

Vergaderjaar 2008–2009

27 562

Verstedelijkingsbeleid tot 2010

31 371

Kredietcrisis

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2009

De woningmarkt staat onder invloed van de actuele macro-economische ontwikkelingen. De gevolgen van de problemen bij de kredietverlening en daarmee samenhangend de neergaande conjunctuur laten zich in toeneemende mate voelen op de woningmarkt en in de bouwsector. Veel partijen maken zich zorgen over de effecten van deze problemen op de bouwproductie, de woningverkoop, de prijsontwikkeling, de werkgelegenheid en hun eigen financiële positie.

Met deze brief geef ik invulling aan twee toezeggingen tijdens het debat over NHG op 19 december 2008:

- analyse van de gevolgen van de conjuncturele neergang op de woningmarkt;
- de achtergrond van het bedrag van € 1 miljard aan achtervang dat door de VNG in de media is genoemd.

Deze brief moet in samenhang gezien worden met de volgende brieven van het kabinet:

- «Follow-up acties kredietcrisis: stand van zaken kredietmarkt» van 16 januari 2009 (TK, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 88).
- de brieven van de minister van SZW en EZ: «Financiële crisis» van 24 november 2008 (TK, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 56) en «WTV en vervolg» van 14 januari 2009 (TK, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 85), beide van SZW, en de brief van 21 oktober 2008 van EZ (TK, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 24).
- Voortgangsrapportage Schoon en Zuinig Gebouwde Omgeving van 14 januari 2009, die mede antwoord geeft op de motie Ortega-Martijn (31 700-XVIII, nr. 42). De stimuleringsmaatregelen in deze rapportage sluiten aan bij de bevindingen van het PBL/CPB in hun publicatie «Effecten van de kredietcrisis op klimaat- en energiebeleid», van 9 januari 2009.
- , wat betreft verlaging regeldruk, het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie Mans (TK, vergaderjaar 2008–2009, 22 343, nr. 215 van 6 november 2008) en het actieplan van eind 2008 naar

aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Dekker. De kabinetsreactie op het rapport van de heer Kremers «Aanbodzijde Woningmarkt en financiering Woningbouw» zal op korte termijn naar de Kamer worden verstuurd.

Naast de analyse van de woningmarktsituatie geef ik een beknopte toelichting op de door het kabinet voorgestelde maatregelen. De situatie op de woningmarkt heeft uiteraard ook onze aandacht bij de voorbereiding van de voorjaarsbesluitvorming over de uitvoering van de begroting 2009 en de voorbereiding van de begroting 2010. Hierop zal – zoals eerder besproken met de Kamer – uiterlijk bij Voorjaarsnota worden teruggekomen.

I. Betekenis van de kredietcrisis, en de neergaande conjunctuur op de woningmarkt; een analyse

Algemeen beeld

Het aantal woningtransacties en de stijging van de verkoopprijzen van woningen is in 2008 afgenomen. Uit Kadastercijfers blijkt dat in 2008 het aantal verkochte bestaande woningen snel is gedaald. (zie bijlage, Figuur 1a)¹. De stijging van de verkoopprijs in 2008 komt uit op 2,9%. In december 2008 is gemiddelde koopsom, tegen de trend in, weer gestegen met 1,6% ten opzichte van december 2007 (zie bijlage, Figuur 1b)¹. De NVM meldt een prijsdaling van enkele procenten in laatste kwartaal van 2008 (zie bijlage, Figuur 1c)¹.

Verder zijn de orderportefeuilles in de woningbouwsector in de periode augustus–november 2008 met 20% gedaald (zie bijlage, Grafiek 3)¹. Zowel de Bouwprognoses van TNO (28 november 2008, TK, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 XVIII, nr. 11), als de raming van het EIB voorzien een daling van de nieuwbouw van opgeteld 20% tot 2011. Ook het producentenvertrouwen is in november 2008 verder gedaald.

