

Vergaderjaar 2023–2024

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 1199

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2024

Met deze brief informeer ik u over de stand van zaken omtrent de oprichting van het Nationaal Fonds Betaalbare Koopwoningen (hierna: NFBK) en welke keuzes ik heb gemaakt ten aanzien van de opzet en uitvoering van het NFBK. Tevens ga ik in op de uitkomsten van het onderzoek over hamsterhuren naar aanleiding van de motie Boulakjar¹.

Nationaal Fonds Betaalbare Koopwoningen

In mijn brief van 19 september 2023² heb ik u voor het laatst schriftelijk geïnformeerd over de ontwikkelingen rond de oprichting van het NFBK. Het NFBK kent zijn oorsprong in het Coalitieakkoord uit 2021, waarin staat opgenomen dat starters geholpen moeten worden bij het kunnen kopen van een woning. Op basis van een tweetal amendementen³ heeft uw Kamer inmiddels in totaal € 70 miljoen vrijgemaakt voor het NFBK.

Het doet mij deugd u te kunnen melden dat ik op 10 juni een beschikking heb afgegeven aan het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) om in samenwerking met Stichting OpMaat invulling te geven aan het nieuw op te richten NFBK. Met het NFBK beoog ik de kansen voor starters met een middeninkomen op de koopwoningmarkt te vergroten door middel van het krijgen van een object gerelateerde ondersteuning op de getaxeerde woningwaarde. Door het terugvloeien van dit bedrag bij de verkoop van de woning, ontstaat er een revolverend fonds waar ook toekomstige koopstarters een kopersondersteuning uit kunnen krijgen. Behalve een deel uitvoeringskosten, zal de beschikbare € 70 miljoen worden ingezet voor het verlenen van kopersondersteuning aan starters op de koopmarkt. Op basis van de huidige ramingen kunnen initieel 1.680 starters aanspraak maken op het fonds.

¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 410 VII, nr. 41

² Kamerstukken II, 2023–2024, 32 847, nr. 1097

³ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 200 VII, nr. 52, Kamerstukken II, 2023–2024, 36 410 VII, nr. 15

De komende maanden zullen SVn en OpMaat hard aan de slag gaan met de inrichting van het fonds. Zij streven naar een kwalitatief goed werkend fonds voor alle betrokken partijen dat binnen 6 maanden volledig operationeel is. Dit vergt een zorgvuldig proces waarin onder andere inhoudelijke afstemming plaatsvindt met stakeholders zoals het Ministerie van BZK, ontwikkelaars en gemeentes. Gedurende het inrichtingsproces wordt de website van het fonds gelanceerd met alle beschikbare informatie, de voortgang van het proces en vanaf wanneer aanvragen kunnen worden ingediend. Het streven is dat deze website live gaat op 14 oktober 2024. Dit is later dan de 1 juli die genoemd is in de motie Peter de Groot/Grinwis⁴. Eerdere openstelling is praktisch gezien niet mogelijk in verband met de tijd die de uitvoerder nu nodig heeft om alle processen in te richten.

De complexe juridische en financiële vraagstukken die samenhangen met de oprichting van het NFBK, alsmede de onderlinge samenhang tussen deze vraagstukken, hebben geleid tot een weerbaarstig proces. Het proces heeft daarom meer tijd gevraagd dan door mij, en ongetwijfeld ook door u, wenselijk wordt geacht. In mijn optiek heeft het gevolgde proces er echter wel toe geleid dat er een rechtmatig proces is doorlopen en een weloverwogen keuze is gemaakt voor een uitvoerder. Ik heb op basis van de ingediende aanvraag van SVn en OpMaat het volste vertrouwen in een voorspoedige oprichting en een gedegen en toekomstbestendige uitvoering van het NFBK.

Subsidieverleningstraject

De afgelopen periode heb ik de uitgangspunten voor het oprichten en beheren van het NFBK verder uitgewerkt. Daar heb ik, mede op uw verzoek, de Stichting OpMaat bij betrokken. De betrokkenheid van Stichting OpMaat heeft mij nuttige inzichten opgeleverd. Deze inzichten in combinatie met afstemming met ontwikkelaars en gemeente hebben op een aantal punten geleid tot een iets andere invulling van de uitgangspunten ten opzichte van hoe ik deze in de vorm van mijn eerste gedachten hierover met u deelde in mijn brief van 7 februari 2023⁵. Verderop in deze brief ga ik daar uitgebreider op in.

Naar aanleiding van uw oproep ben ik in gesprek gegaan met Stichting OpMaat over de mogelijkheden voor het uitvoeren van het fonds. Dit heeft geresulteerd in een subsidieaanvraag van OpMaat voor een incidentele subsidie op grond van artikel 2, eerste lid onderdeel e en het tweede lid van de kaderwet overige BZK-subsidies⁶. Hierin is afgesproken dat er incidentele subsidies verstrekt kunnen worden voor het bouwen en wonen en voor activiteiten die genoemd worden in de begrotingsstaat. Beiden is bij het NFBK het geval.

Deze route ontslaat mij echter niet van het doorlopen van een rechtmatig proces. Onderdeel van de beoordeling van deze aanvraag was het uitvoeren van een marktconsultatie om te inventariseren welke partijen mogelijk een geschikte kandidaat zijn voor het beheer van het NFBK. Op het gebied van staatsteun moet ik namelijk duidelijk kunnen onderbouwen waarom ik een bepaalde partij exclusief aanwijs voor de uitvoering van een bepaalde taak. Ook geeft dit een beter zicht op de kosten en wordt het rechtmatigheidsrisico beperkt. Uit deze consultatie kwam naar voren dat er niet één maar drie potentieel geschikte partijen zijn voor de uitvoering van de werkzaamheden die samenhangen met het NFBK.

⁴ Kamerstukken II, 2023–2024, 32 847, nr. 1171

⁵ Kamerstukken II, 2023–2024, 32 847, nr. 996

⁶ artikel 2, lid 1 van de Kaderwet Overige BZK-subsidies

Om deze partijen een eerlijke kans te geven om hun ideeën aan mij kenbaar te maken, heb ik alle partijen (waaronder stichting OpMaat) de mogelijkheid gegeven om een subsidieaanvraag in te dienen ten behoeve van de oprichting en het beheer van het NFBK. Na ontvangst van deze aanvragen heb ik een zorgvuldig beoordelingsproces doorlopen waarin er is gekeken naar de kwaliteit en de prijs van de aanvraag op basis van een vooraf vastgesteld beoordelingskader. De aanvraag van Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) is hierin als het beste beoordeeld. Om deze reden heb ik besloten om de subsidie voor de oprichting en het beheer van het NFBK via een beschikking te verstrekken aan SVn. Deze subsidieaanvraag is een samenwerking tussen Stichting OpMaat en SVn. Deze partijen zijn gezamenlijk tot deze invulling gekomen.

Vervolgplanning

Op dit moment ben ik met SVn en OpMaat in gesprek om de uitvoering verder af te stemmen. Een onderdeel hiervan is het verder uitwerken en specificeren van het aanvraagproces voor ontwikkelaars om aanspraak te maken voor middelen uit het fonds. Daarnaast zal hierin worden opgenomen wie hiervoor in aanmerking, hoe de selectie plaatsvindt en hoe het proces van beoordeling van aanvragen wordt vormgegeven. Het streven is de volledige informatie hierover via een website uiterlijk 14 oktober publiek te maken.

Bijstelling Beleidsmatige kaders NFBK

Naar aanleiding van gesprekken met ontwikkelaars, gemeenten en potentiële uitvoerders heb ik de eerder gecommuniceerde uitgangspunten nogmaals tegen het licht gehouden. Ik som de uitgangspunten voor de uitvoering van het fonds hieronder op en geef per onderdeel een korte toelichting indien daar een bijstelling in heeft plaatsgevonden.

Allereerst wil ik kort stilstaan bij de term van het financieel instrument waarvan het fonds gebruik maakt. In mijn eerdere communicatie heb ik, in aansluiting op de staande praktijk in de markt, gesproken over het aanbieden van «koperskortingen» waarmee starters ondersteund worden bij de aankoop van de woning. Deze term wordt op dit moment vaak gebruikt bij koopconstructies, maar is niet onomstreden. Zo heeft de AFM aangegeven dat de term «korting» mogelijk verkeerde verwachtingen wekt bij consumenten. Het doet hen wellicht vermoeden dat er een reductie gegeven wordt op de prijs die later niet meer betaald hoeft te worden. De eigenlijke situatie is echter dat bij verkoop van de woning dit bedrag inclusief waardestijging of daling alsnog betaald wordt. Ik vind het belangrijk dat de starters die aanspraak maken op het NFBK goed en transparant geïnformeerd worden. Daarom heb ik besloten om in de verdere communicatie te spreken over «kopersondersteuning». Hieruit blijkt dat starters ondersteund worden bij de koop van het huis, maar creëert geen verkeerde verwachting over terugbetaling.

Het kopen van een woning moet zoals ik u eerder heb aangegeven financieel verantwoord blijven. Daarom heb ik gekozen voor een aantal grenzen die gelden voor het kunnen verkrijgen van een kopersondersteuning op de koopprijs. De huishoudinkomensgrens voor de koopstarter(s) is gesteld op maximaal 2x modaal. Hierbij sluit ik aan bij de definitie van middeninkomens, genoemd in artikel 10, tweede lid onderdeel a, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte welke elk

jaar geïndexeerd worden. Voor 2024 komt dit neer op maximaal € 82.921⁷. Ook kijk ik bij de bepaling van het huishoudinkomen naar het verzamelinkomen als door de Belastingdienst vastgesteld. Hierin zijn geen wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van mijn vorige bericht aan u.

De maximaal mogelijke kopersondersteuning op de koopprijs is € 70.000. Dit is hoger dan het bedrag dat ik eerder aan u heb gecommuniceerd. Op basis van de eerdergenoemde betrokkenheid van Stichting OpMaat bij de uitwerking van de uitgangspunten van het NFBK en gesprekken met gemeenten en ontwikkelaars, is geconcludeerd dat een hogere maximale ondersteuning meer ruimte geeft in de huidige markt om de doelgroep van 2 keer modaal te helpen. Zeker in gebieden met veel schaarste en samenhangende woningmarktdruk biedt dit een uitkomst. Daarnaast sluit een hogere kopersondersteuning beter aan bij hoogte van de ondersteuning van reeds bestaande koopinstrumenten zoals KoopStart en KoopGarant. Het hiermee samenhangende nadeel is echter wel dat de potentiële groep koopstarters die geholpen kan worden met het NFBK, kleiner wordt. Dit weegt in mijn optiek echter niet op tegen de voordelen. Koopstarters die nu in de knel zitten kunnen hierdoor een hogere ondersteuning ontvangen waardoor het kopen van een woning daadwerkelijk tot de mogelijkheden gaat behoren. Daarnaast is het goed om te benadrukken dat het hier om een maximale ondersteuning gaat. In de toewijzing is er ruimte om deze ondersteuning lager vast te stellen wat een positief effect heeft op het aantal te ondersteunen starters.

Om de bereikbaarheid van een koopwoning te vergroten voor starters, heb ik ten opzichte van mijn eerdere bericht ook de maximale koopprijs (voorafgaand aan de bijdrage van het fonds) aangepast aan het prijspeil van 2024. De betaalbaarheidsgrens ligt voor 2024 op € 390.000. Deze grens wordt jaarlijks geïndexeerd volgens de consumentenprijsindex (CPI) en wordt in 2026 herijkt naar aanleiding van een extern onderzoek aan de hand van het leenvermogen van middeninkomens van de voorgaande drie jaar. Om voor de kopersondersteuning op de koopprijs in aanmerking te komen, dient de getaxeerde woningwaarde op maximaal dit bedrag te liggen. De woning dient dus voor verschaffing van de kopersondersteuning onder de betaalbaarheidsgrens te vallen. Dit sluit beter aan bij de gehanteerde maximale inkomensgrens en zorgt ervoor dat er geen verschuiving ontstaat tussen het middeldure segment naar het betaalbare segment.

Aanvullend hierop wordt als voorwaarde gesteld dat er sprake is van 25% cofinanciering vanuit ontwikkelaars. Dit is een lager percentage dan ik eerder met u heb gedeeld. De reden hiervoor is dat een verkenning onder ontwikkelaars en gesprekken met de uitvoerders van het fonds mij heeft doen inzien dat een eis van minimaal 50% cofinanciering niet voldoende aantrekkelijk is voor ontwikkelaars om daadwerkelijk gebruik te maken van het NFBK. Aan het aanpassen van deze voorwaarde heb ik vervolgens wel gekoppeld dat de bijdrage van ontwikkelaars terugvloeit naar het NFBK, wat positief bijdraagt aan het revolverende karakter van het NFBK. Uit een verkenning volgt dat deze invulling van de cofinanciering op voldoende steun vanuit de markt kan rekenen. Een voordeel van het gebruik van het NFBK voor ontwikkelaars ten opzichte van bestaande verkoopoplossingen is dat de ontwikkelaar niet meer betrokken hoeft te zijn bij de latere afhandeling bij doorverkoop. Hiermee wordt de ontwikkelaar ontzorgd en kan het project snel worden afgewikkeld en kan men doorgaan naar een nieuw project. Dit geeft aan de voorkant meer duidelijkheid en legt geen langdurig vermogensbeslag op de ontwikkelaar. Het is hiermee aantrekkelijker om aan de voorkant in een keer 75% van de

⁷ Stcrt 2023, nr. 35194

kopersondersteuning te ontvangen dan op een later niet zelf te bepalen moment het gehele bedrag.

Daarnaast heb ik gekozen om initieel geen verplichte cofinanciering voor gemeentes op te nemen. Dit kan de uitvoering van het fonds mogelijk vertragen door het creëren van meer afhankelijkheden in de aanvraag en legt een aanzienlijk beslag op de gemeentefinanciën. In een later stadium kan gekeken worden of en hoe medeoverheden bij dit fonds kunnen aansluiten.

Eerder heb ik u aangegeven dat het NFBK zich specifiek moet richten op nieuwbouwwoningen. Deze voorwaarde is niet veranderd. Gemeenten hebben namelijk bij nieuwbouwwoningen meer mogelijkheden om te sturen op aspecten als de verkoopprijs van de woning en de doelgroep bijvoorbeeld door woningbouwprogramma's, omgevingsplannen, doelgroepenverordeningen, grondbeleid of anterieure overeenkomsten.

Ik heb u eerder ook mijn zorgen meegegeven over een mogelijk prijsopdrijvend effect van het NFBK. Indien de middelen van het NFBK leidt tot hogere koopprijzen, schiet het NFBK namelijk zijn doel voorbij. In de voorliggende uitvoeringsplannen zijn deze tot een minimum beperkt doordat er geen sprake is van de mogelijkheid om tegen elkaar op te bieden of om af te wijken van de getaxeerde woningwaarde. Wel tonen onderzoeken aan dat er mogelijk een verdringingseffect zou kunnen optreden. Dit houdt in dat er meer koopwoningen beschikbaar komen voor middeninkomens, waardoor huishoudens met een wat hoger inkomen hun woonwens op een andere manier moeten realiseren. Gegeven het feit dat het NFBK maar bij een beperkt deel van de totale nieuwbouwproductie ingezet wordt, is de verwachting dat dit effect nagenoeg verwaarloosbaar is.

Een ander belangrijk criterium voor de uitvoering van het NFBK is dat de verstrekte kopersondersteuning moet terugvloeien naar het NFBK bij verkoop van de woning, of indien dat mogelijk is op een eerder moment. Hierdoor revolueert het vermogen in het NFBK en kunnen in de toekomst nieuwe starters in aanmerking komen voor een kopersondersteuning. Bij verkoop van de woning vindt daarnaast een afrekening plaats over de waardeontwikkeling van de woning. De waardeontwikkeling wordt volgens de in de woningcorporatiesector gangbare *fair value* verhouding verdeeld. Deze heb ik recentelijk aangepast naar 1:1⁸. Dit betekent dat de starter en het NFBK naar rato meedelen in de waardeontwikkeling. Concreet betekent dit dat er bij een kopersondersteuning van 15% procent van de marktwaarde, het fonds 15% meedeelt in de waardeontwikkeling. Dit deel van de waardeontwikkeling komt ten bate van het NFBK, waardoor het revolverende effect groter wordt en sneller effectief zal zijn. Het waarde effect van eventuele zelf aangebrachte verbeteringen aan de woning blijft hierbij buiten beschouwing. Deze komt volledig ten bate van de eigenaar van de woning. Een taxatie van de woning bij verkoop zal inzicht geven in de autonome waardeontwikkeling en de waardeontwikkeling als gevolg van zelf aangebrachte verbeteringen.

Het aantal starters dat een kopersondersteuning ontvangt is afhankelijk van het cofinancieringspercentage en de gemiddelde kopersondersteuning. Hoe hoger de cofinanciering en hoe lager de gemiddelde kopersondersteuning, hoe meer starters initieel gebruik kunnen maken van het fonds. Wanneer uitgegaan wordt van een cofinancieringspercentage van 25% en een gemiddelde kopersondersteuning van 60.000 kunnen na aftrek van de uitvoeringskosten initieel 1.680 starters

⁸ Stcrt. 2023, nr. 29757

aanspraak maken op het fonds volgens de ramingen van SVn. In deze inschatting is geen rekening gehouden met de revoluerende werking van het NFBK. Het aantal starters dat aanspraak kan maken op het NFBK neemt hierdoor over de jaren heen, bij een opgaande markt, toe. Ook gaat het hier nadrukkelijk om een maximaal bedrag. Het staat gemeenten en ontwikkelaars vrij om in een aanvraag in te zetten op een lager bedrag, waardoor het aantal starters dat geholpen kan worden uiteindelijk hoger zal uitvallen. In de verantwoording van het NFBK zal ik het precieze aantal starters dat hiermee geholpen wordt nauwkeurig monitoren.

Staatssteunaspect

Als gevolg van de wijzigingen in het bovenstaande kader voor het in aanmerking kunnen komen voor een kopersondersteuning via het NFBK, heb ik het kader opnieuw getoetst aan de staatssteunregels. Een andere reden voor het uitvoeren van de eerdergenoemde marktconsultatie, was vanuit staatssteunperspectief. De marktconsultatie is namelijk een voorwaarde om te kunnen bezien of een geschikte beheerder het NFBK als DAEB-activiteit (Dienst Algemeen Economisch Belang) kan uitvoeren.

Om te voldoen aan de Europese staatssteunregels is het van belang dat geen subsidie wordt verleend als dit leidt tot het verlenen van ongeoorloofde staatssteun in de zin van artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Een steunmaatregel kan verenigbaar zijn met de interne markt, als deze valt binnen de juridische kaders van een vrijstellingsverordening van de Europese Commissie of door haar is goedgekeurd.

Voor het NFBK geldt dat er sprake is staatssteun. Om ervoor te zorgen dat de steun rechtmatig wordt verleend conform de staatssteunregels, leg ik SVn voor de duur van 20 jaar een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) op. De voorwaarden hiervoor zijn geschetst in de subsidiebeschikking aan SVn. Een van de voorwaarden is dat SVn zich in het jaarverslag dient te verantwoorden over de uitvoering van deze DAEB-activiteit en hiertoe ook een gescheiden boekhouding van niet-DAEB activiteiten dient te voeren.

Bovendien is een belangrijk onderdeel van de DAEB dat er geen sprake mag zijn van overcompensatie. Conform artikel 6 van het DAEB-Vrijstellingsbesluit zal in 2025 en daarna iedere 3 jaar daarom een onafhankelijke derde controleren of sprake is van overcompensatie. Indien hiervan sprake is, kan ik de verhouding tussen compensatie en middelen voor kopersondersteuning aanpassen. Overcompensatie wordt hiermee zoveel mogelijk vermeden en indien sprake is van overcompensatie, dan zal deze worden teruggevorderd.

Er is periodiek contact met de Europese Commissie over het DAEB-dossier huisvesting. Deze maatregel valt onder een vrijstelling en hoeft daarom niet te worden gemeld, maar de Europese Commissie wordt elke twee jaar kwalitatief en kwantitatief van rapportages voorzien.

Financiële uitvoeringskader

Het te subsidiëren bedrag wordt beschikbaar gesteld in gedeelten. De middelen die nog niet beschikbaar zijn gesteld blijven op de begroting van het Ministerie van BZK staan. Door de uitkering van de subsidie ten behoeve van de uitvoering van het NFBK uit te betalen in gedeelten, blijft de uitvoering beheersbaar en kan indien nodig tussentijds worden bijgestuurd op de randvoorwaarden. De systematiek heeft een aantal ingebouwde sturingsmogelijkheden, zoals bijvoorbeeld de in deze brief genoemde normbedragen en het percentage van minimale cofinanciering.

U heeft met uw amendement aangegeven dat het fonds NFBK een revolverend karakter moet hebben. Hieraan geeft ik gehoor, maar ik moet hier wel voldoen aan een aantal belangrijke randvoorwaarden. De Algemene Rekenkamer heeft in 2019 een rapport gepubliceerd over revolverende fondsen⁹ waarin men stelt dat het parlement geen goed zicht heeft op de daadwerkelijke inzet van middelen in revolverende fondsen en daardoor ook niet in de doeltreffendheid van de gewenste maatregel. Dit kan een beperking zijn van het budgetrecht van uw kamer. Hierom tref ik de volgende maatregelen om tegemoet te komen aan uw wens voor een revolverend fonds en aan de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer.

Allereerst heb ik in de beschikking duidelijke afspraken gemaakt over de verantwoording. Ieder half jaar wordt het Ministerie van BZK op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen in het fonds en elk jaar wordt een financiële rapportage overhandigd inclusief controle verklaring. Conform artikel 6 van het DAEB vrijstellingsbesluit wordt elke 3 jaar door een onafhankelijke partij gecontroleerd of er sprake is van overcompensatie. De financiële jaarrapportage en eventuele uitkomsten van evaluaties worden jaarlijks aan uw Kamer aangeboden via een begeleidende kamerbrief.

Wat betreft het budgetrecht is afgesproken dat de uitvoerder communiceert wanneer het teruggevloeide bedrag aan kopersondersteuning voldoende is om een nieuwe tranche te openen. Vervolgens licht ik u via een brief in dat ik voornemens ben om een nieuwe tranche te openen met reeds teruggekeerde middelen, inclusief een planning wanneer deze tranche geopend zal worden. Dit besluit kan door u – indien u dit noodzakelijk acht – worden geagendeerd voor een Kamerdebat. Hiermee wordt er recht gedaan aan het revolverende karakter van het NFBK, maar behoudt het parlement de mogelijkheid haar budgetrecht uit te oefenen.

Hamsterhuren

Naar aanleiding van de Motie Boulakjar¹⁰ heb ik een onderzoek laten uitvoeren door Finance Ideas naar de werking van Hamsterhuren en vergelijkbare huur/koopconstructies. Deze huur/koopconstructies bieden huishoudens (starters) de mogelijkheid om huren te combineren met het opbouwen van vermogen. Hiermee kan een overbrugging worden geboden voor huishoudens die op dit moment nog geen koopwoning kunnen kopen, maar die dit op termijn wel zouden willen.

Het rapport identificeert vier verschillende Nederlandse huur/koopconstructies. Dit zijn respectievelijk de producten Cokopen, KoLat Wonen, TractieWonen en Welvoort. De naamgever van bovenstaande motie, het product Hamsterhuren, is niet actief in Nederland en wordt alleen in België aangeboden. In België zijn in de afgelopen jaren 700 woningen op basis van Hamsterhuren verkocht. Omdat de Belgische markt een ander fiscaal juridisch raamwerk heeft, kan Hamsterhuren niet 1 op 1 gekopieerd worden naar Nederland. De inzet van de Nederlandse huur/koopconstructies is echter nog erg beperkt. TractieWonen en Welvoort zijn op dit moment nog in ontwikkeling en bij Cokopen wordt begin dit jaar het eerste project aangeboden. Met KoLat zijn in het verleden wel een aantal woningen aangeboden, maar het product KoLat is voor nu niet meer beschikbaar.

⁹ Zicht op revolverende fondsen van het Rijk | Rapport | Algemene Rekenkamer

¹⁰ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 410 VII, nr. 41

Het uitgangspunt van bovenstaande constructies is een regulier huurcontract. De huurder betaalt een marktconforme huur, maar anders dan bij normale huur bouwt de huurder tijdens de huurperiode bepaalde rechten op. Meestal is dit in de vorm van een koopoptie of verplichting waarbij de starter een optie krijgt om de woning te kopen tegen een vooraf getaxeerde prijs of met een daadwerkelijke korting op de tussentijdse waardevermindering. Bij KoLat en Hamsterhuren wordt een gedeelte van de huur ingebracht bij de aankoopprijs. Bij Cokopen is er geen koopoptie en blijft de woning beschikbaar in de huurmarkt. Wel bouwt de starter vermogen op wat bij verhuizing wordt uitgekeerd.

De inzet van deze constructies is hoofdzakelijk bij nieuwbouw. Dit heeft inherente voordelen omdat de exploitatielasten in de jaren na oplevering lager liggen. Ten opzichte van reguliere nieuwbouw vergt het aanbieden van een huurkoopproduct een langere betrokkenheid van de aanbieder. Daarom wordt voor de financiering gekeken naar zogenaamde «impact beleggers», die nadrukkelijk de maatschappelijke impact van een project meewegen. Het aantrekken van de juiste investeerder is randvoorwaardelijk voor het slagen van dit soort projecten. Een van de redenen van het succes van het Belgische Hamsterhuren is de betrokkenheid van een grote Belgische ontwikkelaar als initiële grote investeerder.

In de motie Boulakjar wordt daarnaast expliciet verwezen naar het mogelijk maken van huur/koopconstructies voor woningcorporaties. Bij de beschreven constructies spelen woningcorporaties echter geen rol. Het is ook zeer de vraag of het aanbieden een dergelijk product past binnen de volkshuisvestelijke opgaven die woningcorporaties reeds hebben. Woningcorporaties hebben op basis van de Nationale Prestatieafspraken reeds een forse investeringsopgave in de periode tot en met 2030. Woningcorporaties worden op basis van de Nationale Prestatieafspraken namelijk geacht hun woningen betaalbaar te houden, te verduurzamen, in leefbaarheid te investeren en de beschikbaarheid van het aanbod van sociale en middenhuur woningen te vergroten door middel van nieuwbouw.

De inzet van een huur/koopconstructie betekent dat er een extra beslag op de toch al schaarse financiële middelen wordt gedaan. De financiële doorrekeningen van de NPA van afgelopen jaar¹¹ lieten zien dat woningcorporaties nu reeds financiële middelen tekortkomen om de opgaven uit de NPA volledig uit te kunnen voeren. Laat staan dat er dan nog financiële middelen beschikbaar zijn om aanvullend te investeren in extra nieuwbouw ten behoeve van huurkoopconstructies.

Daarnaast hebben woningcorporaties nu reeds de mogelijkheid om huurwoningen te verkopen aan (zittende) huurders en deze bereikbaar te maken door de inzet van verkoop onder voorwaarden constructies. Bij verkoop onder voorwaarden constructies is het namelijk mogelijk om een woning tegen een lagere prijs te verkopen dan de marktwaarde. Hierdoor is de koopwoning eerder bereikbaar voor de (koop)starter. Pas bij wederverkoop wordt het bedrag verrekend met de woningcorporatie, waardoor de lagere verkoopsom bij aanvang uiteindelijk niet zorgt voor een weglek van maatschappelijk bestemd vermogen.

Een huur/koopconstructie zou de facto wel leiden tot een korting zonder terugbetaling, wat een onevenredig voordeel is voor de koper/huurder. Ook gaat daarmee maatschappelijk vermogen verloren dat dan niet meer beschikbaar is voor de volkshuisvestelijke opgaven van de woningcorpo-

¹¹ Kamerstukken II, 2022/2023, 29 453, nr. 561

ratie. Mede hierom ben ik geen voorstander van het verder verruimen van de regels omtrent het verkopen van huurwoningen van woningcorporaties.

Het staat marktpartijen en woningcorporaties echter vrij om binnen de bestaande mogelijkheden huur/koopconstructies aan te bieden aan bewoners. Dan wel bij de ontwikkeling van nieuwbouwwoningen, dan wel in de bestaande woningvoorraad. Het onderzoek van Finance Ideas geeft hierin een goed overzicht van de constructies die op dit moment worden aangeboden en wat hiervan de voor- en nadelen zijn.

Beleidskeuzes uitgelegd

Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (CW 3.1)

Sinds 1 november 2021 is het gebruikelijk om bij beleidsvoorstellen boven de € 20 mln. een apart kader op te nemen over de onderbouwing van de doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie¹². De middelen voor dit fonds staan reeds op de begroting van het Ministerie van BZK en zijn vrijgemaakt middels 2 amendementen van Uw Kamer¹³.

1. Doel(en)

Welke doelen worden nagestreefd met het voorstel in termen van beoogde prestaties en effecten?

Het doel van het NFBK is om meer betaalbare nieuwbouw koopwoningen bereikbaar te maken voor starters met een middeninkomen (max 2 keer modaal). Door de krapte op de koopwoningmarkt – die zich uit in hoge prijzen – is het voor deze groep lastig om een passende eerste woning te kopen. Dit fonds draagt bij aan de toegankelijkheid van de nieuwbouw koopwoningmarkt specifiek voor deze groep woningzoekenden.

Hiermee draagt het NFBK bij aan het bestrijden van een marktfalen. Dit marktfalen uit zich in het feit dat starters met een middeninkomen op de koopmarkt relatief veel moeite hebben om een betaalbare woning te bemachtigen. Daarnaast geeft dit voorstel invulling aan de twee aangenomen amendementen om starters te ondersteunen bij de aankoop van een eerste huis.

2. Beleidsinstrument(en)

Welke beleidsinstrumenten worden ingezet om deze doelen te realiseren?

Voor het NFBK wordt een extern beheerd revolverend fonds opgericht. Hiervoor wordt een incidentele subsidie op grond van artikel 2, eerste lid onderdeel e en het tweede lid van de kaderwet overige BZK-subsidies verschaft aan SVn (Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten) voor het beheer en uitvoering van het fonds. Dit bestaat uit het fondsvermogen en een compensatiebedrag voor de uitvoering van het fonds.

Het NFBK zal middels de verstrekking van zogenaamde «kopersondersteuning» starters in staat stellen om een woning te kopen onder de getaxeerde marktwaarde. Het deel onder de marktwaarde wordt ingelegd door het fonds inclusief cofinanciering van de ontwikkelaar. Bij een latere verkoop van deze woning stroomt deze kopersondersteuning terug in het

¹² Kamerstukken II, vergaderjaar 2021–2022, 31 865, nr. 198

¹³ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 200 VII, nr. 52, Kamerstukken II, 2023–2024, 36 410 VII, nr. 15

fonds inclusief waardedeling middels de in de corporatiesector gangbare fair value verhouding. Deze teruggekeerde middelen kunnen vervolgens in een nieuwe tranche worden ingezet om zo een revolverend fonds te creëren. Voordat er een nieuwe tranche kan worden geopend, moet dit door SVn worden medegedeeld, waarop de Minister van BZK de Tweede Kamer inlicht voornemens te zijn een nieuwe tranche te openen. Dit besluit kan door de Tweede Kamer – indien noodzakelijk – worden geagendeerd voor een Kamerdebat om zo het parlement de mogelijkheid te geven haar budgetrecht uit te oefenen.

3. A. Financiële gevolgen voor het Rijk

Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor de Rijksbegroting?

Bedrag € mln.	2024	2025	2026	2027	2028
bedrag	70,0 ¹	0	0	0	0

¹ De middelen zijn reeds gereserveerd in de begroting. De subsidieverlening zal in 3 gedeelten plaatsvinden. De uitvoerder zal de middelen beschikbaar maken aan aanvragers middels tranches.

De uitvoeder krijgt een DAEB opgelegd ten behoeve van de uitvoering van het fonds voor de duur van 20 jaar conform artikel 4 van het DAEB-vrijstellingsbesluit. Dit, om een daadwerkelijk revolverend fonds op te richten. Indien nodig kunnen parameters tussentijds worden aangepast of kan het parlement besluiten om het fonds op te heffen om zo alle terugkomende betalingen ten gunste van de subsidieverstrekker te laten komen.

B. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren

Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor maatschappelijke sectoren (als van toepassing)?

Niet van toepassing

4. Nagestreefde doeltreffendheid

Op welke wijze en in welke mate wordt verwacht dat het beleidsinstrumentarium gaat bijdragen aan de beoogde prestaties en effecten?

Door de inzet van het NFBK worden meer nieuwbouwwoningen bereikbaar gemaakt voor starters met een middeninkomen door het verlenen van een kopersondersteuning. Hierdoor kan een doelgroep in een koopwoning wonen die men eerder niet kon betalen zonder dat dit resulteert in extra kosten zoals erfpacht of rente betalingen en met inachtneming van de leennormen. Hiermee wordt de toegankelijkheid van de koopwoningmarkt vergroot voor starters met een middeninkomen die aanspraak maken op een woning die tot stand gekomen is met een bijdrage van het fonds. In de voorwaarden van het fonds is opgenomen waar de starter en de woning aan moet voldoen om in aanmerking te komen. Deze voorwaarden zijn:

- De doelgroep van het NFBK is koopstarters met een huishoudinkomen van maximaal twee keer modaal en een leeftijd onder de 35 jaar. Dit huishoudinkomen wordt vastgesteld aan de hand van het verzamelinkomen als door de Belastingdienst vastgesteld. In 2024 is deze inkomensgrens bepaald op € 82.921,-. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd.

- De maximale woningwaarde waarvoor het NFBK kopersondersteuning kan verstrekken is de door de Rijksoverheid gepubliceerde betaalbaarheids-grens (in 2024 bepaald op € 390.000,-).
- De maximale kopersondersteuning per woning en per koopstarter is € 70.000,-.
- Er dient sprake te zijn van een minimale cofinanciering van 25% van het bedrag dat verschafte wordt als kopersondersteuning. Dit wordt ingelegd door de ontwikkelaar.
- Prijsopdrijving dient te worden gemitigeerd door gebruik te maken van een onafhankelijke taxateur voor bepaling van de marktwaarde en door overbieden op deze waarde niet toe te staan.

De komst van het NFBK zal naar verwachting een positief effect hebben op de positie van de starter met een middeninkomen op de koopwoningmarkt. De grote van deze impact is echter in vergelijking met de totale betaalbaarheidsopgave beperkt. Daarom moet deze maatregel gezien worden als onderdeel van het bredere pakket aan beleidsmaatregelen om de wooncrisis in Nederland aan te pakken, zoals onder andere geformuleerd in de Nationale Woon- en Bouwagenda. Het verhogen van de woningproductie is daar een van de speerpunten van. Ook daar zullen woningzoekenden in de toekomst mee geholpen zijn. De komst van het NFBK is binnen het bredere woonbeleid echter een welkome stap om zeer specifiek de situatie van koopstarters met een middeninkomen te verbeteren.

5. Nagestreefde doelmatigheid

Waarom is het voorgestelde instrumentarium een efficiënte manier om de beoogde prestaties en effecten te bereiken?

- Door de werking van het instrument blijft het vermogen van het fonds langdurig beschikbaar. Dit is anders dan bij een reguliere subsidie. Na initiële verstrekking, komt de kopersondersteuning na verkoop van de woning weer terug in het fonds inclusief waardeontwikkeling. Dit bedrag kan dan nogmaals worden ingezet om een starter te helpen. Het voordeel dat het fonds zelf creëert komt gedeeltelijk weer terug bij het fonds zelf.
- Om gebruik te maken van het NFBK moet er minimaal 25% cofinanciering ingelegd worden door een ontwikkelaar.
- Op basis van de huidige ramingen kunnen bij de eerste inzet van de middelen 1680 starters initieel gebruik maken van het fonds. De precieze aantallen zijn afhankelijk de daadwerkelijke gemiddelde hoogte van de kopersondersteuningen en de cofinanciering.
- In bovenstaande inschatting is geen rekening gehouden met de revolverende werking van het NFBK. Het aantal starters dat aanspraak kan maken op het NFBK neemt over de jaren hierdoor verder toe.

6. Evaluatieparagraaf

Hoe wordt het voorstel gemonitord en geëvalueerd?

In de subsidiebeschikking zijn uitgebreid afspraken gemaakt over verantwoording en evaluatie:

- Gedurende het eerste jaar van het fonds ontvangt de Minister van BZK één keer per kwartaal een rapportage over de operationele voortgang. Na jaar één wordt dit eens per half jaar verstrekt.
- Elk kalenderjaar dient een controleverklaring worden opgesteld door een onafhankelijk accountant toezien op de getrouwheid en rechtmatigheid. Deze verantwoordingsinformatie wordt periodiek aangeboden aan de Kamer via een kamerbrief.

- Iedere 3 jaar vindt conform artikel 6 van het DAEB-Vrijstellingsbesluit een controle plaats op overcompensatie door een onafhankelijke derde partij.
- Iedere 5 jaar wordt het fonds geëvalueerd conform de evaluatiebeginselen uit de Strategische Evaluatie Agenda (SEA).
- Onderdeel van de evaluatie vormt in ieder geval de doeltreffendheid, doelmatigheid en proportionaliteit van het instrument en de kosten.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitwerking van het Nationaal Fonds Betaalbare Koopwoningen.

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