregelen die structureel van aard zijn. Dit pakket bestaat uit het verruimen van het aanbod van kleine groene woonlocaties, het loslaten van de eis dat niet meer dan een derde deel van de woningbouwprogrammering uit middeldure huur- en koopwoningen mag bestaan en ruimere leennormen voor jonge koopstarters. Het tweede pakket bestaat uit drie financiële maatregelen om de woningbouw tijdelijk te stimuleren. Van de op projecten gerichte maatregelen is gekozen voor het opkoopfonds omdat dit het grootste aantal extra nieuwbouwwoningen oplevert. In dit pakket zijn de startersleningen als alternatief voor de verruiming van de inkomensnormen voor koopstarters opgenomen. Hiernaast bevat het pakket ook een verlaging van het hoge btw-tarief op nieuwbouwwoningen.

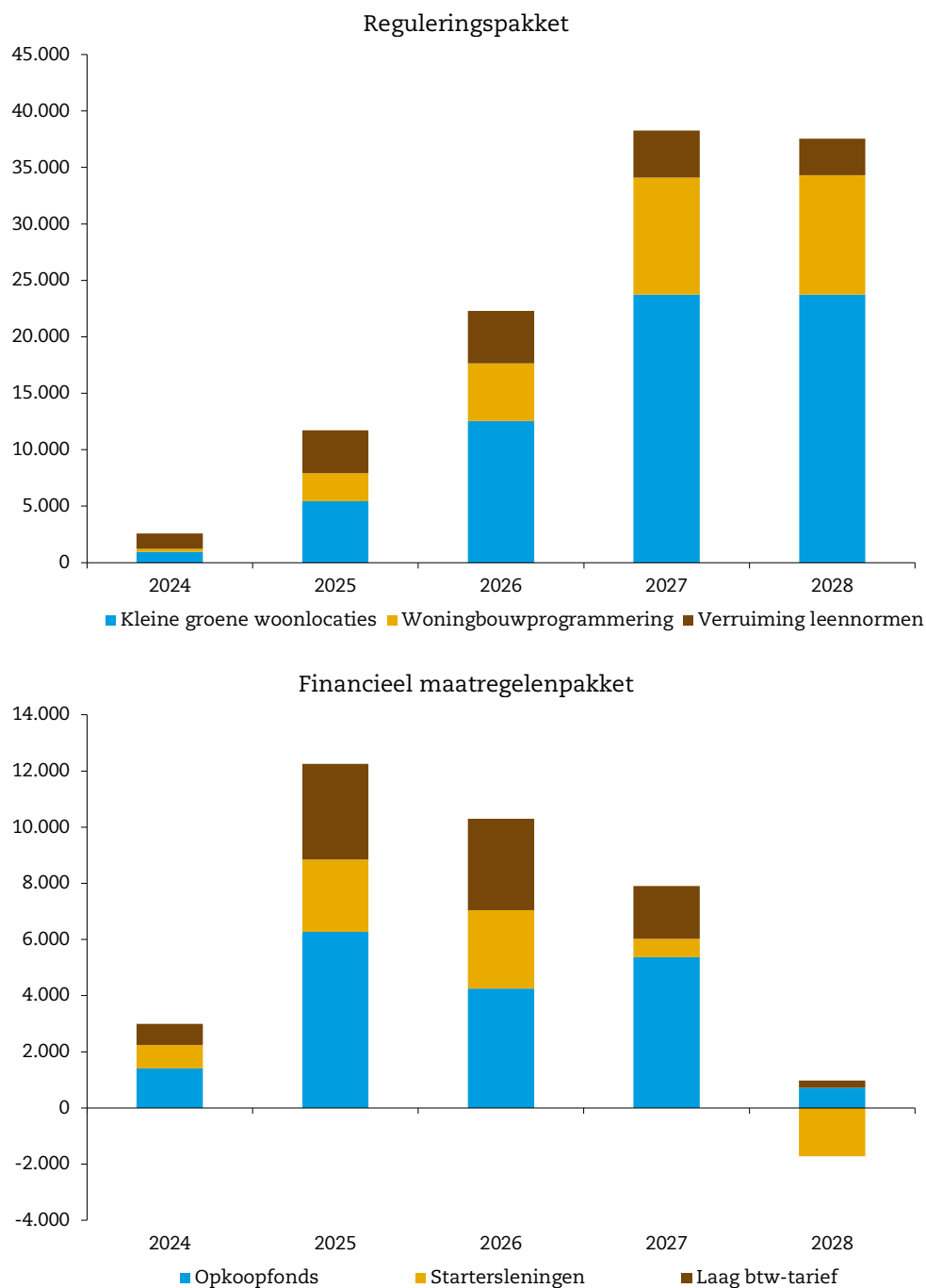
Voor de effecten van beide pakketten zijn de effecten van de afzonderlijke maatregelen bij elkaar opgeteld. Er is enige voorzichtigheid geboden met het optellen van de effecten van afzonderlijke maatregelen. Sommige maatregelen kunnen elkaar versterken, terwijl andere maatregelen soms deels in dezelfde vijver kunnen vissen.

In 2024 hebben beide maatregelpakketten nog weinig effect op het aantal op te leveren nieuwbouwwoningen (figuur 6.5). Vanwege de gebruikelijke doorlooptijden tussen vergunningverlening en het gereedkomen van de woning vergt het enige tijd voordat extra woningen over meerdere jaren gerealiseerd worden.

Het reguleringspakket bevat maatregelen die structureel een bijdrage leveren aan de nieuwbouw van woningen. Het effect van de kleine groene woonlocaties op het aantal nieuwbouwwoningen neemt in de jaren toe en bereikt in 2027 met bijna 25.000 extra woningen het maximale effect. Deze maatregel biedt structureel de belangrijkste bijdrage aan het oplossen van de huidige woningschaarste. Het effect van de maatregel rond de woningbouwprogrammering loopt geleidelijk op en bereikt eveneens in 2027 het maximale effect van ruim 10.000 extra woningen. De verruiming van de inkomensnormen bereikt al in 2025 en 2026 met ruim 4.000 extra woningen per jaar het grootste effect, maar biedt ook in de opvolgende jaren een impuls die in de tijd afneemt. Het reguleringspakket levert in 2024 ruim 5.000 extra nieuwbouwwoningen en loopt vervolgens op tot meer dan 35.000 woningen per jaar aan het eind van de periode.

Het financieel maatregelenpakket levert in vergelijking met het reguleringspakket een kleinere bijdrage aan de realisatie van nieuwbouwwoningen. Bovendien heeft dit pakket met tijdelijke financiële maatregelen vooral een stimulerend effect op de korte termijn en biedt het hiermee soelaas voor de tijdelijke terugval in de periode 2024-2026. Dit geldt zowel voor het opkoopfonds, de startersleningen als het lage btw-tarief. Het aantal extra nieuwbouwwoningen ligt door dit pakket in de periode 2024-2026 in totaal op ruim 25.000 woningen. Als in plaats van het opkoopfonds een garantieregeling in het financiële pakket wordt opgenomen dan levert dit pakket 15.000 minder extra woningen op. Het adresseert alleen problemen bij project-financiering en de projecten die hierdoor versneld van de grond komen kennen een hogere mate van verdringing dan bij het opkoopfonds omdat zij direct op de markt worden gebracht.

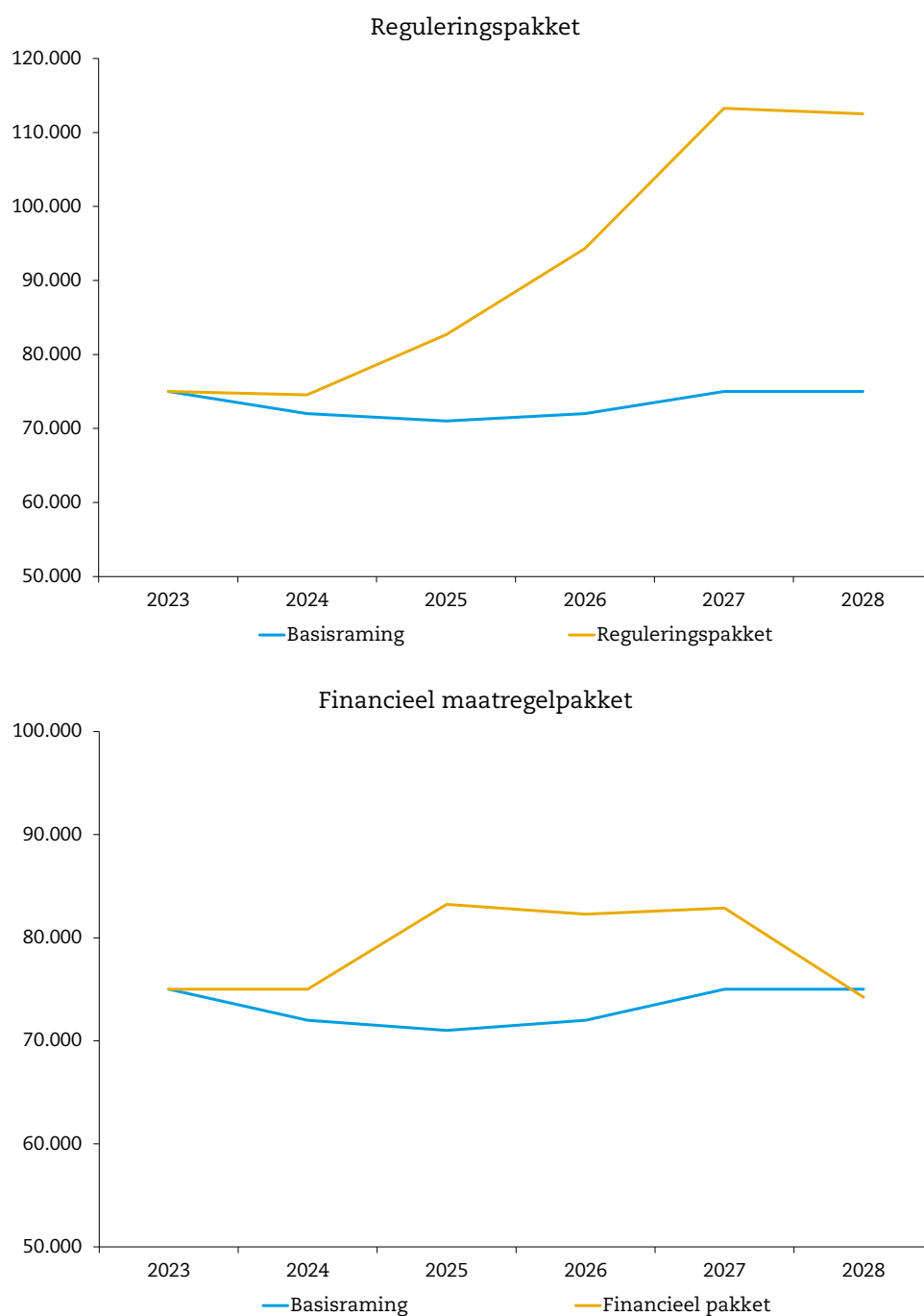
Figuur 6.5 **Additioneel effect van de twee maatregelpakketten op aantal opgeleverde woningen, 2024-2028**



Bron: EIB

In de basisraming zonder deze maatregelpakketten loopt het aantal nieuwbouwwoningen van 75.000 in 2023 af tot 71.000 woningen in 2025 en loopt hierna geleidelijk terug tot 75.000 in 2026 en 2027 (figuur 6.6). Dit badkuipeffect wordt door beide maatregelpakketten gemitigeerd. De pakketten maatregelen kunnen echter niet geheel voorkomen dat de woningbouwproductie in 2024 terugvalt.

Figuur 6.6 Aantal opgeleverde woningen volgens basisraming en additioneel effect van de twee maatregelpakketten, 2023-2028



Bron: EIB

Door het reguleringspakket liggen de woningaantallen vanaf 2025 boven het niveau van 2023. Het aantal nieuwbouwwoningen bedraagt 75.000 in 2024 en loopt op tot een niveau van boven de 100.000 woningen aan het einde van de periode. De optelsom van de verschillende maatregelen gaat hier zelfs bovenuit, maar hier kunnen kanttekeningen bij worden geplaatst. Zo zal het potentieel van de ruimtelijke maatregelen waarschijnlijk niet volledig kunnen

worden benut, omdat sommige gemeenten naar verwachting geen gebruik zullen maken van de extra mogelijkheden. Bij het programmeringsbeleid speelt dit nog sterker. Veel partijen hebben sterk ingezet op hoge aandelen 'betaalbare' woningen bij de nieuwbouw en zullen hier waarschijnlijk aan vasthouden zolang de tekorten die hierdoor ontstaan met subsidies kunnen worden opgelost. Ondanks deze beperkingen kan met het reguleringspakket een substantiële verhoging van de nieuwbouw worden gerealiseerd, waarbij op middellange termijn aantallen in orde van 100.000 nieuwbouwwoningen per jaar mogelijk lijken.

Bij het financiële pakket bereikt het aantal nieuwbouwwoningen een niveau van rond de 80.000 in 2025 en 2026, waarna het niveau vervolgens afneemt tot bijna 75.000 in 2028.

6.3 Werkgelegenheidseffecten

De productie-effecten van de afzonderlijke maatregelen zijn in voorgaande hoofdstukken beschreven. Deze productie-effecten vertalen zich enerzijds in een hogere arbeidsproductiviteit en anderzijds in meer werkgelegenheid. Tabel 6.1 geeft de werkgelegenheidseffecten van de afzonderlijke maatregelen in de twee maatregelpakketten weer.

Tabel 6.1 Werkgelegenheidseffecten¹ van de beleidsmaatregelen in de twee maatregelpakketten, in arbeidsjaren					
	2024	2025	2026	2027	2028
Reguleringspakket	8.450	19.075	93.900	40.225	38.600
Kleine groene woonlocaties	3.650	9.125	18.350	23.925	23.925
Woningbouwprogrammering	1.550	3.825	7.775	10.475	10.475
Verruiming leennormen	3.250	6.125	6.7775	5.825	4.200
Financieel maatregelpakket	9.200	13.075	10.575	3.900	-2.875
Opkoopfonds	4.550	5.300	4.850	3.050	350
Startersleningen	2.175	4.425	3.150	-225	-3.350
Laag btw-tarief	2.475	3.350	2.575	1.075	125

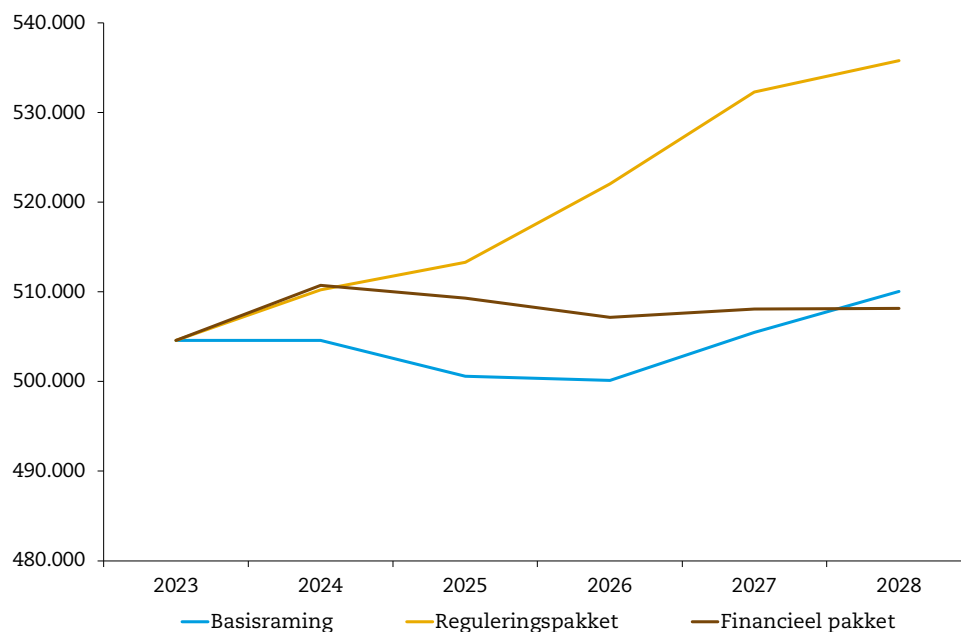
¹ Effect op totale arbeidsvolume; twee derde hiervan is bouwgerelateerd.

Bron: EIB

In figuur 6.7 is de totale bouwgerelateerde werkgelegenheid weergegeven, zowel voor de basisraming als voor de werkgelegenheid bij de twee afzonderlijke maatregelpakketten. In plaats dat de werkgelegenheid tot 2026 in de basisraming met 5.000 voltijdbanen daalt, neemt de werkgelegenheid op korte termijn bij beide pakketten toe. Bij het reguleringspakket loopt het arbeidsvolume vanaf 2024 geleidelijk op van 505.000 tot ruim 535.000 voltijdbanen in 2028.

De maatregelen in het financiële pakket hebben een tijdelijk opwaarts effect op de bouwgerelateerde werkgelegenheid, van gemiddeld 7.000 voltijdbanen per jaar in de periode 2024-2026.

Figuur 6.7 Totale bouwgerelateerde werkgelegenheid in de basisraming en bij de afzonderlijke maatregelpakketten, in aantal arbeidsjaren, 2024-2028



Bron: EIB

6.4 Beleidsimplicaties

Eerder in dit rapport zijn de effecten van beleidsmaatregelen verkend in termen van het aantal extra woningen dat hierdoor zou kunnen worden gerealiseerd. Hierbij moet nogmaals worden benadrukt dat er belangrijke onzekerheden zijn rond de gedragsreacties van particulieren, bedrijven en overheden. De resultaten moeten dan ook vooral worden gezien als een globale inschatting van de orde van grootte van de effecten.

Een eerste conclusie is dat het reguleringpakket een belangrijke stimulans zal opleveren voor de woningbouw op middellange termijn en dat hiermee een aanbod van 100.000 woningen per jaar in deze periode haalbaar lijkt. Twee van de drie maatregelen zijn bovendien zeer doelmatig en kunnen wel worden aangeduid als 'no regret'. Dit geldt voor de kleinschalige groene locaties die zonder nadelen voor natuur en landschap zijn te realiseren en waar geen publieke middelen voor nodig zijn om tot realisatie te komen. Ook het verruimen van de inkomensnormen voor starters bij de hypotheekverstrekking is een maatregel die geen kosten met zich meebrengt en die zowel vanuit risico-optiek als vanuit maatschappelijke welvaart is te rechtvaardigen.

Aanpassing van de betaalbaarheidseisen zal politiek waarschijnlijk gevoelig liggen, maar zou op inhoudelijke gronden toch nog eens bekeken kunnen worden. De vraag is namelijk in hoeverre het betaalbaarheidsbeleid daadwerkelijk zorgt voor een verbetering van de betaalbaarheid voor de doelgroepen waar het voor is bedoeld. Dat dit niet vanzelfsprekend is vloeit voort uit het feit dat de eisen bij de woningbouwprogrammering zorgen voor een verschuiving van het aanbod. Er worden dan meer woningen geprogrammeerd in het goedkopere segment ten koste van woningen in het midden- en hogere segment. Het verminderde aanbod in deze segmenten beperkt de doorstroming, waardoor er vanuit de bestaande voorraad uiteindelijk minder woningen beschikbaar komen. Het betaalbaarheidsbeleid vergroot dan het relevante aanbod in de nieuwbouw, maar veroorzaakt tegelijk een daling van betaalbare woningen in de bestaande voorraad. Aangezien 85% van de koopstarters in een bestaande woning start, is dit een zeer

belangrijke beperking. Tegen deze achtergrond zou een woningbouwprogrammering die wat meer ruimte biedt voor met name 'doorstarters' - huishoudens die nu beschikken over een starterswoning maar graag een volgende stap in hun wooncarrière willen zetten - effectief kunnen zijn in termen van betaalbaarheid. Bovendien biedt een dergelijke aanpak voordelen voor de exploitatie van woningbouwprojecten, zodat hierdoor meer woningaanbod ontstaat. Het alternatief is hier weer om de tekorten die ontstaan door de betaalbaarheidseisen af te dekken met subsidies. De woningbouwimpuls lijkt dan ook vooral hierop gericht.

Dat de woningbouwimpuls vooral moet worden opgevat als een subsidie om de betaalbaarheidseisen te kunnen realiseren kan worden afgeleid uit het verloop van de vergunningen. De woningbouwimpuls is opgestart in 2019. Het beleid heeft uiteraard tijd nodig gehad om goed door te werken richting de woningbouw. Toch had verwacht mogen worden dat rond 2022 en 2023 ten minste in de vergunningen positieve effecten hiervan zichtbaar hadden moeten zijn. In werkelijkheid zijn de vergunningen sterk gedaald in beide jaren. Nu is niet uit te sluiten dat de vergunningen nog iets sterker waren gedaald als de woningbouwimpuls er niet was geweest, maar ook dan moet de conclusie luiden dat de eventuele positieve effecten op zijn best bescheiden zijn te noemen. De achtergrond hiervan moet worden gezocht bij de vormgeving van projecten. In de tijd voorafgaand aan dit jaar was er veel mogelijk bij de woningbouwprojecten en hierdoor ontstond ruimte voor het realiseren van extra maatschappelijke wensen. De belangrijkste daarvan zijn de betaalbaarheidseisen, maar ook werd door gemeenten ingezet op versterking van andere maatschappelijke doelen. Als de woningbouwimpuls er niet was geweest dan hadden partijen de projecten waarschijnlijk niet afgeblazen, maar waren de eisen wat aangepast om de projecten financieel mogelijk te maken. De bescheiden omvang van de subsidie per woning van gemiddeld € 6.000 maakt dit ook aannemelijk, in de zin dat hiervoor aanpassing van eisen binnen een projectplan ruimte moet kunnen bieden. In deze zin is de start-bouwimpuls mogelijk effectiever. Deze bedraagt maximaal € 12.500 per woning en kan bovenop de woningbouwimpuls komen. Wel is het opnieuw een subsidie-instrument dat nu zowel de gevolgen van de betaalbaarheidseisen moet compenseren als de verslechterde economische situatie met de opgetreden rentestijging. De eisen rond de woningbouwprogrammering en de subsidies zijn communicerende vaten. Men kan de betaalbaarheidseisen versoepelen of deze handhaven met extra subsidies. Ook is een combinatie mogelijk van beide maatregelen.

Een alternatief dat de komende drie jaar een directe impuls voor de woningbouw oplevert is het instellen van een opkoopfonds. Dit is een investering waar de overheid weliswaar ook een zeker risico op loopt, maar tegen de achtergrond van een structureel aanbodtekort en de mogelijkheden voor diversificatie binnen een brede portefeuille is dit inhoudelijk een interessante beleidsroute. Dit idee is eerder door het EIB al naar voren gebracht ten tijde van de banken- en eurocrisis waar ook veel vormgevingskwesties zijn bekeken, maar dit is destijds niet geland in het beleid. Kernpunt lijkt te zijn dat het verstrekken van subsidies door de overheid als makkelijker wordt gezien en meer aansluit bij een gebruikelijke rol van de overheid. Uiteindelijk zou een keuze voor een opkoopfonds wel op korte termijn moeten worden genomen, anders dreigt het 'mosterd na de maaltijd' te worden.

Het versterken van de positie van starters - of dit nu vorm krijgt via het spoor van regelgeving of via startersleningen - is een belangrijke kwestie die in de huidige woningmarktcrisis te weinig aandacht krijgt. Geruststellende woorden dat de positie van starters recent zou zijn verbeterd en dat dit zou blijken uit een hoger *aandeel* van starters binnen het totaal aantal transacties slaan de plank mis. Het aantal transacties van starters is gestabiliseerd op een laag niveau en het aandeel van starters is alleen gestegen omdat de transacties bij doorstromers sterk zijn teruggelopen. De rentestijging hakt er flink in, juist bij de starters. Starters moeten ook steeds vaker maximaal lenen en lopen zo tegen de grenzen van de financiering aan. Als de vraag vanuit koopstarters de komende tijd ook nog onder druk zou komen, dan levert dit grote risico's op voor de doorstroming op de gehele markt. Eenvoudige en snel in te voeren maatregelen zoals het door het Rijk ondersteunen van de gemeentelijke startersleningen dienen dan ook een veel breder belang dan alleen het directe voordeel voor de starters zelf.

Ten slotte zij erop gewezen dat de beleidsinterventies vooral op de koopsector zijn gericht. In deze studie wordt wel aandacht besteed aan de positie van de corporaties en bijvoorbeeld ook

naar mogelijkheden voor het aanpassen van regelgeving die corporaties meer investeringsruimte kunnen bieden. Hier zijn enige zinvolle stappen te zetten, maar het centrale beeld is hier dat corporaties ook zonder aanpassing hiervan veel investeringscapaciteit hebben. Dit beeld gold al voor de afschaffing van de verhuurderheffing en met de afschaffing hiervan is het beeld nog aanzienlijk verbeterd. Daarnaast profiteren corporaties ook van de subsidieregeling van de overheid. Sommige van de maatregelen die in deze studie zijn verkend bieden bovendien ook perspectief voor corporaties. Zo is met name het ruimtelijk beleid hier belangrijk. Uit onderzoek onder corporaties blijkt dat twee derde van hen knelpunten ervaart in termen van onvoldoende beschikbaarheid van geschikte locaties.

Bijlage A Voorwaarden startbouw- en woningbouwimpuls

Tabel A.1 Belangrijkste voorwaarden per subsidieregeling

Startbouwimpuls	Woningbouwimpuls
<p><i>Doel van de subsidie</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Vlottrekken van planologisch vergevorderde projecten die door de veranderde economische omstandigheden (gestegen rente, gestegen bouwkosten e.d.) de business case niet meer kunnen rond rekenen. Juridische zekerheid over het moment van start bouw is een vereiste	<p><i>Doel van de subsidie</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Dekken van aantoonbare publieke financiële tekorten van projecten die het gevolg zijn van investeringen die voor woningbouw noodzakelijk zijn (bouw- en woonrijp maken van bouwlocaties, de financiering van benodigde infrastructuur, opvangen van de negatieve gevolgen van de stikstofuitspraak e.d.)
<p><i>Budgettair beslag</i></p> <ul style="list-style-type: none">• € 300 mln in 2023	<p><i>Budgettair beslag</i></p> <ul style="list-style-type: none">• € 117 mln in 2023 (totaal € 1,1 mrd)
<p><i>Start en oplevering</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Start bouw woningen uiterlijk in 2024/2025• Oplevering woningen uiterlijk 36 maanden na start bouw (2027/2028)	<p><i>Start en oplevering</i></p> <ul style="list-style-type: none">• De bouw van de eerste woningen start binnen 3 jaar na toekenning• De bouw van de laatste woningen start binnen 10 jaar na toekenning
<p><i>Aantal en soort woningen</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Minimaal 10 woningen per bouwproject• Aandeel betaalbare woningen is minimaal 50%	<p><i>Aantal en soort woningen</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Minimaal 200 woningen per bouwproject (voorheen 500)• Aandeel betaalbare woningen is minimaal 50%
<p><i>Overig</i></p> <ul style="list-style-type: none">• De betrokken ontwikkelaar of corporatie onderschrijft de aanvraag• De maximale gevraagde bijdrage per woning is vastgesteld op € 12.500	<p><i>Overig</i></p> <ul style="list-style-type: none">• De gemeente onderschrijft de aanvraag• De bijdrage bedraagt maximaal 50% van het publiek financieel tekort. De andere 50% moet door de gemeente en/of andere overheden gedekt zijn

Bron: EIB

Bijlage B Overzicht van de effecten van de maatregelen

Tabel B.1 geeft een overzicht van de effecten van de afzonderlijke maatregelen op het extra aantal nieuwbouwwoningen, de bouwproductie en de totale werkgelegenheid in Nederland.

Tabel B.1 Effecten van de beleidsmaatregelen op aantal nieuwbouwwoningen, bouwproductie en werkgelegenheid

Maatregel	Extra nieuwbouwwoningen					Extra bouwproductie (mln €)					Extra werkgelegenheid (fte)				
	2024	2025	2026	2027	2028	2024	2025	2026	2027	2028	2024	2025	2026	2027	2028
<i>Maatregelen gericht op projecten</i>															
Opkoopfonds	1.400	6.275	4.250	5.375	725	1.100	1.275	1.175	750	75	4.550	5.300	4.850	3.050	350
Garantierегeling	100	500	775	1.075	450	75	150	225	175	50	325	625	925	775	250
Lage btw-tarief	750	3.400	3.250	1.875	250	600	800	625	250	25	2.475	3.350	2.575	1.075	125
<i>Maatregelen gericht op koopstarters</i>															
Startersleningen	850	2.575	2.800	650	-1.725	525	1.075	750	-50	-800	2.175	4.425	3.150	-225	-3.350
Verruiming leennormen	1.350	3.775	4.650	4.175	3.225	775	1.475	1.625	1.400	1.025	3.250	6.125	6.775	5.825	4.200
<i>Reguleringsmaatregelen</i>															
Kleine groene woonlocaties	950	5.425	12.550	23.750	23.750	875	2.200	4.425	5.775	5.775	3.650	9.125	18.350	23.925	23.925
Woningbouwprogrammering	275	2.500	5.100	10.350	10.550	375	925	1.875	2.525	2.525	1.550	3.825	7.775	10.475	10.475

Bron: EIB



Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