Het lage niveau van consumentenvertrouwen (zie bijlage, Figuur 2)¹ lijkt aanleiding te geven tot terughoudendheid bij (potentiële) kopers van woningen. Ook lijken banken minder vaak dan voorheen af te wijken van de gedragscode voor hypotheekverstrekking. Voor consumenten is dit merkbaar omdat de voorwaarden waaronder zij financiering kunnen krijgen voor aankoop van een woning of onderhoudsinvesteringen strikter worden toegepast. Door de verminderde woningvraag neemt de spanning op woningmarkt af.

Starters

De gevolgen van de prijsdaling voor de starters op de woningmarkt lopen uiteen. Voor starters die een koopwoning zoeken is een daling van de koopprijzen gunstig. Huurstarters krijgen daarentegen te maken met een (tijdelijke) verschuiving van de vraag van koop naar huur en een stagnerende doorstroming waardoor er minder huurwoningen beschikbaar komen. Dit betekent minder aanbod en dus langere wachtlijsten.

Koop

Investeringen in nieuwbouw en onderhoud in de koopsector staan onder druk. Potentiële kopers worden voorzichtiger door toenemende onzekerheid over hun inkomen, werk en de prijsontwikkeling. Door de afnemende belangstelling voor koopwoningen, wordt het uitgangspunt van 70% verkochte koopwoningen alvorens te bouwen door projectontwikkelaars stringenter aangehouden. Dit kan leiden tot temporisering of uitval van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

nieuwbouwprojecten en kwaliteitsvermindering van bestaande woningen. Door de achterblijvende vraag zal de doorstroming binnen de koopsector verminderen. Hierdoor komen minder woningen vrij in het goedkopere segment van de koopmarkt.

Hert kabinet ziet het niet als haar taak om nu maatregelen te treffen om de vraag naar koopwoningen te stimuleren.

Huur

In de huursector zal de vraag naar huurwoningen toenemen. In 2007 zijn 22 700 huurwoningen gebouwd, 28 procent van de totale nieuwbouw. Het stabiel blijvende aanbod en de (tijdelijk) oplopende vraag zal leiden tot meer krapte op de huurmarkt.

Wijkaanpak

Door het inzakken van de woningmarkt kan de herstructurering in de (probleem)-wijken in de knel komen. Binnenstedelijke bouwprojecten met een mix van huur en koop hebben hogere afbreukrisico's door de vraaguitval in de koopsector. Ook de verminderde bereidheid om te investeren in onderhoud en verbetering in de bestaande huizen kan gevolgen hebben voor de wijkaanpak. De inzet van dit kabinet om de achterstanden in de 40 wijken aan te pakken kan daarmee onder druk komen te staan. Steden geven aan dat veel bouwprojecten worden getemporiseerd.

Eigenaarbewoners

Eigenaarbewoners hebben in het algemeen een robuuste financiering en overwaarde in hun woning, zodat zij een zekere waardedaling en/of lastenstijging kunnen opvangen. De vermogens- en betalingsrisico's zijn voor het merendeel beperkt. Bij een waardedaling van 10% stijgt het aandeel huishoudens met een lening hoger dan de waarde van de woning van 6,6% naar 11,6%. Bij een inkomensdaling met 10% neemt het aandeel eigenaarbewoners met een netto koopquote van meer dan 35% toe van 7% tot ruim 8,4% (Bron: WoON 2006/OTB bewerking). Wel zijn er hogere risico's voor specifieke groepen eigenaarbewoners nu en in de toekomst die in verband met echtscheiding, werkloosheid en baanwisseling moeten verhuizen.

Ik wijs erop dat huiseigenaren die hun woning tijdelijk willen verhuren een beroep kunnen doen op de Leegstandswet. Geldverstrekkers zijn over het algemeen terughoudend met het verlenen van toestemming voor tijdelijke verhuur.

Woningbouwproductie

Om het woningtekort terug te dringen, ambieert het kabinet de bouw van 80 000 à 83 000 woningen per jaar. Alleen al om de huishoudenstoename als gevolg van demografische ontwikkelingen op te vangen zijn jaarlijks ca. 55 000 extra woningen nodig. De overige productie betreft de inloop van het woningtekort en vooral vervangingsnieuwbouw. Het risico bestaat dat door de neergaande conjunctuur de teruggang in productie dusdanig doorschiet dat de productiecapaciteit in de sector serieus wordt aangetast. Bij het keren van het economische tij zal de oplopende vraag dan een extra sterk effect op de prijsontwikkeling tot gevolg hebben. Een woningbouwproject is met één telefoontje afgelast, maar het duurt jaren om een project weer op te starten. Daar komt nog bij dat bij gemengde bouwprojecten (zowel koop- als huurwoningen) het niet bouwen van de commerciële koopwoningen ook tot uitval van (sociale) huurwoningen kan leiden.

Vergelijking met woningmarktcrisis begin jaren '80

Een vergelijking van de huidige recessie met de crisis van de jaren '80 laat zien dat de situatie begin jaren '80 op een aantal essentiële punten afwijkt van nu.

Ten eerste liep de hypotheekrente toen sterk op tot 10–12% als gevolg van een hoge inflatie door de oliecrisis. Met name hierdoor ontstond een scherpe daling van de huizenprijzen (in 4 jaar tijd ruim 35%), nadat de prijzen in de periode daaraan voorafgaand snel waren gestegen. Er was sprake van een forse overwaardering en een significante correctie kon daarom toen niet uitblijven. De slechte economische vooruitzichten, de hoge langdurige werkloosheid (van meer dan 10%) en de hoge inflatie zorgden ervoor dat veel huishoudens er in inkomen reëel op achteruit gingen. Hierdoor werd de woningvraag geremd met prijsverlaging tot gevolg.

De woningmarktsituatie nu is minder ernstig. De arbeidsmarkt is sinds begin jaren '80 flexibeler geworden en ook op de hypotheekmarkt hebben veel innovaties plaatsgevonden, waardoor de risico's voor consumenten en andere partijen beperkter zijn. Verder is momenteel sprake van een relatief lage rente (zie bijlage, Grafiek 4)¹. Het CPB gaf in 2008 aan dat in Nederland geen sprake is van een luchtbel in de huizenprijzen. Al met al is de kans dat de jaren '80 zich nu zullen herhalen daarmee niet groot.

II. Maatregelen

Het kabinet benadrukt de eigen verantwoordelijkheden van de verschillende partijen op de woningmarkt, maar is bereid hen daarbij wel te ondersteunen. Het kabinet ziet het niet als haar taak om alle marktrisico's voor investeerders af te dekken, maar wel om de woningmarkt in beweging te houden. Mogelijke maatregelen dienen proportioneel te zijn ten opzichte van de ernst van de situatie, snel effect kunnen sorteren en aangrijpen op de problematiek. Daarbij moet het sturingsvermogen van de nationale overheid niet worden overschat.

Derhalve wil kabinet op het terrein van de woningmarkt de volgende maatregelen treffen:

- tijdelijke verruiming van de borgingsgrens in het WSW en
- verbetering van de woonlastenfaciliteit in het NHG om huishoudens met betalingsproblemen te helpen.

a. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw borgt leningen van corporaties voor investeringen in de sociale woningbouw. De maximale stichtingskostengrens, één van de parameters voor sociale woningbouw, is in het jaar 2002 vastgesteld op € 200 000 en is sindsdien niet aangepast.

Tijdelijke ophoging borgingsgrens WSW

Er zijn bouwprojecten die als gevolg van die als gevolg van de economische neergang worden stopgezet. Om de bouwproductie zoveel mogelijk te continueren, is het van belang dat zowel commerciële verhuurders als woningcorporaties, projecten van marktpartijen kunnen overnemen die hun koopwoningen niet verkocht krijgen. Deze woningen kunnen vervolgens als huurwoning worden aangeboden en later alsnog worden verkocht. Zo wordt de huidige volumeconjunctuur gedempt. Dit ondersteunt de korte termijn verschuiving van koop- naar huurwoningen en de langer termijn behoefte aan koopwoningen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Een verhoging van de WSW-borgingsgrens maakt het voor corporaties mogelijk om delen van projecten (en daarmee de risico's van deze projecten) van commerciële partijen met een geborgde lening over te nemen en deze (tijdelijk) te verhuren.

Daarom stelt het kabinet voor om een tijdelijke verhoging (voor een nog nader te bepalen periode) van de borgingsgrens mogelijk te maken tot een nog nader te bepalen niveau. Deze extra ophoging is bedoeld als ultimatum remedium om bepaalde projecten vlot te trekken, niet om alle risico's bij commerciële marktpartijen weg te nemen. Verlening van een uitgebreide borgingssteun zal onder *strikte voorwaarden* gebeuren. Per project zal in ieder geval moeten worden aangetoond dat woningen niet verkoopbaar zijn, dat marktpartijen niet bereid zijn «in te stappen» en dat een corporatie zonder WSW-borging alleen tegen substantieel slechtere voorwaarden financiering kan krijgen om het project van de ontwikkelaar of bouwer over te nemen. De specifieke projectvoorstellen zullen door de betrokken gemeente(n), het CFV en het rijk, getoetst worden aan de algemene voorwaarden. De overheidsrisico's zijn beperkt omdat bij corporaties bij eventuele financiële problemen eerst gesaneerd worden door het CFV. Vervolgens worden het buffervermogen en de obligo's van deelnemende woningcorporatie aangesproken, voordat een aanspraak op de achtervang (rijk en betrokken gemeente) wordt gedaan. Het kabinet is over deze verruiming in overleg met de VNG, mede-achtervanger bij het WSW. Ook zal deze maatregel worden meegenomen in een brief aan de EU, waarin ook in breder kader op de staatssteun-discussie zal worden ingegaan.

b. Nationale Hypotheekgarantie

Diverse partijen hebben voorgesteld om het instrument van de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) aan te passen, te weten de hoogte van de verwervingskostengrens van de NHG en de Woonlastenfaciliteit. Over de hoogte van de NHG-grens is een motie in de Kamer (motie Van der Burg, 4 december 2008, TK, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 XVIII, nr. 22) aangenomen, waarin wordt voorgesteld om de grens tijdelijk te verhogen naar € 350 000. Deze brief is tevens een reactie op een vraag van de algemene commissie WWI over het pleidooi van de Rabobank om het bereik van de NHG te verhogen.

Woonlastenfaciliteit NHG

Eigenaarbewoners met een door de NHG geborgde hypotheek die buiten hun schuld in betalingsproblemen komen, kunnen een beroep doen op de Woonlastenfaciliteit (WLF). Hierbij wordt tijdelijk (een deel van de) rente- en aflossingsverplichting overgenomen. In de praktijk blijkt de uitvoering, die thans belegd is bij de leningverstreckende banken, niet goed te werken. Voor banken staat de kredietopbrengst in geen verhouding tot de administratieve lasten. Als gevolg hiervan maken slechts enkele woonconsumenten van de WLF gebruik. Dit leidt tot meer gedwongen verkopen met lage veilingopbrengsten. De WLF beperkt tevens het risico van de NHG-verstrecking en daarmee voor WEW en achtervangers. Het belang van een goed functionerende WLF is groot in deze economisch moeilijke tijden. Daarom wil ik, in overleg met het WEW, de Woonlastenfaciliteit een nieuwe structuur geven. In de gesprekken met het WEW zal ik ook bezien of er andere verbeteringen in de werking van de NHG zijn aan te brengen.

Tijdelijke verhoging NHG-grens

Het kabinet heeft 4 argumenten om de verwervingsgrens NHG niet te verhogen:

1. Doelgroep

Het rijksinstrument richt zich op ondersteuning van lagere inkomensgroepen bij het verwerven van een eigen woning. De NHG dient voor deze groepen als een solide vangnet. Voor hogere inkomens is de eigen verantwoordelijkheid het uitgangspunt. Het kabinet kiest niet voor brede vraagstimulering in de koopsector.

