

# Evaluatie stimuleringspakket woningbouw

---

**eib**

Economisch Instituut  
voor de Bouw



# Evaluatie stimuleringspakket woningbouw

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.

Januari 2012

# Evaluatie stimuleringspakket woningbouw

---

Martin Koning  
Michiel Mulder



Economisch Instituut  
voor de Bouw

Rapport in opdracht van het ministerie van BZK



## Inhoudsopgave

<b>Conclusies op hoofdlijnen</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>19</b>
<b>2 Organisatie van het proces</b>	<b>21</b>
2.1 Het begin van het proces	21
2.2 Het proces van selectie	22
2.2.1 Tijdelijke stimuleringsregeling woningbouwprojecten	22
2.2.2 Energiebesparing	25
2.2.3 Verhoging garanties: EBK, NHG en WSW	27
<b>3 Doel en vormgeving per genomen maatregel</b>	<b>29</b>
3.1 Overzicht	29
3.2 Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten	30
3.3 Tijdelijke subsidieregeling isolatieglas	31
3.4 Tijdelijke verruiming energie-investeringsaftrek	32
3.5 Tijdelijke garantstelling energiebesparingskrediet	32
3.6 Tijdelijke verhoging NHG-grens	34
3.7 WSW-grens	34
<b>4 Gebruik van de maatregelen</b>	<b>37</b>
4.1 Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten	37
4.1.1 Ingediende projecten	37
4.1.2 Overinschrijving	37
4.1.3 Toegekende projecten	38
4.1.4 Subsidie per woning	39
4.1.5 Doorstroming tussen tranches	40
4.1.6 Overige bouwwerken in het gesubsidieerde project	41
4.1.7 Voortgang van projecten	42
4.1.8 Herprogrammering	47
4.1.9 Overige maatregelen	50
4.1.10 Financiële knelpunten	50
4.1.11 Spreiding van de projecten	52
4.1.12 Inzet van de subsidie	53
4.2 Subsidieregeling isolatieglas	55
4.3 Tijdelijke verruiming energie-investeringsaftrek	56
4.4 Energiebesparingskrediet	57
4.5 Verhoging NHG-grens	58
4.6 Uitputting van budget	63

<b>5</b>	<b>Ervaringen van stakeholders</b>	<b>65</b>
5.1	Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten	65
5.1.1	Eerste tranche	65
5.1.2	Tweede tranche	65
5.1.3	Derde tranche	66
5.1.4	Overheidssteun	67
5.1.5	Aanvraag bouwvergunning	68
5.1.6	Start bouwkundige werkzaamheden	68
5.1.7	Samenwerking	69
5.1.8	Ondersteuning vanuit het ministerie	70
5.2	Tijdelijke subsidieregeling isolatieglas	70
5.3	Tijdelijke verruiming energie-investeringsaftrek	71
5.4	Energiebesparingskrediet	73
5.5	Verhoging NHG-grens	74
5.6	Lessen	76
5.6.1	TSW	77
5.6.2	Subsidieregeling isolatieglas	77
5.6.3	Tijdelijke verruiming energie-investeringsaftrek	78
5.6.4	Energiebesparingskrediet	78
5.6.5	Verhoging NHG-grens	79
5.6.6	Verhoging WSW-grens	79
<b>6</b>	<b>Effecten op bouwproductie en werkgelegenheid</b>	<b>81</b>
6.1	Bouwproductie per regeling	81
6.1.1	TSW	81
6.1.2	Subsidie isolatieglas	85
6.1.3	Energie Investeringsaftrek	87
6.1.4	Energiebesparingskrediet	88
6.1.5	Verhoging NHG-grens	89
6.2	Doorwerking op bouwsector en duurzaamheidseffecten	89
6.2.1	Productie	89
6.2.2	Werkgelegenheid	92
6.2.3	Energieverbruik	92
	<b>Literatuur</b>	<b>94</b>
	<b>Bijlage A Eisen en beoordelingscriteria TSW</b>	<b>95</b>
	<b>Bijlage B: Spreiding van de TSW</b>	<b>96</b>
	<b>Bijlage C: Enquêtes en econometrische analyse</b>	<b>97</b>



---

## Conclusies op hoofdlijnen

---

Het kabinet heeft in 2009 stimuleringsmaatregelen genomen om de negatieve gevolgen van de crisis te beperken. In deze studie wordt ingegaan op maatregelen die zijn genomen richting de woningmarkt.<sup>1</sup> Deze maatregelen moeten worden gezien in de bredere context van de kabinetsmaatregelen richting de hele Nederlandse economie en arbeidsmarkt. Zo worden in deze studie niet alle maatregelen beschouwd die van betekenis zijn geweest voor de bouwsector. Daarbij kan worden gedacht aan maatregelen richting de bouw buiten de woningmarkt, maar bijvoorbeeld ook aan meer generieke maatregelen waar ook de bouw van heeft geprofiteerd, zoals de deeltijd-ww. Op het gebied van de woningmarkt hadden de maatregelen tot doel om het woningaanbod en de daarmee verbonden woningbouwproductie en bouwwerkgelegenheid niet teveel te laten terugvallen. Daarnaast waren er maatregelen die ook nadrukkelijk gericht waren op het realiseren van energiebesparing in het kader van duurzaamheid.

**Tabel 1**      **Crisismaatregelen voor de woningmarkt, beschikbaar gestelde budget in miljoen euro**

Maatregel	Budget
Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten	351
Tijdelijke verhoging van de NHG-grens	-
Tijdelijke subsidieregeling isolatieglas	45
Tijdelijke verruiming EIA voor huurwoningen	278
Tijdelijke garantstelling energiebesparingskrediet	35
Structurele verhoging WSW-borgingsgrens	-
<b>Totaal</b>	<b>709</b>

Bron: EIB

### Pakket van zes stimuleringsmaatregelen

De in omvang grootste maatregel voor de woningmarkt is de Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten (TSW-regeling). Het kabinet heeft € 350 miljoen gereserveerd voor woningnieuwbouwprojecten die door de crisis waren stil gevallen of zonder de subsidie niet konden worden gestart. Deze maatregel is met name gericht op de koopsector. Het bedrag is in drie tranches verdeeld. Inmiddels is bij de TSW-regeling € 50 miljoen aan verstrekte subsidies teruggestort omdat niet of te laat werd gestart of dat er minder markt woningen

---

<sup>1</sup> Een aantal op de woningmarkt gerichte maatregelen vallen buiten de evaluatie, zoals verbetering inzet Leegstandwet voor tijdelijke verhuur van tweede woning, verruiming van mogelijkheden voor huizenbezitters met twee woningen om over beide woningen hypotheekrente af te trekken en tijdelijke verlenging van de termijn waarbinnen een woning kan worden doorverkocht met een lagere overdrachtsbelasting.

binnen het project werden gerealiseerd. Naast deze regeling zijn binnen het pakket ook vijf andere maatregelen getroffen: de verhoging van de grenzen voor NHG en WSW, de subsidieregeling voor isolatieglas, het energiebesparingskrediet (EBK) en de tijdelijke verruiming van de EIA voor huurwoningen. In totaal ging het om een budget van € 709 miljoen aan subsidies en fiscale voordelen. Uiteindelijk is hiervan € 363 miljoen daadwerkelijk verstrekt (zie tabel 2), vooral omdat de regelingen EIA en EBK veel minder werden gebruikt dan verwacht. Het vrijgevalen budget voor de EIA is later ingezet voor de tijdelijke btw-verlaging op onderhoud van woningen.

### **Keuze van maatregelen**

Toen de economische crisis zich manifesteerde, oriënteerde het Rijk zich op kansrijke maatregelen om de scherpe terugval in de woningbouwproductie en werkgelegenheid in de bouwsector te mitigeren en tegelijkertijd het energiegebruik van bestaande gebouwen te verbeteren. De maatregelen waren gericht op het beperken van de terugval in bouwproductie en werkgelegenheid in de jaren 2009 t/m 2011 en het versnellen van energiebesparende investeringen in bestaande woningen. Dit vereiste tijdig ingrijpen om te voorkomen dat vanwege de doorlooptijd van woningbouwprojecten de stimulering te laat zou komen.

Het Kabinet koos ervoor om in een vroeg stadium bijeenkomsten te organiseren met belangrijke stakeholders met als doel om tot een lijst met kansrijke en snel inzetbare maatregelen te komen. Hierdoor kwamen de belangrijkste voor- en nadelen van de mogelijke maatregelen naar voren en werd tegelijkertijd draagvlak voor de maatregelen gecreëerd bij de relevante stakeholders. Tegelijkertijd heeft het toenmalig ministerie van VROM (nu BZK) door het EIB een ex ante onderzoek laten uitvoeren naar de verwachte effecten van een aantal kansrijke maatregelen. Op basis van dit proces heeft het Kabinet in 2009 voor de zes bovengenoemde maatregelen gekozen. Aan het stimuleringspakket heeft een analyse van de problemen op de woning(bouw)markt ten grondslag gelegen. Uit deze analyse bleek onder meer dat de terugval in nieuwbouwproductie zich vooral in de koopsector concentreerde en het gevolg was van (tijdelijke) vraaguitval en financieringsrestricties. De TSW-maatregel grijpt hier dan ook op aan.

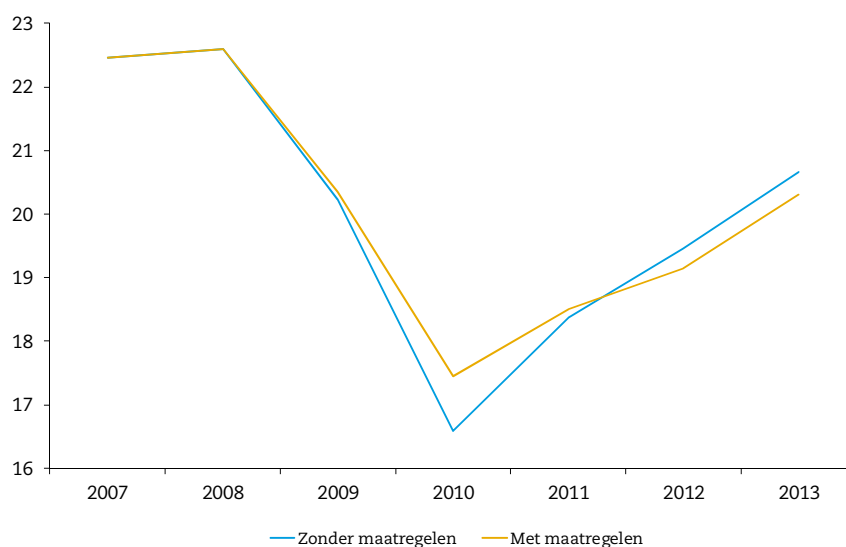
### **Evaluatie**

Bij een ex post evaluatie van beleidsmaatregelen is meer informatie beschikbaar dan bij een ex ante evaluatie het geval is. Zo kan worden geregistreerd in welke mate en op welke wijze gebruik is gemaakt van regelingen en kunnen gebruikers worden gevraagd hoe de regelingen hun gedrag heeft beïnvloed. Zo komen ervaringsfeiten uit de praktijk in beeld, waaraan waardevolle informatie kan worden ontleend over de werking van beleid. Een en ander neemt echter niet weg, dat de uiteindelijke effecten van de beleidsmaatregelen niet rechtstreeks zijn te meten. Dit komt omdat men wel de ontwikkeling met de beleidsmaatregelen kan registreren, maar geen rechtstreekse registratie mogelijk is van de ontwikkeling die zich zou hebben voltrokken als de maatregelen niet zouden zijn genomen. Bij sommige maatregelen was het wel mogelijk om via registratie van feitelijk gedrag ook de laatste situatie dicht te benaderen. Bij de TSW heeft zich bijvoorbeeld de situatie voorgedaan dat er projecten zijn gehonoreerd en projecten zijn afgewezen, waarbij vervolgens het verschil in ontwikkeling tussen beide projecten is gemeten. Dit laat echter onverlet dat ook bij de ex post evaluatie bepaalde inschattingen moeten worden gemaakt, zodat de resultaten nog altijd met een onzekerheidsmarge zijn omgeven.

## Maatregelen hebben de terugval in bouwproductie en werkgelegenheid beperkt

Op basis van informatie over het gebruik van de maatregelen, voortgangsmetingen, enquêtes naar het beslissingsgedrag van gebruikers, en CBS-statistieken is een kwantitatieve inschatting gemaakt van de effecten van het pakket aan stimuleringsmaatregelen op de productie en de werkgelegenheid in de bouw.

**Figuur 1** Badkuipeffect: woningbouwproductie met maatregelen en zonder maatregelen, in miljarden euro in constante prijzen van 2009



Bron: EIB

Alvorens in te gaan op de effecten van de maatregelen is het goed in te gaan op de autonome ontwikkeling van de bouwproductie. Na de enorme klap in 2009 en 2010 is het productieniveau in 2011 licht gestegen. In de loop van het jaar is het herstel door de eurocrisis onderbroken. Bij de verwachtingen voor 2012 is hier deels rekening mee gehouden. Voor 2012 betekent dit dat de ontwikkeling van de productie mogelijk neerwaarts moet worden herzien.

Bij de inschatting van de effecten is een vergelijking gemaakt tussen de situatie met<sup>2</sup> en zonder het nieuwe beleid. Daarbij is het continueren of wegvallen van ander beleid, zoals de beëindiging van het Besluit Locatiegebonden Subsidies (gemiddeld € 120 miljoen per jaar), niet meegenomen. Voor de beoordeling van de effecten is dit een correcte benadering, maar de totale invloed van het woningmarktbeleid op de bouwproductie wordt zodoende niet in beeld gebracht. In totaal hebben de maatregelen € 1,1 miljard aan extra bouwproductie in de jaren 2009 t/m 2011 opgeleverd, wat grotendeels anders in latere jaren zou zijn gerealiseerd. In figuur 1 is dit 'badkuip'-effect geïllustreerd. Door de maatregelen viel de bouwproductie op het dieptepunt in 2010 ruim € 850 miljoen hoger uit.

<sup>2</sup> De in tabel 1 genoemde maatregelen, waarbij opgemerkt dat dekking voor de TSW-regeling voor 60% gevonden is in BLS-middelen die voor de periode tot en met 2014 nog op de meerjarenbegroting waren gereserveerd.

De effecten op de bouwproductie in onderstaande tabel hebben betrekking op woningbouwproductie en enige direct hiermee samenhangende productie in de utiliteitsbouw en in de grond-, weg en waterbouw. Bij het laatste gaat het om activiteiten in de sfeer van het bouw- en woonrijp maken van locaties.

**Tabel 2**      **Versnelling bouwproductie in relatie tot het bestede budget, miljoenen euro**

Maatregel	Versnelling bouwproductie	Besteed budget	Multiplier <sup>1</sup>
TSW	800	300	2,7
Isolatieglas	36	39	0,9
EIA	78	22	3,5
EBK	-	-	-
NHG	152	-	-
<b>Totaal</b>	<b>1.066</b>	<b>363</b>	<b>2,9</b>

<sup>1</sup> Geldt voor deze specifieke economische situatie en specifieke vormgeving van de maatregelen en mag niet als voorbeeld worden genomen als effect voor toekomstige situaties.

Bron: EIB

De grootste bijdrage aan de versnelling (bijna 80%) wordt geleverd door de TSW-regeling (zie tabel 2). Met € 300 miljoen aan subsidies wordt een versnelling aan bouwproductie uitgelokt die 2,7 keer zo groot is. Ondanks het zeer beperkte gebruik van de EIA-regeling voor huurwoningen laat deze met een multiplier van 3,5 een gunstige effect zien. Van de subsidieregeling voor isolatieglas is veel gebruik gemaakt. De maatregel heeft een positief effect gehad op de bouwproductie en heeft daarnaast bijgedragen aan het verbeteren van de energiezuinigheid van veel woningen. Qua effectiviteit scoort deze regeling dus goed. Qua doelmatigheid scoort deze regeling wat minder gunstig: de regeling kost meer dan dat het aan versnelling van bouwproductie oplevert. De NHG-maatregel levert een versnelling op van ongeveer € 150 miljoen, terwijl de maatregel geen direct beslag legt op het overheidsbudget. Wel staat de overheid garant voor het geval het vermogen in het garantiefonds ontoereikend is om de schadedeclaraties te vergoeden, maar tot op heden is het beroep beperkt gebleven en heeft het garantiefonds zich gunstig ontwikkeld.

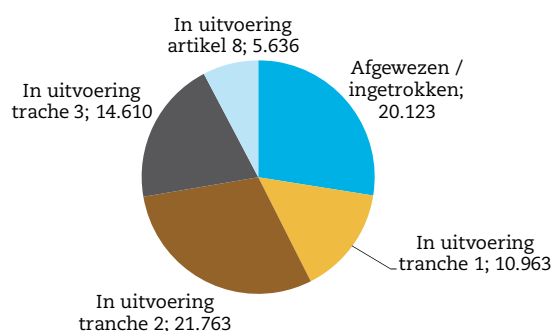
Door het beperken van de dip in de bouwproductie in 2010 is werkgelegenheid behouden die anders verloren zou zijn gegaan. Het pakket leverde in 2010 ongeveer 8.400 arbeidsjaren aan extra werk op. Het gaat om ongeveer 5.700 arbeidsjaren in de bouw. Het grootste deel hiervan betekende behoud van banen voor werknemers (bijna 4.700), de resterende effecten zijn terecht gekomen bij zelfstandigen en uitzendkrachten (1.000). Daarnaast levert het pakket voor 2.700 arbeidsjaren aan werk op in andere bedrijfstakken (o.a. toeleveranciers, architecten, ontwikkelaars, etc.).

## De Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten

### Vormgeving en gebruik

Bij deze stimuleringsmaatregel is gekozen om het budget in drie tranches met een tussenpauze van een half jaar aan woningnieuwbouwprojecten toe te kennen. Er zijn projecten gehonoreerd en afgewezen en in sommige gevallen zijn afgewezen projecten later opnieuw ingediend en vervolgens gehonoreerd of opnieuw afgewezen. Er heeft selectie plaatsgevonden langs de lijn van de (laagst) gevraagde subsidie per woning en de snelheid van opstarten van het project. De eerste tranche kende veel belangstelling en de aanvragen gingen het beschikbare budget duidelijk te boven. In latere tranches zijn de criteria aangescherpt, waarbij de status van de bouwvergunning en cofinanciering vanuit de gemeenten (meer) gewicht kregen. De gemeenten konden zelf de projecten selecteren en de wijze van aanwending van de subsidie - binnen de kaders van de regeling - bepalen.

**Figuur 2** Afgewezen, ingetrokken en in uitvoering genomen woningen



Bron: EIB

In de drie tranches is in totaal voor 2.468 projecten en 90.074 woningen subsidie aangevraagd. Het betreft hier ook projecten die na afwijzing in een latere tranche opnieuw zijn ingediend. Uiteindelijk ging het om 2.133 unieke projecten met in totaal 73.095 woningen.

De animo voor de regeling was groot. In de eerste tranche werd voor ruim twee maal het beschikbare budget subsidie aangevraagd. In latere tranches liep dit terug: er werden projecten waarvoor eerder de subsidie was afgewezen doorgeschoven en er werden minder nieuwe projecten aangemeld. In totaal vallen nu 53.000 woningen onder de subsidieregeling (gemiddeld € 6.900 per woning). Voor ongeveer 15.000 woningen is geen subsidie toegewezen en voor bijna 5.000 woningen is de subsidie ingetrokken (bijvoorbeeld omdat niet op tijd is gestart met de bouw).

### *Evaluatie*

Bij de evaluatie is gebruik gemaakt van het feit dat er woningbouwprojecten zijn waarvoor subsidie is toegewezen en woningbouwprojecten waarvoor de subsidie is afgewezen. Door deze projecten in de tijd te volgen en de verschillen tussen projecten met en zonder subsidie te vergelijken, kunnen de effecten van de subsidie worden bepaald. Wel geldt dat er niet 'random' is toegewezen bij de subsidies, waardoor de resultaten met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Uit de evaluatie kan worden afgeleid dat projecten waarvoor subsidie is verleend minder vaak zijn stilgevallen (7% in plaats van 17%) en deze projecten zijn ook eerder gestart. De versnelling is voor projecten uit de eerste tranche ruim 4 maanden, voor projecten uit de tweede tranche bijna 10 maanden en voor projecten uit de derde tranche op dit moment meer dan een half jaar. Door de subsidieregeling lijken de gemeenten ook een prikkel te hebben gehad om de procedures rond de projecten te versnellen en werden ook vaker corporaties bereid gevonden woningen over te nemen. Door de versnelling van de projecten zijn in de periode 2009-2011 ongeveer 16.000 woningen versneld opgeleverd.

Deze versnelde oplevering vertaalt zich niet direct in extra productie in deze periode. De achtergrond hiervan is dat een versnelling van het ene project kan leiden tot minder vraag naar andere projecten die geen subsidie ontvangen. Dit is het geval als projecten concurreren om dezelfde woonconsumenten. Gelet op het feit dat veel gemeenten de subsidie hebben ingezet om woonconsumenten directe voordelen, zoals prijskortingen, te geven, kan deze verdringing belangrijk zijn geweest. Om dit verdringingseffect te bepalen, is onderzocht in welke mate de terugval in gereed gemelde woningen in 2010 ten opzichte van voorgaande jaren afhangt van het aandeel gesubsidieerde woningen (tranche 1 en tranche 2) in de afgegeven vergunningen per gemeente. Vervolgens is hier het effect op het aantal extra gebouwde woningen als gevolg van de subsidie afgeleid. De resultaten uit deze empirische schattingen zijn met belangrijke onzekerheid omgeven. Het is echter de enige manier om de verdringing te kunnen meten. Op basis van deze relatie is bepaald dat de subsidieregeling een verdringing kent van 70%. Met andere woorden: 70% van de extra woningen met subsidies verdringt andere projecten. Verdringing is overigens bijna niet te vermijden bij subsidiemaatregelen.

### *Versnelling van de bouwproductie*

Hoewel tussen de drie tranches de vereiste startdatum precies een half jaar verschilt, is het effect op de bouwproductie veel geleidelijker in de tijd. Dit komt door verschil in fasering van projecten en doordat de bouwproductie verspreid tussen de start en oplevering van een woning wordt gerealiseerd. Het totale additionele effect van de versnelling op de bouwproductie in de periode 2009 – 2010 bedraagt € 800 miljoen. Hierbij is ook rekening gehouden met het werk aan de utiliteitsgebouwen die onderdeel vormen van een gesubsidieerd project en het bouw- en woonrijp maken van de locaties (gww-productie). In 2009 bedraagt het effect € 90 miljoen en in 2010 € 745 miljoen. In 2011 is sprake van een licht negatief effect van € 35 miljoen. De maatregel heeft vooral effect op de woningbouwproductie in 2010 die hiermee 4½% hoger uitvalt ten opzichte van de situatie zonder deze maatregel (1½% van de totale bouwproductie).

### *Beleidsinzet*

Uit de enquête onder gemeenten komt naar voren dat onvoldoende voorverkoop verreweg het belangrijkste knelpunt was voor de voortgang van de projecten. Bij de vormgeving kozen veel gemeenten voor maatregelen die een direct financieel voordeel opleverde voor de koper. Uit de interviews met gemeenten kwam naar

voren dat men wilde voorkomen dat de subsidie aan de projectontwikkelaar zou toevallen. In de ex ante studie van het EIB is eerder aandacht gevraagd voor een alternatieve route. In deze route zou de overheid tijdelijk extra vraag in de markt kunnen brengen via garanties of participaties. Dit zorgt ervoor dat woningbouwprojecten kunnen starten met minder voorverkoop aan particulieren, omdat de overheid garant staat voor een deel van de afzet. Dit voorkomt dat particuliere vraag wordt verlegd van het ene naar het ander project en zorgt dat er tijdelijk meer vraag in de markt komt. Ook bij deze aanpak is er verdringing in de tijd, maar er is in veel mindere mate sprake van verdringing in dezelfde periode. Doordat deze vorm van extra overheidsvraag via bijvoorbeeld garanties in de praktijk zelden is toegepast, is het niet mogelijk geweest deze beleidsinzet integraal te evalueren. Wel kan worden opmerkt dat de ervaringen van de twee gemeenten die een dergelijk type garantieregeling hebben toegepast gunstig zijn te noemen. Zo laten de garantieregelingen in Zaanstad en Utrecht zien dat met deze regelingen projecten kunnen worden versneld tegen lage kosten. In beide gevallen heeft de gemeente bij de garantstelling een forse prijskorting bedongen om het risico voor de gemeente te beperken. Zo is in Utrecht bij één project een afnamegarantie van 10 woningen met een prijskorting verstrekt, maar doordat de voorverkopen verder opliepen was de garantie niet meer nodig. In Zaanstad bedong de gemeente een vaste prijskorting zodat de gemeente ook voordeel heeft bij een gunstiger prijsontwikkeling in de toekomst. Vanuit de ontwikkelaars was ondanks de bedongen prijskorting voldoende animo voor deze garantieregeling. Uiteindelijk werd in negen projecten voor ruim 150 woningen een garantie afgegeven, waarmee de bouw van 950 woningen kon worden versneld. Ten opzichte van andere gemeenten heeft er in Zaanstad relatief weinig verdringing plaatsgevonden.

Hiermee is niet gezegd dat een dergelijke beleidsinzet geen nadelen kent en evenmin kan worden geconcludeerd dat een dergelijke route in andere situaties net zo gunstig uit zal pakken. Wel kan worden geconcludeerd dat deze theoretisch kansrijke route in de praktijk kan worden toegepast en dat de beperkte ervaringen die met dit type garantieregelingen zijn opgedaan tot nu toe positief zijn geweest. Deze vorm van garanties moet overigens niet worden verward met de garantieregeling waarbij de gemeente of provincie garant staat voor de woning die een koper achterlaat, waarbij vooral de keuze tussen woningen wordt beïnvloed. De ervaringen met dit type garanties is niet onverdeeld positief geweest.

### **Maatregelen gericht op energiebesparende investeringen**

Bij het Kabinet bestond de wens om stimulering van de bouwproductie te combineren met energiebesparing van bestaande woningen. Bij de keuze van maatregelen werd aangesloten bij al bestaande initiatieven op dit terrein (*Schoon en zuinig, Meer met minder*), die voor een groot deel al waren uitgewerkt. Uit het pakket aan maatregelen om tot een totaal aanpak bij energiebesparing voor huiseigenaren te komen, ontbraken nog twee maatregelen: het energiebesparingskrediet en de subsidieregeling voor isolatieglas. Door extra budget konden deze maatregelen sneller en uitgebreider worden ingezet. Voor eigenaren van huurwoningen is de bestaande energie-investeringsaftrekregeling (EIA) tijdelijk uitgebreid naar huurwoningen. Door de aansluiting met bestaande initiatieven en regelingen konden deze stimuleringsmaatregelen snel worden ingezet. Met de EBK kunnen eigenaar/bewoners door borging van het Rijk bij banken lenen tegen betere condities voor energiebesparende investeringen .

Alleen bij de subsidieregeling voor isolatieglas waren voldoende subsidieaanvragen voor het beschikbare budget. De regeling werkte met vouchers, die na plaatsing van het glas konden worden ingewisseld voor geld. Men kon voor maximaal € 1.100 per woning een subsidie van € 35 per m<sup>2</sup> HR+ en HR++ glas aanvragen. Het budget sloot aan bij de behoefte: pas vlak voor het einde van de regeling was het beschikbare budget van € 45 miljoen uitgeput. Niet het volledige bedrag aan vouchers is gedeclareerd. In de praktijk werd minder m<sup>2</sup> isolatieglas geplaatst dan waarvoor de subsidie was aangevraagd of is de voucher niet gedeclareerd. Naar verwachting is 1,1 miljoen m<sup>2</sup> aan isolatieglas onder deze regeling geplaatst. Echter, een enquête onder huiseigenaren geeft aan dat een twee derde deel van deze hoeveelheid glas anders ook op hetzelfde moment was geplaatst ('free rider'-effect). Op basis van de antwoorden is geschat dat door de regeling in de periode 2009 – 2011 bijna 400.000 m<sup>2</sup> aan extra glas is geplaatst, die anders pas later zou zijn geplaatst. Dit leverde in deze jaren in totaal € 36 miljoen aan extra bouwproductie op. Hiernaast is ook 55.000 m<sup>2</sup> aan isolatieglas geplaatst, waar anders minder isolerend glas was toegepast. Het 'free rider'-effect beperkt de effectiviteit van deze regeling, zowel in termen van bouwproductie als in duurzaamheidswinst. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit soort effecten vaak inherent zijn aan dit type regelingen. Men kan de 'free riders' nu eenmaal moeilijk buiten sluiten. Overigens blijkt uit een onlangs gehouden monitoring- en effectonderzoek van AgentschapNL dat de subsidieregeling voor islatieglas heeft bijgedragen aan het verbeteren van de energiezuinigheid van veel woningen. De besparing op het jaarlijks huishoudelijk gasverbruik leidt tot lagere energiekosten (en dus woonlasten) voor de bewoners, tot méér wooncomfort en tot een hogere waarde van de woning.

Voor de andere twee regelingen, EIA en EBK, viel de animo sterk tegen. Naar schatting is voor 16.000 huurwoningen van de EIA gebruik gemaakt voor een totaal investeringsbedrag van € 200 miljoen. Met een fiscaal voordeel van 11% ofwel € 22 miljoen is het beschikbare budget van € 277,5 miljoen nauwelijks benut. Voor een deel kan dit liggen aan het feit dat het tijdelijke karakter van de EIA-regeling niet goed aansluit bij de meerjarenplanning van corporaties en de bijbehorende borgingssystematiek. Ook bij de EIA is het 'free rider'-effect omvangrijk. Zo geven de corporaties aan dat 75% van de investeringen onder deze regeling anders ook zouden zijn uitgevoerd. Uiteindelijk leverde de regeling een versnelling op, die de bouwproductie in de periode 2009 – 2011 met € 78 miljoen verhoogde. Het niet bestede budget voor de EIA is ingezet ten behoeve van de tijdelijke verlaging van de btw voor renovatie en herstel van woningen.

Met het voor de EBK beschikbare budget kon voor € 315 miljoen aan leningen worden verstrekt. Naar verwachting is voor € 10 miljoen aan leningen onder deze garantie verstrekt en heeft de regeling nauwelijks effect gehad op de bouwproductie. Het is voor huiseigenaren waarschijnlijk mogelijk om de investering met een hypothecaire lening tegen voordeligere condities te financieren.

#### **Aanpassing van grenzen van WSW en NHG**

Verder zijn ook de grenzen van de WSW en de NHG aangepast. Bij de WSW maatregel gaat het om een correctie van de borgingsgrens voor de gestegen stichtingskosten van een sociale huurwoning in de afgelopen jaren, waardoor de mogelijkheden voor corporaties om in duurdere woningen te investeren werd verruimd. Voor de WSW is echter onvoldoende informatie beschikbaar om de effecten van deze regeling te evalueren.



De NHG – een maatregel die oorspronkelijk gericht was op het toegang bieden van hypotheekfinanciering voor lage inkomens – werd tijdelijk verruimd naar duurdere woningen en daarmee voor hogere inkomens om de doorstroming ook in het hogere segment van de woningmarkt te verbeteren.

De aanpassing van de grenzen van deze bestaande regelingen liet zich snel implementeren.

Bij de NHG is tijdelijk de maximale kostengrens verhoogd van € 265.000 naar € 350.000. Verwacht wordt dat aan het eind van 2011 voor 34.500 leningen NHG-garanties zijn verstrekt die gebruik maken van de verruimde grenzen, waarvan een kwart voor nieuwbouwwoningen. Het marktaandeel van de NHG-leningen bedraagt 50% in dit segment tegen 90% in het oorspronkelijke segment. Overigens is tijdens de crisisjaren veel meer gebruik gemaakt van de NHG, in 2008 was het marktaandeel slechts 60%.

Door het ruimere leenbedrag is het mogelijk om huizen met een koopprijs tot € 325.000 met een NHG te financieren. Hiermee richt de regeling zich op een categorie mensen die doorgaans niet met belangrijke kredietrestricties worden geconfronteerd. In de ex ante evaluatie werd verwacht dat de oprekking van de NHG-grens dan ook slechts bescheiden effecten zou hebben. De ex-post evaluatie werpt echter een wat ander licht op de betekenis van de regeling. Uit een – overigens kleine – enquête onder gebruikers van de NHG-regeling in het nieuwe segment – hypotheekleningen tussen € 265.000 en € 350.000 – geeft 15% aan dat de beschikbaarheid van NHG de doorslag heeft gegeven om een woning te kopen in de beschouwde periode. Daarnaast geeft bijna 30% aan dat men een goedkopere woning had gekocht zonder NHG. Dit zijn betekenisvolle percentages. Door de NHG-borging kunnen mensen goedkoper lenen vanwege de lagere rente (enkele tientallen basispunten). Hiermee vallen de maandlasten lager uit of wordt deze ruimte benut voor de aanschaf van een duurdere woning. Ook laat de enquête zien dat woonconsumenten gewicht toekennen aan de steun die de NHG biedt aan mensen die buiten hun schuld om tijdelijk in financiële problemen komen en aan mensen die met een restschuld worden geconfronteerd. De NHG levert in totaal € 152 miljoen aan extra bouwproductie in de jaren 2009-2011 op. Ook in 2012 heeft de maatregel nog een positief effect op de bouwproductie. Dit gaat ten koste van bouwproductie na 2012.

#### **Acties om onderuitputting te voorkomen**

Het merendeel van het beschikbare gestelde budget is daadwerkelijk toegekend. De animo voor de regeling TWS en isolatieglas was ruimer dan het beschikbaar gestelde budget. Van alle woningen (ruim 73.000) waarvoor binnen de TSW-regeling subsidie werd aangevraagd is uiteindelijk 80% toegekend. Voor isolatieglas was een maand voor de sluiting van de regeling het budget volledig vergeven. Beide regelingen waren zo ingesteld dat ingetrokken en/of niet uitgekeerde subsidies opnieuw binnen de regeling beschikbaar werden gesteld. Vanwege de vormgeving van de maatregel liet zich dit vrij makkelijk realiseren. De animo voor de regelingen EIA en EBK was veel minder dan het beschikbare budget. De EIA werd slechts zeer beperkt gebruikt, terwijl de interesse voor de EBK vrijwel nihil was. Het budget van de EIA, dat hierdoor vrijviel is later ingezet voor o.a. de tijdelijke btw-verlaging op onderhoud van woningen. Voor de NHG-verruiming hoefde geen extra budget beschikbaar te worden gesteld. De risico's worden in principe door premies afgedekt en door de hogere premie-inkomsten ten opzichte van de extra schadedeclaraties kon het garantiefonds ondanks de verslechterde economische situatie nog in waarde toenemen.

## Stimuleringsmaatregelen: lessen voor de toekomst

Uit de evaluatie van het stimuleringspakket zijn enkele lessen voor de toekomst te trekken. Op het terrein van de stimulering van woningbouwprojecten lijkt de route van garanties en/of participaties de moeite waard om vaker in te zetten.<sup>3</sup> Dit zou kunnen doordat gemeenten vaker zelf dit instrument benutten of doordat het Rijk zelf een garantieregeling toepast. De risico's vormen een belangrijk aandachtspunt bij dergelijke regelingen, maar zoals uit de ervaringen van Zaanstad blijkt kunnen er stevige randvoorwaarden vanuit de publieke sector worden neergelegd zonder dat dit de animo bij de particuliere sector hoeft te doen verdwijnen. Het lijkt de moeite waard te zijn om uiteenlopende modellen van garantiestelling en participaties nader te onderzoeken. Aspecten die daarbij kunnen worden bekeken zijn de omvang van de reservering voor verliesdekking in relatie tot het verstrekte garantiebedrag, het al of niet begrenzen van de garantie, het al of niet meedelen in het opwaartse risico en de prijs die in rekening wordt gebracht voor de garantie.

Binnen de context van de gekozen regeling lijkt de keuze voor selecteren op basis van (laagst) gevraagde bijdrage per woning goed te hebben gewerkt. Hoewel dit niet direct als een efficiencymaatstaf mag worden opgevat – bij lagere gevraagde bijdragen hadden gemeenten zonder de subsidie waarschijnlijk ook betere mogelijkheden om zelf oplossingen te vinden – was het een helder criterium waarmee ook veel projecten en woningen zijn bereikt. Door de regeling overzichtelijk te houden is het ook mogelijk geweest om tempo te maken.

Een andere belangrijke les is het flexibel kunnen omgaan met beroep op regelingen. Vooraf is niet met zekerheid vast te stellen hoeveel animo er is voor regelingen. Men kan het betreuren dat regelingen niet voldoende worden benut, maar als deze middelen flexibel kunnen worden doorgeschoven naar regelingen die wel effectief zijn, dan behoeft dit slagvaardig beleid niet in de weg te staan. Bij de crisismaatregelen rond de woningmarkt is deze beleidslijn met succes toegepast.

Bij verschillende maatregelen is sprake van belangrijke verdringingseffecten of 'free rider effecten'. Een eerste les is uiteraard om veel aandacht te besteden aan de vormgeving van beleid met het oogmerk om deze effecten te beperken. Geconcludeerd moet echter ook worden dat dergelijke effecten zelden volledig zijn te voorkomen en soms maar heel moeilijk zijn te beperken. In deze situatie is het vooral zaak zich hiervan bewust te zijn en vooraf te bepalen of dit acceptabel is.

De resultaten van de NHG-regeling zijn positiever dan eerder in de ex ante studie werd verwacht. Een les die hier ligt is dat de bijzondere karakteristieken van de crisis aansluiten op de extra zekerheid die de NHG biedt. In tijden waar risico zeer hoog wordt gewaardeerd is het verminderen van risico zeer effectief. De feitelijke betalingsproblemen zijn zeer bescheiden gebleven, maar burgers maken zich hier door alle negatieve berichtgeving waarschijnlijk beduidend meer zorgen over dan vroeger het geval was. Voor de banken geldt evenzeer dat het risico hoog wordt geprijsd en vanuit de toezichthouders worden op dit punt steeds hogere eisen gesteld. Hierdoor is het rationeel voor banken om stevige rentekortingen te geven bij een NHG-hypotheek en dit werkt gunstig door richting de consument. De nadelen van de NHG liggen bij de garantieverplichtingen van de Staat. Of er

---

<sup>3</sup> Hiermee wordt bedoeld op garanties richting marktpartijen. Dit ter onderscheid van garanties gericht op de koper.

werkelijk nadelen voor de Staat optreden hangt af van de vraag of de premiestelling adequaat is. Vanuit de optiek van marktwerking lijkt de verruiming van de NHG zowel positieve als minder wenselijke gevolgen te hebben. De tijdelijke verhoging van de NHG biedt enerzijds voor grotere groepen kopers extra zekerheid. Deze extra zekerstelling maakt het ook voor banken aantrekkelijker om nieuwe leningen te verstrekken, wat zich uit in lagere risico-opslagen op de hypotheekrente. Tevens kan de tijdelijk verruiming van de NHG mogelijk de toetredingsdrempels voor nieuwe spelers op de hypotheekmarkt verlagen. Hier staat echter tegenover dat de verruiming van de NHG er voor zorgt dat een groter aantal banken en consumenten hypotheekrisico's kan afwentelen op de overheid. Op de langere termijn is dit in het licht van de werking van de hypotheekmarkt en de risico's voor de rijksbegroting niet wenselijk.

Ten slotte rijst de vraag hoe het totale beeld nu kan worden beoordeeld. Een beoordelingskader zou kunnen bestaan uit een vergelijking van maatschappelijke kosten en baten. In een dergelijk kader moet worden bedacht dat de maatschappelijke kosten niet bestaan uit het ingezette subsidiebedrag, maar uit uitvoeringskosten van de regelingen en de marginale kosten van belastingheffing. Deze kosten liggen duidelijk lager dan het subsidiebedrag. De maatschappelijke baten liggen aan de andere kant vooral bij vermindering van aanpassingskosten of zo men wil van transitiekosten. Het behoud van werkgelegenheid die later ook weer nodig is voor productie, het beperken van faillissementen van bedrijven die later weer levensvatbaar zijn en een minder erratisch verloop van het woningaanbod kunnen hier worden genoemd. Daarnaast zijn er sociale voordelen verbonden aan behoud van werk en zijn er voordelen op het gebied van duurzaamheid. Ten slotte zijn er baten in de vorm van bescherming tegen risico via de NHG. Deze zeer uiteenlopende kosten en baten zijn zeer moeilijk in te schatten en vereisen tot op zekere hoogte arbitraire inschattingen. Een belangrijk deel van de effecten bestaat bovendien uit herverdelingseffecten. Onder deze omstandigheden is het de vraag of een maatschappelijke kosten-batenanalyse veel toegevoegde waarde zou kunnen opleveren voor het beoordelen van het beleid. In ieder geval is een dergelijke studie niet verricht. In theorie ligt hier uiteraard wel het afwegingskader. Zo kan ook worden opgemerkt dat het afwegingskader derhalve niet bestaat uit het afzetten van subsidiebedragen tegenover het extra aantal geproduceerde woningen of het aantal behouden banen. Het gaat om tijdelijke maatregelen die tijdelijke effecten hebben. Dit was vooraf bekend en ook als zodanig beoogd. In die zin heeft het beleid beantwoord aan de doelstellingen. Daarbij was op voorhand ingeschat dat de maatregelen betekenisvolle effecten konden hebben, maar dat niet verwacht kon worden dat een groot deel van de voorziene terugval op de woningnieuwbouwmarkt, met een jaarproductie van € 11 miljard, zou kunnen worden gekeerd.

Een fundamentele vraag die bij dit soort stimuleringsbeleid vaak wordt gesteld is die naar verstoring van herstel door marktkrachten. Leidt het beleid niet tot het overeind houden van zwakke bedrijven, waardoor noodzakelijke herstelprocessen worden vertraagd? Een eerste constatering die hier relevant is, is die naar de analyse van het probleem. De woningvraag verdwijnt niet door de crisis, maar er is sprake van een sterke tijdelijke terugval in de vraag. Dit mechanisme is hierboven van een illustratie voorzien middels het badkuip-effect (figuur 1). Productiecapaciteit moet uit de markt worden genomen, terwijl deze later weer beschikbaar moet zijn. Het tweede punt is de uitzonderlijke omvang van de terugval. Bijzondere tijden kunnen bijzondere maatregelen rechtvaardigen. Daarnaast kan worden gewezen op de baten die vaak aan een zekere 'smoothing' van conjunctuurgolven wordt toegekend. Dit is bijvoorbeeld de basis van het laten

werken van de automatische stabilisatoren bij het begrotingsbeleid. Ten slotte moet worden geconstateerd dat het beleid zoals betoogd niet heeft verhinderd dat er een stevige teruggang in productie en werkgelegenheid in de bouwsector is opgetreden, waarbij het aantal faillissementen sterk is toegenomen. Wel heeft het beleid een nog scherpere terugval voorkomen.

Een ander belangrijk vraagstuk betreft de timing van de maatregelen. Er is sterk ingezet op snelheid, waarbij de effecten vooral in 2009 en 2010 zouden moeten optreden. In de praktijk is er ook een belangrijke doorwerking van de maatregelen richting 2011. Het EIB heeft eerder in de ex ante studie al aangegeven dat deze doorwerking niet ongunstig hoeft te zijn, omdat de vooruitzichten voor 2011 ook mager waren. Naar het zich nu laat aanzien wordt ook 2012 nog geen jaar met een stevig herstel in de bouw, zodat het aflopen van de crisismaatregelen in dit licht minder goed kan worden opgevangen dan eerder werd verwacht. Dit roept de vraag op hoe lang de tijdelijke stimuleringsmaatregelen moeten doorlopen. Verscheidende maatregelen lopen voorlopig overigens nog door: de verhoogde NHG-grens, de verlaagde BTW voor isolatie en voor schilderen en stucadoeren en mogelijkheden voor bezitters van twee huizen om over twee woningen hypotheekrente af te trekken.

---

## 1 Inleiding

---

Om de teruggang in de woningproductie en de terugval van werkgelegenheid als gevolg van de economische crisis te beperken heeft het Kabinet in 2009 een aantal tijdelijke stimuleringsmaatregelen voor de woningbouw getroffen. Het pakket aan maatregelen dat onder de beleidsverantwoordelijkheid van het toenmalig ministerie van VROM valt was onderdeel van een breder pakket aan rijksmaatregelen. Dit bredere pakket betrof maatregelen die zowel op het stimuleren van de bouwproductie als op verbetering van de duurzaamheid van gebouwen aangrepen (vervroegen van infrastructurele werken, monumentenverbetering, maatwerkadvies, btw-verlaging, isolatie, etc.). In aanvulling hierop is later besloten om de btw op werkzaamheden aan bestaande woningen en de overdrachtsbelasting tijdelijk te verlagen.<sup>4</sup>

In deze studie wordt het eerste pakket van de op de woningbouw gerichte maatregelen op gebruik en effectiviteit geanalyseerd. Eén van de maatregelen voor de woningmarkt is de Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten (TSW-regeling). Het kabinet heeft € 351 miljoen gereserveerd voor woningbouwprojecten die door de crisis waren stil gevallen of zonder de subsidie niet konden worden gestart. Dit bedrag is in drie tranches verdeeld. Naast deze regeling zijn binnen het pakket ook vijf andere maatregelen getroffen: de tijdelijke subsidieregeling voor isolatieglas, de verhoging van de grenzen voor NHG en WSW, het energiebesparingskrediet en de tijdelijke verruiming van de EIA.

Het Kabinet heeft aan de Tweede Kamer toegezegd een evaluatiestudie te laten verrichten. De evaluatiestudie is belangrijk om de effectiviteit van de maatregelen achteraf te kunnen beoordelen en om hieruit lessen te kunnen trekken voor de toekomst. Het effectief en efficiënt realiseren van woningmarktdoelen is ook van breder belang voor toekomstig beleid. Het toenmalige ministerie van VROM (nu BZK) heeft het EIB opgedragen deze evaluatie uit te voeren.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de organisatie beschreven van het dynamische proces, waarin de keuze van de stimuleringsmaatregelen tot stand is gekomen. Hierbij komt de betrokkenheid van de relevante stakeholders en de voorselectie van kansrijke projecten aan bod. Hoofdstuk 3 gaat in op het doel en de vormgeving van de gekozen maatregelen. Hoofdstuk 4 geeft inzicht in het feitelijke gebruik van de maatregelen, de uitputting van de beschikbaar gestelde budgetten, de bijdragen van de gemeenten en andere partijen. In hoofdstuk 5 worden de ervaringen van de stakeholders beschreven. De effecten op bouwproductie en werkgelegenheid worden tot slot behandeld in hoofdstuk 6.

---

<sup>4</sup> Tevens is er een aantal overige maatregelen genomen, zoals verbetering inzet Leegstandwet voor tijdelijke verhuur van tweede woning, verruiming van mogelijkheden voor huizenbezitters met twee woningen om over beide woningen hypotheekrente af te trekken en tijdelijke verlenging van de termijn waarbinnen een woning kan worden doorverkocht met een lagere overdrachtsbelasting.



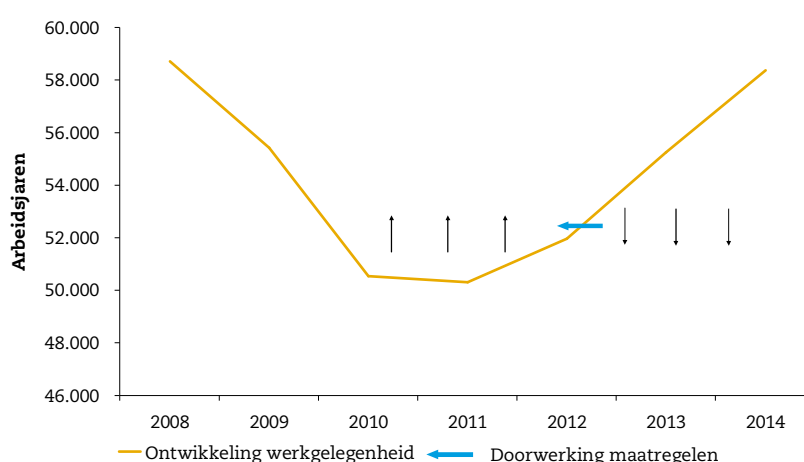
## 2 Organisatie van het proces

### 2.1 Het begin van het proces

In de zomer van 2008 trad een wereldwijde recessie in. Deze recessie leidde tot baan- en inkomensonzekerheid, waardoor mensen besluiten voor grote aankopen (zoals een nieuwe woning) gingen uitstellen. Toen duidelijk werd dat deze ontwikkelingen een forse doorwerking op de productie en werkgelegenheid in de bouw zouden hebben, heeft een analyse van de mogelijke gevolgen plaatsgevonden en zijn mogelijke maatregelen onderzocht om de terugval in bouwproductie en werkgelegenheid te verkleinen. Voorzien werd dat de bouwproductie in de jaren 2009 en 2010 met bijna 15 procent zou dalen, wat gepaard zou gaan met een verlies van 45.000 arbeidsjaren (EIB, 2009). Het aantal nieuw opgeleverde woningen zou naar verwachting met een kwart dalen ten opzichte van de jaren voor de crisis. Tegen deze achtergrond werd door verschillende vertegenwoordigers van de bouwsector gepleit voor maatregelen om de effecten van de crisis te beperken.

De verwachte sterke terugval op de bouwmarkt was voor het Rijk voldoende aanleiding om zich te oriënteren op maatregelen om op korte en middellange termijn voldoende kwalitatief woningaanbod te kunnen blijven realiseren. Tegelijkertijd werd de crisis aangegrepen om zich te oriënteren op maatregelen om het energiegebruik van bestaande gebouwen te verbeteren. De bouwsector leent zich als een zogeheten sheltered sector beter voor stimuleringsmaatregelen

**Figuur 2.1** Illustratie van wijze waarop de maatregelen doorwerken om de 'badkuip'-effect te verminderen



Bron: EIB (2009)

dan internationaal georiënteerde sectoren, omdat de effecten van de maatregelen vrijwel niet weglekken naar het buitenland. Doel was het in figuur 2.1 geïllustreerde 'badkuipeffect' tegen te gaan: door de crisis zou als gevolg van de tijdelijke vraaguitval een dip in de bouwproductie optreden. Door de vraaguitval gaat tijdelijk werkgelegenheid verloren, terwijl op middellange termijn vanwege de inhaalvraag juist een groter beroep gedaan zou worden op het beschikbare arbeidspotentieel. Met het aantrekken van de vraag kan zich dan de situatie voordoen dat er juist weer een tekort is aan voldoende kwalitatief geschoold en ervaren arbeidspotentieel ontstaat. Er was het kabinet veel aan gelegen om dit badkuipeffect zoveel mogelijk te verminderen, zodat de conjuncturele schommeling in de bouwsector gedempt zou worden. Gelet op de verwachting dat de vraaguitval tijdelijk zou zijn en de wens om het badkuipeffect tegen te gaan, moesten de maatregelen gericht zijn op het naar voren halen van bouwproductie. Het doel van de maatregelen was niet om extra productie te realiseren, maar om bouwproductie, die door de crisis zou worden uitgesteld, naar voren te halen.

Om de naar verwachting tijdelijke dip in de werkgelegenheid te dempen was snel ingrijpen vereist. Vanaf het begin is beoogd om maatregelen zo snel mogelijk te implementeren. Draagvlak van de betrokken partijen speelde daarbij een belangrijke rol. Om deze reden organiseerde het ministerie bijeenkomsten met alle belangrijke stakeholders, met als doel om tot een lijst met kansrijke en snel inzetbare maatregelen te komen.

Op basis van deze insteek hebben diverse meetings met experts plaatsgevonden over de verschillende deelonderwerpen. Hierbij is zowel gekeken naar het draagvlak, als naar de uitvoeringsvraagstukken bij de verschillende maatregelen en naar de specifieke wijze van vormgeving van maatregelen.

Door deze werkwijze kwamen de belangrijkste voor- en nadelen van de mogelijke maatregelen en hun vormgeving naar voren. Tevens werd hiermee bij de relevante stakeholders draagvlak voor de maatregelen gecreëerd en konden uitvoeringskwesaties direct bij de vormgeving aan de orde worden gesteld.

Om tot een goed oordeel te kunnen komen over de effectiviteit van de maatregelen heeft de toenmalige minister van VROM (WWI) het EIB gevraagd om de effecten van een groslijst van potentiële maatregelen op de woning(bouw)productie en werkgelegenheid in de bouw te analyseren. In 2009 heeft het EIB in dit kader een ex ante onderzoek uitgevoerd, waarin een indicatie van de te verwachten effecten werd gegeven.<sup>5</sup>

## 2.2 Het proces van selectie

### 2.2.1 Tijdelijke stimuleringsregeling woningbouwprojecten

#### Voor de crisis

Al voor de crisis kende de rijksoverheid regelingen om de woningbouwproductie te stimuleren. Hierbij speelden de BLS-subsidies een belangrijke rol in relatie tot de woningbouwafspraken. Deze woningbouwafspraken waren voor de periode 2005-2009 met verschillende stedelijke regio's gemaakt. De BLS-subsidie was gekoppeld aan de realisatie van de woningbouwafspraken, waarin afspraken waren vastgelegd over aantallen te realiseren voltooide woningen.

Door deze systematiek was er een prikkel om de woningbouwafspraken te realiseren. Veel gemeenten hadden al beleidsmaatregelen genomen of in

---

<sup>5</sup> EIB (2009), 'Bouwen door de recessie heen', Amsterdam ([www.eib.nl](http://www.eib.nl))



voorbereiding om de woningbouw te stimuleren. In veel regio's werden 'woningbouwregisseurs' of lokale 'aanjaagteams' aangesteld om knelpunten te signaleren en op te lossen, het goed in kaart brengen van de projecten in de regio en het onderhouden van nauwe contacten met marktpartijen (ontwikkelaars, woningcorporaties) om gezamenlijk te werken aan oplossingen voor gesignaleerde knelpunten en zodoende vastgelopen projecten lost te trekken.

### **De crisis**

Aan het begin van dit hoofdstuk werd al de wereldwijde recessie genoemd die leidde tot baan- en inkomensonzekerheid, waardoor woonconsumenten aankopen gingen uitstellen. Al snel werd er zowel door het Rijk als door lokale overheden nagedacht over mogelijk te treffen maatregelen (zie kader). Het Rijk kwam tot het voornemen om maatregelen te nemen om de woningbouw en werkgelegenheid te stimuleren en energiebesparing te bevorderen.

Uit de eerder genoemde gesprekken met stakeholders kwam naar voren dat een belangrijk knelpunt de voorverkoop bij nieuwbouwprojecten betrof. Financiers gaan in de praktijk namelijk pas over tot financiering van een project als een fors deel van het project vooraf verkocht is. De vereiste voorverkooppercentages konden door de vraaguitval in veel gevallen echter niet meer worden gerealiseerd, zodat het aantal in aanbouw genomen projecten sterk dreigde terug te vallen. Het probleem concentreerde zich in de koopsector. De huursector bestaat voor het grootste gedeelte uit sociale huurwoningen, waarvan werd verwacht dat woningcorporaties net als in vorige periodes van laagconjunctuur hun anticyclische rol zouden vervullen.

### **Voorbeelden van maatregelen op lokaal niveau**

Op lokaal niveau werden, los van de rijksmaatregelen, verschillende initiatieven genomen om de effecten van de crisis tegen te gaan. De maatregelen die op lokaal niveau werden bedacht konden sterk van elkaar verschillen. Zo was door de gemeente Alkmaar een opkoopfonds in voorbereiding, waarmee het huis dat een koper van een nieuwbouwwoning achterliet kon worden aangekocht, terwijl Zaanstad bezig was met het opzetten van een garantieregeling bij voorverkoop: als niet het beoogde voorverkooppercentage werd gehaald, zou de gemeente garant staan voor de afname van de niet-verkochte woningen tot een bepaald percentage. Andere gemeenten volstonden met het stellen van scherpe prioriteiten in de projecten in voorbereiding en met goede afspraken met ontwikkelaars over afstemming en dosering van het marktaanbod, zodat niet tegelijkertijd een groot aantal van hetzelfde type projecten op de markt zouden komen. Sommige gemeenten legden de nadruk op herprogramming, bijvoorbeeld door koopwoningen in projecten om te zetten in huurwoningen die door woningcorporaties afgenomen konden worden. De gemeente Rotterdam koos ervoor een erfpachtregeling in te stellen, zodat projectontwikkelaars niet de gehele grondprijs hoefden te financieren bij de bank. Tenslotte was er ook een categorie gemeenten die in het geheel geen maatregelen namen en ook geen afspraken maakten met ontwikkelaars, noch structureel overleg voerden over de onderhanden projecten.

Het Rijk besloot de middelen die beschikbaar waren in het kader van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten zo vormvrij mogelijk in te zetten, zodat door gemeenten zo goed mogelijk aangesloten kon worden bij de lokale situatie. Bovendien werd ervoor gekozen de middelen in drie tranches tot besteding te laten komen. Zo hield men enerzijds het tempo in de besteding van

middelen – wat zeer gewenst was in verband met de urgentie van de crisis en de noodzaak op korte termijn op te treden - en anderzijds de vrijheid om in latere tranches nieuwe inzichten met betrekking tot vormgeving en lessen uit de eerdere tranches mee te nemen.

Uiteindelijk werd ervoor gekozen om de wijze van aanwending van de rijksbijdrage aan een project over te laten aan de gemeenten. Binnen bepaalde kaders waren gemeenten vrij om invulling te geven aan de wijze waarop de subsidie werd aangewend. Overwegingen hierbij waren dat van tevoren niet precies bekend was hoe groot en hoe generiek de geconstateerde knelpunten in de praktijk zouden zijn en – bijvoorbeeld bij een garantieregeling – wat de gemeenten voor risico's zouden lopen. De gemeenten konden hierdoor de maatregelen kiezen die het best aansloten bij de lokale situatie. Dit geldt zowel voor de kenmerken van de woningmarkt zelf als voor de maatregelen die al in voorbereiding waren op regionaal niveau, als ook voor de afspraken die er al waren met ontwikkelaars.

Vanuit het proces is prioriteit gegeven aan de snelheid. In de eerste tranche speelde het moment van in aanbouw nemen van de woning een sleutelrol bij de toekenning van de subsidie. In latere tranches zijn de eisen om in aanmerking te komen voor subsidie aangescherpt, zodat met de door het Kabinet beschikbaar gestelde subsidiegelden de woningproductie en daarmee verband houdende werkgelegenheid maximaal kon worden ondersteund. Dit leidde ertoe dat gemeenten meer gingen selecteren in de projecten die zij voor subsidie in aanmerking wilden laten komen. Bij het formuleren van de eisen bij latere tranches werden signalen vanuit gemeenten en marktpartijen betrokken. Ook werden de bevindingen van een eerste evaluatie van de eerste tranche van de regeling meegenomen, zodat er een iteratief proces ontstond tussen besluitvorming en implementatie. Tevens konden niet bestede subsidiegelden uit eerdere tranches opnieuw worden ingezet voor latere tranches, zodat met de door het kabinet beschikbaar gestelde subsidiegelden de woningproductie en daarmee ook de werkgelegenheid maximaal kon worden ondersteund.

In de eerder genoemde ex ante studie van het EIB is aandacht gevraagd voor een alternatieve route. In deze route zou de overheid tijdelijk extra vraag in de markt kunnen brengen via garanties of participaties. Dit voorkomt dat particuliere vraag wordt verlegd van het ene naar het ander project en zorgt dat er tijdelijk meer vraag in de markt komt. Ook bij deze aanpak is er verdringing in de tijd, maar er is in veel mindere mate sprake van verdringing in dezelfde periode, waardoor een hogere effectiviteit per euro rijksmiddelen kon worden verwacht.

Over een garantieregeling is daarom uitgebreid gesproken, waarbij niet alleen het toenmalige ministerie van VROM betrokken was, maar ook de ministeries van Economische Zaken, Financiën en vertegenwoordigers van de bouwsector (Neprom, Bouwend Nederland).

Implementatie van een dergelijke nieuwe maatregel zou echter meer tijd hebben geveerd. Om deze reden is in de eerste tranche besloten de keuze in besteding van subsidiegelden aan gemeenten over te laten. Dit bood gemeenten de mogelijkheid om de door hun zelf gekozen maatregelen in de praktijk voor de projecten in de eerste tranche in te zetten.

De bedoeling was om de keuze voor een garantieregeling in latere tranches opnieuw mee te laten wegen. Voor de derde tranche is het gebruik van een garantieregeling vergaand onderzocht en met stakeholders besproken. Uiteindelijk is niet voor een garantieregeling gekozen, omdat na een uitgebreide consultatie met de bouwbranche bleek dat het niet haalbaar was om vanuit de rijksoverheid een breed gedragen garantieregeling voor nieuwbouwprojecten op marktconforme wijze te ontwikkelen. Ontwikkende partijen bleken niet bereid om zelf via

premie aan zo'n regeling bij te dragen. Er is daarom in afstemming met de bouwbranche besloten om in het kader van de derde tranche van het stimuleringsbudget niet te kiezen voor een dergelijke garantieregeling.

### 2.2.2 Energiebesparing

Met betrekking tot de maatregelen in de sfeer van energiebesparing was er het voordeel dat er al veel informatie bekend was en dat al voorwerk voor te nemen maatregelen was verricht. Er liepen al acties of er waren al maatregelen in voorbereiding, waar aansluiting op werd gezocht. Deze aansluiting op energiebesparingsdoelen werd als complementair gezien aan de Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten, die zich uitsluitend op de nieuwbouw richtte.

In diverse afspraken had de rijksoverheid al voornemens geuit om te komen tot maatregelen rond energiebesparing in de bestaande voorraad. Het gaat onder andere om de volgende afspraken:

- *Schoon en zuinig*. Een werkprogramma waarbij voor 2020 ambitieuze doelstellingen zijn geformuleerd op het gebied van klimaatbeleid, namelijk 30% reductie van broeikasgassen t.o.v. 1990, een aandeel van 20% hernieuwbare energie en jaarlijks 2% energiebesparing (2007).
- *Meer met minder*. Convenant en werkprogramma, ondertekend door het Rijk, Bouwend Nederland, Energie-Nederland, VME (energieretailbedrijven) en UNETO-VNI met steun van consumentenorganisaties, waarbij het voornemen wordt geuit in een bepaald tempo 'label-stappen' te zetten en waarmee het particulieren gemakkelijker wordt gemaakt te investeren in energiebesparing in de bestaande woonvoorraad, onder andere door het Maatwerkadvies, waarmee de consument inzichtelijk krijgt met welke maatregelen welke energiebesparing mogelijk is.

Daarnaast waren er al afspraken gemaakt over energiebesparing in de nieuwbouw.<sup>6</sup>

In de uitwerking van deze akkoorden kwam een aantal maatregelen aan de orde:

- Maatwerkadvies over hoe van een woning het meest effectief de energiezuinigheid verbeterd kan worden en een hoger energielabel gerealiseerd kan worden (de zgn. 'label-stappen').
- Een rijkspremieregeling voor particulieren die de energiezuinigheid van hun woning verbeteren.
- Verlaagd btw-tarief voor vloer-, dak- en gevelisolatie.
- Energiebesparingskrediet.
- Subsidieregeling voor isolatie.

De eerste twee maatregelen waren al operationeel toen de crisis uitbrak. De btw-verlaging voor vloer-, dak- en gevelisolatie is ingevoerd door het ministerie van Financiën. De laatste twee maatregelen waren nog in voorbereiding. Beoogd werd te komen tot een totaal aanpak. Hierbij kon een particulier eerst een maatwerkadvies aanvragen, om te weten te komen welke maatregelen hij zou moeten nemen om de energiezuinigheid van de woning te verbeteren. Een succesvolle aanpak begint immers met te weten wát je moet doen.

---

<sup>6</sup> In het 'Lenteakkoord', een akkoord van het Rijk met Neprom, NVB, Bouwend Nederland en Aedes, waarbij het voornemen wordt geuit binnen 12 jaar in drie stappen tot energieneutrale nieuwbouw te komen (2008).

Vervolgens moeten de maatregelen ook financieerbaar zijn. Daarvoor werden de arrangementen zoals het energiebesparingskrediet en de rijkspremieregeling ontwikkeld.

Naast deze maatregelen gericht op particulieren, werden er maatregelen voor andere investeerders overwogen. Zo werkte men aan maatregelen die verhuurders te goede zouden komen, zoals het meetellen in de huurpunten (woningwaarderingstelsel) van de energieprestatie van de woning. Hierdoor kunnen verhuurders een groter deel van hun investering terughalen. De nadruk kwam daardoor meer op de totale woonlasten te liggen. Door het verlagen van het energieverbruik kunnen woonconsumenten immers hun totale woonlasten verminderen. Verhuurders kunnen een deel van hun investering in energiebesparing terughalen, doordat de energiebesparing bij huurders ruimte creëert in de totale woonlasten, waardoor een hogere huur mogelijk is.

Eerst werd gedacht over een btw-verlaging voor alle isolatiemaatregelen. Dit middel helpt de kosten van energiebesparende maatregelen binnen de perken te houden. Deze maatregel was al in een vroeg stadium aan de orde, maar moest voldoen aan de EU-richtlijn die dit alleen toestaat voor arbeidsintensieve diensten. Het aanbrengen van isolatieglas geldt echter niet als een arbeidsintensieve activiteit, omdat het glas het merendeel van de kosten beslaat. Daarom moest iets anders worden bedacht. Mede naar aanleiding van een debat in de Tweede Kamer werd een koers ingezet om te komen tot een regeling die het plaatsen van isolatieglas direct zou subsidiëren, door middel van vouchers. De btw-verlaging had de voorkeur van de sector, omdat deze minder administratieve lasten met zich mee zou brengen dan een systeem van waardebonnen. Het belangrijkste voordeel van vouchers is dat het beschikbare budget niet kan worden overschreden, terwijl dit bij een btw-verlaging pas achteraf kan worden vastgesteld. Een ander argument was dat het financiële voordeel expliciet zichtbaar werd voor de consument.

Toen de crisis uitbrak is een aantal regelingen, dat in de pijplijn zaten, sneller en uitgebreider uitgewerkt. Ook zijn er extra maatregelen genomen. De regeling voor subsidiering van isolatieglas door middel van vouchers werd sterk verruimd. Er kwam € 30 miljoen extra voor de regeling beschikbaar, bovenop de € 20 miljoen die al beschikbaar was uit het werkprogramma 'Schoon en zuinig'. De maatwerkadviezen werden gesubsidieerd door het Rijk.

Naast deze regelingen voor particulieren wilde het kabinet in de crisis ook corporaties en overige particulieren (verhuurders) stimuleren energiebesparende maatregelen te nemen. In dit verband is gekozen voor een uitbreiding van de energie-investeringsaftrek (EIA). Deze maatregel greep aan bij de systematiek van de al bestaande EIA, waarmee bedrijven de kosten van energiebesparende maatregelen kunnen aftrekken van de belasting. Deze regeling gold echter niet voor woningen. Daarom werd de EIA tijdelijk ook voor energiebesparende investeringen in huurwoningen open gesteld.

Maatregelen die wel in het vizier zijn geweest, maar uiteindelijk niet werden geïmplementeerd betroffen: een toelage voor huurders om de woonlasten te beperken, het subsidiëren van het vervangen van ketels door eigenaar/bewoners en het subsidiëren van andere isolatiemaatregelen dan isolatieglas. De gedachte was dat de andere maatregelen al appelleerden aan de beoogde doelen. Zo kon de rijkspremieregeling ingezet worden voor alle maatregelen waarmee energiebesparing werd gerealiseerd, ongeacht het type maatregel.

### 2.2.3 Verhoging garanties: EBK, NHG en WSW

Het verhogen van garantieregelingen kwam na het uitbreken van de crisis al snel op de agenda te staan. De gedachte was dat hiermee op korte termijn vrij eenvoudig een nuttige maatregel kon worden ingevoerd die bovendien weinig beslag zou leggen op het overheidsbudget. Er moet wel een zeker budget worden gereserveerd voor het geval dat risico's zich daadwerkelijk materialiseren. In het kader van het programma 'Meer met minder' werd verondersteld dat er consumenten waren die wel wilden investeren in energiebesparende maatregelen, maar geen goede toegang hadden tot financiering van deze investeringen. Het betreft investeringen die zich op lange termijn kunnen terugverdienen. Daarom werd het energiebesparingskrediet (EBK) in het leven geroepen. Omdat de risico's voor de banken door de garantstelling door het Rijk kleiner worden, is er meer bereidheid bij de banken om tot financiering over te gaan en kan een lagere rente worden geboden.

Het verhogen van de WSW-grens, de maximale investeringssom per woning waarvoor woningcorporaties kunnen lenen met bij het WSW (Waarborgfonds Sociale Woningen) geborgd vermogen, werd al langer door woningcorporaties bepleit. Zij zagen dit als een noodzakelijke correctie. Deze grens was namelijk al jarenlang nominaal constant gehouden, terwijl de bouwkosten wel flink waren gestegen. Het doel van deze maatregel tijdens de crisis was corporaties in staat te stellen te investeren in duurdere projecten en eventueel stagnerende projecten over te nemen van particuliere partijen.

De verhoging van de NHG-grens was ook al eerder bepleit door diverse partijen, vooral door de tussenpersonen op de hypotheekmarkt. Na een oproep van diverse politieke partijen werd de verhoging van de NHG-grens nader uitgewerkt en uiteindelijk in het pakket aan crisismaatregelen opgenomen. Het werd gezien als een eenvoudig te implementeren maatregel die geen beslag zou leggen op rijksmiddelen, anders dan het aanhouden van een (beperkte) risicoreservering. Het idee was om de doorstroming op de woningmarkt te stimuleren, door de regeling ook van toepassing te laten zijn op woningen met een kostengrens tussen € 265.000 en € 350.000. De gedachte hierachter was dat de kopers van deze woningen lagere lasten en meer zekerheid zouden krijgen en hiermee gemakkelijker toegang tot hypotheekverstrekking van de banken.



## 3 Doel en vormgeving per genomen maatregel

Zoals in het voorgaande hoofdstuk beschreven, is voorafgaand aan het nemen van de maatregelen sprake geweest van een uitgebreid proces van inventarisatie, afstemming en selectie. Uiteindelijk is gekozen voor een aantal concrete maatregelen. In dit hoofdstuk worden het doel van de gekozen maatregelen, de keuzes die zijn gemaakt in de vormgeving en de overwegingen hierbij beschreven.

### 3.1 Overzicht

Voor het overzicht is in tabel 3.1 kort weergegeven welke maatregelen zijn genomen, de budgetten die beschikbaar zijn gesteld en de looptijd van de maatregelen.

**Tabel 3.1      Crisismaatregelen in de bouw betrokken in deze evaluatie**

#### **Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten**

- € 351 miljoen voor woningbouwprojecten, invoering eerste tranche 15 juni 2009.

#### **Versterking positie woonconsument**

- Tijdelijke verhoging van de NHG-grens van € 265.000 naar € 350.000 van 1 juli 2009 t/m 31 december 2010 (later met een jaar verlengd en vanaf 2012 met een stapsgewijs steeds lagere kostengrens)

#### **Stimulering energiebesparingen in de gebouwde omgeving**

- Tijdelijke subsidieregeling isolatieglas van 1 september 2009 t/m 31 december 2010 (budget € 45 miljoen)
- Tijdelijke verruiming energie-investeringsaftrek van 1 juni 2009 t/m 30 november 2010 (budget € 277,5 miljoen)
- Tijdelijke garantstelling energiebesparingskrediet van 1 juli 2009 t/m 30 juni 2011 (budget € 35 miljoen)

#### **Verruiming investeringsmogelijkheden woningcorporaties**

- WSW-grens vanaf 1 juli 2009 structureel verhoogd van € 200.000 naar € 240.000

Bron: EIB

## 3.2 Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten

### Doel

De crisismaatregel 'Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten' (TSW) heeft als doel om woningbouwprojecten vlot te trekken die door de crisis waren stilgevallen of niet gestart, om zodoende een scherpe terugval in de woningproductie en de werkgelegenheid in de bouw zoveel mogelijk te beperken.

### Gekozen vormgeving

Het kabinet heeft € 351 miljoen gereserveerd voor woningbouwprojecten die door de crisis waren stilgevallen of niet konden worden gestart. Dit bedrag is in drie tranches verdeeld. Het budget van de eerste twee tranches is in augustus 2009

Tabel 3.1 Data per tranche

	Tranche 1	Tranche 2	Tranche 3
Inwerkingtreding	15 juni 2009	10 oktober 2009	8 april 2010
Aanvragen mogelijk tot	16 juli 2009	2 nov. 2009	10 mei 2010
Beschikkingsdatum	15 aug. 2009	15 dec. 2009	18 juni 2010
Geëiste uiterste startdatum	31 dec. 2009	1 juli 2010	31 dec. 2010

Bron: Ministerie van VROM

(€ 100 miljoen) en december 2009 (€ 150 miljoen<sup>7</sup>) aan concrete projecten toegewezen. De derde tranche (€ 101 miljoen) is in juni 2010 toegekend. De bedragen die sindsdien zijn terugontvangen wegens intrekkingen uit de eerste en tweede tranche zijn aangewend om de projecten die aanvankelijk in tranche 3 niet gehonoreerd konden worden alsnog van subsidie te voorzien in de zogenaamde 'artikel 8'-procedure. Met de terugontvangen € 48 miljoen was het uiteindelijk wel mogelijk om alle voor de derde tranche ingediende subsidiabele projecten voor subsidie in aanmerking te laten komen. Van de € 48 miljoen is € 42 miljoen hierbij opnieuw toegekend. In tabel 3.1 staan de data van iedere tranche weergegeven waarop respectievelijk de aanvraag uiterlijk kon worden ingediend, de beschikking uiterlijk moest zijn afgegeven en waarop de bouw uiterlijk van start moest gaan. Gemeenten konden projecten voor de subsidieregeling indienen. Om voor subsidie in aanmerking te komen moesten de projecten aan een aantal eisen voldoen. De eisen zijn gedurende het proces voor de verschillende tranches aangepast. Verder was het beschikbare budget in geen van de tranches voldoende om aan alle projecten subsidie toe te kennen.

Bij de keuze om wel of niet subsidie toe te kennen is gebruik gemaakt van verschillende beoordelingscriteria. De eisen en beoordelingscriteria voor de drie tranches staan in bijlage A weergegeven.

<sup>7</sup> Dit budget is opgehoogd met de terugontvangen middelen uit de eerste tranche (€ 14 miljoen).



### **Overwegingen bij vormgeving**

De TSW-regeling is zo vorm gegeven dat deze in drie tranches tot besteding komt. Hierdoor wordt het Rijk in staat gesteld snel met de besteding te beginnen, maar tegelijkertijd konden er nog lessen getrokken worden voor de besteding van latere tranches. Zelfs een andere inzet van middelen was op deze wijze nog mogelijk. De eerste tranche was uiteindelijk in zijn vormgeving het meest eenvoudig. Grosso modo waren de belangrijkste criteria de hoogte van het gemiddeld gevraagde subsidiebedrag per woning en het moment van start bouw. In latere tranches zijn de voorwaarden met betrekking tot cofinanciering door gemeenten zelf en kenmerken van het plan aangescherpt. Uiteindelijk is niet gekozen voor een specifieke inzet van middelen, bijvoorbeeld een garantieregeling. Gemeenten waren wel vrij om de hen toegekende middelen te besteden aan een dergelijke regeling.

### **3.3 Tijdelijke subsidieregeling isolatieglas**

#### **Doel**

Het doel van deze maatregel is om investeringen door particuliere huiseigenaren in energiebesparende maatregelen te stimuleren, de energiestaat en CO<sub>2</sub>-reductie van bestaande woningen te verbeteren en hiermee tegelijkertijd de productie en werkgelegenheid in de bouw te ondersteunen.

#### **Gekozen vormgeving**

De regeling betreft een tijdelijke subsidie voor het plaatsen van isolatieglas. Er is hiervoor een budget van € 45 miljoen beschikbaar gesteld. Dit budget is bedoeld voor woningen van voor 1995 van eigenaar-bewoners en verenigingen van eigenaren (VvE). Met ingang van 1 oktober 2009 is de maatregel in werking getreden. De maatregel liep per 3 december 2010 af, aangezien toen het afgesproken subsidieplafond bereikt was. De subsidie bedraagt € 35 per m<sup>2</sup> (minimaal 5 m<sup>2</sup>) voor HR+ en HR++ glas met een maximum van € 1.100 per woning.

#### **Overwegingen bij vormgeving**

De vormgeving van de subsidieregeling voor isolatieglas is in overleg met brancheorganisaties FOSAG en GBO tot stand gekomen. Geschilpunt hierin betrof de wijze van verstrekking van de vouchers. De brancheorganisaties drongen erop aan dat de consument verantwoordelijk zou zijn voor de verdere afhandeling van de vouchers, zodat niet de bedrijven geconfronteerd zouden worden met extra administratieve lasten. Daar is uiteindelijk niet voor gekozen: de bedrijven werden verantwoordelijk voor het verzilveren van hun bon bij AgentschapNL. Tevens is door Milieu Centraal/NIPO de vormgeving gecheckt door middel van een steekproef onder consumenten. Op deze wijze is geschat welk bedrag aan subsidie de consument over de streep kan trekken. Dit werd ingeschat op 20% van de kosten van het plaatsen van isolatieglas te zijn.

### 3.4 Tijdelijke verruiming energie-investeringsaftrek

#### Doel

Het doel van deze maatregel is het stimuleren van de investeringen in energiebesparingsmaatregelen door bedrijfsmatige verhuurders. Met deze maatregel wordt een bijdrage geleverd aan de duurzaamheid van de bestaande woningvoorraad en wordt daarnaast de terugval van werkgelegenheid in de bouwsector door de crisis beperkt.

#### Gekozen vormgeving

De maatregel geldt voor bestaande huurwoningen van zowel corporaties als particuliere verhuurders. De verhuurders kunnen tijdelijk investeringen in energiebesparende maatregelen voor een huurwoning aftrekken. Per woning komt maximaal € 15.000 van het investeringsbedrag in aanmerking voor de energie-investeringsaftrek. De aftrek bedraagt 44% en komt gemiddeld neer op een subsidie van 11% op de investeringskosten. Er moet wel aan de voorwaarde worden voldaan dat bij de bestaande huurwoning een significante energieverbetering wordt gerealiseerd. Concreet betekent dit dat de woning een energielabel B krijgt of twee labelsprongen maakt. Het budget voor deze regeling bedraagt € 277,5 miljoen aan fiscaal voordeel en geldt van 1 juni 2009 tot 1 december 2010.

#### Overwegingen bij vormgeving

De vormgeving van de EIA is zo gekozen dat deze maximaal aansluit bij bestaande maatregelen en – dus – snel ingevoerd kon worden. De bestaande EIA voor het bedrijfsleven is een doorlopende regeling. Er is gekozen voor een tijdelijk karakter van deze verruiming, omdat de aftrek, anders dan de al bestaande EIA, is bedoeld als crisismaatregel. Door het tijdelijke karakter van de verruiming van de EIA verschilt deze in vormgeving van de al bestaande EIA.

### 3.5 Tijdelijke garantstelling energiebesparingskrediet

#### Doel

Het doel van deze regeling is het bevorderen van energiebesparende voorzieningen bij bestaande koopwoningen, door met een borgstelling de eigenaren betere condities te bieden voor leningen. Hiermee wordt zowel de duurzaamheid van de bestaande woningvoorraad verbeterd als de terugval van de werkgelegenheid in de bouwsector door de crisis beperkt.

#### Gekozen vormgeving

De maatregel is zo vormgegeven dat door de borging door het Rijk eigenaar-bewoners bij banken betere condities voor leningen krijgen. Er is sprake van een betere toegang tot de kapitaalmarkt en een 1% lagere rente. De investeringen betreffen concrete energiebesparingsmaatregelen of verbeteringen gekoppeld aan bepaalde normen volgens het Bouwbesluit.<sup>8</sup> Een deel van de activiteiten betreft installaties, een ander deel betreft bouwkundige activiteiten. Mensen die gebruik kunnen maken van de financieringsregeling groene projecten kunnen ook van deze maatregel gebruik maken. De regeling loopt van 1 juli 2009 t/m 30 juni 2011. Op de begroting is € 35 miljoen (inclusief uitvoeringskosten) beschikbaar. Hiermee kan naar verwachting € 315 miljoen aan leningen worden verstrekt met een looptijd van maximaal 15 jaar.

---

<sup>8</sup> Deze zijn omschreven op <http://www.meermetminder.nl/energiebesparingskrediet>.

### Overwegingen bij vormgeving

De vormgeving van het energiebesparingskrediet beoogt het financieel aantrekkelijker te maken te investeren in energiebesparing door particulieren. Bij invoering van de maatregel waren banken echter, door de kredietcrisis, veel terughoudender geworden met het verstrekken van leningen. Daarom resteerden er uiteindelijk maar drie aanbieders van deze regeling.

Door de aard van de regeling is het Rijk afhankelijk van de banken. Het verstrekken van voorlichting over de garantstelling door de rijksoverheid ligt gevoelig. Het zou immers als concurrentievervalsing gezien kunnen worden als het Rijk reclame maakt voor specifieke banken. Het Rijk heeft wel het waarborgfonds (uitvoerder van de regeling) gestimuleerd meer banken te benaderen.

### Nationale Hypotheekgarantie

De Nationale Hypotheekgarantie (NHG) is een regeling waarbij het Rijk borg staat voor hypothecaire leningen van consumenten. Hierdoor kunnen woonconsumenten, die aan de voorwaarden voldoen en een beroep doen op de garantieregeling, tegen een lagere rente lenen. Het rentevoordeel bedraagt 40 tot 50 basispunten.

Het totaal aan gegarandeerde hypotheekleningen bedraagt momenteel 895.000. Het gaat hierbij zowel om verstrekte hypotheekleningen met NHG-garantie voor aankoop als voor verbouwing. Om een beroep te doen op de NHG gelden enkele extra voorwaarden. Zo mag maximaal 50% van de woningwaarde aflossingsvrij gefinancierd worden en bedraagt het maximaal toegestane hypotheekbedrag per 1 juli 2009 € 350.000. Daarvoor gold een grens van € 265.000.

Behalve het rentevoordeel zijn er nog meer voordelen aan de NHG-garantie. Zo wordt de restschuld bij een eventuele gedwongen verkoop kwijtgescholden als de oorzaak van de opgetreden betalingsachterstanden bestaat uit echtscheiding, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of overlijden van de partner betreft.

Om te voorkomen dat het zover komt geldt tevens een overbruggingskrediet als de woonconsument betalingsproblemen krijgt. De rentelasten kunnen tijdelijk worden betaald met dit krediet, terwijl in de tussentijd naar een structurele oplossing wordt gezocht.

De normen die gelden voor hypotheekverstrekking onder NHG worden elk jaar geactualiseerd op basis van de jongste cijfers van het Nibud. De maximaal toegestane woonlast wordt zo berekend dat deze het midden houdt tussen de voorbeeld- en de minimumbegroting zoals opgesteld door het Nibud. Deze normen van het Nibud zijn sinds kort ook vastgelegd in de gedragscode die ook geldt voor hypotheekleningen die niet onder NHG vallen. Afhankelijk van inkomen en rente kunnen consumenten volgens deze Nibud-normen 3,5 (lage inkomens, lage rente) tot 6 keer (hoge inkomens, hoge rente en dus een hogere hypotheekrenteaftrek) hun inkomen lenen.

Per 2011 zijn de voorwaarden voor hypotheekverstrekking aangescherpt, zowel in de gedragscode als in de NHG-voorwaarden vanwege nieuwe normen voor de woonquotas van het Nibud. Tevens zijn voor NHG-hypotheekleningen extra beperkende voorwaarden opgelegd. Zo mag een eventuele erfpachtcanon niet meer in mindering worden gebracht op het toetsinkomen, maar moet deze opgeteld worden bij de financieringslast. Tevens mogen kosten voor de woonlastenverzekering niet meer meegefinancierd worden in de hypotheek.

### 3.6 Tijdelijke verhoging NHG-grens

#### Doel

Het doel van de maatregel is om meer woonconsumenten de zekerheden van de NHG te bieden bij de aankoop van een eigen woning. Daarnaast is de verwachting dat het uitstellen van woningaankopen door consumenten, ten gevolge van door de crisis toegenomen onzekerheid, hiermee kan worden beperkt.

#### Gekozen vormgeving

De maatregel betreft een tijdelijke verhoging van de NHG-grens van € 265.000 naar € 350.000 voor de aankoop van een woning. Eerst zou de maatregel van 1 juli 2009 tot 31 december 2010 lopen, maar de einddatum is in september 2010 met een jaar verlengd tot 31 december 2011. Per 1 januari 2012 zal de maatregel wederom worden verlengd. Hierbij zal de kostengrens stapsgewijs worden aangepast zodat medio 2014 de reguliere kostengrens weer is bereikt.

#### Overwegingen bij vormgeving

De verhoging van de NHG-grens heeft zo vorm gekregen dat ook hogere inkomens die een duurder huis willen kopen nu onder de garantie vallen. De achterliggende gedachte is dat door het afdekken van risico's de consument niet alleen betere leencondities krijgt, maar ook het vertrouwen in de woningmarkt terug krijgt. De doelgroep van de NHG wordt met deze maatregel uitgebreid. Hierdoor valt +/- 80% van de verstrekte hypotheeklen inmiddels onder de NHG-grens. Er zijn voor deze uitgebreide groep geen andere eisen geformuleerd of andere faciliteiten gecreëerd dan voor de groep met lage inkomens. Voor de groep met hogere inkomens gelden dus dezelfde eisen als voor die met lagere inkomens, bijvoorbeeld aangaande het af te lossen percentage.

### 3.7 WSW-grens

#### Doel

Het doel van de maatregel is het meer in lijn brengen van het maximaal te borgen bedrag per sociale huurwoning met de daadwerkelijke bouwkosten. Deze zijn de afgelopen jaren harder zijn gestegen dan de huren. De maatregel beoogt de financieringslasten van investeringen door woningcorporaties te drukken en hiermee de investeringsmogelijkheden van corporaties te vergroten.

#### Gekozen vormgeving

De WSW-grens is structureel verhoogd van € 200.000 naar € 240.000.

#### Overwegingen bij vormgeving

De grens voor garantstelling via het WSW is verhoogd, waarbij dezelfde voorwaarden gelden. De grens is zo gekozen dat deze beter aansluit bij de actuele stichtingskosten van een sociale huurwoning. De gedachte hierachter is dat de corporaties op deze wijze beter in staat worden gesteld sociale huurwoningen te realiseren. Door de verhoogde WSW-grens verbetert de financiële positie van corporaties in algemene zin waardoor zij ook meer kunnen investeren in het duurere segment. Daarmee kunnen zij bijvoorbeeld ook gemakkelijker koopwoningen overnemen van commerciële partijen met financiële problemen.

### Waarborgfonds Sociale Woningbouw

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) is een instituut dat in de eerste plaats door corporaties zelf wordt gedreven. Onderling geldt de afspraak dat, mocht een corporatie niet meer aan zijn verplichtingen kunnen voldoen, deze verplichtingen overgenomen worden door het borgingsfonds. Het fonds wordt door de sector zelf gefinancierd: corporaties verplichten zich tot een bepaald niveau bij te dragen aan het weerstandsvermogen.

Naast deze onderlinge financiële zekerheid wordt binnen het fonds nog een extra zekerheid geboden door het Rijk. Deze staat uiteindelijk, samen met gemeenten, garant voor de verstrekte leningen. Deze garantstelling wordt gezien als 'achtervangregeling'. Eerst wordt het weerstandsvermogen van de sector zelf aangesproken alvorens er een beroep kan worden gedaan op de garantstelling door het Rijk.

Door deze combinatie van garantstellingen kunnen woningcorporaties goedkoop lenen. Zij hebben een triple-A rating bij Standard & Poor's, wat een rentevoordeel oplevert van ½ tot 1 procentpunt op de te betalen rente (50 tot 100 basispunten).



---

## 4 Gebruik van de maatregelen

---

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het gebruik van de afzonderlijke maatregelen.<sup>9</sup>

### 4.1 Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten

#### 4.1.1 Ingediende projecten

In de drie tranches is voor in totaal 2.468 projecten en 90.047 woningen subsidie aangevraagd (zie tabel 4.1). Hierin zitten ook projecten die in eerdere tranches zijn afgewezen en waarvoor in een latere tranche voor dezelfde of gewijzigde omvang opnieuw subsidie is aangevraagd. In totaal gaat het om 2.133 unieke projecten met in totaal 73.095 woningen<sup>10</sup>, waarvoor subsidie is aangevraagd.

#### 4.1.2 Overinschrijving

In alle tranches is voor meer woningen subsidie aangevraagd dan er aan budget beschikbaar was. In de eerste tranche is voor bijna tweemaal het budget aan subsidies aangevraagd. In de tweede en derde tranche was de overinschrijving een stuk lager. Dit ligt ook in de rede omdat een aantal projecten al in een eerdere tranche voor subsidie in aanmerking kwam en niet langer hoefde mee te dingen. Zonder de toekenningen in het kader van de Artikel 8 procedure bedraagt de overinschrijving in de 3<sup>e</sup> tranche 73%. Als rekening wordt gehouden met de € 42 miljoen die in het kader van Artikel 8 is toegekend, bedraagt de overinschrijving in de derde tranche 22%. Met de inzet van deze € 42 miljoen zijn alle subsidiabele projecten in tranche 3 uiteindelijk voor subsidie in aanmerking gekomen.

#### Artikel 8 procedure

De Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten (TSW-regeling) is in drie tranches tot besteding gekomen. Telkens is ervoor gekozen de gelden die in eerdere tranches uiteindelijk niet tot besteding zijn gekomen, bijvoorbeeld omdat de subsidie was ingetrokken of de vereiste startdatum niet werd gehaald, opnieuw toe te kennen bij latere tranches. Zodat met de door het kabinet beschikbaar gestelde subsidiegelden de woningproductie en daarmee verband houdende werkgelegenheid maximaal kon worden ondersteund.

Voor de laatste tranche (derde tranche) gold dat ervoor gekozen is terugontvangen middelen (€ 48 miljoen) beschikbaar te stellen aan projecten die in de laatste tranche waren ingediend, maar bij de initiële beschikking niet gehonoreerd konden worden omdat het subsidieplafond reeds was bereikt. Van de terugontvangen middelen is € 42 miljoen uiteindelijk toegekend conform artikel 8 van de subsidiebeschikking, door de betrokken gemeenten ook wel 'tranche 3+' genoemd.

---

<sup>9</sup> Op het gebruik van de WSW-regeling wordt in dit hoofdstuk niet ingegaan omdat hiervoor geen cijfers door het WSW konden worden aangeleverd.

<sup>10</sup> Voor projecten die zijn doorgeschoven naar latere tranches is het aantal woningen van de laatste aanvraag hierin opgenomen.

**Tabel 4.1**      **Overzicht van ingediende en toegekende projecten per tranche, aantallen en subsidiebedragen**

Tranche	Ingediende projecten			Toegekende projecten			
	1 <sup>e</sup>	2 <sup>e</sup>	3 <sup>e</sup>	1 <sup>e</sup>	2 <sup>e</sup>	3 <sup>e</sup>	Art.8
Projecten	608	1.105	755	357	692	484	159
Subsidiabele woningen	27.447	37.653	24.947	14.660	23.640	15.013	5.677
Subsidiebedrag (mln €)	228	258	175	100	164	101	42
Subsidie per woning (€)	8.307	6.852	7.015	6.821	6.937	6.728	7.398
Overinschrijving (incl. art. 8)	128%	57%	22%				

Bron: Agentschap NL, bewerking EIB

#### 4.1.3 Toegekende projecten

In totaal is er in de drie tranches aan 1.692 projecten met in totaal 57.806 woningen subsidie verleend. Tot dit aantal behoren woningen die in een eerdere tranche door de gemeente waren ingetrokken en die in een latere tranche opnieuw een subsidie kregen toegewezen. In totaal gaat het om 52.972 unieke woningen die met subsidie worden gerealiseerd, aangezien van 4.834 woningen de subsidie definitief is ingetrokken (zie tabel 4.2). Er resteren 15.289 woningen waarvoor de subsidie is afgewezen. Bijna driekwart van het aantal ingediende woningen valt dus uiteindelijk onder de subsidieregeling (zie figuur 4.1).

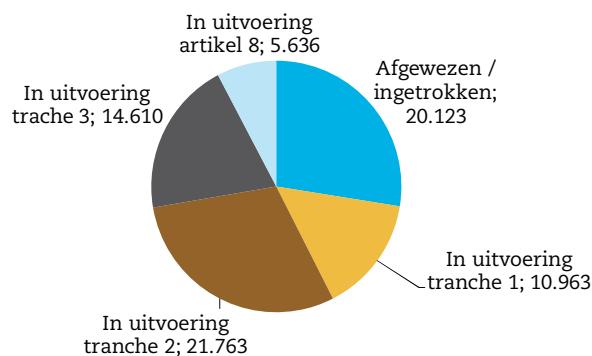
**Tabel 4.2**      **Aanvraag, toekenning en afwijzing van subsidies naar totaal aangevraagde en unieke projecten, in aantal subsidiabele woningen**

	Totaal tranches	Unieke projecten
Aangevraagd	90.047	73.095
Toegewezen	58.990	57.806
Ingetrokken	6.018	4.834
Toegewezen en niet ingetrokken	52.972	52.972
Afgewezen	31.057	15.289

Bron: EIB



Figuur 4.1 Afgewezen, ingetrokken en in uitvoering genomen woningen



Bron: EIB

#### 4.1.4 Subsidie per woning

De *aangevraagde* subsidie per woning is in de eerste tranche gemiddeld het hoogst. Het gemiddelde aangevraagde subsidiebedrag lag in de tweede en derde tranche dicht bij de tweede en derde tranche op een meer strategische keuze van het aangevraagde subsidiebedrag in relatie tot de beoordelingscriteria voor de toekenning.

Het gemiddelde *toegekende* subsidiebedrag ligt in de eerste en tweede tranche rond € 6.900. Bij de artikel 8 projecten ligt het subsidiebedrag substantieel hoger. Dit komt omdat deze projecten aanvankelijk niet werden gehonoreerd, maar door de terugontvangen middelen alsnog voor subsidie in aanmerking konden komen.

Alle tranches kennen een grote bandbreedte in de gevraagde subsidiebedragen. De toegekende subsidiebedragen variëren tussen € 1.100 en € 10.000 per woning. De maximaal toegekende subsidie in de eerste tranche is € 9.500 per woning. In de latere tranches is ook voor een aantal projecten het maximale subsidiebedrag van € 10.000 per woning toegekend, omdat niet het gevraagde subsidiebedrag per woning bepalend was voor de toekenning, maar omdat het criterium afgegeven bouwvergunning zwaarder woog. Bij de derde tranche speelde bij de subsidieverlening ook het aantal aan het project verbonden extra m<sup>2</sup> bvo een rol.

#### 4.1.5 Doorstroming tussen tranches

Een aantal projecten, dat in eerdere tranches is afgewezen of is ingetrokken, is in latere tranches opnieuw ingediend. Tabel 4.3 geeft een beeld van het aantal woningen dat in meerdere tranches is ingediend.

In totaal is in de drie tranches voor 90.047 woningen een subsidie aangevraagd, waarvan voor 21.726 woningen ook al eens in een eerdere tranche.

Bij het doorschuiven van projecten is door gemeenten in een aantal gevallen ook de omvang van het project en de subsidie aangepast (zie tabel 4.4). Het gaat in totaal om 349 projecten met bij de eerste aanvraag in totaal 16.348 woningen, maar die bij de laatste aanvraag uiteindelijk 14.687 woningen betroffen. Ook het gemiddelde gevraagde subsidiebedrag kwam bijna € 1.500 lager uit.

**Tabel 4.3 Doorstroming van projecten tussen tranches, aantallen woningen**

	Tranche 1	Tranche 2	Tranche 3	Artikel 8	Totaal
Aangevraagd	27.447	37.653	24.947		90.047
w.v. uit eerdere tranche	-	9.022	7.027	5.677 <sup>1</sup>	21.726
Toegewezen	14.660	23.640	15.013	5.677	58.990
- in uitvoering	10.963	21.763	14.610	5.636	52.972
- ingetrokken	3.697	1.877	403	41	6.018
Afgewezen	12.787	14.013	9.934	0	36.734
Afgewezen en ingetrokken	16.484	15.890	10.037	41	42.452
- later ingediend	10.209	7.501	5.677	0	23.387
- niet meer later ingediend.	6.275	8.389	4.660	41	19.365

<sup>1</sup> Alle toekenningen in de artikel 8 procedure betreffen aanvragen uit tranche 3

Bron: EIB

**Tabel 4.4** Karakteristieken van doorgeschoven projecten<sup>1</sup>

	Aantal projecten	Origineel		Herzien	
		Subsidie per woning	Aantal gesubs. woningen	Subsidie per woning	Aantal gesubs. woningen
Van 1 naar 2	154	9.918	8.100	7.180	7.660
Van 2 naar 3	163	6.636	6.139	6.914	5.436
Van 1 naar 3	11	8.702	577	7.799	385
Van 1 via 2 naar 3	21	9.696	1.532	7.682	1.206
<b>Totaal</b>	<b>349</b>	<b>8.622</b>	<b>16.348</b>	<b>7.139</b>	<b>14.687</b>

<sup>1</sup> Verschillen met getallen in tabel 4.3 worden veroorzaakt doordat in tabel 4.3 het totaal aan ingediende projecten wordt weergegeven en in deze tabel de unieke projecten

Bron: EIB

#### 4.1.6 Overige bouwwerken in het gesubsidieerde project

Naast de woningen waarvoor subsidie is aangevraagd moesten gemeenten aangeven welke andere woningen en overige bebouwing (kantoren, winkels, parkeergarages onlosmakelijk met het project verbonden zijn. Een overzicht hiervan is weergegeven in tabel 4.5. Het gaat in deze tabel om zowel de toegekende als de afgewezen projecten.

Naast de 56.110 gesubsidieerde woningen bestaan de projecten volgens de opgave van gemeenten uit 21.670 overige woningen. Een beperkt deel hiervan heeft betrekking op sociale huurwoningen, waaraan op grond van de TSW-regeling geen subsidie wordt toegekend. Voor sociale huurwoningen bestaan immers al andere regelingen. Het grootste deel van de overige woningen zijn woningen in het marktsegment (koop en vrije huur). Het is niet aannemelijk dat deze woningen echt onlosmakelijk met het project verbonden zijn, omdat anders voor deze woningen een subsidie had kunnen worden aangevraagd. De subsidie per woning (selectiecriteria bij de toekenning) zou hiermee lager kunnen uitvallen en daarmee de kans op toewijzing van de subsidie hebben vergroot. Het lijkt erop dat hier het aantal woningen van het totale project is opgegeven, waarvan het project slechts een gefaseerd deelproject is.

Daarnaast hebben gemeenten opgegeven dat bij de projecten in tranche 2 en 3 in totaal aan 2,4 miljoen m<sup>2</sup> niet-woningbouw gerealiseerd zal worden (in tranche 1 is hier niet naar gevraagd). Deze vierkante meters zouden volgens de opgaven van gemeenten vooral in de categorie 'overig' vallen. Vaak gaat het hierbij om de bouw van parkeergarages.

**Tabel 4.5 Overige bebouwing in projecten met ingediende gesubsidieerde woningen, volgens opgave gemeente**

	Tranche 1	Tranche 2	Tranche 3	Totaal
Woningen waarvoor subsidie is aangevraagd	14.135	21.897	20.078	56.110
Overige woningen	3.240	8.055	10.386	21.670
- Markt	1.816	5.146	9.287	16.249
- Sociale huur	1.424	2.909	1.099	5.421
Extra m <sup>2</sup>	-	1.394.218	1.006.882	2.401.099
- Kantoren	-	179.846	108.171	288.017
- Winkels	-	313.022	172.677	485.699

Bron: EIB

#### 4.1.7 Voortgang van projecten

Tweemaal zijn de gemeenten middels een enquête gevraagd naar de voortgang van de projecten. In tabel 4.6 staan de resultaten vermeld, verdeeld naar afgewezen en toegewezen projecten. Door de voortgang van de toegewezen woningen te vergelijken met die van de afgewezen woningen kan een eerste beeld van het effect van de subsidie worden verkregen.

##### Startdatum van projecten

De toekenning van de subsidie heeft de start van de projecten bevorderd. Dit is vooral zichtbaar bij de tranches 2 en 3. Bij deze tranches zijn projecten waarvoor subsidie is toegekend voor het grootste deel in 2010 van start gegaan, terwijl projecten waarvoor de subsidie is afgewezen meer in 2011 van start gaan. Bij tranche 1 is het verschil wel of niet aanbouw genomen projecten kleiner. Mogelijk is dit te verklaren doordat op het moment van enquêteren de vereiste uiterlijke startdatum voor de subsidieregeling voor tranche 1 al verstreken was, in tegenstelling tot die van de overige tranches. De vertraging van de in de eerste tranche afgewezen projecten is relatief klein. Van de definitief afgewezen woningen uit de eerste tranche is 71% eind 2010 in aanbouw.

Het aandeel stilgelegde projecten loopt niet sterk tussen de toegekende en de afgewezen projecten uiteen. Veel projecten gaan zonder subsidie toch door, en lopen vooral extra vertraging op. Deze vertraging wordt hierna nader onder de loep genomen, maar is in tabel 4.6 duidelijk zichtbaar in het verschil in aantal projecten dat na 2010 in aanbouw wordt genomen, en het aantal projecten dat voor december 2010 in aanbouw is genomen. Bij de projecten met subsidie zijn aanzienlijk meer woningen die voor 2011 in aanbouw zijn genomen. Alleen bij de 1<sup>e</sup> tranche is dit verschil relatief beperkt.

**Tabel 4.6 Voortgang van de projecten naar tranche en naar af- of toegewezen projecten, aandeel in subsidiabele woningen**

	Tranche 1		Tranche 2		Tranche 3	
	Af	Toe	Af	Toe	Af	Toe
Aantal woningen waarvoor subsidie is aangevraagd <sup>1</sup>	3.067	14.599	7.965	22.517	4.257	20.690
In aanbouw genomen t/m december 2010 (%) <sup>2</sup>	68	79	25	77	16	82
Wordt na 2010 in aanbouw genomen (%)	15	9	55	8	75	12
Project is stilgelegd (%)	17	12	20	15	9	6

1 Projecten die afgewezen zijn in eerdere tranches en zijn aangemeld voor latere tranches, zijn in dit overzicht alleen opgevoerd in de laatst ingediende tranche. Hierdoor wijken het aantal afgewezen en toegewezen woningen per tranche af van tabel 4.1, maar tellen wel op tot het aantal unieke woningen (tabel 4.2). De later in het kader van artikel 8 toegewezen projecten vallen in dit overzicht onder tranche 3.

2 D.w.z. bouwkundige werkzaamheden gestart conform de regeling als begin van een ononderbroken bouwstroom.

Bron: EIB

In tabel 4.7 zijn bovenstaande percentages en bijbehorende aantallen subsidiabele woningen vertaald naar het percentage gestarte, nog te starten en stilgelegde woningen, zowel voor alle toegewezen projecten als voor de afgewezen projecten. De tabel laat zien dat 87% van de subsidiabele woningen waarvan de subsidie is toegekend op het moment van enquêteren van start is gegaan. Van deze woningen is 74% voor de volgens de subsidievoorwaarden vereiste startdatum van start gegaan. Slechts 7% van de toegekende projecten is echt stilgelegd.

Bij de projecten waaraan in geen van de drie tranches subsidie is toegekend, is het aandeel gestarte woningen lager. De helft van de woningen van de afgewezen projecten is gestart en 16% van de afgewezen woningen is voor de vereiste startdatum gestart. Het aandeel projecten dat echt stil is gelegd is, hoewel hoger dan bij projecten met subsidie, met 17% toch relatief beperkt. Dit betekent dat de meeste afgewezen projecten wel doorgaan, maar later dan de projecten met subsidie.

**Tabel 4.7 Voortgang van afgewezen en toegewezen projecten, percentage van totaal afgewezen/toegewezen**

	Afgewezen	Toegekend
Gestart	51	87
- voor vereiste startdatum	16	74
- na vereiste startdatum	35	14
Verwacht nog te starten	31	5
Stilgelegd	17	7

Bron: EIB

Concluderend kan men over de (verwachte) startdatum stellen dat deze bij de afgewezen projecten later ligt dan bij de projecten met subsidie. Op de precieze vertraging die afgewezen projecten hebben opgelopen wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

**Tabel 4.8 Vertraging ten opzichte van oorspronkelijke planning van voor de crisis, in aantal maanden**

	Met subsidie	Subsidie ingetrokken	Subsidie afgewezen
<b>Tranche 1</b>			
Vertraging bij aanvraag	6,2	6,3	3,8
Verdere vertraging	0,7	13,7	5,1
<b>Tranche 2</b>			
Vertraging bij aanvraag	9,3	6,4	3,4
Verdere vertraging	2,8	14,1	12,4
<b>Tranche 3 (incl. art. 8)</b>			
Vertraging bij aanvraag	10,8	6,2	9,7
Verdere vertraging	2,8	9,0	9,3
Aandeel in totaal (%)	72	7	21

Bron: EIB

### **Vertraging van de projecten**

De subsidieregeling beoogt de realisering van als gevolg van de crisis vertraagde projecten te versnellen. Tabel 4.8 geeft inzicht in de mate waarin de woningen bij de subsidieaanvraag al vertraging hadden opgelopen en welke vertraging de projecten daarna hebben opgelopen. Hierbij is een driedeling gehanteerd: projecten die met subsidie gerealiseerd worden (72% van het totaal), projecten waarvoor aanvankelijk subsidie is toegekend, maar welke is ingetrokken (7% van het totaal) en projecten waarvoor de subsidie is afgewezen (21% van het totaal). In deze volgorde worden hieronder de constatering besproken.

Allereerst de projecten die met subsidie worden gerealiseerd. Wat opvalt, is dat bij deze projecten in alle drie de tranches op het moment van de subsidieaanvraag al sprake was van een grote vertraging, die bij iedere tranche oploopt. Het oplopen van de vertraging bij de latere tranches heeft deels te maken met het feit dat bij eerdere tranches aangevraagde maar afgewezen projecten bij latere tranches opnieuw zijn ingediend en dus later zijn toegewezen.

Vervolgens de projecten waarvoor de subsidie is ingetrokken. Bij deze projecten is sprake van de sterkste vertraging sinds de subsidieaanvraag. In de eerste twee tranches is de vertraging sinds de subsidieaanvraag meer dan een jaar, terwijl die bij de derde tranche negen maanden bedraagt.

Tot slot de projecten waarvan de subsidieaanvraag niet is gehonoreerd. Bij deze projecten bedraagt in de eerste tranche de na afwijzing opgelopen vertraging vijf maanden. Dit aantal is beide in de latere tranches fors hoger. Bij de eerste twee tranches was de vertraging die projecten voor de subsidieaanvraag al hadden opgelopen bij afgewezen projecten een stuk kleiner dan bij toegekende projecten. De totale vertraging van afgewezen projecten (zowel voor als na de aanvraag) loopt sterk op met de tranches.

Er kan worden geconcludeerd dat de vertraging die projecten zonder subsidie sinds de aanvraag hebben opgelopen een stuk groter is dan de vertraging bij projecten waarvan de subsidie is toegekend. Dit verschil is in latere tranches groter.

**Tabel 4.9 Voortgang en oplevering van woningen, totaal Nederland**

	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal
<b>Subsidie toegewezen</b>						
- start bouw	14.325	32.156	3.702	1.051	357	51.591
- in aanbouw	14.325	40.621	39.647	19.959	7.500	-
- opgeleverd	248	4.676	20.739	12.816	10.881	49.360
<b>Subsidie afgewezen</b>						
- start bouw	2.617	4.332	3.903	2.293	861	14.006
- in aanbouw	2.617	5.424	8.478	6.708	4.512	-
- opgeleverd	0	849	4.063	3.057	5.860	13.829
<b>Raming EIB<sup>1</sup></b>						
- oplevering <sup>2</sup>	42.000	31.500	37.000	40.500	43.000	-

1 EIB, Euroconstruct najaarraming 2011

2 Woningen in opdracht van bouwers voor de markt

Bron: EIB

### Voortgang en oplevering

In tabel 4.9 staan de aantallen woningen die in de opeenvolgende jaren van start gaan, in aanbouw zijn en worden opgeleverd. Het gaat hierbij om woningen die na toekenning van subsidie niet zijn stil gelegd en om projecten waarbij de subsidie is afgewezen. Deze aantallen zijn gebaseerd op de verwachte startdatum en oplevertijd volgens de opgaven van gemeenten. De tabel maakt de gebruikelijke dynamiek van de doorlooptijd van woningbouwprojecten duidelijk zichtbaar.

Van de toegewezen projecten gaan 51.234 van de 57.806 woningen (zie tabel 4.2) in de periode 2009 – 2012 van start, ofwel 89% van het totaal. Van de afgewezen projecten gaan 13.145 van de 15.289 woningen in de periode 2009 – 2012 van start. Dit is 86% van het totaal. Van de woningen van de toegewezen projecten gaat het grootste deel in 2009 en 2010 van start. Deze woningen leveren vooral bouwproductie op in 2010 en 2011. Pas vanaf 2011 worden de woningen in substantiële aantallen opgeleverd. Van de woningen die in 2011 of 2012 starten vervalt het recht op subsidie (uiterste datum start bouw 3e tranche was 31 december 2010).

Van de afgewezen projecten is het grootste deel van de woningen in 2011 in aanbouw. Het aantal woningen waarvan de bouw na 2011 start is met 3.154 relatief beperkt. Van de afgewezen woningen zullen de meeste woningen pas in 2013 worden opgeleverd



In tabel 4.9 is ook de EIB-raming van het aantal opgeleverde marktoningen voor geheel Nederland vermeld. Bij deze aantallen wordt ook rekening gehouden met al verleende en nog te verlenen bouwvergunningen. In 2010 en 2011 worden volgens de EIB-raming tezamen 68.500 woningen opgeleverd. Ruim 25.000 hiervan betreffen woningen die met subsidie worden gebouwd. Op basis van de verschillen in voortgang van de projecten met en zonder subsidie lijkt sprake van een behoorlijke versnelling van projecten als gevolg van de subsidie.

#### 4.1.8 Herprogrammering

In de enquête is aan de gemeenten gevraagd welke maatregelen zij al hadden genomen voordat de subsidie werd aangevraagd. Daaruit blijkt dat bij projecten waar de subsidieaanvraag is afgewezen, voorafgaand aan de subsidieaanvraag vaker sprake was van een versoberde invulling van het project. Ook is vaker gekozen voor een andere programmering van het project (herprogrammering).

Vervolgens is gevraagd welke maatregelen zijn genomen ten tijde van of vlak na de subsidieaanvraag. In tabel 4.10 staan de resultaten van gekozen vormen van herprogrammering vermeld. Hierbij is onderscheid gemaakt naar projecten waar de subsidie is toegewezen, projecten waar de subsidie is ingetrokken en projecten waarbij de subsidie is afgewezen. In ongeveer de helft van de projecten waarvoor de subsidie is toegekend zijn vormen van herprogrammering toegepast ten tijde van of vlak na de subsidieaanvraag. Bij de projecten waarvoor geen subsidie is toegekend is er iets minder sprake van herprogrammering na de subsidieaanvraag. Het omzetten van dure koopwoningen naar goedkopere koopwoningen en van koop naar huur kwam wel voor, maar in mindere mate dan woningen die aanvankelijk subsidie kregen toegekend. In tabel 4.11 staan de overige getroffen maatregelen voorafgaand aan de subsidieaanvraag. Bij projecten die geen subsidie kregen toegekend is vaker sprake geweest van het versoberen van de kwaliteit. Uit het voorgaande blijkt dat bij deze projecten dus vaker al vóór de subsidieaanvraag vormen van herprogrammering zijn toegepast.

**Tabel 4.10 Gekozen vormen van herprogrammering na subsidieaanvraag bij projecten, in procenten van het aantal subsidiabele woningen**

	Tranche 1	Tranche 2	Tranche 3	Totaal
<b>Subsidie toegewezen</b>				
Omzetten van dure naar goedkopere koopwoningen	30	33	34	33
Omzetten van koop- naar vrije sector huurwoningen	11	24	10	16
Omzetten van koop- naar sociale huurwoningen	11	13	10	12
Meer gemeentelijke voorzieningen	-	2	3	2
Anders	20	22	20	21
Geen	47	37	51	44
<b>Subsidie ingetrokken</b>				
Omzetten van dure naar goedkopere koopwoningen	63	49	3	46
Omzetten van koop- naar vrije sector huurwoningen	35	19	-	21
Omzetten van koop- naar sociale huurwoningen	17	17	-	14
Meer gemeentelijke voorzieningen	-	-	-	-
Anders	19	5	6	10
Geen	6	43	92	39
<b>Subsidie afgewezen</b>				
Omzetten van dure naar goedkopere koopwoningen	17	17	19	18
Omzetten van koop- naar vrije sector huurwoningen	14	8	2	6
Omzetten van koop- naar sociale huurwoningen	5	-	5	3
Meer gemeentelijke voorzieningen	-	-	1	-
Anders	12	27	28	26
Geen	55	58	50	53

Bron: EIB

**Tabel 4.11 Overige getroffen maatregelen na subsidieaanvraag, in procenten van het aantal subsidiabele woningen**

	Tranche 1	Tranche 2	Tranche 3	Totaal
<b>Subsidie toegewezen</b>				
Minder aanvullende eisen	3	3	3	3
Versobering van kwaliteit	14	19	24	19
Versnellen procedures	10	19	14	15
Minder sociale woningbouw	-	2	-	1
Meer afname door corporaties <sup>1</sup>	15	19	9	15
Lager voorverkooppercentage	44	37	30	37
Hogere dichtheden	5	6	6	6
Andere maatregelen	15	14	19	16
Geen	24	31	26	28
<b>Subsidie ingetrokken</b>				
Minder aanvullende eisen	-	-	-	-
Versobering van kwaliteit	14	16	6	14
Versnellen procedures	58	34	-	36
Minder sociale woningbouw	-	-	-	-
Meer afname door corporaties	-	11	-	5
Lager voorverkooppercentage	18	30	-	21
Hogere dichtheden	-	-	3	-
Andere maatregelen	18	9	15	13
Geen	27	30	77	37
<b>Subsidie afgewezen</b>				
Minder aanvullende eisen	-	-	11	5
Versobering van kwaliteit	5	24	28	23
Versnellen procedures	4	11	8	8
Minder sociale woningbouw	-	7	15	10
Meer afname door corporaties	-	-	6	3
Lagere voorverkooppercentage	5	6	21	13
Hogere dichtheden	-	-	6	3
Andere maatregelen	9	22	9	13
Geen	82	50	44	52

<sup>1</sup> Bij omzetting van markt woningen naar sociale huurwoningen vervalt het recht op subsidie volgens de TSW-regeling.

Bron: EIB

Het omzetten van dure naar goedkopere koopwoningen is in alle drie gevallen de meest voorkomende maatregel bij herprogrammering. Dit sluit aan bij de ervaring dat de vraaguitval sterker in de meer duurdere segmenten van de koopmarkt

plaatsvindt. Het omzetten van koopwoningen naar vrije sector of sociale huurwoningen kwam ook voor, maar in mindere mate. Het aanbieden van meer gemeentelijke voorzieningen om de kwaliteit van de woonomgeving te verbeteren en daarmee aantrekkelijker te maken voor de woonconsument is slechts sporadisch toegepast.

Bij de woningen waar de subsidie is ingetrokken wordt ten tijde van of vlak na de subsidieaanvraag meer geherprogrammeerd dan in de andere twee categorieën. De oorzaak kan verschillend van aard zijn. Een mogelijkheid is dat ondanks de subsidie herprogrammering noodzakelijk was, waardoor een nieuwe bouwvergunning moest worden aangevraagd en/of de vereiste startdatum niet kon worden gehaald. Of men heeft de problemen in het project eerst met de subsidie proberen op te lossen, maar dit bleek niet afdoende en men besloot toch tot herprogrammering over te gaan.

Op grond van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het verstrekken van subsidie ertoe heeft geleid dat vanaf de subsidietoekenning vaker werd overgegaan tot herprogrammering. Bij projecten met subsidie werden vaker dure koopwoningen in het project omgezet naar goedkopere koopwoningen, en koopwoningen werden vaker omgezet naar huurwoningen. Van projecten zonder subsidie werd vaker de kwaliteit van het project versoberd.

#### 4.1.9 Overige maatregelen

Tabel 4.11 geeft een overzicht van de overige maatregelen die door gemeenten bij de projecten zijn getroffen. In deze tabel valt op dat bij de afgewezen en ingetrokken projecten het aandeel woningen waarvoor geen maatregelen zijn getroffen hoger ligt dan bij de projecten waaraan wel een subsidie is toegekend. In vrijwel alle categorieën is de kwaliteit van het project versoberd. Bij de woningen met recht op subsidie worden meer woningen door corporaties afgenomen, maar dit aandeel neemt in tranche 3 wel sterk af.

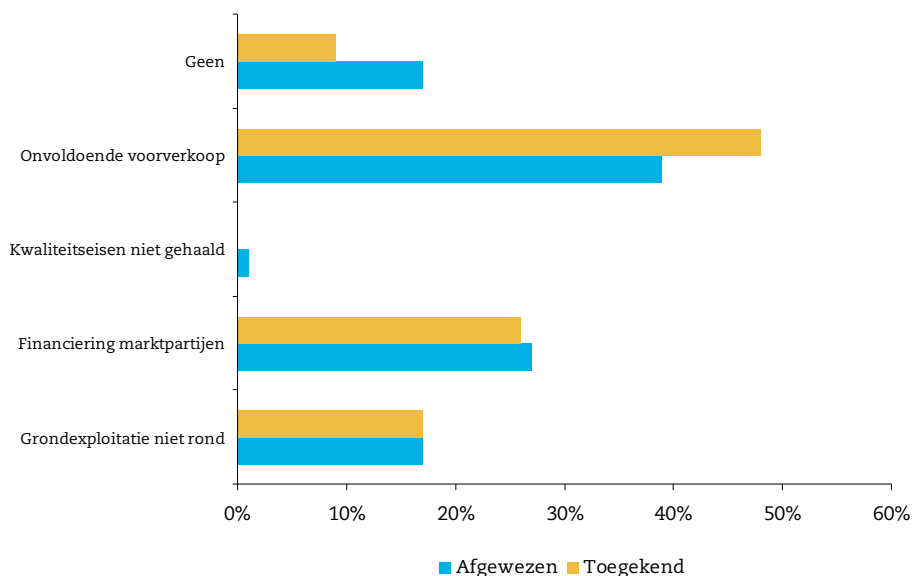
De meest genoemde andere maatregelen waren het verstrekken van startersleningen en het verlagen van de VON-prijzen. Daarnaast kwam het soms voor dat de provincie steun verleende en dat de gronduitgifte werd omgezet in een erfpachtcontract. Andere genoemde vormen van herprogrammering zijn het omzetten van patiowoningen naar zorgwoningen, van sociale huurwoningen naar koopwoningen om de onrendabele top te verkleinen, van appartementen naar grondgebonden woningen, van kleine studio's naar normale appartementen, van tweekappers naar drie- en vierkappers, het omzetten naar Koopgarant- of 'Te Woon'-woningen, het opnemen van seniorenwoningen in het programma en het te huur aanbieden van een parkeerplek in plaats van te koop.

De subsidie heeft er dus toe geleid dat vaker ook andere maatregelen zijn getroffen om een project vlot te trekken. In projecten met subsidie kwam het vaker voor dat meer woningen door corporaties werden overgenomen.

#### 4.1.10 Financiële knelpunten

De Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwproductie grijpt in op het wegnemen van eventuele financiële knelpunten. Figuur 4.2 geeft een overzicht van de financiële knelpunten die bij de subsidieaanvraag bij de projecten aan de orde waren.

**Figuur 4.2 Financiële knelpunten die resteerden voorafgaande aan de subsidieaanvraag, naar toegekend en afgewezen, percentage van subsidiabele woningen**



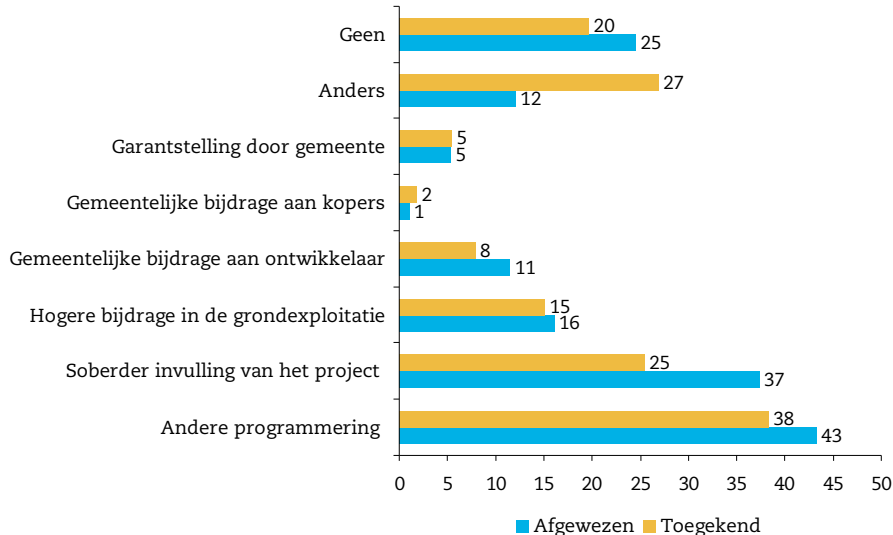
Bron: EIB

Bij een beperkt deel van de woningen was geen sprake van een financieel knelpunt. Dit geldt zowel voor de toegewezen als de afgewezen woningen. Verder verschilt het beeld tussen de afgewezen en toegewezen woningen niet sterk. Onvoldoende voorverkoop is het meest voorkomende knelpunt. Het niet rond krijgen van de grondexploitatie of financieringsproblemen van de marktpartijen kwamen minder vaak voor. In vrijwel geen van de projecten werd het niet behalen van de kwaliteitseisen door noodzakelijke herprogrammering als knelpunt genoemd.

De genoemde financiële knelpunten resteerden nadat er al maatregelen waren getroffen om de projecten vlot te trekken. In figuur 4.3 staan de maatregelen weergegeven die al voor de subsidieaanvraag waren getroffen, onderverdeeld naar afgewezen en toegewezen woningen.

Er is relatief weinig verschil tussen de afgewezen en toegewezen woningen. De grootste verschillen zitten in de versobering van de projecten en de categorie andere maatregelen. Bij de afgewezen projecten is vaker versoberd, terwijl bij de toegewezen projecten vaker andere maatregelen zijn getroffen, zoals een andere fasering van het project, meer inzet op marketing, prijsverlaging doorvoeren, het inzetten van startersleningen, meer ambtelijke inzet, het inzetten van de ISV-regeling via de provincie, grond aanbieden in erfpacht, het inzetten van koopgarant en het afgeven van garanties en achtervangregelingen door andere partijen.

**Figuur 4.3** Getroffen maatregelen voorafgaand aan de subsidieaanvraag naar toegekende en afgewezen woningen, percentage van subsidiabele woningen



Bron: EIB

Concluderend kan dan ook gesteld worden dat, ook nadat gemeenten zelf al diverse maatregelen hadden getroffen, bij negen van de tien projecten waarvoor subsidie werd aangevraagd nog financiële knelpunten resteerden. Hierbij waren de tekortschietende voorverkoopcijfers het belangrijkste knelpunt, zowel bij projecten waarvoor de subsidie uiteindelijk werd toegekend, als projecten waarvan deze werd afgewezen. Hoewel er sprake was van versoering bij vooral de projecten waar de subsidie werd afgewezen, werden in vrijwel alle projecten de minimaal noodzakelijk geachte kwaliteitseisen gehaald.

#### 4.1.11 Spreiding van de projecten

In het onderzoek is ook gekeken naar de spreiding van het aantal toegewezen en afgewezen woningen naar respectievelijk type locatie, landsdeel en mate van stedelijkheid. Een totaaloverzicht hiervan is gegeven in bijlage B van dit rapport. Uit de subsidieverstreking naar type locatie blijkt dat toegekende en afgewezen projecten ongeveer gelijk verdeeld zijn over uitleg- en binnenstedelijke locaties. Bij zowel de afgewezen als de toegekende projecten bestaat de meerderheid uit woningen op binnenstedelijke locaties. Binnen deze laatste categorie kan onderscheid gemaakt worden tussen functieveranderings- en herstructureringslocaties. Dan blijkt dat aan herstructureringslocaties vaker subsidie toegekend dan aan functieveranderingslocaties. Er is geen groot verschil in gevraagde subsidie tussen beide locatietypen. Wel is er een verschil in aantal m<sup>2</sup> BVO die niet subsidiabel zijn, maar die wel onlosmakelijk onderdeel zijn van het project. In de aanvragen ging het bij herstructureringslocaties om 2.700 m<sup>2</sup> BVO en bij functieveranderingslocaties om 2.000 m<sup>2</sup> BVO. Dit was één van de

selectiecriteria, waaruit mogelijk het verschil in toekenningen tussen beide type locaties verklaard kan worden.

Bij de spreiding van de projecten over het land valt op dat van zowel de afgewezen als toegekende woningen het grootste deel in de Randstedelijke provincies is gesitueerd. Dat is verklaarbaar omdat in dit landsdeel ook de grootste woningbouwopgaven liggen. Dat subsidie vaak is toegekend aan gemeenten in de Randstad komt omdat in de tweede en derde tranche bij de ingediende projecten in dit landsdeel verreweg de meeste m<sup>2</sup> BVO voor andere functies in het project zijn opgenomen, die onlosmakelijk met de subsidiabele woningen zijn verbonden. In de landsdelen Zuid (Noord-Brabant, Limburg, Zeeland) en Oost (Flevoland, Overijssel en Gelderland) is relatief gezien voor de minste aanvragen subsidie toegekend. Het aandeel van deze twee landsdelen bij de toegekende projecten ligt in lijn met hun aandeel in de woningbouwopgave voor de komende jaren en in de periode hiervoor (2006-2008).

In landsdeel Noord zijn ten opzichte van de bouwproductie in de periode 2006-2008 relatief weinig subsidieaanvragen ingediend. Er is weinig verschil in het percentage van de aanvragen dat afgewezen en toegekend is in dit landsdeel.

Uit het onderscheid in subsidieverstrekking naar de mate van stedelijkheid (G4, G32 en overige gemeenten) blijkt dat bij de toekenning van de projecten relatief vaak subsidieaanvragen van de vier grote steden zijn gehonoreerd. Dit hangt samen met de toekenningscriteria in de regeling. De aanvragen van de G4 hadden vaak de meeste extra m<sup>2</sup> BVO en de laagste bijdrage per woning. Voor projecten buiten de 36 grootste steden zijn subsidieaanvragen relatief minder vaak gehonoreerd omdat de gevraagde bijdrage hier gemiddeld hoger lag en er van minder extra direct met de subsidiabele woningen verbonden m<sup>2</sup> BVO sprake was. Ook voor het aandeel afgewezen woningen geldt dat het aandeel van de G4 relatief groot is. Samen met het forse aantal toekenningen betekent dit dat de G4 veel projecten voor subsidie hebben ingediend.

Samengevat, de verstrekte subsidies zijn in overwegende mate bij herstructureringslocaties binnen de Randstad terecht gekomen, vooral in de grote vier steden. Deze toedeling ligt overigens voor de hand als wordt gekeken naar de eisen en selectiecriteria van de subsidiebeschikking.

#### 4.1.12 Inzet van de subsidie

Tabel 4.12 geeft een overzicht van de verschillende manieren van aanwending van de subsidie door gemeenten.

##### **Stimulering van de particuliere vraag**

Uit tabel 4.12 blijkt dat het grootste gedeelte van de subsidie gebruikt is om de VON-prijs te verlagen. Dit gebeurde grosso modo op twee manieren: door het bedrag direct aan de koper te doen toekomen, via de notaris bij het sluiten van het koopcontract, of als bijdrage aan de ontwikkelaar, die het bedrag vervolgens aanwendde om de VON-prijzen te verlagen. De verlaging van de VON-prijs via de ontwikkelaar kwam het meeste voor.

Het verlagen van de VON-prijs heeft twee effecten. Enerzijds stijgen de voorverkooppercentages in projecten. Anderzijds geeft het vertrouwen aan de ontwikkelaar om toch te beginnen met de bouw, ondanks dat de voorverkooppercentages nog niet gehaald zijn.

Gemeenten streefden er veelal naar de subsidie direct bij de consument terecht te laten komen. Dit had zowel zijn oorsprong in een voorkeur om ontwikkelaars niet

te veel te willen subsidiëren en als in de Europese staatssteunregels. Deze schrijven voor dat elke ontwikkelaar voor maximaal € 500.000 gesubsidieerd mag worden, waarbij de bijdragen van de verschillende overheden bij elkaar opgeteld worden.

De wens de subsidie direct bij de consument terecht te laten komen is ook zichtbaar in de gekozen maatregelen. Van de subsidie is 62% besteed aan een vorm van particuliere vraagstimulering. Naast de genoemde verlaging van de VON-prijs is de subsidie ingezet om de vraag te stimuleren. Bijvoorbeeld door het plaatsen van extra advertenties voor het woningbouwproject of andere promotieactiviteiten of voor het verstrekken van vouchers, waarmee bijvoorbeeld een keuken kon worden uitgezocht of die gebruikt konden worden voor de inrichting van de tuin. Een andere toegepaste vorm van vraagstimulering is het wegnemen van de verkooprisico's van de achtergelaten woning, bij doorstroming van de consument naar een nieuwbouwwoning. Deze maatregel is overigens slechts sporadisch toegepast en in de gevallen dat een dergelijk fonds is ingesteld is er nauwelijks gebruik van gemaakt. Tot slot is een gekozen vorm van vraagstimulering de inzet van de subsidie voor het verstrekken van startersleningen (ingevuld onder 'anders').

**Tabel 4.12    Aanwending van de subsidie, percentage van subsidiabele woningen**

<b>Stimulering van de particuliere vraag</b>	<b>63</b>
Lagere VON-prijs, direct bij notaris	28
Lagere VON-prijs, via ontwikkelaar	32
Advertenties, promotie	2
Vouchers (keuken, inrichting tuin)	1
Opkoopfonds achtergelaten woning	0,1
<b>Stimulering van extra aanbod</b>	<b>6</b>
Directe participatie in project	3
Afnamegarantie nieuwbouwwoning	2
Garantie lening ontwikkelaar	1
<b>Verlagen grondexploitatietekorten</b>	<b>12</b>
Openbare ruimte	7
Verlaging grondprijs	4
Omzetten grondprijs in erfpacht	½
<b>Anders/overig</b>	<b>19</b>

Bron: EIB



### **Stimulering van extra aanbod**

Veel minder dan de inzet van de subsidie om de particuliere vraag te stimuleren, is gekozen voor een inzet waarbij het aanbod direct werd gestimuleerd (6%). Een manier om het aanbod te stimuleren was het nemen van een directe participatie in het project. De gemeente gebruikt dan het subsidiebedrag om een deel van de investering van de ontwikkelaar op zich te nemen en aldus risicodragend te participeren. Ook zijn er garanties verstrekt op leningen aan ontwikkelaars. Er zijn vrijwel geen gemeenten die kozen voor een afnamegarantie voor nog niet verkochte woningen, een andere maatregel om het aanbod direct te stimuleren. Toch is ook dit een oplossing die aangrijpt bij het knelpunt van onvoldoende voorverkoop. Bij de eerste tranche namen in sommige gevallen corporaties deze rol op zich, door te garanderen een deel van de woningen over te nemen en te verhuren, als de voorverkoop niet zou worden gehaald. Bij latere tranches is dit minder aan de orde, vermoedelijk omdat de corporaties ook aan het eind van hun kunnen beginnen te raken.

Onder 'anders' is door sommige gemeenten nog ingevuld: het afdekken van de risico's van de start bouw zonder het benodigde voorverkooppercentage.

### **Verlagen grondexploitatietekorten**

In 12% van de gevallen is de subsidie ingezet om tekorten in de grondexploitatie te bestrijden. Grondprijsverlaging ging vaak samen met verlaging van de VON-prijs. Daarnaast leiden vormen van herprogrammering tot lagere grondopbrengsten: huurwoningen kennen over het algemeen een lagere grondwaarde dan koopwoningen en kleinere woningen hebben ook lagere grondopbrengsten dan grote woningen. In deze gevallen werd de subsidie gebruikt ter dekking van de lagere grondopbrengsten. Vermelding van deze inzet van subsidie komt terug in de categorie 'anders': het financieren van de omzetting van koop naar huur of van koop naar koopgarant. Zeer sporadisch is de subsidie gebruikt om de kosten te dekken van het omzetten van een grondprijs in een erfpachtcontract. Hierdoor konden ontwikkelaars hun kosten en dus hun financieringsbehoefte spreiden.

Het verhogen van de bijdragen in de grondexploitatie, bijvoorbeeld ten behoeve van de openbare ruimte, is in 7% van de gevallen gekozen als aanwending van de subsidie. Dat deze manier van subsidieaanwending relatief weinig is gekozen is verklaarbaar omdat uit het voorgaande blijkt dat dit ook in minder gevallen het grote knelpunt was. Wel zijn door de gemeente bepaalde kosten overgenomen, die bij eerdere afspraken door marktpartijen gedragen zouden worden. Het gaat hier bijvoorbeeld om de kosten van voorfinanciering, een tegemoetkoming in de kosten voor bodemsanering of het leveren van een bijdrage aan de bouw van een parkeergarage, het kwijtschelden van verschuldigde rente over de groundbetaling en de financiering van extra kosten voor herontwikkeling, zoals de inhuur van een architect (ingevuld onder 'anders').

## **4.2 Subsidieregeling isolatieglas**

Tot en met sluiting van de regeling in december 2010 is veel gebruik gemaakt van de subsidie. Er zijn in 24 maanden meer dan 100.000 waardebonnen verstrekt voor een totaal bedrag van € 51,9 miljoen. Het totale beschikbare budget bedroeg € 45 miljoen. Er zijn dus meer waardebonnen verstrekt dan er budget is. Dit is geen probleem, aangezien in de praktijk blijkt dat niet alle verstrekte waardebonnen daadwerkelijk worden gedeclareerd. Per eind augustus 2011 zijn van de verstrekte waardebonnen 82.158 gedeclareerd, met een totale waarde van € 38,8 miljoen. Niet het gehele bedrag aan verstrekte waardebonnen wordt dus uitgekeerd. Enerzijds, omdat het daadwerkelijk geplaatste aantal m<sup>2</sup> kan afwijken van het

aangevraagde aantal m<sup>2</sup>, waardoor niet het gehele subsidiebedrag van de toegekende waardebon kan worden gedeclareerd. Anderzijds kan het recht op subsidie vervallen omdat (1) er geen isolatieglas is geplaatst, (2) de termijn van plaatsing wordt overschreden (binnen 4 maanden na toekenning waardebon ) en (3) de declaratietermijn (binnen 4 maanden na plaatsing) wordt overschreden. Totaal valt er € 6,1 miljoen vrij van de waarde van de verstrekte vouchers, die niet her ingezet kunnen worden voor nieuwe waardebonnen (stand per 1 september). Aanvankelijk werd namelijk de ruimte die ontstond door niet gedeclareerde waardebonnen gebruikt voor de uitgifte van nieuwe waardebonnen. Sinds 3 december 2010 is de regeling echter gesloten wegens het bereiken van het afgesproken subsidieplafond. De vrijval van niet gedeclareerde bedragen die sindsdien optreedt is dus daadwerkelijke vrijval. Met een totale declaratie van € 38,8 miljoen aan waardebonnen en een gemiddeld subsidiebedrag van € 35 per m<sup>2</sup> gaat het om 1,1 miljoen m<sup>2</sup> aan glas dat binnen de regeling wordt geplaatst.

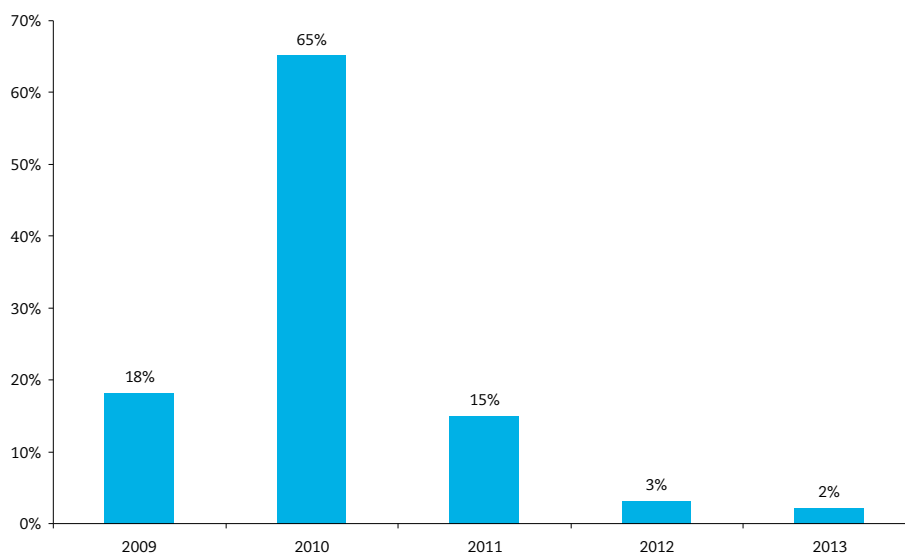
### 4.3 Tijdelijke verruiming energie-investeringsaftrek

De tijdelijke verruiming van de energie-investeringsaftrek (EIA) gold van 1 juni 2009 tot 1 december 2010. In verband met het fiscale karakter van de regeling konden aanvragen ingediend worden tot 1 maart 2011. In de laatste maanden van de looptijd van de regeling is nog een fors aantal aanvragen gedaan voor de tijdelijke verruiming van de EIA.

In totaal is voor een investeringsbedrag van € 248 miljoen een aanvraag ingediend, waarvan het grootste gedeelte (€ 207 miljoen) voor 2010. Op basis van ervaringscijfers uit het verleden wordt echter een kwart van de aanvragen uiteindelijk niet gehonoreerd. Als hiervoor gecorrigeerd wordt, dan komt het totale gebruik van de regeling uit op een investeringssom van € 200 miljoen. Afgaande op het gemiddeld aantal woningen per aanvraag komt dit neer op een energiebesparing bij ruim 16.000 woningen.

Het totale belastingvoordeel voor de verhuurders bedraagt 11% van de investeringskosten. Bij elkaar gaat het dan om een bedrag van € 22 miljoen aan budgettair beslag voor de rijksoverheid. Dit is circa 7% van het beschikbare budget.

**Figuur 4.4** Jaar waarin verbetering voorzien wordt bij de woningen waarvoor EIA is aangevraagd, in % van totaal aantal aanvragen



Bron: EIB

Mede met het oog op de geringe benutting van de verruiming van de EIA, is het deel van het EIA-budget dat naar verwachting niet zou worden uitgeput, sinds augustus 2010 ingezet voor de bekostiging van andere aanvullende maatregelen om de bouwmarkt te ondersteunen (tijdelijke btw-verlaging op bouwactiviteiten bij bestaande woningen en aantal andere fiscale maatregelen).

Het EIB heeft een enquête gehouden onder alle aanvragers van de regeling. Het gaat in totaal om 75 verhuurders, waarvan 31 de vragenlijst hebben ingevuld. De ingevulde vragenlijsten vertegenwoordigen 4.750 woningen, ongeveer een derde van het aantal woningen waarvoor de regeling is aangevraagd. Voor het grootste deel (65%) van de woningen waarvoor de EIA is aangevraagd vindt de investering plaats in 2010 (figuur 4.4). Bijna een vijfde van de woningen waarvoor EIA is aangevraagd is in 2009 verbeterd.

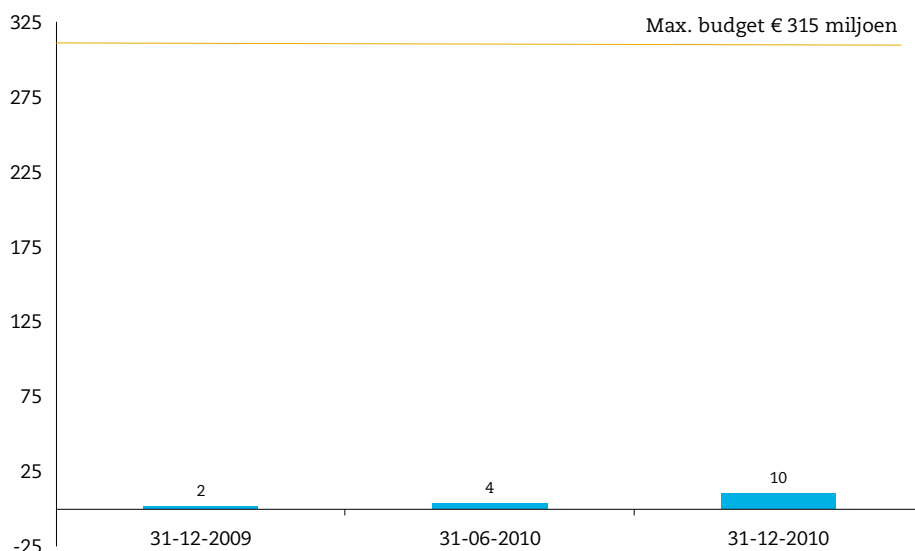
Het merendeel van de investeringskosten waarvoor de EIA wordt angewend betreft bouwkundige verbetering. Het installatiedeel is relatief beperkt.

#### 4.4 Energiebesparingskrediet

Het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) heeft met drie banken afspraken gemaakt om ieder in tranches van € 1,5 miljoen garanties te verstrekken. Per tranche kan € 15 miljoen worden uitgeleend. In de tweede helft van 2009 is in totaal voor € 1,5 miljoen aan leningen verstrekt. Volgens opgave van de banken is per 31 juni 2010 in totaal voor € 3,7 miljoen aan leningen verstrekt. De gemiddelde lening had een omvang van € 10.710. De regeling loopt tot medio 2011. Extrapolatie van de realisaties geeft aan dat aan het eind van de looptijd voor circa € 10 miljoen aan leningen verstrekt zal zijn, terwijl de regeling het mogelijk maakt om voor

circa € 315 miljoen aan leningen te verstrekken. Hoogstwaarschijnlijk blijft het gebruik op ongeveer 3% van de ruimte die de regeling biedt liggen.

**Figuur 4.5** Totale omvang leningen met een garantstelling energiebesparingskrediet (miljoen €)



Bron: EIB

#### 4.5 Verhoging NHG-grens

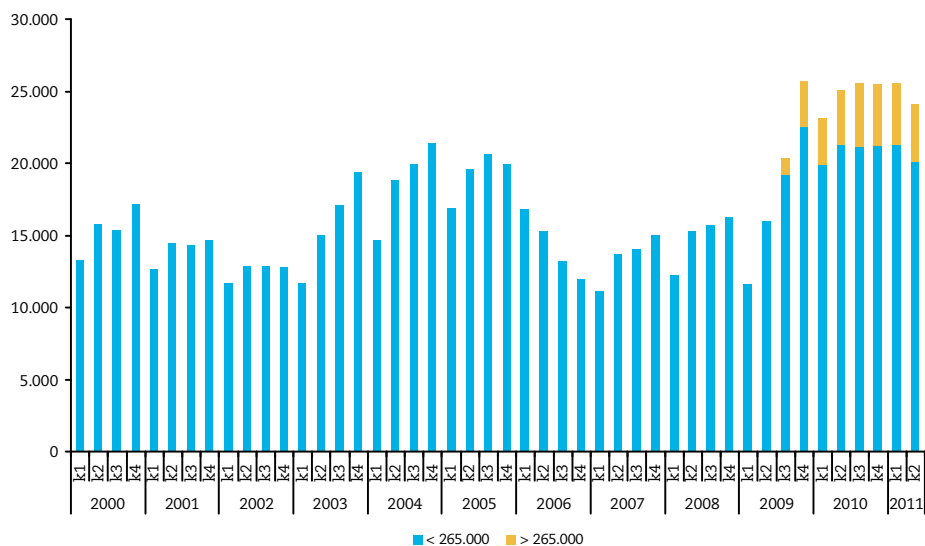
##### Gebruik ten opzichte van leningen onder de oude grens

In figuur 4.6 zijn de verstrekte NHG-leningen onder de oude en de nieuwe grens weergegeven. Het blijkt dat door de recessie mensen veel meer gebruik zijn gaan maken van de NHG. Dit geldt voor woningen onder de oude grens. Door de verruiming wordt nu meer van de NHG gebruik gemaakt dan in de voorafgaande jaren. Er zijn in 2010 35% meer NHG's verstrekt als in 2009 en in de eerste helft van 2011 is het gebruik verder gestegen, met 19% ten opzichte van de eerste helft van 2010.

In totaal zijn sinds de invoering van de verhoogde grens ruim 28.300 leningen verstrekt met NHG in het segment van € 265.000 tot € 350.000. Op een totaal van bijna 183.000 verstrekte leningen voor aankopen van een huis met NHG, maakt het deel dat gebruik maakt van de verhoogde grens dus ruim 12% uit.

Dat het gebruik van de verhoogde grens sinds de invoering flink is toegenomen blijkt uit figuur 4.7. Over het eerste half jaar van 2011 ligt het gebruik van de verhoogde grens weliswaar iets lager dan in de tweede helft van 2010, maar ten opzichte van het eerste half jaar van 2010 is toch sprake van een forse stijging van het gebruik.

**Figuur 4.6** Aantal per kwartaal verstrekte garanties onder de NHG-regeling, naar oude en nieuwe grens, per kwartaal 2000KI-2011KII



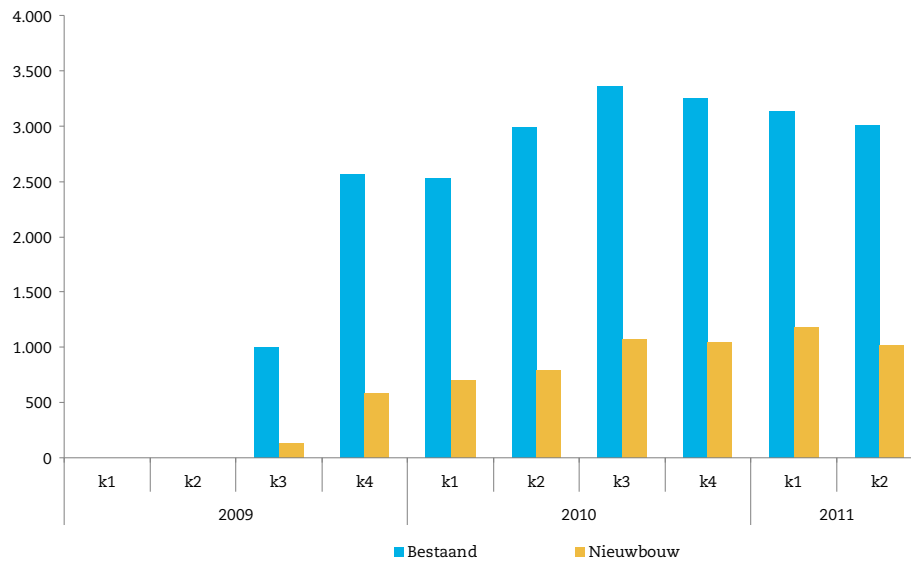
Bron: NHG, bew. EIB

Van het totaal aantal verstrekte leningen in het segment tussen € 265.000 en € 350.000 maakt het deel dat gebruik maakt van NHG ongeveer de helft uit, hetgeen een stuk minder is dan onder de reguliere NHG-grens van € 265.000: daar bedraagt dit percentage ongeveer 90%.<sup>11</sup>

In figuur 4.7 is een uitsplitsing gemaakt tussen nieuwbouw en bestaande bouw. Hieruit blijkt dat het merendeel van degenen die gebruik maken van de verhoogde NHG-grens, deze aanwenden om een woning in de bestaande voorraad te kopen. Het gebruik van de verhoogde grens ten behoeve van de aanschaf van een nieuwbouwwoning bedraagt 6.650 woningen (of leningen), bijna 30% van het totaal verstrekte leningen met NHG in het segment tussen € 265.000 en € 350.000.

<sup>11</sup> Over 2010

**Figuur 4.7** Aantal afgegeven garanties boven oorspronkelijke NHG-grens (> € 265.000), naar hypotheek voor aankopen in nieuwbouw of bestaande bouw, aantal per kwartaal, 2009K1-2011K2



Bron: NHG, bew. EIB

Met het toegenomen gebruik van de NHG loopt de overheid als achtervang voor het Waarborgfonds Eigen Woningen in principe ook extra risico's.

Het aantal schadedeclaraties is in 2010 mede door het toegenomen gebruik sterk toegenomen ten opzichte van eerdere jaren (zie tabel 4.13). De schadedeclaraties betreffen overwegend hypotheeklen onder de reguliere kostengrens van € 265.000. Slechts 4 schadedeclaraties hadden betrekking op het segment met de ruimere kostengrens. Het bedrag per schadegeval is ook iets toegenomen. Toch blijft het aantal schadedeclaraties met 0,15 % van het aantal bij de NHG geborgde hypotheeklen beperkt. Overigens leiden niet alle schadedeclaraties tot uitkering. Van het totaal bedrag in 2010 aan schadedeclaraties is slechts driekwart uitgekeerd.

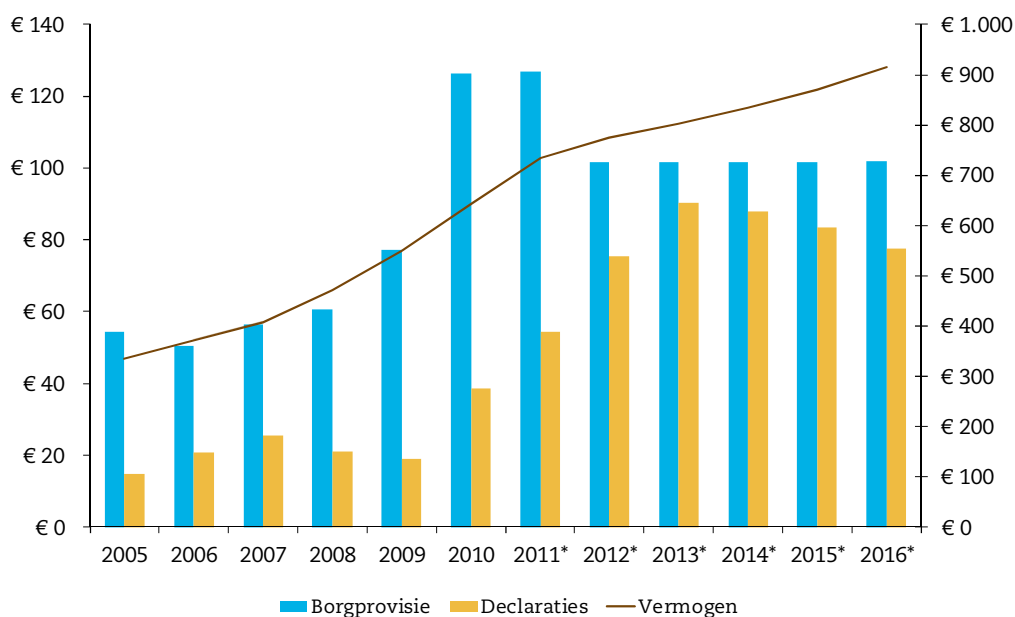
**Tabel 4.13 Schadedeclaraties NHG, 2006-2010**

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Schadedeclaraties</b>					
Aantal	764	950	921	753	1.335
Bedrag per geval (in €)	35.600	34.700	35.500	37.800	38.300
Totaal bedrag (in mln €)	27	33	33	28	51
Uitgekeerd (in mln €)	21	26	21	19	39
Aandeel schadegevallen (in %)					
Aantal hypotheeklen	0,11	0,13	0,13	0,09	0,15
Uitstaande hypotheeksom	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04

Bron: NHG

Wat betekent het toegenomen gebruik en de toename van de schadedeclaraties nu voor het garantiefonds en de achtervang van de overheid? In figuur 4.8 staan de totaal ontvangen borgprovisies en de uitgekeerde schadebedragen (linkeras) weergegeven. De jaren 2005 -2010 betreffen realisaties. De cijfers vanaf 2011 betreffen prognoses van de NHG. De NHG verwacht nog een verdubbeling van het bedrag aan declaraties. Deze hangt mede af van de toename van het aantal hypotheeklen met een NHG-garantie. In de afgelopen jaren overstegen de provisies de uitgekeerde schadebedragen, waardoor het garantievermogen (rechters) ook tijdens de crisisjaren kon blijven toenemen en geen beroep op de achtervang door het Rijk nodig was.<sup>12</sup> Ook in de komende jaren neemt het garantiefonds bij de huidige provisiepercentage van 0,55% verder toe, ondanks de verdubbeling van de schadegevallen. Per 1 januari 2012 zal de provisiepercentage worden verhoogd van 0,55% naar 0,7% in verband met de verlenging van de verhoogde NHG-kostengrens. Met deze voorgenomen verhoging van de provisie is hierbij nog geen rekening gehouden.

**Figuur 4.8** Omvang borgprovisie, schadedeclaraties (linkerschaal) en garantievermogen (rechterschaal), 2005-2016, in miljoenen euros



Bron: NHG

<sup>12</sup> Alleen als het in het fonds opgebouwde vermogen (momenteel meer dan 700 miljoen) ontoereikend is om alle toegekende schadedeclaraties uit te keren, zal het Rijk het resterend tekort moeten bekostigen.



#### 4.6 Uitputting van budget

In deze paragraaf wordt ingegaan op de mate waarin de budgetten van de verschillende regelingen in de praktijk zijn uitgeput. De verhoging van de garantielgrenzen voor NHG en WSW worden hierbij buiten beschouwing gelaten, omdat deze geen direct beslag op de overheidsmiddelen leggen.

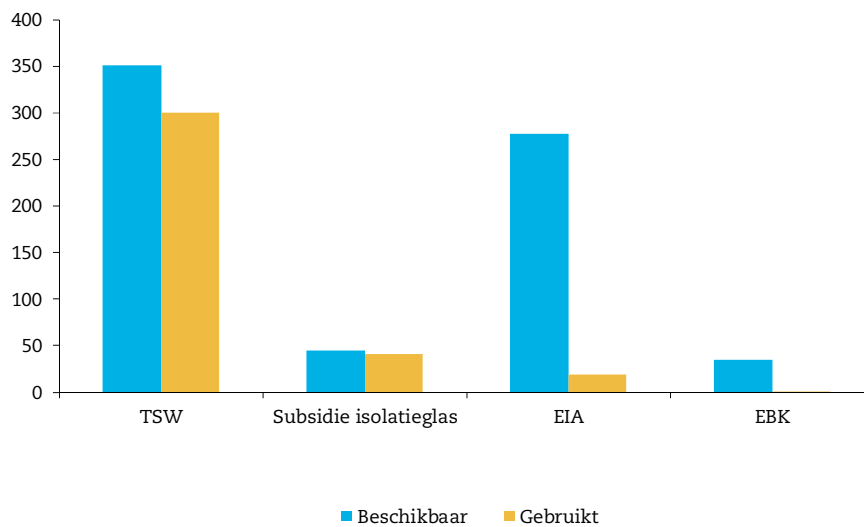
In figuur 4.8 is de budgetuitputting zoals in eerdere paragrafen aan de orde kwam, samengevat. Het betreft de Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten (TSW), de tijdelijke subsidieregeling voor isolatieglas, de tijdelijke verruiming van de energie-investeringsaftrek voor huurwoningen (EIA) en het energiebesparingskrediet (EBK).

De figuur laat zien dat voor de TSW en de subsidieregeling voor isolatieglas geldt dat deze zeer succesvol zijn geweest als het gaat om het gebruik van de beschikbare budgetten. Deze budgetten zijn, mede door het telkens herinvesteren van overschotten uit eerdere tranches, vrijwel geheel gebruikt voor het desbetreffende doel. Bij de TSW is 85% van het budget van € 351 miljoen tot besteding gekomen en voor de tijdelijke subsidieregeling isolatieglas is dat naar verwachting 87% van het totaal beschikbare € 45 miljoen.

Bij de tijdelijke verruiming van de EIA en het energiebesparingskrediet is het beeld heel anders. Bij de EIA-regeling is slechts 7% van het beschikbare budget van € 277,5 miljoen benut en bij het energiebesparingskrediet gaat het om 3% van het € 35 miljoen, die totaal aan budgettair beslag beschikbaar was. Totaal kon namelijk voor € 315 miljoen krediet verstrekt worden, ter dekking van deze uitstaande gelden zou het beslag op de rijksmiddelen dan maximaal € 35 miljoen zijn. De onbestede middelen zijn overigens geherinvesteerd in andere maatregelen, zoals de verlaging van de BTW op renovatieactiviteiten.

Uit figuur 4.9 blijkt in één oogopslag dat het grootste gedeelte van de uitgaven aan de vier regelingen gedaan zijn voor de TSW-regeling. Hoewel voor de EIA een bedrag beschikbaar was dat in de buurt kwam van het bedrag van de TSW-regeling, is het gebruikte budget voor de EIA kleiner dan het gebruikte budget voor de subsidieregeling voor isolatieglas.

**Figuur 4.9** Uitputting van budget in vier regelingen, in miljoen €



Bron: EIB

---

## 5 Ervaringen van stakeholders

---

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de ervaringen van stakeholders van de verschillende regelingen. Deze bevindingen zijn tot stand gekomen, zowel op basis van de eerder genoemde enquêtes als op basis van aanvullende diepte-interviews die zijn gehouden.

### 5.1 Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten

De ervaringen van stakeholders van de TSW-regeling zullen eerst per tranche worden behandeld, waarna enkele specifieke punten worden uitgelicht.

#### 5.1.1 Eerste tranche

Het doel van de TSW-regeling was om projecten die dreigden stil te vallen aan de gang te houden. Om deze reden zat er bij de eerste tranche weinig tijd tussen de aankondiging, de toewijzing en het tijdstip waarop het project in aanbouw moest worden genomen. In juli 2009 werd de subsidie en de wijze waarop die tot besteding zou komen bekend en in september moesten de aanvraag en beschikking rond zijn. Vier maanden later moest de start bouw al plaatsvinden. Nadeel hiervan was dat er weinig ruimte en tijd beschikbaar was voor een goede inventarisatie van mogelijkheden van inzet van de subsidie, in combinatie met vormen van herprogrammering, wijze van inzet en inbreng van gelden door derden. Het voordeel was dat (een tijdelijke) stilval van projecten werd voorkomen.

Gemeenten hadden in verband met de 'oude' woningbouwafspraken met het rijk (WBA 2005-2009) wel al goed zicht op verschillende projecten, de fasering en in sommige gevallen waren ook met de marktpartijen al een aantal stimuleringsmaatregelen afgesproken om de woningbouw, die door de crisis vertraagd was, vlot te trekken. Het ging bijvoorbeeld om afspraken over grondprijzen in het geval woningen in de verhuur kwamen of voor lagere VON-prijzen verkocht werden, en om regelingen om de grondprijsbetaling meer te spreiden in de vorm van erfpacht. In sommige gevallen was sprake van meer geavanceerde instrumenten, zoals een opkoopfonds voor onverkochte woningen van mensen die een nieuwbouwwoning kochten, startersleningen of in een enkel geval garanties voor afname van woningen bij onvoldoende voorverkoop. De praktijk was wel dat gemeenten die deze prioritering in projecten niet al hadden gemaakt met ontwikkelaars, weinig sturing konden geven aan de aanvragen. Vaak werden dan alle aanvragen van marktpartijen één op één doorgesluisd naar een subsidieaanvraag. Dit had wel als gevolg dat projecten waar de gemeente weinig brood in zag toch werden ingediend voor subsidie.

#### 5.1.2 Tweede tranche

Veel van de projecten waarvan de start bouw voor de eerste tranche niet gehaald werd, werden aangemeld voor de tweede tranche van de TSW. De aanvraag voor deze tranche moest in november 2009 ingediend zijn en de eis was dat de start bouw van deze projecten voor 1 juli 2010 plaats moest vinden. Van de 1.105 projecten die voor de tweede tranche werden aangemeld waren 154 projecten eerder in de eerste tranche aangevraagd. Hiervan was de aanvraag afgewezen of

was de vereiste startdatum toch niet gehaald. Van deze 154 doorgeschoven projecten werden er maar 13 afgewezen in de subsidieaanvraag voor de tweede tranche.

Het beeld is dat bij de eerste tranche veel laaghangend fruit al is geplukt. Niet toegekende projecten of projecten met vertraging uit deze tranche kregen in 90% van de gevallen een succesvolle herkansing in de tweede tranche. Het werd moeilijker om nieuwe projecten te vinden die op korte termijn succesvol afgerond konden worden. Hierbij hielp het dat het moment tussen subsidieaanvraag en start bouw iets langer was dan bij de eerste tranche. Maar deze periode was met zeven maanden nog altijd kort om grote projectaanpassingen te maken én subsidie aan te vragen.

Uit de enquête is gebleken dat in de tweede tranche minder vaak een minder hoog voorverkooppercentage wordt gehanteerd en vaker worden plannen versoerd dan in de eerste tranche. In de derde tranche zet deze trend zich voort. Dit wijst erop dat het, naarmate de crisis langer duurde, voor corporaties en ook voor projectontwikkelaars het moeilijker werd om extra inzet te plegen.

Het feit dat er meer tijd was voor bekendmaking van de regeling (er was bekend dat er meerdere tranches zouden komen) betekende wel dat gemeenten scherper konden kiezen en sturen op de projecten die aangemeld werden.

### 5.1.3 Derde tranche

Ook bij de derde tranche bestond een groot deel van de aanvragen uit projecten die al eerder waren ingediend, maar niet waren gehonoreerd of waarvan de uitvoering niet tijdig kon starten. Het ging hierbij om 195 (tabel 4.4) van de 755 (tabel 4.1) ingediende projecten.

De eis van de gemeentelijke bijdrage werd aangescherpt. Gemeenten moesten nu in waarde uitgedrukt minstens 50% van het gevraagde subsidiebedrag bijdragen. Dit zorgde ervoor dat gemeenten scherper gingen kiezen welke projecten wel of niet werden aangemeld. De overige extra criteria (bouwprogramma overige functies, vergunningverlening, private bijdrage) bleven van kracht.

De aanscherping van de gemeentelijke bijdrage was in gebieden met een ontspannen woningmarkt aanleiding om te overwegen geen projecten meer aan te melden. Immers, in deze gebieden is de marktvraag al relatief laag en was men beducht dat teveel woningen op de markt worden gezet. In een tijd waarin ook duidelijk werd dat gemeenten flink moeten bezuinigen, moeten gemeenten keuzes maken over de inzet van gemeentelijke middelen. Toch zijn uiteindelijk ook in deze gebieden nieuwe aanvragen voor de derde tranche ingediend.

Terugontvangen subsidiebedragen uit eerdere tranches zijn gebruikt om nieuwe subsidies te verstrekken voor woningen die eerder in tranche 3 werden afgewezen, omdat de beschikbare subsidie al was uitgeput. Voor deze zogenaamde 3+ tranche ex. artikel 8 was € 48 miljoen beschikbaar. Dit bleek voldoende om alle eerder (vanwege het ontbreken van voldoende middelen) voor de derde tranche niet gehonoreerde projecten (gemeenten) voor een subsidie te benaderen. Omdat niet alle benaderde gemeenten mogelijkheden zagen om tijdig met de start te beginnen is hiervan uiteindelijk € 42 miljoen gerealiseerd.

### Garantieregeling Utrecht

De gemeente Utrecht heeft samen met de provincie een garantieregeling in het leven geroepen die met eigen middelen is gedekt. De TSW-regeling is hier dus niet voor aangewend. Politiek lag het afgeven van garanties voor bouwprojecten gevoelig in Utrecht.

Deze garantieregeling is bij twee projecten ingezet. Hieronder wordt de ervaring van één van deze twee projecten uitgelicht.

De ontwikkelaar in het project had financieringsproblemen. Het ging om een project van 105 woningen, waarvan 50% op papier was voorverkocht. Dit was echter onvoldoende om financiering bij de bank te krijgen.

Gemeente en provincie hebben zich toen garant gesteld voor de afname van tien woningen, dus zo'n 10% van het totale project. Hierbij werd een forse korting bedongen op de mogelijke VON-prijs die gemeente en provincie zouden betalen, mocht er daadwerkelijk tot uitoefening van de garantstelling over gegaan worden.

Tegelijkertijd is de TSW-subsidie in hetzelfde project ingezet om de VON-prijzen voor potentiële kopers te verlagen. Uiteindelijk liep het aantal voorverkochte woningen op tot 60% van het totale project. Dit was voor de financier voldoende, zodat vanaf dat moment de garantstelling niet meer nodig was.

#### 5.1.4 Overheidssteun

Voor de regeling geldt dat ontwikkelaars niet boven een bepaalde drempelwaarde gesubsidieerd mogen worden. Deze zogenaamde deminimis-bepaling gold aanvankelijk bij een grens van € 200.000 maar is verhoogd naar € 500.000. Toch is voor een groot project of voor grote ondernemingen (geconsolideerd) dit bedrag relatief gering, aangezien diverse ontvangen subsidies bij elkaar opgeteld moeten worden. Hoe de gemeenten met deze bepaling de subsidies moesten aanwenden behoorde tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf die ieder voor zich oplossingen moesten bedenken. Dit heeft gemeenten veel inspanning gekost en qua aanpak tot grote verschillen tussen gemeenten geleid. Bovendien gaf het veel onzekerheid over de omvang van de te ontvangen subsidie, aangezien partijen beducht waren voor het feit dat (een deel van) de subsidie misschien toch teruggevorderd zou worden.

Er was bij gemeenten een groot verschil in de mate waarin zij over de voorgaande problematiek door interne juristen werd geadviseerd. Bij sommige gemeenten was het beeld dat er niets kon, tenzij het bedrag onder de € 500.000 bleef. Dit gaf problemen bij projecten van landelijk opererende ontwikkelaars, die elders ook bijdragen ontvingen. De gemeente stuurde in dat geval op het maximumbedrag dat vergoed werd en minder op de wijze van besteding door de ontwikkelaar. Gemeenten stemden dan het gevraagde subsidiebedrag niet af op het knelpunt maar op het maximaal te besteden bedrag.

Bij andere gemeenten was heel duidelijk dat de wijze waarop de bijdrage werd verstrekt essentieel was. Hier werd de bijdrage dan ook op toegesneden. Een voorbeeld hiervan was om het bedrag direct aan de koper te laten uitkeren, bij passering van de akte bij de notaris. Deze wijze van vormgeving was overigens wel relatief arbeidsintensief. Varianten hierop zijn de 'keukenbon' of de 'tuinvoucher', die mensen konden gebruiken om te besteden aan de inrichtingskosten van het huis of de tuin.

Voor sommige gemeenten waren de problematiek en risico's rondom de staatssteun reden om zoveel mogelijk van de subsidie direct bij de consument terecht te laten komen, zonder tussenkomst van de ontwikkelaar.

De gemeenten hadden liever een algehele vrijstelling van de Europese Commissie gehad. Dat bleek echter niet haalbaar. Daarnaast hadden gemeenten graag gezien dat er meer centrale afstemming met betrekking tot de staatssteunrisico's had plaatsgevonden. Naar de mening van veel gemeenten had meer bundeling van kennis moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld onder de vlag van de VNG. Voor het merendeel van de gemeenten waarmee diepte-interviews zijn afgenomen voelde het alsof zij ieder voor zich het wiel moesten uitvinden, vooral bij de eerste tranche.

Het Rijk heeft in dit verband een aantal acties ondernomen. Zo heeft het ministerie informatie verstrekt via de site van AgentschapNL, zijn weblinks verstrekt naar 'Europa Decentraal' waarop informatie te vinden was over de omgang met overheidssteun en is informatie verstrekt via de site van het toenmalige ministerie van VROM. Daarnaast is informatie verstrekt in een brief aan de Tweede Kamer over de tweede tranche en is daarin toelichting gegeven op de omgang met staatssteun. Tot slot waren de juridische specialisten van het ministerie beschikbaar voor beantwoording van specifieke vragen van gemeenten en koepelorganisaties.

Voor de toekomst geldt dat het tot aanbeveling strekt de huidige getrokken lessen goed te documenteren en vast te leggen.

#### 5.1.5 Aanvraag bouwvergunning

Gemeenten gaven in de diepte-interviews aan dat zij het criterium van de vergunningverlening als belemmerend hebben ervaren, waar het gaat om het herprogrammeren van projecten. Voor het herprogrammeren van projecten moest immers weer een vergunning aangevraagd worden en men was bevreesd in deze situatie het recht op subsidie te verspelen.

#### 5.1.6 Start bouwkundige werkzaamheden

Over het algemeen werden de bepalingen over de start van de bouwkundige werkzaamheden en de veldcontrole als eerlijk en redelijk ervaren. In voorkomende gevallen was ook enige flexibiliteit mogelijk op grond van de procedure afwijking regelgeving, bijvoorbeeld in de periode van stevige vorst rond de jaarwisseling 2009/2010, waardoor heien op sommige plekken onmogelijk werd.

Wel vond men bij gecombineerde projecten de eis te stringent. Er moest bijvoorbeeld voor elk losstaand bouwblok apart een paal zijn geslagen terwijl dit inefficiënt is (verplaatsen van de heimachine). Ook speelde het punt dat de start van de bouwkundige werkzaamheden (bijvoorbeeld de eerste paal) niet altijd de eerste handeling is. Bijvoorbeeld het slopen of opruimen van oude funderingen was soms de eerste handeling, maar deze werd in de regeling niet als zodanig beschouwd.

Daarnaast was er verwarring rond de combinatie met de Sisa-verantwoording.<sup>13</sup> Bij de gemeenten ontstond het beeld dat bij de Sisa andere definities golden dan bij de veldcontrole. In een brief van het ministerie over hoe om te gaan met de veldcontroles in relatie tot de Sisa werd duidelijk gemaakt dat de verantwoording

---

<sup>13</sup> Sisa staat voor 'Single information single audit'. Dit is de benaming voor de jaarlijkse verantwoording van gemeentes aan het Rijk over de ontvangen subsidies en de rechtmatigheid van de inzet hiervan.

plaatsvindt via de Sisa en dat de gemeente, indien zij dat wenst, daarbij gebruik kan maken van de bevindingen bij de veldcontrole. Deze brief kon niet bij alle gemeenten de verwarring wegnemen.

### Garantieregeling Zaanstad

De gemeente Zaanstad heeft een garantieregeling in het leven geroepen die deels gefinancierd werd met de TSW-gelden en deels via interne financiering van de garantstelling zelf. De korting op de VON-prijs die de gemeente bedong bij een eventuele aankoop van de woningen waarvoor de garantie was afgegeven, diende als dekking voor de garantie zelf.

Over een afzetgarantie werd al in een vroeg stadium van de crisis gesproken in Zaanstad. Toen de gevolgen van de wereldwijde recessie voor de nieuwbouwproductie helder werden, is de gemeente met marktpartijen om de tafel gaan zitten. De analyse was dat de voorverkoop van woningen bleef steken op 40-50% van het totale project, terwijl banken 70-80% eisten alvorens zij tot financiering van het project zouden overgaan.

Daarom werd een afzetgarantie in het leven geroepen. Het idee dat de gemeente op deze manier zou interveniëren in de woningmarkt lag niet controversieel in Zaanstad. Voor de nieuwbouw bestond reeds een BKZ-model wat het mogelijk maakt dat ook huishoudens met een lager inkomen een woning kunnen kopen, een ander voorbeeld van een interventionistische benadering van de nieuwbouw van woningen. De afzetgarantieregeling werd ondergebracht bij een BV, waarvan de gemeente 100% aandeelhouder is. Als de garantie door een ontwikkelaar wordt ingeroepen koopt de BV de woningen, met een korting van 10% op de VON-prijs. De BV zal in eerste instantie proberen de woningen weer te verkopen. Hierbij spelen erfpachtvarianten een grote rol. Pas als het niet lukt om de woning te verkopen is verhuur een optie.

De gemeente heeft bij negen projecten, die zij van strategisch belang achten voor Zaanstad, de afzetgarantieregeling gebruikt. De gelden van de 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> tranche van de TSW-regeling zijn hiervoor ingezet, de 1<sup>e</sup> tranche kwam te vroeg om het systeem operationeel te hebben. Alle projecten zijn daadwerkelijk van start gegaan. Totaal heeft de gemeente van ongeveer ruim 150 woningen de afzet gegarandeerd. Door deze garantstelling is de bouw van 950 woningen mogelijk geworden.

#### 5.1.7 Samenwerking

Door de TSW-regeling was het voor andere partijen gemakkelijker om de gemeente te vinden. Gaandeweg het traject (bij latere tranches) kwam er meer initiatief voor de subsidieaanvraag bij marktpartijen. Hierdoor werd men meer aan elkaar gebonden.

In gevallen dat er vooraf al goede verhoudingen waren en samen met marktpartijen een prioritering van projecten was afgesproken, kon ook de subsidie meer effectief worden ingezet. Andersom is dit minder aan de orde.

De subsidie leidde er wel toe dat partijen meer inzicht kregen in elkaars positie en problematiek bij projecten. Dit is een waardevolle bijdrage in het proces, omdat men daardoor meer vertrouwen kreeg, waardoor betere oplossingen gevonden konden worden.

Toch geven de meeste gemeenten aan dat de samenwerking met ontwikkelaars niet anders is dan vóór de TSW-regeling. Van de gemeenten die vinden dat de samenwerking door de TSW-regeling is verbeterd, verwacht een deel dat de samenwerking duurzaam is verbeterd en dus ook op lange termijn zijn vruchten afwerpt.

### 5.1.8 Ondersteuning vanuit het ministerie

De ondersteuning vanuit het ministerie bij de uitvoering van de regeling wordt door vrijwel alle gemeenten als voldoende beschouwd. Als sterke punten worden genoemd: adequaat en snel reageren; de snelheid zowel in besluitvorming als in reactie op vragen; goede communicatie en beantwoording van vragen; behulpzaamheid; dat het duidelijk was hoe de regeling in elkaar stak en ook deze voldoende eenvoudig was; dat er goede informatie beschikbaar was zowel via de website als telefonisch en dat men meedacht bij de uitvoering.

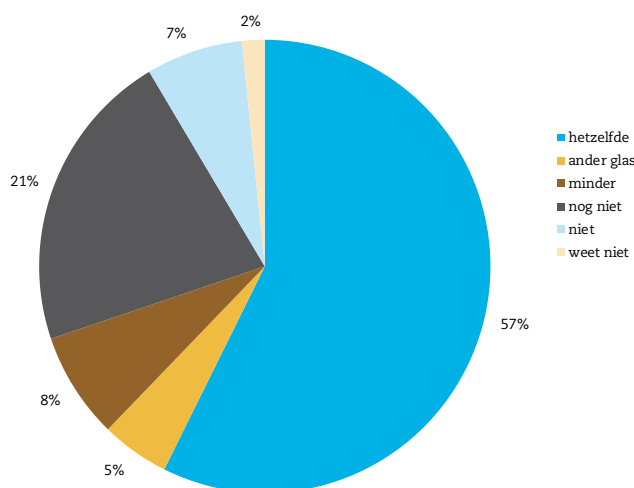
Sommige van de punten die door de ene gemeente als sterk worden gezien, behoeven vanuit andere gemeenten juist verbetering. Zo zijn ook als verbeterpunten genoemd de bereikbaarheid en de duidelijkheid van de regeling, waarbij vooral de staatssteunregels werden genoemd. Andere verbeterpunten die werden genoemd waren de strakke termijnen in financieel onzekere tijden. Men vond o.a. dat subsidies te snel werden ingetrokken en dat er meer tijd nodig was voor een zorgvuldige besluitvorming. Tot slot werd genoemd, dat doordat het criterium van de laagste bijdrage per woning sterk bepalend was voor het krijgen van subsidie, het om bedragen ging die niet daadwerkelijk het verschil maken.

### 5.2 Tijdelijke subsidieregeling isolatieglas

De tijdelijke subsidieregeling isolatieglas wordt door particulieren benut. De glaszetbedrijven zijn echter verantwoordelijk voor de administratieve afhandeling van de declaraties. De betrokken bedrijven en brancheverenigingen hebben zich altijd verzet tegen deze keuze in vormgeving en hadden liever gezien dat de consument hier zelf verantwoordelijk voor zou zijn. Het gaat over het algemeen om kleine bedrijven met weinig of geen administratieve ondersteuning. Een punt waar de bedrijven tegen aanliepen was dat de declaratiebonnen digitaal ingediend moesten worden bij het agentschap, terwijl veel van de bedrijven waar het om gaat helemaal geen scanapparaat hebben. Men vond overigens wel dat daar goed op in werd gespeeld door het agentschap en de nodige flexibiliteit werd betracht. Zo werd naar aanleiding van deze kwestie het indienen per schriftelijk declaratieformulier via de post ook mogelijk gemaakt.



**Figuur 5.1** Effect op gedrag indien de regeling niet was ingevoerd



Bron: AgentschapNL

De andere belangrijke stakeholder is natuurlijk de consument zelf. Naar zijn aard is de regeling tamelijk uniek. Er wordt met de regeling een directe relatie gelegd tussen rijksoverheid en particulier, wat afwijkt van bijvoorbeeld de TSW-regeling die via gemeenten loopt of bijvoorbeeld het energiebesparingskrediet die via banken loopt.

Het is helder dat de consument de regeling goed wist te vinden en te gebruiken: het budget is vrijwel uitgeput.

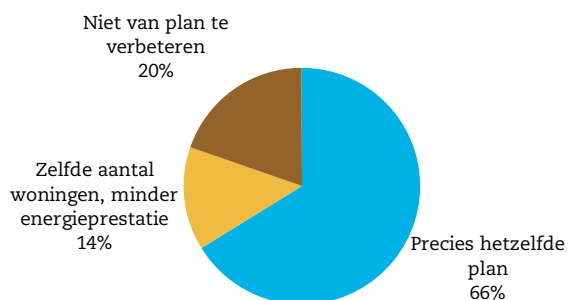
De particulieren die gebruik hebben gemaakt van de regeling zijn in een enquête van het AgentschapNL bevraagd over het besluit dat zij hebben genomen tot plaatsing van isolatieglas en wat zij hadden gedaan als de regeling niet in het leven was geroepen. De resultaten zijn samengevat in figuur 5.1.

Ruim de helft (57%) van de respondenten zegt dat zij zonder de subsidieregeling ook het isolatieglas hadden laten plaatsen. Van de respondenten zou 5% ander glas hebben geplaatst en 8% zou een minder grote hoeveelheid isolatieglas geplaatst hebben. Ruim een vijfde van de respondenten zou op een later moment isolatieglas geplaatst hebben en 7% zou in het geheel geen isolatieglas geplaatst hebben (ook niet in de toekomst).

### 5.3 Tijdelijke verruiming energie-investeringsaftrek

Het gebruik van de tijdelijke verruiming van de energie-investeringsaftrek (EIA) voor huurwoningen betreft in (vrijwel) alle gevallen woningcorporaties. Ook zij zijn door het EIB bevraagd op de ervaringen met de regeling en de wijze waarop deze de investeringsbeslissing heeft beïnvloed. De resultaten zijn in figuur 5.2 weergegeven als percentage van het aantal woningen waarvan de energieprestatie onder de EIA is of wordt verbeterd.

**Figuur 5.2** Plannen voor woningverbetering voordat de EIA van kracht werd, in % van aantal woningen onder EIA



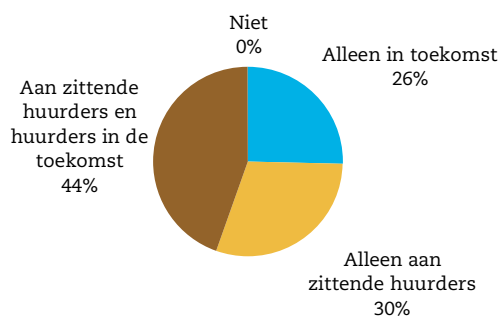
Bron: EIB

Twee derde van de verhuurders geeft aan dat zij zonder de verruiming van de EIA hetzelfde plan zouden hebben uitgevoerd. Drie respondenten, goed voor 14% van de woningen, zou wel hetzelfde aantal woningen aangepakt hebben, maar de energieprestatie zou in mindere mate verbeterd zijn. Een vijfde van de stakeholders zou zonder de verruiming van de EIA de energieprestatie van de betrokken woningen niet verbeterd hebben.

Een andere categorie stakeholders betreft uiteraard de bewoner van de huurwoningen waarvan de energieprestatie is verbeterd. Op basis van de antwoorden zoals weergegeven in figuur 5.2 is de invloed die zij ondervinden van de regeling beperkt, dit mede in combinatie met de analyse uit paragraaf 4.3, dat het grootste deel van de woningen waarvoor de verruiming van de EIA wordt aangewend op korte termijn wordt aangepakt. Groot onderhoud of renovatie van woningen vergt over het algemeen een lange voorbereidingstraject en (wettelijk) vastgelegde procedures met betrekking tot bewonersinspraak moeten worden gevolgd. Naar zijn aard laat dit type investering zich dus moeilijk op korte termijn bijsturen.

Alle verhuurders rekenen een deel van de investering door in hogere huren. Hiertegenover staan uiteraard de lagere lasten voor de energierekening. Bij driekwart van de woningen onder de EIA wordt de investering ook doorgerekend aan zittende huurders. Bij een kwart van de woningen is dat alleen aan toekomstige huurders (figuur 5.3).

**Figuur 5.3** Mate waarin verhuurders de investering doorrekenen in hogere huren, in % van aantal woningen onder EIA



Bron: EIB

#### 5.4 Energiebesparingskrediet

Het energiebesparingskrediet wordt maar door enkele banken aangeboden. De rijksoverheid is bij deze regeling, anders dan bij bijvoorbeeld de subsidieregeling voor isolatieglas, afhankelijk van de mate waarin de markt zelf deze mogelijkheid oppakt.

Het geringe aanbod van banken is een indicatie dat banken het krediet blijkbaar niet zien als een (kansrijke) aanvulling op hun aanbod aan klanten, dan wel dat zij niet geïnteresseerd zijn in de klandizie van consumenten die wel behoefte hebben aan de mogelijkheden van het energiebesparingskrediet.

Een mogelijk belemmerende factor in dit verband is het feit dat klanten met voldoende kredietwaardigheid bij banken voldoende mogelijkheden hebben om hun investeringen in energieprestatie van hun woning te financieren, bijvoorbeeld via het ophogen van de bestaande hypotheek. Vanwege de hypotheekrenteaf trek is dit in veel gevallen een goedkopere oplossing dan het energiebesparingskrediet. De minder kredietwaardige klanten hebben deze mogelijkheid in mindere mate. Banken hebben echter weinig baat bij klanten met een slechte kredietwaardigheid. Dit zou de geringe belangstelling van banken om het energiebesparingskrediet aan te bieden en het geringe gebruik van de regeling kunnen verklaren.

## 5.5 Verhoging NHG-grens

De ervaringen van gebruikers van de verhoogde NHG-grens zijn gemeten door middel van een enquête onder de woonconsumenten met NHG-garantie in het segment tussen € 265.000 en € 350.000. In de vragenlijst is gevraagd naar het inkomen, het leenbedrag, de aanschafprijs van de woning en naar het besluit dat men zou hebben genomen als de NHG-grens niet was verruimd. Tabel 5.1 geeft inzicht in de kenmerken van de huizenkopers en hun aankoopbedrag.

In tabel 5.2 is uiteengezet welke beslissing men had genomen als er geen sprake was geweest van een verhoogde NHG-grens.

Uit deze – overigens kleine – enquête onder gebruikers van de NHG-regeling in het nieuwe segment – tussen € 265.000 en € 350.000 – geeft 15% aan dat de beschikbaarheid van NHG de doorslag heeft gegeven om een woning te kopen in de beschouwde periode. Daarnaast geeft bijna 30% aan dat men een goedkopere woning had gekocht zonder NHG. Zo'n 55% van de respondenten geven aan dat zij anders dezelfde woning hadden gekocht. Door de NHG-borging kunnen mensen goedkoper lenen vanwege de lagere rente (enkele tientallen basispunten). Hiermee vallen de maandlasten lager uit of wordt deze ruimte benut voor de aanschaf van een duurdere woning. Ook laat de enquête zien dat woonconsumenten veel gewicht toekennen aan de steun die de NHG biedt aan mensen die buiten hun schuld om tijdelijk in financiële problemen komen en aan mensen die met restschulden worden geconfronteerd. Dit beeld sluit aan bij de indruk die hypotheektussenpersonen en banken hebben van de mensen die gebruik hebben gemaakt van de regeling. Vaak konden mensen uit de hogere inkomenscategorieën de benodigde lening ook zonder NHG afsluiten. Dit blijkt ook uit de enquêteresultaten: 80% van de respondenten geeft aan dat zij zonder de verhoging van de NHG-grens hetzelfde bedrag hadden kunnen lenen bij de bank. Bij de woningen in deze prijs categorie gaat het vaak om een doorstroomwoning, waarbij de overwaarde van de vorige woning wordt gebruikt om de nieuwe woning te financieren. Hierdoor is het risico van restschuld na wanbetalingen voor financiers beperkt.

**Tabel 5.1 Huizenkopers die gebruik hebben gemaakt van de verhoogde NHG-grens, aantal respondenten in enquête naar inkomen en kenmerk aankoop**

	totaal	Inkomen (x € 1.000)			
		<60	60-70	70-80	>80
Aantal respondenten	116	35	36	20	25
In % naar inkomen	100	30	31	17	22
Leenbedrag (€)	308.500	300.000	308.500	313.000	317.000
Aankoopprijs (€)	283.000	267.500	290.500	280.789	296.000
Leenquote (%)	109	112	106	111	107

Bron: EIB

**Tabel 5.2 Beslissing die huizenkoper die gebruik heeft gemaakt van verhoogde NHG-grens had genomen zonder verhoging NHG, naar inkomen, in %**

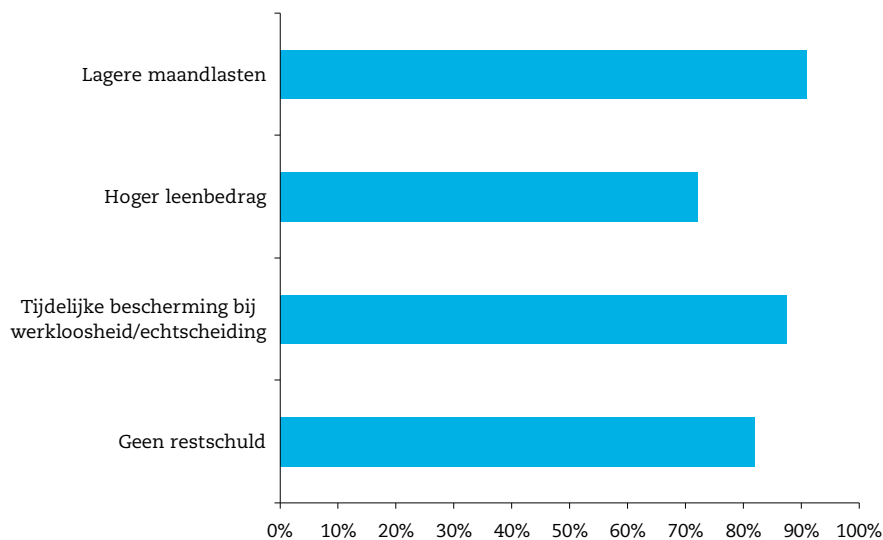
Koopbeslissing	totaal respondenten	Inkomen (x € 1.000)			
		<60	60-70	70-80	>80
Zelfde woning	57	7	17	10	13
Minder dure woning	29	4	11	3	6
Voorlopig niet	14	2	3	3	3

Bron: EIB

Het effect op de aanschafwaarde kan niet sterker zijn dan een daling tot de oorspronkelijke NHG-grens. Immers, dat was de grens waarvoor in de oude situatie dezelfde condities golden.

Behalve de gebruikers zijn andere betrokken stakeholders bij de regeling de banken en de tussenpersonen. De banken waren voor aanvang van de regeling in doorsnee geen voorstander van verhoging van de NHG. Zij zijn van mening dat verhogen van de NHG-grens niet aangrijpt bij de doelgroep die sterk door de crisis waren getroffen en geen lening meer konden afsluiten. Het biedt vooral voordeel op voor de groep die anders ook wel een lening hadden kunnen afsluiten.

**Figuur 5.4 Aspect dat gebruikers van verhoogde grens als belangrijkste voordeel van NHG zien**



Bron: EIB

De consumenten die gebruik hebben gemaakt van de verhoogde grens zien als belangrijkste voordeel in elk geval het feit dat men lagere maandlasten heeft met de NHG-garantie (figuur 5.4). Ook het feit dat men tijdelijke bescherming geniet bij betalingsproblemen, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of echtscheidingen, alsmede het feit dat men niet met een restschuld blijft zitten wordt door meer dan vier vijfde van de respondenten als voordeel genoemd. Een aanzienlijk deel noemt ook een hoger leenbedrag als voordeel, maar dat lijkt niet in lijn met het antwoord van de respondenten op een eerdere vraag, waarbij 80% aangeeft dat men zonder de NHG-garantie eenzelfde bedrag bij de bank had kunnen lenen.

## 5.6 Lessen

Wat direct opvalt op grond van het voorgaande is dat de vormgeving van de maatregelen sterk samenhangt met het gebruik van de maatregelen. De Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten werd door gemeenten uitgevoerd met zeer veel ruimte in de vormgeving op lokaal niveau; de subsidieregeling voor isolatieglas werd zo vormgegeven dat rijksoverheid en consument een directe relatie hadden. In deze gevallen is zeer goed gebruik gemaakt van de regeling, waar uiteraard het telkens opnieuw herinvesteren van terugontvangen bedragen ook aan bij droeg.

Voor de tijdelijke verruiming van de EIA en het energiebesparingskrediet gold dit niet. Ook hier kunnen keuzes in vormgeving bepalend zijn geweest. De tijdelijke verruiming van de EIA vormde voor een grote groep potentiële gebruikers geen werkbare oplossing voor een probleem. Planningen van investeringen in renovatie en groot onderhoud zijn van zoveel meer zaken afhankelijk dat een (tijdelijk)

financieel voordeel. Voor het energiebesparingskrediet geldt dat de besteding van middelen afhankelijk was van de bereidheid van banken hieraan mee te werken. In beide gevallen zijn de beschikbare budgetten nauwelijks gebruikt voor de regeling. De onbestede middelen zijn overigens geherinvesteerd in andere maatregelen, zoals de verlaging van de BTW op renovatieactiviteiten. Keuzes in vormgeving kunnen dus van grote invloed zijn. Een algemene les die uit het onderzoek kan worden getrokken is dus dat het gebruik van een maatregel gevoelig is voor de precieze vormgeving.

### 5.6.1 TSW

De TSW-regeling is tijdig geïmplementeerd. Gelet op het doel kan de snelheid als succesvol worden gezien, aangezien beoogd werd het om het badkuipeffect in de werkgelegenheid te dempen. De systematiek van besteding in de vorm van tranches is pakte goed uit, aangezien op deze wijze zowel tempo gemaakt kon worden in de besteding, als ervaringen in de praktijk meegewogen konden worden met de verdere verfijning van de regeling zelf. Bovendien konden hierdoor niet bestede middelen uit eerdere tranches opnieuw voor het beoogde doel geïnvesteerd worden in latere tranches.

Een leerpunt is dat bij gemeente de angst bestaat dat de risico's van garantieregelingen groot zijn en de voordelen ervan vooral de ontwikkelaar ten goede komt. Uit de ervaringen in Zaanstad en Utrecht blijkt dat het wel degelijk mogelijk is in de praktijk de regeling zo vorm te geven dat deze risico's niet optreden. Het analyseren van deze ervaringen kan in de toekomst helpen bij het implementeren van maatregelen met een meer ingewikkelde vormgeving. Bij de gemeenten is de belangrijkste overweging om een project aan te melden, of zij de kans op snelle realisatie van het project groot achten. Andere overwegingen, zoals of het een project betreft met grote financiële knelpunten of met veel strategische waarde voor een gemeente, werden minder van belang geacht. Bedacht moet dus worden dat de keuze voor een bepaald selectie criterium impliciet ten koste gaat van andere keuzes.

De vrijheid die gemeenten hadden om de middelen naar eigen inzicht te besteden werd hoog gewaardeerd door gemeenten. Wel legde de maatregel een groot beslag op het ambtelijk apparaat.

### 5.6.2 Subsidieregeling isolatieglas

De vormgeving van de subsidie heeft op zichzelf goed gewerkt in de uitvoering. Het voordeel van het declareren van vouchers via de aanbieder was dat de consument hier niet mee werd geconfronteerd.

Verder lag in de vormgeving besloten dat tijdig inzichtelijk was welke vouchers wel uitgegeven waren, maar niet gedeclareerd. Het bijbehorende budget kon aldus opnieuw verstrekt worden in de vorm van nieuwe vouchers. Dit maakte de inzet van middelen zeer doelmatig, zodat maximaal aan de beoogde inzet van middelen werd voldaan.

Door de wijze van vormgeving was men ook in staat een maximaal plafond in te stellen van de uitgaven aan de regeling, wat bij een vormgeving in de vorm van een btw-verlaging niet was gelukt. Daar was immers sprake van een open einde regeling.

Het belangrijkste nadeel van de gekozen uitvoering is de administratieve kosten die ten laste komen van de desbetreffende glaszetbedrijven. Dit nadeel is overigens niet direct zichtbaar in een gering gebruik van de regeling.

### 5.6.3 Tijdelijke verruiming energie-investeringsaftrek

Door de aansluiting bij de al bestaande regeling kon de tijdelijke verruiming van de EIA-regeling snel worden geïmplementeerd. Door het tijdelijke karakter was er wel sprake van een wezenlijk andere maatregel, die op een andere manier dan een permanente regeling aansluit bij strategische keuzes. De tijdelijke verruiming en de korte termijn tot afkondiging, invoering en aflopen van de maatregel leiden er toe dat meerjarenplanningen moeilijk mee kunnen bewegen met de regeling. Met andere woorden, veel planningen stonden al vast en hierdoor kon de tijdelijke verruiming van de EIA moeilijk op korte termijn invloed uitoefenen op investeringsplanningen. Hierbij moet ook worden bedacht dat woningcorporaties over het algemeen bij grootschalige aanpak van energiebesparing en renovatie veel tijd kwijt zijn aan overleg met huurders. Hierdoor is het voor corporaties in veel gevallen feitelijk niet mogelijk om op korte termijn investeringen naar voren te halen. De vormgeving van de tijdelijke verruimingsmaatregel verschilt hiermee in zijn doorwerking naar de markt wezenlijk van de al bestaande EIA, die een doorlopend karakter kent.

Dit vormt mogelijk een verklaring voor het geringe gebruik van de verruiming van de EIA. Niet alleen is een fors deel van het beschikbare budget niet benut, ook is het grootste deel van de bestede middelen ten goede gekomen aan projecten ter verbetering van de energieprestatie die anders ook uitgevoerd zouden zijn. Een deel van de investeringskosten wordt door de verhuurders bovendien doorberekend in hogere huren.

Een les die hieruit getrokken kan worden is dat stimuleringsregelingen voor grote investeringen met een lange voorbereidingstijd en een complexe context (zoals bijvoorbeeld de relatie tussen verhuurders en huurders) beter een structureel karakter kunnen hebben en/of lang van tevoren aangekondigd dienen te worden om succesvol te zijn.

### 5.6.4 Energiebesparingskrediet

Positief aan de vormgeving van het energiebesparingskrediet was dat er snel zicht was op de niet gebruikte ruimte. Daarnaast hoefde slechts 10% van het gegarandeerde bedrag daadwerkelijk op de rijksbegroting aangehouden te worden, zodat het budgettaire beslag beperkt bleef.

Gegeven de gedachte dat consumenten moeilijk toegang krijgen tot krediet voor energiebesparing is de keuze voor een garantie een efficiënt middel.

Het voornaamste probleem van het energiebesparingskrediet is dat het in haar vormgeving niet aansluit bij een daadwerkelijk knelpunt. Er was weliswaar een voordeel te behalen met het energiebesparingskrediet, maar financiering van energiebesparende maatregelen via de hypotheekrente, die aftrekbaar is, was nog altijd goedkoper dan financiering via het energiebesparingskrediet.

Een ander nadeel in de vormgeving was dat het Rijk geen grip had op de uitvoering van de regeling. Hiervoor was zij afhankelijk van banken. Complicerende factor hierbij was de – terechte – terughoudendheid van het Rijk de regeling sterk te promoten, waartoe zij uit hoofde van andere doelstellingen (inmenging in concurrentieverhoudingen) zich niet toe gemachtigd voelde. Dit was een complicatie die als vanzelf besloten lag in de vormgeving.

Een groep particulieren, waarbij de regeling mogelijk wel in een behoefte zou voorzien, is de groep van minder kredietwaardige consumenten die hun investeringen in energiebesparing niet via een hogere hypotheek konden financieren. Bankens zaten echter niet te wachten op deze klanten.



Het gebruik van de regeling is dan ook zeer gering, hetgeen logisch volgt uit de geringe aansluiting bij een daadwerkelijk knelpunt en de geringe motivatie bij de partijen die de regeling moeten uitvoeren.

#### 5.6.5 Verhoging NHG-grens

Het voordeel van de NHG-regeling is groter dan eerder in de ex ante studie werd verwacht. Het biedt consumenten en banken extra zekerheid, die aansluit op de bijzondere karakteristieken van de crisis. In tijden waar risico zeer hoog wordt gewaardeerd is het verminderen van risico zeer effectief. De feitelijke betalingsproblemen zijn zeer bescheiden gebleven, maar burgers maken zich hier door alle negatieve berichtgeving waarschijnlijk beduidend meer zorgen over dan vroeger het geval was. Voor de banken geldt evenzeer dat het risico hoog wordt geprijsd en vanuit de toezichthouders worden op dit punt steeds hogere eisen gesteld. Hierdoor is het rationeel voor banken om stevige rentekortingen te geven bij een NHG-hypotheek en dit werkt gunstig door richting de consument.

#### 5.6.6 Verhoging WSW-grens

De vormgeving van de verhoging van de WSW-grens is zo gekozen dat woningcorporaties meer investeringscapaciteit krijgen, zonder dat dit de rijksoverheid per saldo geld kost. De maatregel grijpt aan bij een duidelijk knelpunt en is dan ook naar zijn aard een effectieve maatregel. Woningcorporaties hebben lang aangedrongen op deze maatregel en waren dan ook verheugd toen deze werd ingevoerd, aangezien het een rentevoordeel oplevert bij de financiering van meer sociale huurwoningen.



---

## 6 Effecten op bouwproductie en werkgelegenheid

---

Dit hoofdstuk gaat in op de effecten die de verschillende maatregelen hebben op de totale productie en werkgelegenheid in de bouwnijverheid en aanpalende sectoren.<sup>14</sup> Eerst worden de effecten op de bouwproductie per individuele maatregel beschreven, waarbij naast het directe effect van de subsidie ook de uiteindelijke doorwerking van de maatregel wordt ingeschat. Wij spreken van additionaliteit van een maatregel als het verschil tussen de situatie met en zonder de maatregel. Dit zijn de effecten gecorrigeerd voor 'free rider' -effecten (projecten waren anders op dezelfde wijze uitgevoerd) en verdringingseffecten (door de toegekende subsidies aan het project zijn andere projecten zonder subsidie verdrongen).

### 6.1 Bouwproductie per regeling

#### 6.1.1 TSW

##### **Direct effect van gesubsidieerde projecten**

Allereerst is gekeken naar het directe effect van de TSW-regeling op de bouwproductie, ofwel het effect van het sneller realiseren van alle gesubsidieerde projecten. In paragraaf 4.1.7 kwam naar voren dat door de subsidie woningen sneller worden gerealiseerd dan woningen waaraan geen subsidie is toegekend. Op basis van de huidige start en de verwachte datum waarop projecten gereed komen is de doorlooptijd berekend. Binnen deze doorlooptijd komen woningen gefaseerd gereed. Het effect van de subsidie is bepaald door het verschil in opleveringspatroon (zie tabel 4.9) te nemen tussen toegekende en afgewezen projecten. Aldus ontstaat het beeld zoals weergegeven in tabel 6.1.

Naast het verschil in planning tussen toegekende en afgewezen projecten is rekening gehouden met het feit dat een deel van de definitief afgewezen projecten al in een eerdere tranche is afgewezen en hierdoor extra vertraging heeft opgelopen. Van de 52.972 toegewezen subsidiabele woningen die in unieke projecten met subsidie worden gebouwd (tabel 4.2) komen door de versnelling 16.200 subsidiabele woningen extra in de jaren 2009-2011 gereed. Het gaat om ruim 30% van het totaal aantal gesubsidieerde woningen dat in deze situatie in de planning naar voren is geschoven.

Naast deze subsidiabele woningen kennen projecten met subsidie ook woningen waarvoor geen subsidie is aangevraagd, maar die wel verbonden zijn met het project. In tabel 6.1 staan zowel de subsidiabele woningen als de sociale huurwoningen die onderdeel zijn van projecten met gesubsidieerde woningen. Het totale directe effect van de TSW-subsidie komt dan uit op het naar voren halen van 16.775 woningen.

---

<sup>14</sup> Op het gebruik van de WSW-regeling wordt in dit hoofdstuk niet ingegaan omdat hiervoor geen cijfers door het WSW konden worden aangeleverd.

**Tabel 6.1 Direct effect (zonder verdringing): snellere realisatie woningen, in aantal woningen**

	Gesubsidieerde woningen	Sociale huur- woningen	Totaal
2009	225	25	250
2010	5.375	400	5.775
2011	10.625	150	10.775
2012	-5.650	-150	-5.800
2013	-6.300	-175	-6.475
2014	-3.225	-100	-3.325
2015	-1.025	-150	-1.175
<b>2009-11</b>	<b>16.200</b>	<b>575</b>	<b>16.775</b>

Bron: EIB

In tabel 6.2 is het effect op de bouwproductie weergegeven naar tranche, wederom zonder de verdringingseffecten. Dan blijkt dat de productieverhuiving ten bate van de TSW-subsidie uit tranche 3 redelijk gelijkmatig is verdeeld over 2010 en 2011, terwijl de extra productie als gevolg van de 2<sup>e</sup> tranche zich vrijwel uitsluitend concentreert in 2010. Ook van de 1<sup>e</sup> tranche heeft het grootste deel van de productie in 2010 plaatsgevonden

**Tabel 6.2 Direct effect bouwproductie van TSW (zonder verdringing), naar tranche, in € miljoen**

	Totaal	1 <sup>e</sup> tranche	2 <sup>e</sup> tranche	3 <sup>e</sup> tranche
2009	300	220	80	0
2010	2.485	775	1.370	335
2011	-115	-570	25	430
2012	-1.510	-230	-860	-420
2013	-785	-145	-430	-210
2014	-335	-35	-205	-95
2015	-90	-15	-40	-35

Bron: EIB

## Verdringingseffect

Deze hiervoor beschreven versnelde oplevering vertaalt zich niet direct in extra productie in deze periode. De achtergrond hiervan is dat een versnelling van het ene project kan leiden tot minder vraag naar andere projecten die geen subsidie ontvangen. Dit is het geval als projecten concurreren om dezelfde woonconsumenten. Gelet op het feit dat veel gemeenten de subsidie hebben ingezet om woonconsumenten directe voordelen, zoals prijskortingen, te geven, kan deze verdringing belangrijk zijn geweest.

De enige manier om het uiteindelijk effect van de subsidie op de terugval in bouwproductie te kunnen bepalen is te kijken naar de terugval in gereedmeldingen in 2010. Men mag verwachten dat naarmate in een gemeente meer subsidies zijn verleend de terugval in gereedmeldingen ten opzichte van voor de recessie ook beperkter is. Van iedere gemeente is bekend voor hoeveel woningen subsidies zijn verleend (tranche 1 en tranche 2) en hoeveel woningen er in 2010 zijn gereed gemeld. Dit verschilt per gemeente, waardoor het effect van meer of minder extra subsidies kan worden geschat. Vervolgens kan op basis van het verkregen effect bepaald worden wat de terugval in aantal gereedgemelde woningen zou zijn geweest als er geen subsidies waren verstrekt. Het verschil tussen beide kan worden gezien als het additionele effect van de TSW-regeling op de bouwproductie. De resultaten uit deze empirische schattingen (zie bijlage C) zijn met belangrijke onzekerheid omgeven. Zo is niet uit te sluiten dat bijvoorbeeld het aflopen van de BLS-regeling na 2009 de resultaten beïnvloeden. Het is echter de enige manier om de verdringing te kunnen meten.

**Tabel 6.3** Aantal woningen verschoven door TSW-regeling, direct en additioneel effect)

	Direct effect	Waarvan additioneel
2009	250	75
2010	5.775	1.733
2011	10.775	3.233
2012	-5.800	-1.740
2013	-6.475	-1.943
2014	-3.325	-998
2015	-1.175	-353
<b>2009-11</b>	<b>16.200</b>	<b>4.860</b>

Bron: EIB

Uitkomst van deze analyse is dat in 2010 van de gerealiseerde 5.775 gesubsidieerde woningen 1.733 als additioneel kunnen worden beschouwd. Van de door de subsidie naar voren gehaalde woningen leidt 70% dus tot verdringing van andere woningen. Deze woningen hebben in dat jaar woningen in andere (niet-gesubsidieerde) projecten verdrongen. Het additionele deel van de woningen die

naar voren gehaald zijn door de TSW-regeling bedraagt een derde van het totaal. Dit aandeel is ook voor latere jaren overgenomen. In tabel 6.3 is het additionele deel van de door de TSW-regeling weergegeven. In de jaren 2009-2011 zijn 4.860 woningen naar voren gehaald door de TSW-regeling. Het grootste deel van dit effect vindt plaats in 2011 (bijna 3.233 woningen extra).

De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat de projecten die de gemeenten voor subsidie regeling aandroegen in veel gevallen anders met vertraging waren doorgegaan, maar dat door vraagverschuiving de versnelling voor 70% ten koste ging van projecten waarvoor geen subsidie is aangevraagd die anders in dezelfde periode zouden zijn gebouwd. Ook is een soortgelijke empirische relatie geschat voor de bouwkosten per woning. Deze relatie wees niet op significante verschillen in bouwkosten tussen gemeenten met relatief veel of minder gesubsidieerde woningen. Dit lijkt in lijn met de bevinding dat ondanks de subsidieregeling toch relatief meer woningen van gesubsidieerde projecten moesten worden hergeprogrammeerd, terwijl projecten waaraan geen subsidie is toegekend vaak werden versoberd. Blijkbaar werden om de vereiste aanvangsdatum te halen vaker dure koopwoningen in het project omgezet naar goedkopere woningen. In vrijwel alle projecten werden de minimaal noodzakelijk geachte kwaliteitseisen behouden.

**Tabel 6.4      Additioneel effect op bouwproductie, in miljoen euro**

	Woningbouw	Utiliteitsbouw	Gww	Totaal
2009	65	10	15	90
2010	525	75	145	745
2011	-35	10	-10	-35
2012	-325	-40	-90	-455
2013	-145	-40	-45	-235
2014	-65	-20	-20	-100
2015	-20	-5	-5	-25
<b>2009-11</b>	<b>550</b>	<b>95</b>	<b>155</b>	<b>800</b>

Bron: EIB

Het additionele deel van de extra productie als gevolg van de TSW-regeling is weergegeven in tabel 6.4. Hieruit blijkt dat totaal € 800 miljoen aan extra bouwproductie is gerealiseerd. Hierbij is rekening gehouden met het aantal vierkante meters kantoren, winkels en parkeergarages binnen het project. Deze zijn naar rato van het aantal subsidiabele koop- en huurwoningen ten opzichte van het totale project toegekend. Het grootste gedeelte van de extra bouwproductie (€ 550 miljoen) betreft extra woningbouwproductie. Met name in 2010 heeft de regeling een extra bouwproductie van € 745 miljoen opgeleverd. Dit is 1½% van de totale bouwproductie.

De relatieve additionele bijdrage aan de bouwproductie is weergegeven in tabel 6.5. In 2010 heeft de TSW-regeling, rekening houdend met de verdringingseffecten, de woningbouwproductie met 4,8% gestimuleerd. In 2011 heeft het effect van de verschuiving reeds een – licht – negatieve uitwerking, aangezien de productie die naar voren gehaald wordt in latere jaren leidt tot minder productie. De positieve impuls van tranche 1 en 2 op de bouwproductie in 2010 leidt vanaf 2011 tot verminderde bouwproductie. Deze afname wordt slechts ten dele gecompenseerd door extra bouwproductie als gevolg van tranche 3. Als percentage van de totale gww-productie heeft in deze deelsector de TSW-regeling met een relatieve bijdrage van ongeveer 2% in 2010 ook nog een substantieel effect.

**Tabel 6.5      Additioneel effect op bouwproductie, in % totale productie**

	Nieuwbouwproductie			Productie totaal	
	Woning bouw	Utiliteits bouw	Gww	Totaal	Totaal
2009	0,5	0,1	0,2	0,3	0,1
2010	4,8	1,0	2,0	2,9	1,4
2011	-0,3	0,1	-0,1	-0,1	-0,1
2012	-2,6	-0,5	-1,2	-1,7	-0,8
2013	-1,1	-0,5	-0,6	-0,8	-0,4
2014	-0,5	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2
2015	-0,12	-0,05	-0,07	-0,09	-0,04

Bron: EIB

### 6.1.2 Subsidie isolatieglas

In hoofdstuk 5 zijn de resultaten weergegeven van een enquête onder gebruikers van de regeling (figuur 5.1). Hieruit bleek dat bijna twee derde van de ondervraagden aangeeft dat zij anders ook het aantal m<sup>2</sup> glas zouden hebben laten plaatsen. Van de ondervraagden gaf 5% aan dat zij anders ander glas hadden laten plaatsen. Aangezien met het plaatsen van isolatieglas of ander glas evenveel arbeid en productie is gemoeid, maakt het voor de effecten op productie en werkgelegenheid niet uit welk type glas wordt geplaatst. Naar verwachting treedt er dus een groot ‘free rider’-effect op bij de regeling. Opgemerkt dient te worden dat dit soort effecten vaak inherent zijn aan subsidieregelingen. Een groot deel van de consumenten profiteert van de subsidie, maar vertoont niet een ander consumentengedrag.

Dit is anders voor de geënquêteerden die aangaven dat zij zonder de subsidieregeling minder glas zouden hebben geplaatst. De kosten van het isolatieglas zijn afhankelijk van het oppervlak en liggen tussen € 30 en € 50 per

m<sup>2</sup>.<sup>15</sup> Gemiddeld gaat het om ongeveer € 40 euro per m<sup>2</sup>. Naast deze kosten zijn er nog andere materiaalkosten en de arbeidskosten van het plaatsen van het raam. Op basis van Bouwkosten.NL valt op te maken dat het plaatsen van glas afhankelijk is van de grootte van het glas/kozijn, maar dat deze totale kosten gemiddeld op € 90 euro (excl. btw) per m<sup>2</sup> uitkomen bij één uur aan arbeid. De subsidieregeling verlaagt de kosten voor de huiseigenaar/bewoner met € 35 per m<sup>2</sup> ofwel 40%. Bij het gegeven budget kan zonder extra subsidie dan ook 40% minder glas worden bekostigd. Dit nemen wij als uitgangspunt voor het berekenen van de additionaliteit. Aangezien € 40 van de € 90 totale productiekosten per m<sup>2</sup> aan materiaal wordt besteed, gaat het totaal voor deze groep om een effect van 18% van de categorie mensen die aangeven anders minder glas zouden hebben laten zetten (8%).

Deze gegevens zijn vermeld in tabel 6.6 en dienen als basis om te komen tot de uiteindelijke hoeveelheid glas die additioneel is. Uitgaande van een totale verstrekte subsidie van € 38,9 miljoen betreft het 1,1 miljoen m<sup>2</sup> isolatieglas. Zonder de regeling zou er 344.000 m<sup>2</sup> glas minder gezet zijn door de consumenten die anders helemaal geen glas hadden laten plaatsen. Consumenten die anders minder glas hadden laten plaatsen zouden totaal voor 53.000 m<sup>2</sup> minder glas laten plaatsen. Totaal zou er dus zonder de regeling 397.000 m<sup>2</sup> glas minder geplaatst zijn. De additionaliteit van de regeling bedraagt dus bijna 400.000 m<sup>2</sup>.

**Tabel 6.6 Additionaliteit subsidieregeling isolatieglas: in % van consumenten (wat had u gedaan zonder subsidie?) en in m<sup>2</sup> isolatieglas**

	Evenveel m <sup>2</sup>	Minder m <sup>2</sup>	Geen glas	Totaal
% consumenten	61	8	31	
% per consument zonder subsidie	100	40	0	
m <sup>2</sup> met regeling	676.000	89.000	344.000	1.110.000
m <sup>2</sup> zonder regeling	676.000	36.000	-	712.000
<b>Extra glas door regeling</b>				<b>397.000</b>

Bron: EIB

<sup>15</sup> Deze kosten zijn afgeleid van de gegevens uit Bouwkosten.NL.



**Tabel 6.7** Extra bouwproductie als gevolg van subsidieregeling isolatieglas, in € miljoen bouwproductie en als percentage van totaal herstel en verbouw van woningen, 2009 t/m 2011

Jaar	Herstel en verbouw	Productie tot. onder regeling	Additionele productie	Als % van herstel en verbouw
2009	6.931	3	1	0,02
2010	6.268	48	17	0,27
2011	6.575	49	18	0,27
2012	6.850	-	-7	-0,07
2013	7.000	-	-7	-0,09
2014	7.325	-	-6	-0,08
2015	7.425	-	-6	-0,08

Bron: EIB

De bijna 400.000 extra m<sup>2</sup> geplaatst isolatieglas staat dan ook voor een extra bouwproductie van € 36 miljoen. Deze is, rekening houdend met het declaratiegedrag over de verschillende maanden, verdeeld over de jaren 2009 t/m 2011. In de jaren 2010 en 2011 heeft de regeling tot ruim een kwart procent extra productie per jaar geleid binnen het segment van herstel en verbouw van woningen. Op basis van de prijselasticiteit bedraagt de totale verminderde productie in latere jaren driekwart van de totale additionele productie in de jaren 2009 t/m 2011.

### 6.1.3 Energie Investeringsaftrek

Uit de enquête die onder aanvragers van de tijdelijke verruiming van de EIA is gehouden bleek dat 20% van de verhuurders anders de energieprestatie van hun huurwoningen niet zou verbeteren. Ook zou een deel anders de energieprestatie van de woning minder verbeteren. Het gaat om 14% van de respondenten die zonder de subsidie 88% minder woningen had verbeterd met betrekking tot de energieprestatie.

Als beide categorieën worden gesaldeerd, is bijna een derde deel van de productie die onder de regeling is gerealiseerd als additioneel aan te merken. Het gaat dus bij elkaar om € 78 miljoen aan extra bouwproductie op de markt voor herstel en verbouw van woningen, 0,6% van de totale herstel en verbouwproductie van woningen in deze jaren (tabel 6.9). Omdat het gaat om bouwproductie die naar voren wordt gehaald, zal de productie in latere jaren met dit bedrag verminderen.

**Tabel 6.8** Extra woningen energieprestatie verbeterd door verruiming EIA

	Evenveel woningen	Minder woningen	Geen verbetering	Totaal
% woningen	66	14	20	
% additioneel per categorie	0	88	100	
Additionaliteit in % van woningen	0	12	20	32
Totaal productie onder regeling (mln €)				246
<b>Extra productie door regeling (mln €)</b>				<b>78</b>

Bron: EIB

**Tabel 6.9** Extra bouwproductie als gevolg van EIA, in € miljoen bouwproductie en als percentage van totaal herstel en verbouw van woningen, 2009 en 2010

Jaar	Herstel en verbouw	Productie regeling	Additionele productie	Als % herstel en verbouw
2009	6.931	57	18	0,3
2010	6.268	189	60	1,0
2011	6.575	0	0	0,0
2012	6.850	0	-20	-0,3
2013	7.000	0	-20	-0,3
2014	7.325	0	-19	-0,3
2015	7.425	0	-19	-0,3
<b>2009-2010</b>	<b>13.199</b>	<b>246</b>	<b>78</b>	<b>0,6</b>

Bron: EIB/AgentschapNL

#### 6.1.4 Energiebesparingskrediet

Zoals al uitgebreid is beschreven in paragraaf 4.4 blijkt dat in de praktijk nauwelijks van het energiebesparingskrediet gebruik is gemaakt en dat bovendien de regeling ten opzichte van een hypothecaire lening geen voordeel biedt. Voor deze regeling is daarom verondersteld dat het effect van de regeling op de bouwproductie nihil is.

### 6.1.5 Verhoging NHG-grens

Uit paragraaf 4.5 bleek dat de verhoogde NHG grens gebruikt is door 28.341 consumenten. Van deze consumenten hebben 6.650 een nieuwbouwwoning gekocht, de overige 21.821 aankopen betreft woningen in de bestaande bouw in het segment tussen € 265.000 en € 350.000. Dit betreft cijfers tot en met het tweede kwartaal van 2011. Als we uitgaan van hetzelfde gebruik in de laatste twee kwartalen van 2011 als in de eerste twee, dan gaat het totaal om 34.500 NHG-garanties tussen de oude en de nieuwe grens, waarvan 8.700 in de nieuwbouw. Dit aantal is als uitgangspunt genomen voor de verdere berekeningen.

Van de consumenten geeft 14% aan zonder NHG-verhoging op dit moment geen woning zouden hebben gekocht (zie ook paragraaf 5.5). Een aanzienlijk deel van de respondenten meent met NHG door de lagere rente ook een hoger bedrag te kunnen lenen dan zonder NHG. De drie belangrijkste voordelen die consumenten zien van de NHG was: lagere woonlasten, meer zekerheden bij werkloosheid of echtscheiding en het feit dat men niet met een restschuld blijft zitten. Als vierde werd genoemd het hogere leenbedrag dat men meende te kunnen krijgen met NHG. Gelet op het bescheiden aantal respondenten moeten deze uitkomsten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Ook moet hierbij de context betrokken worden van de vele veranderingen die in kort tijdsbestek op de hypotheekmarkt afkomen: de nadere aanscherping van de Nibud-normen, de nieuwe eisen van de AFM met betrekking tot het maximaal te lenen hypotheekbedrag. Deze ontwikkelingen bemoeilijken het zicht van de woonconsument en de inschatting van hun situatie, waarbij zij mogelijk ook slechts op de reactie van één of een beperkt aantal aanbieders afgaan. De NHG-leningen in het nieuwe segment werken niet één op één door in extra nieuwbouwwoningen. Er is verondersteld dat de van leningen onder de verhoogde NHG-grens voor nieuwbouwwoningen slechts 10% anders niet tot stand waren gekomen, ofwel 870 woningen.

Daarnaast heeft de verhoogde NHG-grens effect op de bestaande voorraad. Het effect op de nieuwbouw van loopt hier via de doorstroming. Het aantal verkochte nieuwbouwwoningen bedraagt historisch een kwart te bedragen van het totaal aantal transacties op de koopwoningenmarkt (bestaande bouw + nieuwbouw). Op basis van deze verhouding met dezelfde 10% voor de additionaliteit is het de inschatting dat de maatregel bij het gegeven aantal leningen voor bestaande woningen via doorstroming tot bijna 550 extra nieuwbouwwoningen leidt. Het totale effect bedraagt dus ruim 1.400 extra nieuwbouwwoningen die als gevolg van de verhoging van de NHG-grens zijn gebouwd. Hiernaast is rekening gehouden met de groep mensen die zonder de NHG-maatregel een goedkopere (nieuwbouw)woning hadden gekocht. Door deze effecten gaat het totaal om € 152 miljoen aan extra bouwproductie in de jaren 2010 en 2011 door de verhoging van de NHG-grens. Het grootste effect doet zich vanwege de doorlooptijden bij de bouw voor in 2012. Hiermee biedt de regeling in dit jaar compensatie voor het negatieve effect van de TSW: projecten die anders in dit jaar tot productie zouden hebben geleid, maar naar voren zijn gehaald in de jaren 2010 en 2011 (tabel 6.10).

## 6.2 Doorwerking op bouwsector en duurzaamheidseffecten

### 6.2.1 Productie

In totaal hebben de maatregelen € 1,1 miljard aan extra bouwproductie in de jaren 2009 t/m 2011 opgeleverd, wat grotendeels leidt tot minder bouwproductie in latere jaren (zie tabel 6.10).

**Tabel 6.10** Totaal effect op bouwproductie van de verschillende stimuleringsmaatregelen, in miljoen €

	TSW	Isolatie glas	EIA	EBK	NHG	Totaal
2009	90	1	18	0	0	109
2010	745	17	60	0	28	850
2011	-35	18	0	0	124	107
2012	-455	-7	-20	0	147	-335
2013	-235	-7	-20	0	-85	-347
2014	-100	-6	-19	0	-149	-274
2015	-25	-1	-19	0	-12	-57
<b>Totaal 2009-2011</b>	<b>800</b>	<b>36</b>	<b>78</b>	<b>0</b>	<b>150</b>	<b>1.066</b>

Bron: EIB

In figuur 6.1 is het 'badkuip'-effect nog eens geïllustreerd. Door de maatregelen viel het dieptepunt van de bouwproductie in 2010 ruim € 850 miljoen hoger uit.

**Figuur 6.1** Badkuip-effect: woningbouwproductie met maatregelen en zonder maatregelen, in miljarden euro in constante prijzen 2009



Bron: EIB

Voor het pad met maatregelen (gele lijn) is de meest recente EIB-raming genomen (Euroconstruct, november 2011). Na de enorme klap in 2009 en 2010 is het productieniveau in 2011 licht gestegen. In de loop van het jaar is het herstel door de eurocrisis onderbroken. Bij de verwachtingen voor 2012 is hier deels rekening mee gehouden. Voor 2012 betekent dit dat de ontwikkeling van de productie mogelijk neerwaarts moet worden herzien. Het pad zonder maatregelen (blauwe lijn) is verkregen door het totale effect van de maatregelen van de productieniveaus uit de Euroconstructraming af te trekken.

Tabel 6.11 laat zien dat de grootste bijdrage aan de versnelling (bijna 80%) wordt geleverd door de TSW-regeling. Met € 300 miljoen aan uitgekeerde subsidies wordt een versnelling aan bouwproductie uitgelokt die 2,7 keer zo groot is. Ondanks het zeer beperkte gebruik van de EIA-regeling voor huurwoningen laat deze met een multiplier van 3,5 een gunstige effectiviteit zien. Van de subsidieregeling voor isolatieglas is veel gebruik gemaakt. Qua effectiviteit scoort deze regeling minder gunstig: de subsidieregeling kost meer dan dat het aan versnelling van bouwproductie oplevert. De maatregel heeft een gematigd positief effect gehad op de bouwproductie. De NHG-maatregel legt geen beslag op het overheidsbudget: de schadedeclaraties worden afgedekt door de afsluitpremie. De totale multiplier van het pakket komt uit op 2,9: voor iedere uitgegeven euro subsidie wordt € 2,90 aan extra bouwproductie in de periode 2009-2011 uitgelokt.

**Tabel 6.11 Multiplier effect van de maatregelen**

Maatregel	Versnelling bouwproductie	Besteed budget	Multiplier
TSW	800	300	2,7
Isolatieglas	36	41	0,9
EIA	78	22	3,5
EBK	-	-	-
NHG	152	-	-
<b>Totaal</b>	<b>1.066</b>	<b>363</b>	<b>2,9</b>

Bron: EIB

## 6.2.2 Werkgelegenheid

De effecten op de werkgelegenheid zijn weergegeven in tabel 6.12. Hieruit blijkt dat ook het effect op de werkgelegenheid in de bouw in 2010 het grootste is.

**Tabel 6.12 Effect op werkgelegenheid van maatregelen, 2009-2015, in % en in duizend arbeidsjaren**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
In % van totaal arbeidsvolume	0,14	1,20	0,19	-0,41	-0,52	-0,44	-0,09
Arbeidsvolume bouw totaal	0,67	5,73	0,86	-1,83	-2,38	-2,06	-0,43
Werknemers	0,51	4,39	0,68	-1,43	-1,83	-1,57	-0,33
Arbeidsvolume andere bedrijfstakken	0,34	2,87	0,43	-0,92	-1,19	-1,03	-0,22

Bron: EIB

Door het beperken van de dip in de bouwproductie in 2010 is ook de terugval in werkgelegenheid beperkt. Het pakket leverde in 2010 ongeveer 5.700 arbeidsjaren aan extra werk op. Het grootste deel hiervan betekende behoud van banen voor werknemers (bijna 4.700), de resterende effecten zijn terecht gekomen bij zelfstandigen en uitzendkrachten (1.000). Hiernaast levert het pakket voor bijna 2.900 arbeidsjaren aan werk op in andere bedrijfstakken (o.a. toeleveranciers, architecten, ontwikkelaars, etc.).

## 6.2.3 Energieverbruik

Enkele van de getroffen maatregelen beogen de duurzaamheid van de bestaande woningvoorraad te verbeteren. Het gaat om de subsidieregeling voor isolatieglas, de verruiming van de energieinvesteringsaftrek (EIA) en het energiebesparingskrediet (EBK). Zoals we zagen is van het energiebesparingskrediet nauwelijks gebruik gemaakt. De beoogde effecten op het gebied van duurzaamheid moeten dus via de subsidieregeling voor isolatieglas en de EIA gerealiseerd worden.

Onder de subsidieregeling voor isolatieglas werd een totale hoeveelheid isolatieglas gezet van in totaal 1.100.000 m<sup>2</sup>. Zoals in paragraaf 6.1.2 berekend kan voor de bouwproductie 397.000 m<sup>2</sup> hiervan als additioneel worden gezien. Voor de berekening voor de energiebesparing moet echter ook het aantal vierkante meter van consumenten meegeteld worden die, zonder subsidie, toch ander glas had laten plaatsen. Dit is 5% van het totaal aan glas onder de subsidieregeling. Bij elkaar gaat het dan om 452.000 m<sup>2</sup>. Per vierkante meter wordt 20,3 m<sup>3</sup> gasverbruik

per jaar bespaard. Dit komt overeen met 0,04 kiloton CO<sub>2</sub> die minder wordt uitgestoten.

**Tabel 6.13** Duurzaamheidseffecten subsidieregeling voor isolatieglas

	<b>Besparing gasverbruik (m<sup>3</sup>)</b>	<b>Besparing CO<sub>2</sub> (kiloton)</b>
Per m <sup>2</sup>	20,3	0,04
Totaal	9,2 miljoen	18.000

Bron: EIB

De subsidieregeling voor isolatieglas heeft er dus toe geleid dat er jaarlijks 9,2 miljoen m<sup>3</sup> gas minder wordt verbruikt, wat overeenkomt met een duurzaamheidswinst van 18.000 kiloton CO<sub>2</sub>. Het AgentschapNL schat de energiebesparing in het onlangs uitgevoerde monitoring- en effectonderzoek op 9,4 miljoen m<sup>3</sup> gas. Het verschil is terug te voeren op een andere inschatting van de hoeveelheid m<sup>2</sup> glas die mensen zonder de regeling hadden laten plaatsen.

Het effect van de EIA-regeling op het energiegebruik en CO<sub>2</sub>-uitstoot kan niet worden bepaald, omdat informatie ontbreekt over welke maatregelen zijn toegepast en welke duurzaamheidswinst dit heeft opgeleverd.

---

## Literatuur

---

EIB (2009), 'Verkenning effecten stimuleringsmaatregelen rond de woningbouw', Amsterdam, augustus 2009.



---

## Bijlage A Eisen en beoordelingscriteria TSW

---

### Eerste tranche

#### Eisen:

- Minimaal 10 woningen per project
- Een vóór 25 maart 2009 aangevraagde bouwvergunning
- Een afbouwgarantie
- Niet meer dan € 10.000 subsidie per woning
- Verklaring van College B&W dat het project door de crisis is stilgevallen/vertraagd, de subsidie het project kan vlottrekken en door de gemeente en andere partijen extra inspanning zal worden geleverd.

#### Beoordelingscriteria

- Op basis van het gevraagde bedrag per woning, waarbij het laagste bedrag het hoogst scoort.

### Tweede tranche

#### Eisen:

- Minimaal 5 woningen per project
- Niet gestart voor afgifte subsidiebeschikking
- Grondprijs niet verhoogd na 25 maart 2009
- Niet meer dan € 10.000 subsidie per woning
- Niet ingediend in 1<sup>e</sup> tranche tenzij teruggetrokken
- Zelfde verklaring van College B&W als in tranche 1 met als aanvulling voor de extra te verdelen € 14 miljoen (budget van € 150 naar € 164 miljoen) opgave van additionele niet-subsidiabele m<sup>2</sup> (kantoren, parkeergarages, goedkope huurwoningen)

#### Beoordelingscriteria

- Projecten met afgegeven bouwvergunning scoren het hoogst
- Hierbinnen scoren projecten met laagste subsidie per woning het hoogst

### Derde tranche

#### Eisen:

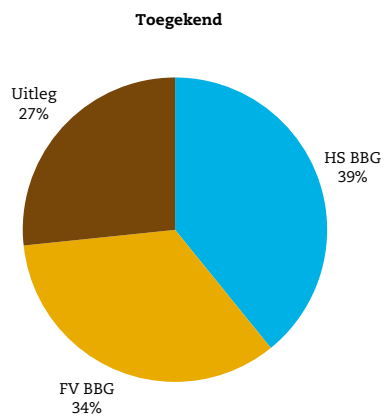
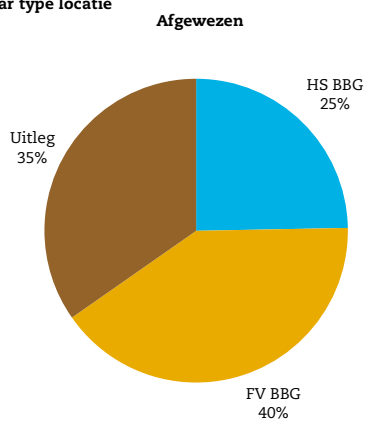
- Zelfde eisen als in tranche 2 en zelfde opgave van College B&W over additionele subsidiabele m<sup>2</sup>
- Bijdrage van gemeente moet 50% zijn van het gevraagde subsidiebedrag

#### Beoordelingscriteria

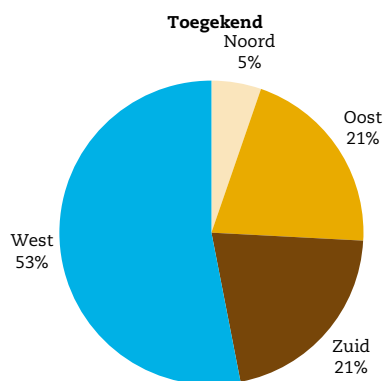
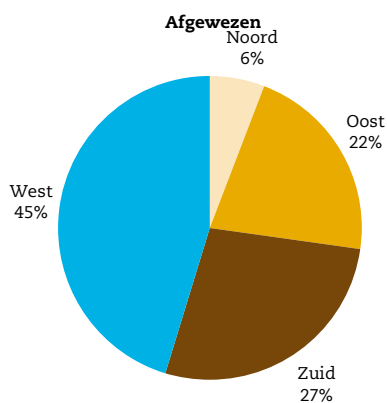
- Projecten met afgegeven bouwvergunning gaan voor
- Hierbinnen scoren projecten met veel additionele m<sup>2</sup> en een lage gevraagde subsidie per woning het hoogst

## Bijlage B: Spreiding van de TSW

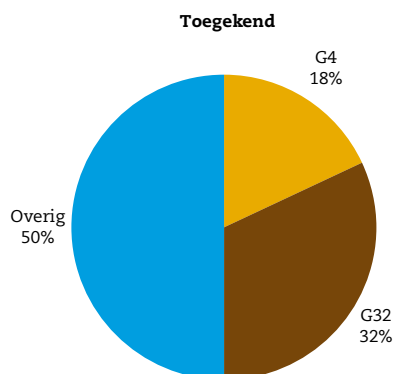
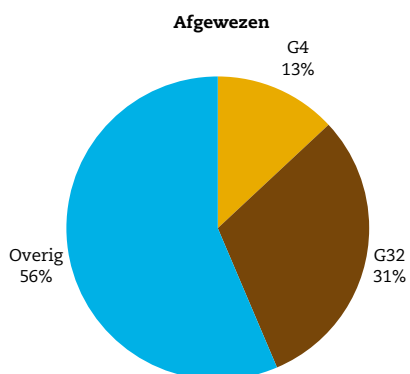
Naar type locatie



Naar landsdeel



Naar stedelijkheid



---

## Bijlage C: Enquêtes en econometrische analyse

---

### Gegevens gebruik

Voor de TSW is dit rapport met betrekking tot het gebruik gebaseerd op de projectgegevens die door het Agentschap NL aan ons elektronisch beschikbaar zijn gesteld. Voor de drie tranches hebben wij afzonderlijke databestanden ontvangen met een selectie van de informatie van de aanvraagformulieren, waarbij door het Agentschap ook is aangegeven of de subsidie aan het project wel of niet is toegekend en of het project wel of niet was ingetrokken.

Ook voor de regelingen voor isolatieglas, de EIA en het energiebesparingskrediet hebben wij de informatie oer het gebruik ontvangen van Agentschap NL.

De gegevens van het gebruik van de NHG hebben wij ontvangen van het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW).

De gegevens voor het gebruik van de verhoogde WSW-grens heeft het EIB opgevraagd bij het WSW, maar niet ontvangen.

### Gehouden enquêtes

Het EIB heeft ten behoeve van de analyse van de TSW twee keer een eigen enquête gehouden onder gemeenten. De eerste vond plaats in het najaar 2010 en de tweede in juni en juli 2011. Wij hebben voor alle unieke projecten een elektronisch vragenformulier aan de gemeentes gestuurd. Van de ruim 2.100 projecten hebben wij voor ruim 600 projecten de antwoorden gekregen. Om op basis van deze respons representatieve uitkomsten voor de gehele populatie te kunnen geven zijn de resultaten van de steekproef met een ophoogfactor vermenigvuldigd. Deze ophoging is op 24 verschillende groepen toegepast (4 regio's, 3 tranches en wel of niet toegewezen subsidie). Voor iedere groep is de ophoogfactor bepaald door het aantal subsidiabele woningen van de totale populatie (bestand Agentschap NL) te delen door het aantal in de respons.<sup>16</sup>

Daarnaast heeft het EIB een heel aantal diepte interviews gehouden met gemeenten en verantwoordelijken bij het ministerie.

Voor de analyse van de subsidieregeling voor isolatieglas heeft het EIB gebruik gemaakt van een enquête die door het agentschap is gehouden. Tevens heeft het EIB diepte interviews gehouden met de brancheorganisatie FOSAG en verantwoordelijken bij het ministerie.

Voor de EIA heeft het EIB een enquête gehouden onder alle verhuurders die gebruik gemaakt hebben van de EIA. Het aantal respondenten bedraagt 31, ofwel bijna de helft van het totaal aantal gebruikers van de regeling.

Ten behoeve van de analyse voor de effecten van de NHG heeft het EIB een enquête gehouden onder alle gebruikers van de verhoogde garantieline. Het aantal respondenten bedraagt ruim 125.

---

<sup>16</sup> De ophoogfactor varieert tussen de 2,2 en 8,5, en is gemiddeld 3,4.

## Econometrische analyse

Ten behoeve van het berekenen van de verdringingseffecten van de TSW zijn twee econometrische analyses verricht. Er is een relatie geschat op basis van de gegevens van alle gemeenten. Van iedere gemeente is het aandeel van in tranche 1 en tranche 2 gesubsidieerde woningen als aandeel van de verleende vergunningen in 2008-2009 berekend en ook het aandeel van de vergunningen uit 2008 tot en met 2010 die zijn gereed gekomen in 2010 ten opzichte hetzelfde aandeel gereedgekomen woningen in de jaren 2007 en 2008. Door de relatie tussen beide te schatten wordt de coëfficiënt bepaald waarmee een hoger aandeel gesubsidieerde woningen tot minder productieuitval leidt ten opzichte van gemeenten met een minder gesubsidieerde woningen. Met behulp van deze coëfficiënt kan uiteindelijk worden berekend tot hoeveel meer woningen de regeling in 2010 heeft geleid. Een soortgelijke relatie is geschat voor het effect van de regeling voor de bouwkosten per woningen.

Hieronder worden de concrete formules weergegeven en statistische waardes weergegeven.

De standaardfouten zijn gecorrigeerd voor heteroskedastisiteit. De standaardfouten zijn weergegeven tussen ronde haakjes, de p-waarden tussen vierkante haakjes.

### Analyse gereedmeldingen

Gebruikte variabelen:

- y        aandeel van vergunningen van 2008-2010 die gereedkomen in 2010, als verhouding tot het aandeel in de periode 2007 - 2008  
x        woningen gesubsidieerd in de 1e en de 2e tranche, als aandeel van aantallen vergunningen verleend in 2008-2009

Observaties met  $y > 2$  en  $y < 0,5$  zijn niet meegenomen.

Uitkomst van de analyse:

$$y = 1,02565 + 0,00124 x$$

	(0,00043)	(0,02917)
	[0,000]	[0,002]

$$R^2 = 0,043$$

$$\text{Adj. } R^2 = 0,043$$

### Analyse bouwkosten

- y gemiddelde bouwkosten per koopwoning in 2009-10, in vergelijking met de bouwkosten in 2005-2008 in dezelfde gemeente, in constante prijzen
- x woningen gesubsidieerd in de 1e en de 2e tranche, als aandeel van aantallen vergunningen verleend in 2008-2009

Observaties met  $y > 2$  zijn niet meegenomen (uitkomsten voor de volledige steekproef zijn vergelijkbaar).

Uitkomst van de analyse:

$$y = \begin{matrix} 1,05136 - 0,00036 x \\ (0,01462) \quad (0,00031) \\ [0,000] \quad [0,250] \end{matrix}$$

$$R^2 = 0,0035$$

$$\text{Adj. } R^2 = 0,0009$$

### **Administratieve vertekening van aantal gereedmeldingen in 2009 en 2010**

Door het aflopen van de woningbouwafspraken en de hieraan gekoppelde BLS-subsidieregeling zijn de echte gereedmeldingen in 2009 overschat. In dit jaar zijn in de voorgaande jaren gereedgekomen nieuwbouwwoningen alsnog gereed gemeld en zijn ook woningen vervroegd gereed gemeld die anders in het begin van 2010 zouden zijn gereed gemeld. De terugval van het aantal gereedmeldingen in 2010 kan hierdoor worden overschat voor wba-regio's. Om dit op te vangen hebben wij de gereedmeldingen in 2010 afgezet tegen die in de jaren 2007-2008. Om de invloed van het effect voor 2010 te bepalen hebben wij ook de relatie geschat waarbij het effect van de administratieve vertekening op het aantal gereedmeldingen in 2010 (6.000 woningen) naar rato over de wba-gemeenten is verdeeld. Dit leidt tot vrijwel dezelfde inschatting van het verdringingseffect (zo'n 70%).

**Economisch Instituut voor de Bouw**

Basisweg 10  
1043 AP Amsterdam

Postbus 58248  
1040 HE Amsterdam

t (020) 583 19 00  
f (020) 583 19 99

[eib@eib.nl](mailto:eib@eib.nl)  
[www.eib.nl](http://www.eib.nl)



The logo for the Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) features the lowercase letters 'eib' in a bold, blue, sans-serif font. The 'e' and 'i' are connected, and the 'b' is slightly larger and positioned to the right.

Economisch Instituut  
voor de Bouw

Basisweg 10  
1043 AP Amsterdam

Postbus 58248  
1040 HE Amsterdam

t (020) 583 19 00  
f (020) 583 19 99

[info@eib.nl](mailto:info@eib.nl)  
[www.eib.nl](http://www.eib.nl)