

Notitie

Wat te doen aan dalende grondopbrengsten gemeenten? Analyse en oplossingsrichtingen voor lopende grondexploitaties

Inhoudsopgave

1. Woningmarkt: bestaande bouw	3
2. Woningmarkt: nieuwbouw.....	4
3. Crisis schaadt markt en overheid.....	6
4. Grondexploitaties.....	7
5. Gemeentebegrotingen onder zware druk.....	8
6. Rijksmaatregelen woningbouw	10
7. Conclusie: garantieconstructies, een goed idee?	12

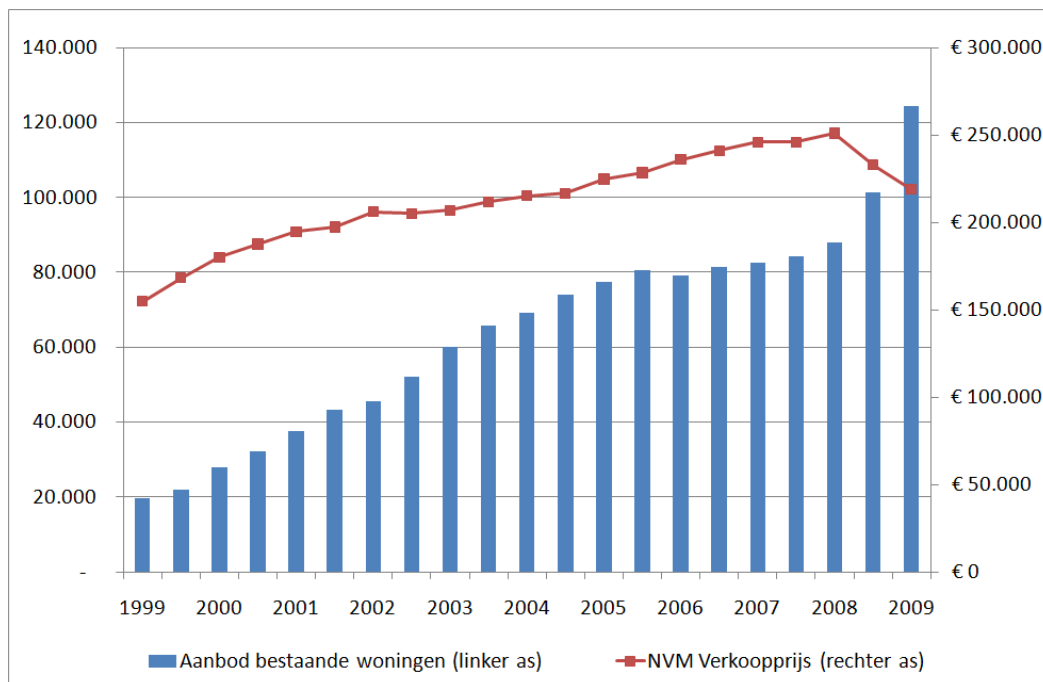
1. Woningmarkt: bestaande bouw

De markt voor bestaande koopwoningen is geraakt door de economische crisis. Consumenten zijn onzeker en het vertrouwen in de economie is gedaald. De koop en verkoop van woningen wordt uitgesteld. Daarbij houden banken zich door de financiële crisis soms meer dan strikt aan de financieringsvoorwaarden. Het drukt de kooplust van verhuizers verder. Het aantal verhuistransacties ligt na drie kwartalen in 2009 dan ook 40% lager vergeleken met dezelfde periode in 2008. Herstel wordt over het algemeen niet eerder dan eind 2010 verwacht.

CBS/Kadaster, Rabobank, ABF Research en NVM constateren dat de prijsindices momenteel 5 tot 10% lager liggen dan voor de crisis. Dit is een zuivere prijsontwikkeling, het NVM publiceert meestal ook de zogenaamde mediane prijzen (de 'middelste' prijs in de transactiedatabase) en deze zijn intussen zelfs al met 15% gedaald, doordat met name transacties in het duurdere segment zijn weggevallen (figuur 1).

De geregistreerde prijsdaling onderschat waarschijnlijk nog de werkelijke prijsdaling. In een neergaande markt zoeken consumenten de krenten uit de pap. De vraag concentreert zich in regio's waar de kopers voor de marktomslag net niet hebben kunnen instappen. Gewilde locaties hebben maar een kleine prijsdaling nodig om nieuwe kopers te trekken. De verwachting is dat in relatief ruime marktsegmenten als uitleglocaties en krimpregio's de prijsdaling dan ook hoger gaat uitvallen.

Figuur 1 Bestaande woningmarkt



Bron: NVM

Het aanbod van bestaande woningen is door de teruggevallen vraag ook aan het toenemen. Het NVM registreert dat haar leden in het derde kwartaal 127.500 woningen in aanbod hebben (NVM dekt ongeveer tweederde van de markt). Het aanbod is hiermee met 50% toegenomen

vergeleken met een jaar eerder. De markt is ruim. Elke koper kan kiezen uit 16 woningen. Ter illustratie, in 1999 waren er voor elke vrager slechts 2 woningen beschikbaar (figuur 1).

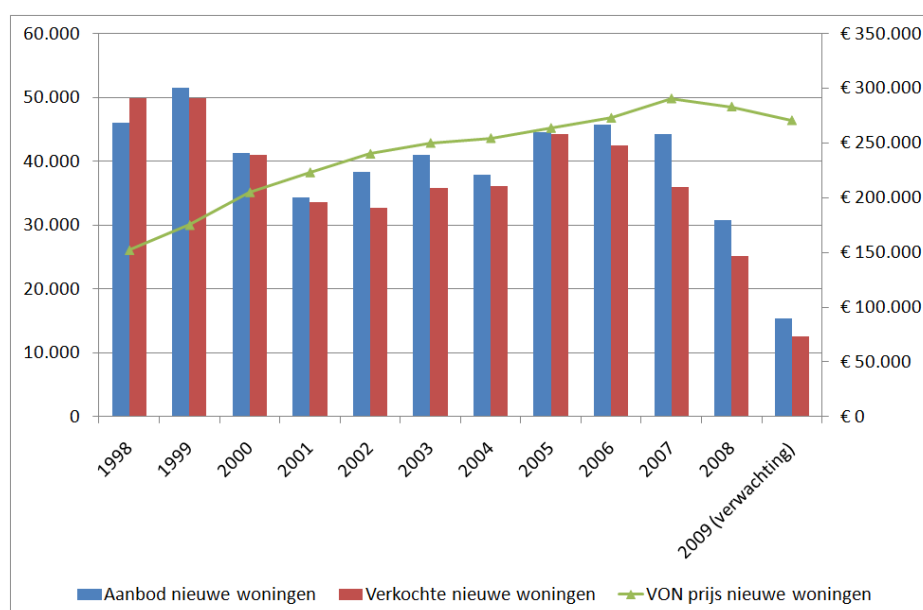
Ten opzichte van 10 jaar geleden is het aanbod verzesvoudigd. Een belangrijke oorzaak is de crisis, de consument verkoopt eerst voor te kopen. En dat niet, zoals voor de crisis, eerst gekocht werd en dan verkocht. Het vertrouwen om de eigen woning makkelijk te verkopen is gedaald en heeft een zichzelf versterkend effect. Opmerkelijk is dat de crisis weliswaar duidelijk zichtbaar is in de aanbodcijfers maar dat ook duidelijk wordt dat het aanbod eigenlijk na 1999 al gestaag aan het toenemen is, al ruim voor de kredietcrisis.

Feit is in elk geval dat met name de doorstroming momenteel stopt. Het duurdere segment, dat het vooral van doorstromers moet hebben, wordt dan ook het hardst geraakt. De discrepantie tussen vraag en aanbod uit zich in de huizenprijzen. Volgens de NVM ligt de gemiddelde transactieprijs momenteel rond 229.000 euro en bedraagt de gemiddelde vraagprijs 307.000 euro.

2. Woningmarkt: nieuwbouw

In de nieuwbouwmarkt is de crisis nog duidelijker zichtbaar. Volgens gegevens van onderzoeksinstituut OTB (Monitor Nieuwe Woningen) is het aantal verkochte huizen dit jaar tot dusver 60% lager dan in dezelfde periode over 2008 (figuur 2). Het aantal huizenverkopen per maand ligt in 2009 tussen 1.000 en 1.500 terwijl het gemiddelde van de voorgaande jaren op tussen 4.000 en 5.000 woningen ligt. Zet die trend door, zal het aantal verkochte nieuwe woningen dit jaar niet hoger uitkomen dan 12.500. De daling volgt op eerdere afnamen van het aantal verkopen van 15% in 2007 respectievelijk 30% 2008. Het aantal aangemelde nieuwe projecten volgt de afname van het aantal transacties en zakt tot een magere 15.000 nieuwe woningen over heel 2009 (figuur 2).

Figuur 2 Nieuwbouwmarkt koopwoningen



Bron: Monitor Nieuwe Woningen (OTB)

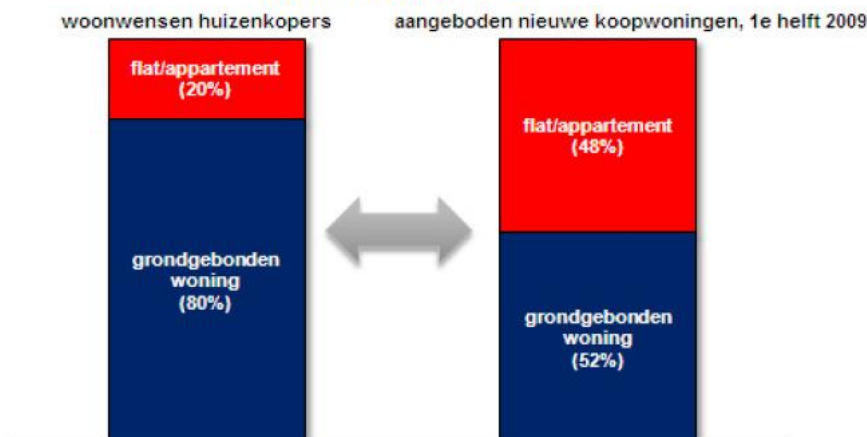
De bouwstatistieken van het CBS bevestigen de crisis in de nieuwbouwsector. Het aantal afgegeven bouwvergunningen daalt snel, doorlooptijden lopen op en de productiepijplijn neemt toe.

Net als in de markt voor bestaande koopwoningen sluiten vraag en aanbod ook in de nieuwbouwmarkt niet op elkaar aan. Volgens OTB ligt de prijs van de verkochte nieuwbouwwoningen gemiddeld op ongeveer 250.000 euro terwijl de gemiddelde vraagprijs rond 300.000 euro ligt. Het is echter niet alleen de prijs waar vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten. NVB/OTB constateren dat er ook tussen woonwensen en aangeboden woningen een duidelijk verschil zit. Waar consumenten met name een grondgebonden woning prefereren zijn er steeds meer appartementen gebouwd en waar het merendeel van de consumenten buiten de grote stad wil wonen is het aanbod steeds meer geconcentreerd in de grootstedelijke milieus (figuur 3).

Figuur 3 Mismatch nieuwbouw vraag en aanbod

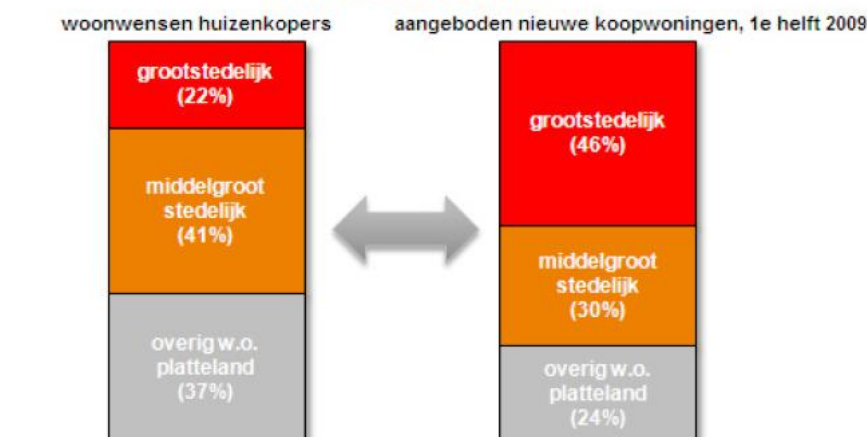
Mismatch 1 (verschil tussen woonwensen en aangeboden nieuwbouw)

NAAR WONINGTYPE



Mismatch 2 (verschil tussen woonwensen en aangeboden nieuwbouw)

NAAR WOONLOCATIE



Bron: OTB, NVB Thermometer Koopwoningen najaar 2009

3. Crisis schaadt markt en overheid

De maatschappelijke en economische schade als gevolg van de crisis is groot. De weggevalen vraag zorgt voor een dalende productie. Ontwikkelaars zien hun nieuwbouwomzet in 2009 met gemiddeld 60% zeer hard afnemen. De verwachting is dat als gevolg van de crisis de totale afname van de bouwproductie zo'n 10 miljard euro zal bedragen en 20% van de bouwbedrijven zullen verdwijnen. Alleen de bouwnijverheid gaat volgens een voorlopige schatting van het EIB al 50.000 banen kwijtraken. Wordt de indirecte werkgelegenheid (ontwikkelaars, architecten, ingenieurs, makelaars, etc.) daarbij opgeteld gaat het werkgelegenheidsverlies mogelijk naar tot 100.000 banen (NVB).

Worden deze arbeidsmarktramingen gerelateerd aan alleen de nieuwbouwproductie verwachten EIB en NVB een terugval in de nieuwbouwproductie van ruim 30.000 woningen (op een totaal van 82.000 woningen in 2008). Een gerealiseerde nieuwbouwwoning levert namelijk een werkgelegenheid op van 1 a 2 werknemers binnen de sector bouwnijverheid. En nog eens bijna een werknemer buiten de sector. Het verlies van 50.000 arbeidsplaatsen is fors, het betekent een werkgelegenheidsverlies van 12% ten opzichte van de totale werkgelegenheid in de bouw. Een dergelijke exit van bouwvakkers levert meer schade op dan alleen de directe productie. Het is namelijk de vraag of de expertise die hiermee de sector verlaat niet voorgoed verloren gaat.

De stagnerende bouwsector heeft grote gevolgen voor de financiële positie van de rijksoverheid. Tegenvallende inkomsten uit BTW, vennootschapsbelasting, overdrachtsbelasting (stagnerende doorstroming) en inkomstenbelasting aan de ene kant en oplopende uitkeringen aan de andere kant maken de kosten per minder verkochte woning bijna 210.000 euro (zie tabel 1). Bij een afname van de nieuwbouwproductie met 30.000 woningen bedragen de kosten 6,25 miljard euro op de begroting *per jaar dat de productie beneden peil blijft* (hoewel de werkgelegenheidseffecten langzaam afzwakken). En dat betreft alleen de nieuwbouwmakelaar. De kostenpost loopt verder op door lagere inkomsten uit overdrachtsbelasting en huurwaardeforfait en door schade aan gerelateerde sectoren zoals makelaars, notarissen, banken en hypotheekadviseurs.

Tabel 1 Kosten per niet verkochte nieuwbouwwoning	
• Gemiddelde prijs nieuwbouwwoning VON	250.000 euro
• BTW nieuwbouwwoning 19%	39.916 euro
• Vennootschapsbelasting 25% over de winst van ontwikkelaars en bouwbedrijven (uitgangspunt 5% op een nieuwbouwwoning)	2.626 euro
• Loonsom binnen de bouwkosten bedraagt ongeveer 45% van de aanneemsom (gemiddeld +/- 145.000 euro voor een koopwoning); loonbelasting hierover gemiddeld geraamd op 35%	22.838 euro
• Gederfde overdrachtsbelasting door stagnatie doorstroming (veronderstelling 80% van de nieuwbouwbewoners stroomt door, gemiddelde prijs 215.000 euro)	10.320 euro
Totaal direct gederfde inkomsten	-/- 75.000 euro
Kosten werkgelegenheid	
• Werkloosheidsuitkering 1,5 arbeidsjaar (uitgaande van een jaar werkloosheid = +/- 18.000 euro per persoon)	-/- 27.000 euro
• Kosten re-integratie (gemiddeld 70.000 euro per jaar per werkzoekende in 2008)	-/- 105.000 euro
Totaal schadepost per niet gebouwde nieuwbouwwoning	-/- 207.000 euro

Bron: CBS, Bouwend Nederland, EIB

Behalve economische schade zorgt de crisis in de woningmarkt ook voor (indirecte) maatschappelijke schade. De moeizame binnenstedelijke herstructurering komt tot stilstand. De hoge kosten die daarmee gepaard gaan worden onvoldoende gecompenseerd door de tegenvallende opbrengsten. Braakliggende terreinen doen het imago dat men wil uitstralen geen goed. En de latente woningtekorten blijven, waardoor na de crisis de schaarste in de markt mogelijk (plaatselijk) weer snel voelbaar zal worden.

4. Grondexploitaties

De schade beperkt zich niet tot de sector en tegenvallers voor het Rijk. Gemeenten merken het ook. Middels de grondexploitaties betekent een stagnatie in de woningmarkt dat de gemeenten aan de ene kant grondinkomsten gaan mislopen terwijl aan de andere kant de kosten vaak doorlopen of zelfs al gemaakt zijn. De grondexploitaties bevatten een diversiteit aan kostenposten:

- Verwerving
- Sloop
- Breek- en opruimwerkzaamheden
- Saneringskosten
- Bouwrijp maken
- Woonrijp maken
- Bijzondere kosten
- Bijkomende kosten
- Overige investeringen in groen en voorzieningen
- Plankosten

De opbrengsten binnen de grondexploitatie bestaan grotendeels uit de prijs die voor de grond binnen het project wordt berekend. Volgens NVB/OTB bepalen de grondkosten ongeveer 33% van de verkoopprijs van een (duurdere) nieuwbouwwoning. Naarmate de huizen duurder zijn is de grondquote hoger, en voor appartementen is de quote weer wat lager dan voor eengezinswoningen.

Met de grondquote kan een raming worden gegeven van de jaarlijkse grondinkomsten van gemeenten. De jaarlijkse productie van koopwoningen bedraagt volgens het CBS gemiddeld zo'n 50.000 per jaar. De gemiddelde verkoopprijs van een nieuwbouwwoning bedraagt 250.000 euro. De ontwikkelomzet is dan te ramen op 12,5 miljard euro per jaar. Het aandeel dat hiervan naar de grondexploitatie vloeit wordt bepaald door de grondquote. Uitgaande van een gemiddelde grondquote van 33% vloeit 4,125 miljard euro naar de grondexploitatie.

Het aantal nieuw te starten projecten is intussen met ongeveer 50% afgenomen blijkt uit de Monitor Nieuwe Woningen van het OTB. De grondinkomsten nemen in principe met dezelfde snelheid af. Maar niet alleen het aantal grondtransacties neemt af, de grondprijs op zich staat ook onder druk. Weliswaar wordt de in totaal verwachte huizenprijsdaling van 10% binnen woningbouwprojecten deels opgevangen door de ook al dalende bouwpreizen. Maar wanneer zowel bouwpreizen als huizenpreizen met 10% dalen, neemt ook de grondprijs af met 10%. Een raming van deze gedeerde grondinkomsten komt in totaal op ongeveer 2,25 miljard euro (per 'crisisjaar'). In tegenstelling tot de gedeerde inkomsten van het Rijk is de kostenpost voor de gemeente deels wel tijdelijk. De grondposities blijven immers, en worden in de toekomst mogelijk alsnog verkocht.

Overigens wordt niet alleen de gemeente getroffen. De noodzakelijke bezuinigingen op de grondexploitatie raken ook de betrokken uitvoerende bedrijven. Met name de bouwnijverheid wordt (verder) getroffen. Een groot deel van de kosten binnen de grondexploitatie worden namelijk gemaakt voor de benodigde infra voorzieningen, waarin wordt voorzien vanuit de gww bouwsector.

5. Gemeentebegrotingen onder zware druk

De gedeerde grondinkomsten uit de woningnieuwbouwprojecten zetten de gemeentebegroting onder zware druk. Een analyse van de Gemeenterekeningen gepubliceerd door het CBS laat zien in welke mate de gemeente baten en lasten samenhangen met de ontwikkeling in de bouwsector (tabel 2). Kosten en baten van grondexploitatie, bouwvergunningen en OZB belastingen hebben een grote invloed op de gemeentelijke begroting. In 2007 bepalen de baten hieruit meer dan 20% van de totale gemeentelijke baten. Per saldo bedraagt het inkomen van gemeenten uit deze posten ruim 2,5 miljard euro. Deze inkomsten staan echter, zoals aangegeven, onder druk.

Het overzicht is op basis van de huidige marktontwikkeling te actualiseren naar 2009. De grondinkomsten zijn verondersteld te halveren van 8 miljard naar 4 miljard euro. De afname komt niet alleen uit de teruglopende grondinkomsten uit de woningbouw (zie vorige paragraaf, waar is berekend dat deze van ruim 4 miljard naar onder 2 miljard euro dalen) maar ook door

teruglopende grondinkomsten uit de commerciële vastgoedmarkt. De halvering van de grondinkomsten lijkt nog conservatief ingeschat, de klappen in de ontwikkeling van het commercieel vastgoed zijn zo mogelijk nog groter dan voor de woningbouw. Hiertegenover zal een afname staan van de lasten uit grondexploitaties. Echter veel gemeenten hebben te maken met doorlopende projecten en houden daarnaast zoveel mogelijk de bouwambities uit de meerjarenplanningen op peil. De afname wordt daarom eerst niet evenredig verwacht aan de afname van de inkomsten.

Tabel 2 Gemeenterekeringen 2007	
• Baten grondexploitatie	8.031 miljoen euro
• Lasten grondexploitatie	-/- 7.434 miljoen euro
Saldo grondexploitatie (alle vastgoedcategorieën)	597 miljoen euro
Overige saldi	
• Bouwvergunningen (leges e.d.)	526 miljoen euro
• OZB inkomsten (gebruikers en eigenaren)	2.570 miljoen euro
• Saldo overig RO, stadsvernieuwing, volkshuisvesting	-/- 1.159 miljoen euro
Saldo gemeentebegroting	2.534 miljoen euro
Gemeenterekeringen 2009 (raming)	
• Baten grondexploitatie	4.000 miljoen euro
• Lasten grondexploitatie	-/- 6.000 miljoen euro
Saldo grondexploitatie	-/- 2.000 miljoen euro
Overige saldi	
• Bouwvergunningen (-15% obv onderzoek FD)	450 miljoen euro
• OZB inkomsten (-10% WOZ/huizenprijsdaling)	2.300 miljoen euro
• Saldo overig RO, stadsvernieuwing, volkshuisvesting (oplopende lasten, teruglopende baten)	-/- 1.500 miljoen euro
Saldo gemeentebegroting 2009	-/- 750 miljoen euro

Bron: CBS, Fakton

Uit een onderzoek van het Financieel Dagblad blijkt dat de inkomsten uit bouwleges met 15% dalen dit jaar. Het lijkt een voorzichtige raming maar geeft een inkomstendering van 75 miljoen euro. Ook de inkomsten uit OZB komen onder druk terwijl de uitgaven aan Ruimtelijke Ordening, wijkvernieuwing en volkshuisvesting naar verwachting gaan oplopen door teruglopende inkomsten (veelal ook uit grondexploitaties, projectontwikkeling) en slechts langzaam dalende uitgaven. Al met al ontstaat ten opzichte van de begroting in 2007 naar verwachting een tekort van 3,25 miljard euro in 2009. Zonder maatregelen blijft dit tekort bestaan zolang de crisis duurt. Op de totale landelijke gemeentebegrotingen ontstaat hiermee een tekort van ruim 5%. Voor individuele gemeenten die een actieve grondpolitiek voeren zal de situatie relatief ernstiger zijn. Zo zijn in Amsterdam de gevolgen al zichtbaar:

Amsterdam stopt mogelijk met uitbreiding IJburg

(Vastgoedmarkt 08-10-09) Amsterdam overweegt te stoppen met de uitbreiding van nieuwbouwwijk IJburg. Dat zei wethouder Lodewijk Asscher (financiën) gisteren bij de presentatie van de gemeentebegroting voor volgend jaar. De hoofdstad dreigt binnen een paar jaar een tekort op de begroting te krijgen van honderden miljoenen euro's. Om het hoofd boven water te houden, moet de stad flink gaan bezuinigen en de belastingen verhogen. Nog dit jaar zou de aanleg van vier eilandjes bij IJburg voor ruim 9.000 woningen beginnen. De komende maanden onderzoeken Asscher en zijn collega Maarten van Poelgeest (Ruimtelijke Ordening) of dit wel moet gebeuren. Ook de verdere ontwikkeling van de Zuidas wordt onder de loep genomen, aldus Asscher.

Bezwaar van een eventuele stopzetting van IJburg is dat er al winst uit grondopbrengsten is ingeboekt. Hierdoor zou de stad grote verliezen moeten nemen. De definitieve voorstellen moeten begin volgend jaar klaar liggen, zodat de kiezer er bij de gemeenteraadsverkiezingen zijn mening over kan geven. Amsterdam wordt zwaar getroffen door de economische crisis. De opbrengsten uit erfpacht pakken in 2009 11 miljoen lager uit, omdat er nauwelijks grond wordt uitgegeven voor commerciële vastgoedprojecten. Het fonds waarmee de gemeente bouwplannen financiert, komt 71 miljoen euro tekort. Het economisch bureau van ING becijferde eerder dat Groot Amsterdam in 2009 en 2010 40.000 banen verliest. De economie van Amsterdam krimpt dit jaar met 3,7 procent.

Het gevolg van deze snel oplopende begrotingstekorten is dat veel gemeenten noodgedwongen hetzij lokaal de lasten moeten verhogen, hetzij een structureel beroep op de staat zullen moeten gaan doen. In het laatste geval krijgen gemeenten een artikel 12 status en komen onder curatele te staan van het Rijk. De al eerder geraamde kosten voor het Rijk van 6,25 miljard euro per jaar lopen hierdoor verder op. Op het moment dat de schade volledig opgevangen zal moeten worden door het Rijk komen de kosten als gevolg van de crisis in de woningmarkt op 9,5 miljard euro (per jaar).

6. Rijksmaatregelen woningbouw

Het mag duidelijk zijn, zonder ingrijpen gaat de maatschappelijke en economische schade voor markt en overheid de komende jaren sterk oplopen. De argumenten om nu te investeren in de woningmarkt zijn dan ook talrijk:

- De omvangrijke economische schade aan de sector wordt deels voorkomen;
- Beperken van de maatschappelijke schade;
- Uitgaven worden gedempt: effectieve investeringen kosten enerzijds middelen, anderzijds zal het tekort op Rijks- en gemeentebegrotingen lager uitkomen;
- Het 'multiplier effect' op de hele economie van investeringen in een binnenlandse sector als de bouwnijverheid is groot, het stimuleert meer dan alleen de bouwsector;
- Economische groei verloopt cyclisch. Nu investeren is anti cyclisch en werkt zo dempend op de economische recessie (Keynes). De overheid kan nu de pijn van de recessie verzachten en wanneer de markten hersteld zijn gaan sturen op hogere inkomsten

De argumenten spreken voor zich. Alle betrokken partijen tonen dan ook initiatief. Op lokaal niveau komen zowel overheden als marktpartijen met initiatieven om de bouwproductie op peil te houden, door middel van bijvoorbeeld startersleningen, fondsconstructies, erfpacht of overheidsfinancieringen.

Ook het Rijk investeert. Het Rijk heeft zes maatregelen genomen om de woningbouw op peil te houden:

- Stimuleringsbudget woningbouw (395 miljoen euro);
- Stimulering duurzame investeringen bestaande voorraad (EIA) 320 miljoen euro ;
- Steun gedupeerde huiseigenaren d.m.v. Woonlastenfaciliteit (in beginsel budget neutraal);
- Tijdelijke verhoging NHG 350.000, verwachte kosten 16 miljoen euro (CPB);
- Hogere WSW borging;
- Crisis en Herstelwet versneld investeren 2,65 miljard.

De verwachte kosten van deze maatregelen bedragen ongeveer 1 miljard euro. Het lijkt wat mager, zeker in vergelijking met de verwachte schade voor de overheid van meer dan 9 miljard euro. Daarnaast staat de effectiviteit van de maatregelen ter discussie. Zo geeft het Stimuleringsbudget woningbouw 10.000 euro subsidie per nieuwbouwwoning, wat gemiddeld genomen nog geen 5% op de VON prijs betekent. Meestal wordt hiermee de (grond)prijs verlaagd wat onvoldoende is om de markt echt verder te helpen en het werkt daarnaast marktverstrend. De kern van het probleem, de mismatch tussen vraag en aanbod en het gebrek aan vertrouwen wordt hiermee niet opgelost.

Zolang de vraag niet terug op niveau is heeft de markt een probleem. Veel projecten gaan niet van start zonder dat een groot deel is voorverkocht/voorverhuurd. Het afnamerisico wordt groot gevonden door financiers waardoor banken niet willen/kunnen financieren, ontwikkelaars minder vertrouwen krijgen en projecten niet starten.

De oplossing hiervoor lijkt eenvoudig. Door als corporatie, gemeente of Rijk garant te gaan staan voor het project wordt het risico geminimaliseerd. Onder de nodige voorwaarden uiteraard en met de incentives naar marktpartijen om optimaal bij te dragen. Banken durven met een garantstelling weer te financieren en ontwikkelaars kunnen aan de slag. Garanties werken als een vliegwiel. Stel dat het Rijk garant gaat staan voor 20 miljard euro aan grondexploitaties, en dat hiervan 10% daadwerkelijk met een tekort blijken te eindigen, dus lager uitkomen dan begroot, kost de garantstelling het Rijk slechts 2 miljard euro. Het betekent een vliegwiel dat met de bestaande maatregelen van het Rijk niet op gang komt.

Echter, ook aan garantie constructies kleven risico's. De risico's hangen samen met

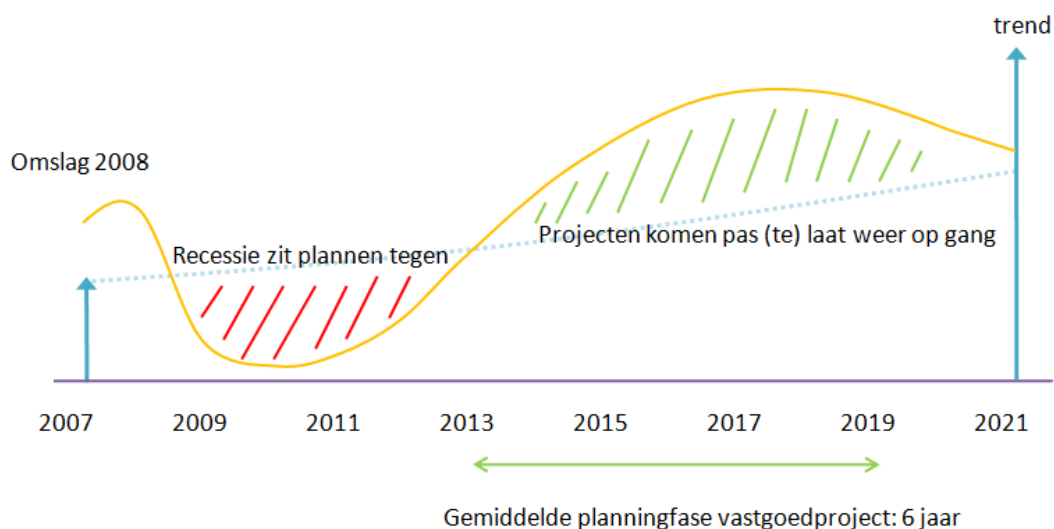
- of economisch herstel het in de crisis opgelopen verlies weer kan goedmaken
- waarbij het van belang is dat het project is gebaseerd op de juiste uitgangspunten

Wordt aan één van beide voorwaarden niet voldaan leidt het garantstellen per definitie tot een tekort en lopen de kosten van het vliegwiel mogelijk snel op.

De vraag of met economisch herstel de schade uit de crisisperiode volledig wordt ingelopen is lastig te zeggen. Economen verschillen daarover van mening. De economisch adviseurs van VS president Obama stellen dat de schade meer dan goed wordt gemaakt, aangezien de economie door de herverdeling van werkgelegenheid productiever zal worden. Voorwaarde hierbij is wel dat de groeipotentie van een economie niet is aangetast. In Europa zijn de economen iets voorzichtiger, mede omdat de arbeidsmarkten in Europa veel minder flexibel zijn. Al met al is de mate van economisch herstel niet zeker, met deze onzekerheid dient binnen projecten rekening gehouden te worden.

De volgende voorwaarde is dat het project de juiste uitgangspunten heeft. Deze dienen reëel te zijn. Dat wil zeggen dat de uitgangspunten niet geformuleerd dienen te zijn op het hoogtepunt van de economische conjunctuur, maar op de lange termijn trend (figuur 4). Zo zijn de prijzen zoals die in 2007 en 2008 in de woningmarkt zijn gerealiseerd de prijzen die passen bij een hoogconjunctuur. Is het project op de hoogconjunctuur gebaseerd resteert na de huidige correctie van de markt per definitie een tekort. Na aanpassing van de uitgangspunten is, rekening houdend met onzeker economisch herstel, het afgeven van een garantie een kansrijke maatregel op het project los te trekken.

Figuur 4 Conjunctuur



7. Conclusie: garantieconstructies, een goed idee?

De woningmarkt gaat gebukt onder een crisis. In het deze rapportage is uiteen gezet dat de markt niet meer in evenwicht is. Consumenten wachten af en dit draagt er mede aan bij dat vraag en aanbod in zowel de bestaande als de nieuwbouw markt niet meer op elkaar aansluiten. Zowel markt als overheid wordt hard geraakt. De schade voor de gezamenlijke overheden benadert de 10 miljard euro. De markt heeft te maken met teruglopende winstmarges, faillissementen en oplopende werkloosheid. Al met al is de maatschappelijke en economische schade groot. Voor de betrokken partijen voldoende aanleiding om in te grijpen. Het Rijk investeert met verschillende maatregelen dan ook rond een miljard euro in de markt. De maatregelen zijn echter beperkt effectief. Een maatregel waarvan wel wordt gedacht dat het effect groot is, is het afgeven van garanties. Hiermee komt een vliegwiel op gang wat de maatregel zeer effectief maakt.

Tabel 3 Opties Rijksoverheid

Maatregel	Kosten maatregel	Begrotingstekort overheid
Niets doen	0	9,5 miljard euro
Pakket maatregelen (zonder stimuleringsbudget)	605 miljoen euro	8,6 miljard euro
Alleen Stimuleringsbudget	(395 miljoen euro)	6,75 miljard euro
Gezamenlijk pakket	1 miljard euro	5,75 miljard euro
Garantie	(1 miljard euro)	4,75 miljard euro

Ter vergelijking zijn de financiële consequenties van de Rijkskeuzes in een kosten baten analyse naast elkaar gezet. Het gevolg van niets doen is eenvoudig inzichtelijk te maken. Kosten bedragen nul maar het tekort op de begroting bedraagt zoals berekend 9,5 miljard euro. Het huidige pakket maatregelen kost naar schatting 1 miljard euro. Afgezien van het Stimuleringsbudget wordt 605 miljoen euro geïnvesteerd. Met name van de verhoging van de Nationale Hypotheek Garantie wordt verwacht dat het de markt weer op gang helpt. Het geeft precies het vliegwiel wat van garantstellingen wordt verwacht. De vraag is wat het effect specifiek op de nieuwbouwmarkt zal zijn. Stel dat door de NHG verhoging 25.000 kopers op termijn over de streep worden getrokken, gemiddeld genomen heeft hier dan één op de vijf van betrekking op nieuwbouw. Dit zijn 5.000 woningen, hiermee wordt de financiële schade voor de overheid met naar schatting een zesde (5.000 op 30.000 woningen) beperkt, dat is 1,5 miljard euro.

Het effect van het stimuleringsbudget nieuwe woningen is zoals aangegeven beperkt. Per woning wordt (maximaal) 10.000 euro subsidie gegeven, wat al snel in een project verdwijnt als korting op de grondprijs. Dit kan tot een verlaging van de verkoopprijs leiden. Of de verkoopbaarheid van het project ermee gediend is, blijft de vraag. 10.000 euro prijsverlaging betekent op een gemiddelde verkoopprijs van 250.000 euro een prijsverlaging van 4%, hiermee wordt de concurrentie met de harder in prijs dalende bestaande voorraad niet gewonnen. De eerste tranche van het stimuleringspakket, 100 miljoen euro, bereikte bijna 15.000 woningen. Echter, in de praktijk blijkt nu al dat 60% van de projecten ook met steun niet van de grond gaat komen (NVB oktober 2009). De vraag is of de overige projecten wel doorgang gaan vinden. En of dit dan geen projecten waren die in elk geval waren afgerond. Van de eerste tranche zal in elk geval een deel niet worden uitgegeven. Dit geld komt weer terug waardoor het budget mogelijk niet geheel wordt uitgegeven. Wanneer wordt verondersteld dat de gemiddelde nieuwbouwwoning met ongeveer 15% in prijs zal moeten zakken om verkocht te worden, kan het budget er voor zorgen dat in totaal iets meer dan 10.000 woningen kunnen worden afgebouwd. Het gezamenlijk overheidstekort daalt dan naar 6,75 miljard euro.

Het afgeven van een garantie heeft naar verwachting een groot effect. Met een garantie kan binnen de grondexploitatie de grondprijs significant worden verlaagd. De afzetbaarheid wordt hierdoor vergroot waardoor de projecten door kunnen gaan. En met economisch herstel wordt de grondprijs weer verhoogd waardoor dit cyclisch beleid budgetneutraal zou moeten verlopen. Zoals gezegd, het is hierbij wel cruciaal dat de uitgangspunten van het projecten goed zijn

geformuleerd en dat voorzichtig wordt omgegaan met onzekerheid. Bijvoorbeeld door het inbouwen van meer flexibiliteit in het programma en de fasering van het project. Stel dat de risico reservering voor de garantstelling op de grondexploitaties mogelijk 1 en maximaal 2 miljard euro bedraagt (wat dus in principe niet aangesproken hoeft te worden indien het project met de juiste uitgangspunten in de markt geplaatst is) en dat hiermee de helft van het aantal projecten wordt geholpen, resteert een tekort van waarschijnlijk slechts 4,75 miljard euro. Waarmee het de meeste effectieve maatregel is.