2. Effectiviteit

Een verhoging van de NHG-grens van € 265 000 naar € 350 000 zou leiden tot meer woningen onder de reikwijdte van de NHG. Deze verbreding leidt op zich zelf beschouwd niet tot een effectieve impuls in de woningverkoop. Toegang tot een hypotheek in het uitbreidingssegment, is niet een achterliggende oorzaak voor de terughoudendheid van woonconsumenten. Veeleer wachten zij de ontwikkelingen van hun inkomenspositie en de huizenprijs af.

3. Kosten

Een tijdelijke verhoging van de NHG-grens zou gepaard gaan met hogere kosten en grotere risico's. Het primaire risico hiervoor ligt bij het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW), maar de achtervangrisico's liggen bij Rijk en gemeenten. De ophoging van de kostengrens leidt ertoe dat het potentiële bereik voor nieuwbouw zou stijgen van 37% naar 68% en van bestaande bouw van 58% naar 78%. Binnen het huidige bereik maakt ongeveer 55% daadwerkelijk gebruik van het instrument. Voor een tijdelijke verhoging en daarmee een hoger geborgd vermogen bestaat geen reservering op de WWI-begroting. De verhoging zou ook consequenties hebben voor de risicopremie die de consument betaalt en de risicopositie van banken.

4. Discussie verdeling risico's achtervang

Wat betreft de structurele verdeling van de risico's bij de achtervang bij de NHG tussen overheden, geldverstrekkers en deelnemers heeft de VNG aangegeven uit de achtervang te willen stappen. Op basis van het rapport Van Rijn zal het kabinet met betrokken partijen de discussie hierover voeren. De stellingname van de medeachtervanger op dit dossier maakt een verhoging van de kostengrens thans erg moeilijk.

Aanspraak achtervang WEW

In het spoeddebat van december over NHG heb ik toegezegd de Kamer te informeren over de achtergrond van het bedrag van € 1 miljard dat door de VNG in de media is genoemd.

Jaarlijks worden berekeningen gemaakt voor de beoordeling van de financiële positie van het garantiefonds en de vaststelling van de premiehoogte voor het volgende jaar. Dit gebeurt door een onafhankelijk actuair bureau in opdracht van het WEW. Zij maakt daarvoor gebruik van een scenario-analysemodel. Op basis van de modeluitkomsten wordt de premiehoogte bepaald. De raming is opgebouwd uit 1 000 scenario's. Bij een zeer gunstig scenario is er een positief garantievermogen van € 1,5 miljard. Bij een zeer slecht scenario kan er een aanspraak op de achtervang komen van circa € 1 miljard in de vorm van renteloze leningen. Mede gelet op CPB-analyses is de kans klein dat een dergelijk scenario zich zal voordoen. Uit de scenarioberekeningen blijkt dat, naar verwachting, het garantievermogen van het WEW, met de huidige premie van 0,45%, stijgt van € 450 mln. ultimo 2008 naar € 690 mln. ultimo 2013.

De essentie van de garantieverlening is de borgstelling bij een kleine kans op een groot effect. Om extreme scenario's met premiezetting af te dekken is een premie benodigd van vier tot zes keer de huidige. Hiermee zal het, door alle partijen van belang gevonden, instrument NHG worden gemarginaliseerd. Daarnaast wordt een grote buffer gevormd van «dood geld»

bij het WEW. De borgstelling van het Rijk en gemeenten maakt dat het instrument beschikbaar is voor een breed publiek tegen acceptabele kosten.

Tot slot

Het kabinet wil op kort termijn overleg voeren met gemeenten over de knelpunten die gemeenten ervaren bij de uitvoering van bouw- en herstructureringsprojecten. Om deze knelpunten op te lossen worden door gemeenten al veel initiatieven ontplooid. Zo zijn er gemeenten die overwegen grondkosten te verlagen om financieringsproblemen bij projecten te voorkomen. Andere gemeenten zetten financiële middelen in om bijvoorbeeld garant te staan bij MGE-projecten of via een «revolving fund» te participeren in projecten. Het nemen van de juiste maatregelen om projecten toch door te laten gaan, vergt lokaal maatwerk.

Het kabinet zal de ontwikkelingen op de woningmarkt nauwlettend blijven volgen en uiteraard de Kamer hier in breder verband, indien nodig, nader over informeren.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan