

Vergaderjaar 2023–2024

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 1154

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2024

Tijdens het debat op 5 juli 2023 en tijdens de behandeling van de begroting van BZK op 17 oktober 2023 sprak ik met u over de onzekerheid voor vastgoedontwikkelaars, bouwers en vastgoedbeleggers in de markt waardoor woningbouwprojecten vertraging oplopen en worden uitgesteld. Marktpartijen hebben tijd nodig om zich aan te passen aan de veranderde economische omstandigheden. Tegelijkertijd kunnen wij ons door het nijpende woningtekort geen vertraging in de woningbouw veroorloven. Te veel mensen ondervinden de negatieve gevolgen van de krapte op de woningmarkt.

In dat kader heb ik een onderzoek laten uitvoeren uit laten voeren door Capital Value naar een mogelijke doorbouwgarantie (in deze brief verder: opkoopfonds) en alternatieve stimuleringsmogelijkheden voor de bouw waaronder een doorbouwfaciliteit. Het onderzochte opkoopfonds is gebaseerd op de doorbouwgarantie zoals deze door onderzoeksbureau Brink¹ in 2020 is verkend. U heeft met het amendement van de leden Grinwis en Nijboer € 175 miljoen gereserveerd voor 2025 voor het opzetten van een doorbouwgarantie.² Hierbij deel ik met u het rapport van Capital Value. In deze brief ga ik in op de bevindingen van Capital Value, mijn conclusies naar aanleiding van dit onderzoek en de vervolgstappen die ik tot de zomer zal zetten.

Capital Value draagt naast een opkoopfonds en een doorbouwfaciliteit enkele beleidsopties aan die specifiek de bouw van (midden-)huurwoningen bevorderen: twee varianten van een middenhuurfonds en aanvullende middelen voor de startbouwimpuls. Die blijven in deze brief buiten beschouwing. Later dit kwartaal zal ik uw Kamer informeren over mijn inventarisatie van de stimuleringsmogelijkheden voor de bouw van

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2020–2021, 32 847, nr. 694

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 VII, nr. 14

middenhuurwoningen. Ik zal dan ook ingaan op de rol die woningcorporaties en institutionele beleggers daarbij kunnen spelen.

Hiernaast is u een tussenrapportage van het IBO Woningbouw en Grond toegezegd waarin de mogelijkheden van een doorbouwgarantie zouden worden meegenomen. Het IBO Woningbouw en Grond volgt zijn eigen traject en u kunt binnenkort de tussenrapportage verwachten.

Samenvatting

Ontwikkelaars ondervinden bij economische tegenwind meer moeite om bij projecten 70% voorverkoop te halen vóór de start van de bouw. Dat is een knelpunt. Veel kredietverstrekkers van de al verkochte woningen stellen als voorwaarde voor startbouw dat er een afbouwverzekering is afgesloten. Maar voor afbouwverzekeraars is minimaal 70% voorverkoop belangrijk ter beperking van de risico's. Kortom: als het voorverkooppercentage van 70% niet wordt gehaald, kan de bouw van een project in de meeste gevallen niet starten. Om in dergelijke gevallen toch tot startbouw over te kunnen gaan, en dus door te blijven bouwen, is eerder door Brink de doorbouwgarantie (een opkoopfonds) als instrument verkend.

Uit het onderzoek van Capital Value komt naar voren dat er verscheidene zwaarwegende nadelen kleven aan een dergelijk opkoopfonds. Het is risicovol en beperkt effectief. Capital Value heeft daarop een alternatief aangedragen: een doorbouwfaciliteit. Een doorbouwfaciliteit richt zich op hetzelfde knelpunt als het opkoopfonds en sluit aan op de intentie achter het amendement. Om invulling te geven aan het amendement van de leden Nijboer en Grinwis, ga ik de doorbouwfaciliteit nader uitwerken. Ik licht de afweging voor deze keuze, de essentie van dit instrument en de elementen van nadere uitwerking nader toe in deze brief. Ik rond de uitwerking voor de zomer af.

Opkoopfonds en doorbouwfaciliteit vergeleken

Een opkoopfonds geeft bij terugval van de voorverkoop de garantie richting ontwikkelaars om (een deel van) de niet-verkochte woningen bij oplevering op te kopen. Met een dergelijke garantie kan eerder met de bouw worden gestart. De uitwerking van het opkoopfonds is een concretisering van de contouren van een doorbouwgarantie die het adviesbureau Brink had opgesteld in opdracht van mijn ambtsvoorganger.³ Mede omdat de marktomstandigheden toen wezenlijk anders waren, was een actualisatie van en nader onderzoek naar deze beleids-optie noodzakelijk.

Een doorbouwfaciliteit, een door de overheid ondersteunde entiteit die financieringen gaat verstrekken, biedt ontwikkelaars een hypothecaire lening tegen marktconforme rente waarmee zij de bouwkosten van (een deel van de) nog niet verkochte woningen kunnen financieren. Het financiële risico voor de Rijksoverheid is bij de doorbouwfaciliteit aanzienlijk kleiner dan bij het opkoopfonds. De faciliteit geeft immers geen garantie af om woningen op te kopen, maar verstrekt een lening aan ontwikkelaars. Als zekerheid voor de faciliteit is het idee een recht van hypotheek te vestigen op de niet-verkochte woningen of appartementsrechten. De looptijd van de lening wordt gekoppeld aan het moment van start bouw en de opleverdatum van de woningen. De looptijd van de lening is daarmee relatief kort. Om de slagkracht van een doorbouwfaciliteit te vergroten is het nodig om vreemd vermogen aan te trekken bij commerciële kredietverstrekkers.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2020–2021, 32 847, nr. 694

Bevindingen Capital Value

Opkoopfonds

Capital Value schrijft dat een opkoopfonds, zoals dat in 2020 was uitgewerkt, in de huidige marktsituatie niet haalbaar is. In de analyse van Capital Value komen namelijk verschillende zwaarwegende nadelen van een opkoopfonds naar voren:

- Het opkoopfonds zal over een aanzienlijk fondsvermogen moeten beschikken om woningen op te kunnen kopen. Capital Value stelt dat veel financiers terughoudend zullen zijn om vreemd vermogen te verschaffen aan een fonds dat woningen opkoopt waarvoor de interesse vanuit particulieren en beleggers onzeker is. Dit betekent dat het gehele fondsvermogen door de overheid verschaft zal moeten worden, waardoor de vereiste Rijksbijdrage hoog is. De door Capital Value geraamde benodigde reservering door de Rijksoverheid bedraagt tussen de € 1,155 en € 1,340 miljard.
- Met € 175 miljoen en zonder externe financiering zal de impact van het opkoopfonds beperkt zijn. Met dit bedrag kunnen naar verwachting maximaal voor circa 350 woningen tegelijk een garantie worden afgegeven, leidend tot een bouwproductie van circa 1.730 woningen. Een opkoopfonds met een dusdanig beperkt bereik steunt de woningbouw in veel mindere mate dan andere door Capital Value verkende oplossingsrichtingen.
- Wanneer de Rijksoverheid het gehele fondsvermogen van het opkoopfonds verschaft, komen de financiële risico's bij de exploitatie van de door het fonds opgekochte woningen en de uiteindelijke verkoop van deze woningen ook geheel voor rekening van de Rijksoverheid.
- Bouwers en ontwikkelaars worden minder gemotiveerd om plannen aan te passen op de veranderende omstandigheden omdat de afzet woningen waar minder vraag naar is en daardoor minder snel verkopen door de overheid wordt gegarandeerd. Het fonds zal naar verwachting veel woningen opkopen in het duurere marktsegment, aangezien uit een marktanalyse van Capital Value blijkt dat de vraagterugval in dit segment het meest nadrukkelijk is.
- Een opkoopfonds is niet eenvoudig te beheren omdat verspreid bezit wordt aangekocht in heel Nederland, met een beperkt aantal woningen per project.

Doorbouwfaciliteit

In het rapport draagt Capital Value een doorbouwfaciliteit aan als een mogelijk alternatief voor het opkoopfonds. Een faciliteit verschaft in plaats van een afnamegarantie een lening voor projecten waar het voorverkooppercentage van 70% nog niet is bereikt en er moeilijkheden zijn voor het financieren van de bouwkosten. Capital Value constateert dat financiers meestal niet bereid zijn hiervoor projectfinanciering te verstrekken aan ontwikkelaars. Het eigen vermogen van ontwikkelaars is bovendien doorgaans niet toereikend om meerdere bouwprojecten zelf te financieren. Als gevolg van het ontbreken van financiering van de bouwkosten, kan de bouw van een project vervolgens niet starten. De verstrekte financiering van de doorbouwfaciliteit wordt terugbetaald naarmate de woningen gedurende de bouwfase worden verkocht. De faciliteit heeft hierdoor een revolverend karakter.

Capital Value verwacht dat een doorbouwfaciliteit de woningbouwproductie effectiever steunt en aan hetzelfde doel bijdraagt met een grotere effectiviteit. Uit nadere berekening blijkt dat bij een deelname van 25% van het Rijk (ter grootte van € 175 miljoen), de slagkracht van de faciliteit

op € 700 miljoen komt, waarmee circa 4.600 woningen tot bouwproductie kunnen komen, afhankelijk van de precieze uitwerking en de interesse vanuit de markt.

Verdere uitwerking doorbouwfaciliteit

Op basis van het onderzoek van Capital Value concludeer ik dat het opkoopfonds te risicovol is en dat de gereserveerde € 175 miljoen onvoldoende is om de woningbouwproductie effectief te steunen. Daarom werk ik voor de zomer een doorbouwfaciliteit uit met oog op besluitvorming over implementatie.

Om te zorgen dat de uitwerking van de doorbouwfaciliteit voldoende aansluit op de behoefte van ontwikkelaars, werk ik de doorbouwfaciliteit in gesprek met hen uit. Onder andere over de behoefte gezien de kapitaalcracht, het type projecten en woningen en de vormgeving van de voorwaarden van de doorbouwfaciliteit. Vastgesteld moet worden welk deel van bouwkosten van de woningen of het project maximaal wordt gefinancierd, hoe de zekerheidsstelling wordt vormgegeven. Ook moet het protocol bij niet nakomen van betalingsverplichtingen worden vormgegeven en worden bepaald wat er gebeurt met de lening als woningen niet in of na de bouwfase worden verkocht en de ontwikkelaar de lening niet kan aflossen. Daarnaast moet de governance van de entiteit worden bepaald. Ik kijk naar de vormgeving van al bestaande instrumenten waarbij de overheid een lening aan marktpartijen faciliteert.

Nadere uitwerking van de voorwaarden is nodig om te bepalen in hoeverre een doorbouwfaciliteit in voldoende mate aansluit op het acceptatiebeleid van de afbouwverzekeraars en de risicobereidheid van kredietverstrekkers. Uit gesprekken met kredietverstrekkers zal blijken in hoeverre en onder welke voorwaarden zij bereid zijn vreemd vermogen te verschaffen aan een doorbouwfaciliteit. Ten slotte zal ik nadere verkenning moeten doen naar onder andere staatssteun- en mogelijke aanbestedingsaspecten.

Uit de uitwerking blijkt of aan de voorwaarden kan worden voldaan en er dus voldoende basis is om tot implementatie over te gaan. Ik informeer u voor de zomer.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge