



De effecten van subsidies op de woningbouw

Subsidies worden vaak genoemd als een mogelijke oplossing om meer woningbouw te realiseren.

In deze publicatie onderzoeken we welke effecten en risico's verbonden zijn aan het subsidiëren van woningbouw. Omdat het woningaanbod in Nederland niet sterk reageert op prijsveranderingen, is het effect van subsidies op het aantal woningen beperkt en bestaat het risico dat deze vooral neerslaan in de grondprijzen.

In de huidige situatie kunnen subsidies vooral helpen als de bouw door onrendabele toppen of prijsregulering achterblijft. Daarnaast kunnen ze worden ingezet om de samenstelling van de woningvoorraad te veranderen.

CPB - januari 2025

Jort Sinninghe Damsté, Jurre Thiel,
Henrik Zaunbrecher

Samenvatting

In dit conceptuele denkkader onderzoeken we wanneer woningbouwsubsidies effect kunnen hebben op het woningaanbod. We richten ons hierbij niet specifiek op bestaande subsidies, maar onderzoeken breder hoe subsidies de woningbouw kunnen stimuleren, de samenstelling van het woningaanbod kunnen beïnvloeden of de woningbouw kunnen versnellen. We nemen hierbij de huidige beleidscontext als uitgangspunt. We focussen ons vooral op subsidies die er direct op gericht zijn om het woningaanbod te sturen, niet op subsidies voor infrastructuur of subsidies om de betaalbaarheid van woningen voor huishoudens te verbeteren. Of een woningbouwsubsidie effectief is, hangt niet alleen af van het beleidsdoel. Economische omstandigheden en factoren die de woningbouw vertragen spelen ook een rol.

Ongerichte woningbouwsubsidies zullen het woningaanbod maar beperkt vergroten. Ongerichte woningbouwsubsidies zijn financiële prikkels die niet gericht zijn op specifieke knelpunten of projecten, maar breed beschikbaar worden gesteld om woningbouw financieel aantrekkelijker te maken. Maar subsidies zijn alleen effectief als hogere prijzen ook daadwerkelijk leiden tot meer bouw. De markt is dan in staat om extra woningen te leveren als reactie op extra financiële prikkels. In Nederland reageert het woningaanbod echter minder op prijsveranderingen dan in andere landen, onder andere door complexe regelgeving en een strikt ruimtelijke ordeningsbeleid. Dit beperkt de effectiviteit van subsidies die bedoeld zijn om de bouwproductie op brede schaal te verhogen.

De beperkte reactie op prijsstijgingen, gecombineerd met de schaarste aan bouwgrond, vergroot het risico dat subsidies vooral zorgen voor hogere grondprijzen. De grondwaarde wordt grotendeels bepaald door de verwachte opbrengsten van wat erop gebouwd kan worden. Subsidies kunnen deze verwachtingen beïnvloeden en daardoor zorgen voor hogere grondprijzen. Flankerend (aanvullend) grondbeleid kan subsidies doelmatiger maken en een deel van de grondprijsstijgingen weer uitwissen. Maar als het aanbod nauwelijks op prijsveranderingen reageert, blijft het effect van subsidies op woningbouw beperkt.

Bij een dalende markt en in regio's met minder ruimtelijke beperkingen kunnen subsidies een groter effect hebben. De woningbouw is in die gevallen namelijk gevoeliger voor prijsveranderingen. In Nederland is de reactie van het woningaanbod asymmetrisch: in een stijgende markt reageert het aanbod nauwelijks, terwijl in een dalende markt de bouw sterk prijsgevoelig is. Dit komt doordat het voor een ontwikkelaar makkelijker is om een lopend project stop te zetten dan om een extra project op te starten. Subsidieën tijdens een dalende markt kan dus effectief zijn om het wegvallen van vraag naar woningen te compenseren en negatieve langetermijngevolgen voor de woningbouw te voorkomen. Hiervoor is wel een doortastende timing van beleid nodig. Anders krijgen subsidies pas effect op het moment dat de prijzen alweer stijgen. Bovendien reageert het woningaanbod sterker op prijzen in regio's waar minder beperkingen gelden voor het gebruik of de ontwikkeling van grond. Daar zouden subsidies dus een groter effect op de woningbouw kunnen hebben. Dit zijn echter vaak niet de regio's met de grootste krapte op de woningmarkt.

Ook kunnen woningbouwsubsidies helpen in situaties waar de bouw vanwege prijsregulering niet rendabel is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer gereguleerde huren de bouwkosten niet dekken, terwijl er wel voldoende vraag naar de woningen is. Ook de doorberekening van publieke kosten aan ontwikkelaars kan als een vorm van prijsregulering worden gezien, aangezien gemeenten slechts een beperkt deel van hun kosten mogen doorberekenen. In dergelijke situaties kan een subsidie de bouw stimuleren wanneer deze het verschil tussen kosten en opbrengsten overbrugt.

Subsidies die gericht zijn op het veranderen van de samenstelling van de woningvoorraad kunnen in meer gevallen effectief zijn. Gerichte subsidies kunnen het bouwen van bepaalde woningtypen

aantrekkelijker maken door deze voor ontwikkelaars goedkoper te maken in vergelijking met andere woningen. Ze kunnen bijvoorbeeld sturen op kleinere woningen die minder ruimte in beslag nemen. In dat geval kan de subsidie ook tot een toename van het totale woningaanbod leiden. Ook hier bestaat echter het risico dat de subsidies neerslaan in de grondprijzen. Subsidie voor het verbouwen van bestaande gebouwen kan ook mogelijkheden bieden om de samenstelling van het woningaanbod te veranderen. Dit kan bijvoorbeeld door gebouwen te splitsen, op te toppen of te transformeren. Hiervoor is bovendien geen extra grond nodig.

Subsidies gericht op nieuwbouwwoningen zijn effectiever om woningbouw te bevorderen dan subsidies gericht op alle woningen. Dit komt doordat de woningmarkt een voorraadmarkt is. Dit betekent dat de meeste woningen al bestaan en er jaarlijks maar een klein deel wordt bijgebouwd (ongeveer 1%). Dit maakt subsidies die niet expliciet gericht zijn op nieuwbouwwoningen inefficiënt en duur als middel om woningbouw te stimuleren. Het grootste deel van de subsidie komt dan namelijk via prijsstijgingen terecht bij bestaande huiseigenaren, zonder dat het aanbod van bestaande woningen hierdoor stijgt. Daarentegen creëert een gerichte vraag- of aanbodsubsidie voor nieuwbouw prikkels om te bouwen, zonder dat bestaande eigenaren profiteren.

Voor het versnellen van de bouw en het doorwerken van eisen in grondprijzen speelt de geloofwaardigheid en consistentie van de overheid een grote rol. Als subsidies structureel beschikbaar zijn om woningbouw te bevorderen werken deze direct door in de grondprijzen. Is de grond al aangekocht en de subsidie tijdelijk, dan bestaat dit risico niet. Hiermee kan de woningbouw versneld worden omdat ontwikkelaars hierdoor een prikkel ervaren eerder te beginnen met bouwen. Maar zelfs tijdelijke subsidies kunnen langdurig de grondprijzen beïnvloeden, omdat ze de verwachting kunnen wekken dat er in de toekomst opnieuw subsidies beschikbaar komen. Als de overheid zich niet geloofwaardig kan committeren aan de tijdelijkheid van subsidies, betekent dit dat ook tijdelijke subsidies een effect gaan hebben op de grondprijzen. Zo kunnen ze op lange termijn juist voor meer vertraging zorgen. Hetzelfde geldt voor betaalbaarheidseisen. Deze kunnen alleen juist gereflecteerd worden in lagere grondprijzen als het geloofwaardig is dat deze blijven bestaan en niet heronderhandeld kunnen worden.

1 Inleiding

Om het groeiende woningtekort op te lossen werd geschat dat er een woningbouwopgave bestaat van 981.000 woningen tot 2030.¹ De huidige woningbouwopgave is hiermee groter dan eerder verondersteld. Dat het tekort oploopt is mede een gevolg van de onverwacht hoge groei van het aantal huishoudens. Dit werd deels veroorzaakt door onverwacht hoge bevolkingsgroei, maar ook doordat minder mensen samenwonen en ouderen langer thuis blijven wonen (Rijksoverheid, 2023).

Dat er niet voldoende woningen gebouwd worden komt onder andere door complexe procedures, en door neveneffecten van beleid dat andere maatschappelijke doelen dient. Het aanbod van nieuwe woningen in Nederland is minder prijsgevoelig dan in andere landen. Dit komt deels door complexe en langdurige vergunningsprocedures. Zo moeten veelal eerst binnenstedelijke opties voor woningbouw verkend worden om verrommeling van het landschap te voorkomen, en spelen milieu- en geluidsnormen een steeds grotere rol. Hoewel dit beleid de kwaliteit van woningen en de leefomgeving waarborgt, beperkt het onmiskenbaar ook het woningaanbod. Daarnaast zijn er leenrestricties (*loan-to-value*, LTV en *loan-to-income*, LTI) die huishoudens moeten beschermen tegen problematische schulden. Er zijn tevens eisen aan het minimale aandeel betaalbare woningen in bouwprojecten om zo de betaalbaarheid van woningen te borgen. Deze maatregelen belemmeren echter ook het woningaanbod door de facto prijsregulering. Ten slotte speelt ook verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van gebiedsontwikkeling over gemeenten, provincies en het Rijk een rol, waardoor de belangen niet altijd op één lijn liggen.²

Om de woningbouwproductie op gang te houden en te vergroten zijn in de afgelopen jaren verschillende woningbouwsubsidies opgezet. De Woningbouwimpuls (WBI) is gericht op het compenseren van publieke tekorten, die onder andere voortvloeien uit gebiedsontsluiting. Een publiek tekort betekent in dit geval dat gemeenten niet voldoende middelen hebben voor noodzakelijke investeringen in deze projectgebieden, zoals in infrastructuur, bereikbaarheid of groenvoorzieningen. De Startbouwimpuls (SBI) dient juist om private tekorten door veranderende marktomstandigheden te dekken (zoals toegenomen bouwkosten), en geplande woningbouwprojecten toch van start te kunnen laten gaan. Voor de komende jaren is in het regeerakkoord 5 mld euro gereserveerd voor een verdere intensivering van de woningbouw. Dit geld wordt onder andere ingezet voor een realisatiestimulans. Dit houdt in dat gemeenten een premie ontvangen voor elke opgeleverde woning (Rijksoverheid, 2024b).

Er zijn echter twijfels of dergelijke subsidieprogramma's doeltreffend en doelmatig zijn. Zo oordeelde de Algemene Rekenkamer (2022) dat de additionaliteit van met WBI gerealiseerde projecten niet evident is. De WBI zorgde mogelijk wel voor een versnelling van de woningbouw, maar het is onduidelijk of er uiteindelijk meer woningen gebouwd zijn als gevolg van deze maatregel (Algemene Rekenkamer, 2022). Het is immers goed mogelijk dat een deel van de bouwplannen ook zonder subsidie van de grond was gekomen, en dat een deel van de plancapaciteit naar voren is gehaald om van de tijdelijke subsidieregeling te profiteren. Het versnellen van woningbouw is echter ook een van de doelen van de WBI, waardoor verdringing enigszins te verwachten is.

¹ De bouwopgave was 981.000 in de periode 2022 tot en met 2030. Met de realisering daarvan zou het woningtekort voldoende zijn teruggedrongen, zou de sloop gecompenseerd zijn en zou voorzien worden in de groei van het aantal huishoudens (Kamerstukken II, 32847, nr. 1071, 2023).

² Voor een uitgebreider overzicht van het bouwproces en factoren die de bouw belemmeren, zie Michielsen et al. (2019) en Rijksoverheid (2024a).

Deze publicatie maakt inzichtelijk onder welke voorwaarden een woningbouwsubsidie een geschikt instrument is. Met geschikt bedoelen we hier dat de subsidies kunnen bijdragen aan het verbeteren van de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen. We gaan hierbij uit van het huidige stelsel van regels en programma's die betrekking hebben op de woningmarkt. We bespreken daartoe in hoofdstuk 2 verschillende beleidsdoelen die beleidsmakers kunnen hebben om de woningbouw bij te sturen. Vervolgens stellen we in hoofdstuk 3 een theoretisch kader op en analyseren we het effect van subsidies in vier scenario's met verschillende bronnen van frictie die de woningbouw beperken. Op basis van de literatuur en de inzichten uit de analyse bieden we ten slotte een aantal concrete *do's* en *dont's* voor de inzet van woningbouwsubsidies.

2 Waarom woningbouw subsidiëren?

Er zijn drie hoofddoelen die beleidsmakers kunnen hebben om woningbouw te subsidiëren: **meer woningen bouwen, andere woningen bouwen, en sneller woningen bouwen**. Het is van groot belang om deze doelen van meet af aan te onderscheiden wanneer overwogen wordt om het subsidie-instrument in te zetten. Een subsidie kan, gegeven de marktomstandigheden, immers geschikt zijn om het ene doel na te streven, terwijl dit voor een ander doel niet geldt. We bespreken dit in meer detail in hoofdstuk 3.

2.1 Doel 1: vergroten van de woningbouwproductie

Er is een breed maatschappelijk gedragen wens om het woningaanbod te vergroten. Vanuit een volkshuisvestelijk perspectief hebben alle huishoudens recht op een eigen woning. Momenteel zijn er huishoudens zonder woning, en is er dus sprake van een woningtekort.³ Ook vanuit een economisch oogpunt is er reden om aan te nemen dat het aantal woningen te laag is. Op verschillende locaties in Nederland zijn de huizenprijzen sterk gestegen. Dit is een indicatie dat er daar een sterke onvervulde vraag naar woningen is. Zowel een volkshuisvestelijke als een economische blik suggereren dus dat het aantal woningen in Nederland te laag is (Thiel & Zaunbrecher, 2024a).

Het aantal woningen in Nederland is een gevolg van de regelgeving en organisatie van de woning- en grondmarkt. Daaronder vallen bijvoorbeeld kwaliteitseisen, zoals minimumeisen aan woonoppervlakte en duurzaamheid, en regels rond ruimtelijke ordening, zelfbewoning en andere beleidsmaatregelen. Deze zijn bedoeld om diverse maatschappelijke doelen te dienen, zoals landschapsbescherming en het waarborgen van betaalbare woningen. Echter, deze maatregelen kunnen ook de woningbouw belemmeren door bijvoorbeeld bouwgrond te beperken en vergunningstrajecten te verlengen. Ook andere institutionele factoren, zoals de inrichting van de grondmarkt, hebben invloed op het aantal woningen.

Woningbouwsubsidies kunnen een oplossing zijn in situaties waarin het (door markt- en overheidsfalen) niet lukt om het woningaanbod te vergroten. Idealiter houdt de overheid bij het maken van beleid rekening met het feit dat bepaalde ingrepen leiden tot een lager aanbod van woningen: zij maakt dan een politieke afweging tussen dit effect en andere doelen. Toch kan de stapeling van individuele ingrepen op macroniveau leiden tot een woningaanbod dat te laag wordt geacht. We spreken in dit geval van overheidsfalen, omdat de inrichting van de woningmarkt niet in overeenstemming is met de doelen die de overheid zelf stelt. Het verdient dan de voorkeur om een betere afweging te maken tussen het woningaanbod en andere beleidsdoelen, maar dat is niet altijd mogelijk. Daarnaast kan het lang duren voordat dergelijke ingrepen effect sorteren door de lange doorlooptijd van het bouwproces. In beide gevallen kan aan woningbouwsubsidies als mogelijke oplossing gedacht worden.

³ Voor een gedetailleerd overzicht van het woningtekort, zie ABF (2024).

2.2 Doel 2: samenstelling van het woningaanbod

Met subsidies kan ook gestuurd worden op *wat* gebouwd wordt. Dit kan nuttig zijn in situaties waarin verschillende typen woningen andere externe effecten hebben. Een nieuwbouwwoning heeft effect op de directe omgeving van die woning. Deze externe effecten kunnen positief zijn: zogeheten agglomeratievoordelen kunnen ervoor zorgen dat er door een grotere bevolkingsdichtheid meer voorzieningen komen en bedrijven productiever worden. Ze kunnen echter ook negatief zijn, bijvoorbeeld doordat het uitzicht van bestaande bewoners wordt belemmerd of doordat er infrastructuurcongestie ontstaat.⁴ Deze externe effecten worden niet gereflecteerd in de prijs van de woning: de meest rendabele woningen zijn vanuit dit perspectief dus niet noodzakelijkerwijs de meest wenselijke. Dit geldt ook door de tijd heen: de woningen die vandaag het meest rendabel zijn, sluiten misschien niet aan bij de toekomstige vraag. Ook kunnen er agglomeratievoordelen misgelopen worden door nu te weinig dicht te bouwen. Dit marktfalen kan worden gecorrigeerd door woningen te subsidiëren waarvan de externe effecten bekend en relatief gunstig zijn.⁵

Het beïnvloeden van de samenstelling van het woningaanbod kan als doel overlappen met het vergroten van het woningaanbod. Als er op hogere dichtheid wordt gestuurd, bijvoorbeeld door kleinere woningen te bouwen, kan dit in sommige situaties ook leiden tot een groter aantal woningen. Dit geldt specifiek in situaties waarin de hoeveelheid ruimte voor woningbouw vaststaat. In zo'n situatie kan kleiner bouwen ervoor zorgen dat er in totaal meer woningen gebouwd worden. Dit zou ook positieve effecten kunnen hebben op de betaalbaarheid en de mate waarin woningen bij voorkeuren aansluiten (Thiel & Zaunbrecher, 2024b).

Het gericht subsidiëren van bepaalde woningtypes lijkt minder geschikt voor het steunen van bepaalde groepen. Er zijn niet alleen verschillen in woonvoorkeuren tussen groepen, maar ook binnen groepen bestaan grote verschillen. Dit maakt het lastig met de bouw van specifieke woningen een groep op een doelmatige manier te steunen.⁶ Dit blijkt ook uit onderzoek (Thiel & Zaunbrecher, 2024b). Soms zijn huishoudens ermee geholpen dat er woningen gebouwd worden die goed aansluiten bij hun voorkeuren, maar soms is het beter om andere woningen te bouwen om de doorstroming te bevorderen. Als gevolg daarvan zijn huishoudens er over het algemeen vooral mee geholpen als er verschillende soorten woningen worden gebouwd. Naast starters blijken ook huishoudens met hoge woonlasten en een slecht passende woning het meest geholpen te zijn met veel bouwen (Thiel & Zaunbrecher, 2024b). Dit betekent dat het subsidiëren van specifieke soorten woningen vermoedelijk minder effectief is om een bepaalde groep te steunen. Effectiever is het om te sturen op het aantal woningen of op directe steun van deze groepen.

2.3 Doel 3: versnelling van de woningbouwproductie

Subsidies kunnen ook als doel hebben ontwikkelaars te prikkelen eerder met de bouw te beginnen. Vanwege het urgente woningtekort is er niet alleen behoefte aan meer woningen, maar ook aan het versnellen van de woningbouw zodat voldoende huisvesting zo snel mogelijk gerealiseerd kan worden. Ontwikkelaars kunnen er echter baat bij hebben te wachten totdat prijzen gestegen zijn voordat ze met de bouw beginnen. Dit kan zowel in dalende als stijgende markten het geval zijn. Als grond te duur is aangekocht of marktomstandigheden ondertussen zijn verslechterd, kan afwachten nodig zijn om de bouw rendabel te maken. Maar het uitstellen van bouw kan voor ontwikkelaars ook opportuun zijn als bouwen nu al rendabel is

⁴ Voor een overzicht van positieve en negatieve agglomeratie-effecten, zie bijvoorbeeld Raspe et al. (2015).

⁵ Zie bijlage A voor een uitgebreidere uitleg van het effect van subsidies bij externe effecten.

⁶ Een uitzondering hierop zijn woningen voor groepen met heel specifieke fysieke behoeften, zoals zorggeschikte woningen.

maar de verwachting leeft dat prijzen in de toekomst verder zullen stijgen. De overheid kan de ontwikkelaar in dit soort situaties prikkelen om eerder met de bouw te beginnen. Bijvoorbeeld door de kosten van afwachten te verhogen, door een belasting op bouwgrond, of door nu bouwen aantrekkelijker te maken met een subsidie.

Het versnellen van de woningbouw kan marktfalen oplossen als ontwikkelaars een andere afweging maken tussen toekomstige baten en huidige kosten van woningbouw dan maatschappelijk wenselijk wordt geacht. De bouwkosten van een woning zijn immers eenmalig, terwijl de woning decennia baten oplevert in de vorm van woongenot. Als de overheid door middel van subsidies de woningbouw versnelt, nemen zowel deze kosten als de baten voor de huidige generatie toe. Door de subsidie wordt er immers meer uitgegeven voor dezelfde woning, maar die woning is er ook iets eerder. Het is een maatschappelijke vraag hoeveel het waard is dat een woning er sneller staat. Het is mogelijk dat de markttuitkomst tot een andere bouwsnelheid leidt dan wat maatschappelijk wenselijk wordt geacht.

Een kanttekening hierbij is dat het uitstellen van woningbouw onder bepaalde omstandigheden ook positief kan uitpakken, mits dit toekomstige bouw in hogere dichtheden mogelijk maakt. In groeiende steden is woningbouw in de toekomst rendabeler omdat de vraag in de toekomst groter is dan nu. Dat betekent dat in de toekomst in hogere dichtheid gebouwd kan worden. Het is dan dus rendabel voor ontwikkelaars om de bouw uit te stellen (Lange & Teulings, 2022). In dit geval betekent het naar voren halen van de woningbouw niet alleen het naar voren halen van bouwkosten, maar kan het er ook voor zorgen dat er op lange termijn minder woningen komen. Als alternatief kan er vandaag al in hogere dichtheid gebouwd worden. Dit vergt wel een hogere subsidie. Niet alleen moet de subsidie ontwikkelaars compenseren voor het feit dat de bouw in de tijd naar voren wordt gehaald, ook moet de subsidie het gat dekken dat ontstaat omdat er woningen worden gebouwd waarvan de opbrengsten nu nog onder de kosten liggen. Daarnaast is de toekomstige vraag niet volledig bekend: demografische voorspellingen blijken vaak niet precies. Als de vraag hoog uitvalt, kan het zo zijn dat subsidie om vandaag te bouwen tot een lagere dichtheid leidt dan als er was gewacht. De maatschappelijke waarde van wachten bestaat er dus uit dat het woningaanbod op lange termijn beter aansluit bij de vraag. Deze waarde moet worden afgewogen tegen urgente problemen die nu op de woningmarkt spelen.

3 Wanneer hebben woningbouwsubsidies effect?

In dit hoofdstuk verkennen we in welke marktomstandigheden woningbouwsubsidies het gewenste effect kunnen hebben. Het gaat er daarbij in de kern om welke omstandigheden de bouw beletten en in hoeverre subsidies die belemmeringen kunnen verhelpen. We doen dit voor elk van de drie doelen van beleidsmakers die in hoofdstuk 2 zijn geïdentificeerd. Daarbij presenteren we een aantal scenario's die in de huidige markt de grootste obstakels lijken te zijn. In de praktijk kunnen meerdere doelen en scenario's tegelijk van toepassing zijn, maar we behandelen ze hier afzonderlijk. We doen dit om duidelijk te illustreren welke rol subsidies kunnen spelen bij het behalen van elk beleidsdoel. Ten slotte staan we stil bij de vraag of aanvullend grondbeleid de effectiviteit van woningbouwsubsidies kan vergroten.

3.1 Subsidies gericht op hogere woningbouwproductie

Een subsidie voor nieuwbouw is doelmatiger om het woningaanbod te verhogen dan subsidies met een breed bereik. De reden hiervoor is dat het aandeel nieuwbouw binnen de gehele woningvoorraad klein is. De woningmarkt is een voorraadmarkt: de meeste woningen bestaan al en er wordt jaarlijks maar een klein deel bijgebouwd. Van brede subsidies profiteren daarom vooral bestaande eigenaren. Een voorbeeld van zo'n brede subsidie is de hypotheekrenteaftrek. Deze is niet specifiek gericht op nieuwbouw maar kan de bouw wel stimuleren. Door subsidies op nieuwbouw te richten kan woningbouw gericht bevorderd worden. Zulke subsidies prikkelen namelijk alleen dat deel van de markt dat ook daadwerkelijk meer woningen kan produceren. Zo kan hetzelfde effect op de woningbouw met veel minder middelen bereikt worden. Hoe groot dat effect is, hangt af van de aanbodelasticiteit.⁷

De aanbodelasticiteit bepaalt in grote lijnen het effect van woningbouwsubsidies op de totale bouwproductie. Aanbodelasticiteit betekent de mate waarin het aanbod reageert op prijsveranderingen. Het aantal extra woningen dat geproduceerd wordt bij een verhoging van de prijs hangt af van de prijselasticiteit van het woningaanbod. Wanneer deze hoog is, leidt een kleine verhoging van de prijs tot veel meer woningen. Bij een volledig inelastisch aanbod neemt het aantal geproduceerde woningen helemaal niet toe, zelfs niet bij een grote prijsverhoging. Woningbouwsubsidies werken als een verhoging van de prijs die de aanbieder ontvangt. Daarom kunnen deze enkel helpen meer woningbouw te realiseren als het aanbod daadwerkelijk reageert op prijzen.⁸ In de praktijk is het meten van de aanbodelasticiteit echter moeilijk, omdat het lastig is het effect van prijzen op het woningaanbod te isoleren.

⁷ Zie bijlage A voor een uitgebreidere uitleg van het verschil tussen brede en gerichte subsidies in een voorraadmarkt.

⁸ Zie bijlage A voor een uitgebreidere uitleg van aanbod- en vraagelasticiteiten en hoe deze het effect van subsidies beïnvloeden.

Hoe wordt de waarde van grond bepaald?

De waarde van grond is wat overblijft wanneer de directe kosten van een bouwproject worden afgetrokken van de verwachte opbrengsten. Dit wordt ook residuele grondwaarde genoemd. De verwachte opbrengsten zijn hierbij de opbrengsten van de te realiseren woningen. De kosten zijn de stichtingskosten. Daaronder vallen niet alleen de directe kosten van materiaal en personeel, maar ook algemene kosten van de ontwikkelaar en een percentage winst en risico. Het resulterend bedrag is wat ontwikkelaars maximaal kunnen besteden aan een stuk bouwrijpe grond zonder verlies te maken.

Als de grond nog niet bouwrijp is, moeten ook de kosten voor het bouwrijp maken worden afgetrokken. Dit omvat onder andere de verwervingskosten van de grond, sloopkosten, kosten voor voorzieningen en plan- en proceskosten. Wat overblijft is het maximale bedrag dat besteed kan worden aan de ruwe bouwgrond zonder verlies te maken. Dit resulterende bedrag wordt ook plansaldo genoemd. Een uitgebreidere beschrijving van de samenhang tussen vastgoed- en grondexploitatie kan worden gevonden in Rijksoverheid (2024c).

Als subsidies de opbrengsten van woningbouw verhogen of de kosten verlagen, heeft dit dus ook een effect op de waarde van grond. De waarde van grond is het overblijfsel van de opsomming van opbrengsten en kosten. Daarom zal een subsidie die of de opbrengsten verhoogt of de kosten verlaagt direct doorwerken in de waarde van grond.

Voor Nederland zijn er aanwijzingen dat de aanbodelasticiteit gemiddeld genomen laag is, waardoor het verwachte effect van woningbouwsubsidies op de woningbouwproductie in algemene zin beperkt is. De geschatte aanbodelasticiteit is in Nederland lager dan in veel andere OESO-landen, vermoedelijk door strikter ruimtelijk ordeningsbeleid.⁹ Dit betekent dat subsidies die bedoeld zijn om de woningbouwproductie te verhogen naar verwachting maar een beperkt effect hebben. De lage aanbodelasticiteit is echter geen universeel gegeven: er is sprake van zowel variatie in de tijd als tussen regio's.

Bij een inelastisch woningaanbod leiden subsidies vooral tot hogere grondprijzen. Dit komt doordat ontwikkelaars niet in staat zijn snel meer woningen te produceren, ook niet bij hogere prijzen. De subsidie wordt in deze situatie geabsorbeerd door hogere grondprijzen, omdat de door de subsidies verhoogde opbrengsten van bouwprojecten de waarde van bouwgrond laten stijgen. De waarde van grond wordt namelijk grotendeels bepaald door de mogelijkheden en opbrengsten van wat erop gebouwd kan worden. Huishoudens hebben in dat geval weinig aan de subsidie.¹⁰

In een neergaande markt is het aanbod elastischer, waarmee subsidies vraaguitval kunnen compenseren en langetermijneffecten kunnen beperken. Uit CPB-onderzoek (Michielsen et al., 2017) blijkt dat het aanbod in Nederland bij een stijgende markt bijna niet reageert op prijzen (zeer lage aanbodelasticiteit). Subsidie ten behoeve van meer woningbouw is dan nauwelijks zinvol. In een dalende markt zit dit anders: het woningaanbod reageert dan sterker op prijzen, omdat projecten makkelijker kunnen worden gestopt dan opgestart. Subsidies hebben dan een groter effect op woningbouw, vooral door vraaguitval te compenseren.

⁹ Zie bijvoorbeeld Caldera en Johansson (2013), Michielsen et al. (2017), Cavalleri et al. (2019).

¹⁰ Bij een minder extreme waarde van de aanbodelasticiteit is de verhouding ten opzichte van de vraagelasticiteit bepalend voor de verdeling van het subsidievoordeel (zie bijlage A).

Bovendien kan stimulering ten tijde van een crisis het risico op langetermijneffecten op de bouwproductie verkleinen door de afbouw van productie- en plancapaciteit. Dit vereist echter doortastendheid en goede timing van beleid. Bij een korte recessie en een trage inwerkingtreding van de subsidie heeft deze anders namelijk pas effect op het moment dat de prijzen alweer stijgen.

Ook in regio's met relatief weinig ruimtelijke beperkingen kunnen subsidies een sterker effect hebben, maar hier is extra woningbouw niet altijd wenselijk. Regio's in Nederland kennen een uiteenlopende mate van ruimtelijke beperkingen. Deze beperkingen hebben als doel om natuur, milieu, of cultuurhistorische waarde te behouden. In Buurma-Olsen en Deinum (in druk) wordt aangetoond dat de mate van ruimtelijke beperkingen en de aanbodelasticiteit negatief correleren. Dit betekent dat woningbouwsubsidies meer effect hebben in regio's waar minder gebiedsbescherming is. Dit alleen is echter nog geen reden om in deze regio's subsidie te geven, aangezien dit ook regio's kunnen zijn waar de vraag naar woningen laag is. Subsiëring leidt dan wel tot meer woningen, maar op de verkeerde plek. Ook studies uit het Verenigd Koninkrijk (Carozzi et al., 2024) en Zweden (Borg et al., 2010) laten zien dat subsidies vooral tot extra woningbouw leiden in gebieden waar de ruimte minder beperkt is en de vraag naar woningen relatief laag is.

Wanneer een subsidie effect heeft op het woningaanbod en de marktprijs, treedt echter ook enige mate van verdringing op. Dit kan de doelmatigheid beperken. Dit komt doordat sommige projecten zonder subsidie rendabel waren, maar bij een groter woningaanbod en lagere marktprijs niet meer worden gerealiseerd. Hiervoor komen de gesubsidieerde projecten deels in de plaats. Dit betekent dat een drukkend effect op marktprijzen en een opwaarts effect op het woningaanbod altijd samengaan met verdringing. Alleen wanneer subsidies geen enkel effect hebben op het woningaanbod en de marktprijs (zoals bij een volledig inelastisch aanbod) is er geen sprake van verdringing. Maar in dat geval is de subsidie juist niet doeltreffend. In de huidige situatie, waarin het aanbod niet sterk reageert op prijzen en de vraag naar woningen hoog is, zullen subsidies naar verwachting dus niet veel verdringing veroorzaken. Dit komt echter vooral doordat ook hun effect op het aanbod en de prijzen beperkt is.

Ten slotte kunnen subsidies ook ingezet worden om specifieke knelpunten in de prijsvorming te verhelpen, maar blijken alternatieve beleidsinstrumenten daarvoor vaak kansrijker. Omdat subsidies werken door prijzen te veranderen, hebben ze weinig effect in situaties waar niet prijzen maar andere hindernissen de woningbouw belemmeren. Maar op de woningmarkt zijn ook prijzen op verschillende manieren beperkt. Gemeenten mogen bijvoorbeeld slechts een deel van de publieke kosten die zij maken bij gebiedsontwikkeling doorberekenen aan de ontwikkelaar. Aan de andere kant zijn ontwikkelaars beperkt in de prijs die zij kunnen vragen voor woningen door huurregulering, betaalbaarheidseisen en indirect door leennormen. Dit kan ervoor zorgen dat er minder gebouwd wordt dan wenselijk is. We analyseren hieronder twee scenario's waarin deze knelpunten centraal staan en reflecteren op de effecten van een subsidie in die omstandigheden (zie tabel 3.1 voor een overzicht). Daarbij blijken alternatieve beleidsopties kansrijker dan het verstrekken van subsidies.

Scenario I: publieke tekorten

In de praktijk komt de woningbouw vaak niet van de grond vanwege onrendabele toppen. De kosten voor publieke voorzieningen die ontstaan bij nieuwbouw mogen gemeenten doorberekenen aan de projectontwikkelaar (het kostenverhaal). De kosten die mogen worden doorgerekend zijn echter gelimiteerd door de ppt-criteria (Profijt, Proportionaliteit, Toerekenbaarheid) en de macroaftopping. Deze zijn bedoeld om de verdiensten van projectontwikkelaars te beschermen, maar laten weinig ruimte voor declaratie van publieke kosten indien de grond duur is aangekocht. Dit komt doordat de inbrengwaarde, de waarde waarmee de grond in deze berekening wordt opgenomen, door de huidige marktprijzen wordt bepaald. Deze houdt dus

al rekening met de verwachte opbrengsten. Hierdoor kan een onrendabele top ontstaan bij gemeenten, waardoor de bouw niet kan starten, zelfs als het saldo bij grondeigenaren positief is.¹¹

In dit geval zou een subsidie voor meer woningbouw kunnen zorgen, maar er bestaat ook het risico dat dit tot hogere grondprijzen leidt. De subsidie dient in dit geval het verschil tussen de daadwerkelijke publieke kosten en de verhaalbare kosten te overbruggen, om zo uiteindelijk tot meer woningbouw te leiden. Zolang de maatschappelijke baten van de publieke voorzieningen hoger zijn dan de som van de verhaalbare kosten en de verleende subsidie, wordt hiermee tevens overheidsfalen verminderd. Wie het meest profiteert van de subsidie hangt af van de verhouding van de prijsgevoeligheid van producent en consument.¹² Er bestaat echter het risico dat subsidies leiden tot hogere grondprijzen in het algemeen, doordat ze de verwachting wekken bij ontwikkelaars dat zij bij aankoop van grond geen rekening hoeven te houden met het kostenverhaal. Potentiële publieke tekorten worden immers door subsidies afgedekt. Het subsidiëren van publieke tekorten in het ene project kan zo nieuwe tekorten creëren in andere projecten.

Het risico op hogere grondprijzen is kleiner als alleen tekorten worden gesubsidieerd die gemeenten sowieso niet mogen doorberekenen. Hieronder vallen niet-projectspecifieke investeringen waar een groter gebied baat bij heeft, zoals uitbreiding van bestaande verkeerswegen. Ontwikkelaars hoeven namelijk minder rekening te houden met deze kosten bij de aankoop van grond. Als deze kosten gesubsidieerd zouden worden, heeft dit naar verwachting dus minder effect op de prijs die ontwikkelaars bereid zijn te betalen voor grond.

Publieke tekorten kunnen ook ontstaan wanneer woningbouw de verplaatsing van een bestaande functie vereist. Als de grond wordt gebruikt voor een andere functie, zoals een bedrijfspand, kan het voor ontwikkelaars aantrekkelijk zijn om de huidige gebruiker uit te kopen en daar woningen te bouwen. Voorwaarde hiervoor is dat de woningbouw op die locatie na aftrek van de herontwikkelkosten meer oplevert dan het huidige gebruik. De marktwaarde van woningen geeft echter niet altijd een volledig beeld van de maatschappelijke baten van woningbouw op een locatie. Dit kan ertoe leiden dat er minder wordt gebouwd dan wenselijk is, bijvoorbeeld door negatieve effecten van de huidige functie of positieve effecten van woningbouw die niet in de marktwaarde worden meegenomen, zoals agglomeratie-effecten. Daarnaast is een nieuwe locatie voor de oude gebruiker van de grond niet altijd gemakkelijk beschikbaar, waardoor een faciliterende rol van de overheid nodig kan zijn. Omdat het geld voor het uitkopen van de huidige gebruiker niet makkelijk kan worden terugverdiend door de overheid kan dit leiden tot een publiek tekort. Dit kan door een subsidie gecompenseerd worden. Wordt er echter meer betaald dan nodig is om het verplaatsen ook voor de ontwikkelaar rendabel te maken, dan komt het resterende bedrag ten goede aan de huidige gebruiker van de grond.

Een alternatieve oplossing voor publieke tekorten zonder het risico de grondprijzen te verhogen is een aanpassing van het grondbeleid. De publieke tekorten zouden ook kunnen worden opgelost door gemeenten meer ruimte te geven om kosten te verhalen. Dit kan bijvoorbeeld door de inbrengwaarde van grond bij gebiedsontwikkeling te baseren op het huidige grondgebruik of een planbatenheffing in te voeren. In dat geval krijgen gemeenten meer mogelijkheden om projectgebonden kosten door te berekenen, en zal de macroaftopping minder knellend zijn. Dit heeft op termijn een drukkend effect op grondprijzen, doordat ontwikkelaars minder kunnen betalen. Het aanpassen van het grondbeleid lijkt in dit scenario dus een geschiktere beleidsoptie, voordat wordt overwogen om een subsidie te verlenen. Later in dit hoofdstuk gaan we dieper in op de interactie tussen woningbouwsubsidies en grondbeleid.

¹¹ Volgens onderzoek naar de omvang van de onrendabele toppen in Nederland kennen 90% van binnenstedelijke bouwprojecten een publieke onrendabele top en 45% van de projecten in uitleglocaties (Mulder et al., 2021).

¹² De verdeling van het subsidievoordeel over de productieketen hangt vervolgens weer af van de relatieve elasticiteiten in de productiefunctie van een woning. De stelregel is hier dat de aanbieder van de minst elastische factor het grootste deel van het voordeel naar zich toetrekt: dit is in de regel de grondeigenaar.

Scenario II: prijsregulering

Prijsregulering die constant en geloofwaardig is zou eigenlijk geen knelpunt moeten zijn voor woningbouw. Woningprijzen zijn direct en indirect gereguleerd door de regulering van huren in het sociale en middensegment, leennormen (LTI en LTV) en betaalbaarheidseisen voor nieuwbouwprojecten. Lagere woningprijzen zouden zich via de residuele grondwaarde vanzelf vertalen in lagere grondprijzen, waardoor de businesscase voor projectontwikkelaars vrijwel onveranderd blijft ten opzichte van een situatie zonder prijsregulering. Met andere woorden: als bouwen zonder prijsregulering rendabel was, zou het ook met prijsregulering rendabel moeten zijn omdat deze lagere prijs zich op termijn ook vertaalt in een lagere grondprijs. Dit zou betekenen dat een subsidie gericht op het compenseren van kunstmatig lage prijzen alleen dan overwogen moet worden wanneer projecten van ontwikkelaars met eigen grond door een aanscherping in betaalbaarheidseisen niet meer uit kunnen.

In de praktijk is het volledig inprijsen van de prijsregulering niet realistisch, waardoor subsidies nodig kunnen zijn om prijsgeruleerde woningen te bouwen. De overheid kan zich maar lastig geloofwaardig committeren aan constant beleid. Om die reden zal de markt altijd verwachten dat er een kans bestaat dat de regulering wordt aangepast (we bespreken dit mechanisme uitgebreider in sectie 3.3). Het signaleren van de bereidheid om over prijsregulering of betaalbaarheidseisen te onderhandelen, of een flexibelere toepassing daarvan, kan ervoor zorgen dat grondprijzen hoger blijven dan wanneer de regulering volledig is verwerkt in de prijzen. Maar ook het feit dat een regering slechts voor een beperkte periode regeert en zich slechts in beperkte mate kan committeren aan beleid dat de kabinetsperiode overstijgt, kan hieraan bijdragen. Hierdoor kan het noodzakelijk worden om te subsidiëren om de business case voor de bouw van gereguleerde woningen rond te krijgen.

Wanneer prijsregulering op woningen de woningbouw belemmert, kunnen subsidies een oplossing zijn. Als prijzen door prijsregulering lager liggen dan de stichtingskosten voor een woning, wordt de bouw gehinderd door deze regulering. Dit kan opgelost worden door woningbouw te subsidiëren. Als een subsidie het verschil tussen de gereguleerde prijs en stichtingskosten overbrugt, zal dit immers voor meer woningbouw zorgen. Als het aanbod van woningen zo sterk stijgt dat marktprijzen onder de reguleringsgrens vallen, zullen huishoudens ook een prijsdaling ervaren. Bij prijsregulering die geen strikt prijsplafond is, zal dit al eerder het geval zijn.

Tabel 3.1 Effect van subsidies gericht op meer woningbouw in verschillende scenario's

	Publieke tekorten	Prijsregulering
Doel	Hogere woningbouwproductie	Hogere woningbouwproductie
Effect op hoeveelheid woningen	↑ (als verhaalbare kosten + subsidie \geq publieke kosten), op lange termijn mogelijk o	↑ (als prijs + subsidie \geq stichtingskosten)
Effect op woningprijzen	↓ (korte termijn), op lange termijn mogelijk o	o (↓ als de prijs door de woningbouw zo sterk daalt dat deze onder de reguleringsgrens valt)

Echter, er bestaat ook een aanzienlijk risico dat de subsidie grondprijzen verhoogt. De juiste hoogte van een dergelijke subsidie laat zich lastig bepalen. Hier speelt mee dat er naar verwachting behoorlijke verschillen zijn in de mate waarin de prijsregulering bindend is, onder andere afhankelijk van de lokale woningmarkt en de samenstelling van het project. Zodra de subsidie hoger is dan het verschil tussen bouwkosten en de gereguleerde prijs, slaat het restant grotendeels neer bij grondeigenaren. Dit komt doordat, als de prijs de bouwkosten in principe wel dekt maar de grond te duur is aangekocht, deze te dure grondprijs daarmee wordt

gesubsidieerd. Dit maakt het in de praktijk bijna onvermijdbaar dat een deel van de subsidie resulteert in (nog) hogere grondprijzen. Ook zorgt het subsidiëren er in dit scenario voor dat de prijsregulering minder wordt ingeprijsd in de grondprijzen, wat een dilemma creëert voor de overheid en de doelmatigheid van subsidies vermindert.

3.2 Subsidies gericht op samenstelling woningaanbod

Bij het sturen op de samenstelling van nieuwbouw is de prijselasticiteit van het totale woningaanbod van minder belang. De aanbodelasticiteit van het woningaanbod zegt iets over of er in totaal meer woningen gebouwd worden als de prijzen stijgen. Maar voor sturen op de samenstelling van het woningaanbod is vooral relevant of er van een bepaald type woning meer geproduceerd wordt als dit type wordt gesubsidieerd. Hier spelen kruiselasticiteiten een belangrijke rol. Deze geven namelijk weer hoe de prijs(verandering) van een type woning het aanbod van een ander type woning beïnvloedt.

Het is aannemelijk dat het aanbod van een bepaald type woning sterker op prijzen reageert dan het totale woningaanbod. De reden hiervoor is dat er binnen projecten die al in de pijplijn zitten speelruimte bestaat om te schuiven met de typen woningen die worden gebouwd. Veel lastiger is het voor een ontwikkelaar om meer bouwprojecten op te starten wanneer de woningprijzen stijgen. Het subsidiëren van een bepaald type woning maakt het aantrekkelijker de gesubsidieerde woningen te bouwen ten opzichte van andere woningen. Daardoor verandert het totale aanbod misschien niet, maar kan er wel een verschuiving plaatsvinden in de samenstelling van het project.

Als een subsidie ervoor zorgt dat meer kleine woningen worden gebouwd, kan dit ook een positief effect hebben op het totale woningaanbod. Dat is het geval wanneer ontwikkelaars door subsidiëring een prikkel ervaren om op een gegeven locatie met hogere dichtheid te bouwen, en bijvoorbeeld in plaats van één grote woning meerdere kleine woningen te bouwen.¹³ Wat de risico's daarbij zijn, en welk alternatieven er naast subsidies bestaan om dit te bereiken, illustreren we in het volgende scenario (zie ook tabel 3.2).

Scenario III: externe effecten van woningtypen

Een gerichte subsidie kan effectief worden ingezet om de samenstelling van de woningbouw te veranderen. Dat kan gedaan worden wanneer er waarde gehecht wordt aan de bouw van andere woningen dan de woningen die voor ontwikkelaars het meest rendabel zijn. Een subsidie voor een bepaald type woning maakt het aantrekkelijker om dit type woningen te bouwen. Daarvoor moet de subsidie wel het verschil in opbrengsten overbruggen tussen het gesubsidieerde woningtype en het woningtype dat zonder subsidie gebouwd zou worden. Voor huishoudens betekent meer aanbod dat de gesubsidieerde typen woningen goedkoper worden. Als hierdoor andere woningen niet worden gebouwd, worden deze, vergeleken met de situatie waarin ze wel zouden worden gebouwd, juist duurder.

Echter, ook hier bestaat het risico dat grondprijzen stijgen. De grondprijs zal niet stijgen als met de subsidie precies het verschil in opbrengsten tussen het gesubsidieerde woningtype en het rendabelere woningtype overbrugd wordt. De opbrengsten van ontwikkeling van beide opties op een gegeven stuk grond zijn dan immers precies gelijk. Maar het zal in de praktijk lastig zijn precies te bepalen hoe groot dit verschil precies is.

¹³ Woningbouwproductie wordt hier gedefinieerd als het aantal woningen dat geproduceerd wordt. Wanneer woningproductie uitgedrukt wordt in totale woonoppervlakte dan heeft substitutie van één grote woning voor meerdere kleine woningen natuurlijk niet vanzelfsprekend een effect op het totaal. In de beleidsdiscussie wordt echter met name gefocust op het aantal (zelfstandige) woningen. Wij sluiten daar op deze wijze bij aan.

Als hierdoor de bouw van gesubsidieerde typen woningen zodanig aantrekkelijk wordt dat ook de verwachte opbrengst van bouwprojecten stijgt, zal dit ook doorwerken in hogere grondprijzen.

Bij subsidie gericht op bestaande gebouwen hoeft de grond niet meer te worden aangekocht, maar blijft er een risico dat de subsidie bij huidige eigenaren terecht komt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het subsidiëren van optoppen, splitsen, of transformeren van bestaande gebouwen.¹⁴ Het voordeel van zulke subsidies tegenover het subsidiëren van een specifiek type nieuwe woningen, is dat de gebouwen er al staan. Er is dus geen risico dat de subsidie meteen in de grondprijs weglekt. Maar de eigenaar profiteert wel direct van de extra middelen als de subsidie hoger is dan wat nodig is om de verbouwing rendabel te maken. Ook zal vooral de huidige eigenaar profiteren van een hogere verkoopwaarde van het gebouw als dit gebouw wordt doorverkocht voordat de verbouwing plaatsvindt, en de nieuwe eigenaar in aanmerking komt voor de subsidie. Omdat het splitsen en optoppen van woningen momenteel vaak wordt belemmerd door lokaal beleid, is het echter aan te raden om eerst deze barrières weg te nemen en vervolgens te bekijken of en waar subsidies nodig zijn.

Een alternatieve sturingsmogelijkheid is het stellen van eisen aan de samenstelling van nieuwbouw, maar de effectiviteit daarvan hangt sterk af van de betrouwbaarheid van de overheid. Een voorbeeld hiervan is de huidige voorwaarde van twee derde deel betaalbare woningen in nieuwbouwprojecten. Dergelijke normering kan ontwikkelaars ook zonder subsidie bijsturen, maar kan ook nieuwe knelpunten teweegbrengen. Dat laatste is het geval wanneer het beleid als prijsregulering werkt (zie scenario II prijsregulering), of onvoldoende aansluit bij de voorkeuren van huishoudens. Bovendien kunnen opgelegde eisen alleen volledig doorwerken in de grondprijzen als het geloofwaardig is dat de eisen niet heronderhandeld kunnen worden. Het is echter lastig om deze geloofwaardigheid en koersvastheid van de overheid te waarborgen, wat de effectiviteit van de eisen kan verminderen.

Tabel 3.2 Effect van subsidies gericht op de samenstelling van het woningaanbod

Externe effecten van woningtypen	
Doel	Andere samenstelling van het woningaanbod
Effect op woningaanbod (gesubsidieerde woningen)	↑ als prijs + subsidie - bouwkosten > prijs - bouwkosten (andere woningtypen)
Effect op woningprijzen (gesubsidieerde woning, huishoudens)	↓

¹⁴ Voor een uitgebreidere analyse over het potentieel van verbouwen zie Economisch Instituut voor de Bouw [EIB] (2024).

3.3 Subsidies gericht op versnelling woningbouwproductie

Bij subsidies gericht op het versnellen van de woningbouw is vooral de tijdelijkheid van subsidies van belang. Als het doel is om sneller woningen te bouwen en niet noodzakelijk meer, kan woningbouw die anders pas later van start zou gaan naar voren worden gehaald. Om een versnellende werking te hebben, moeten de subsidies het aantrekkelijker maken om nú te bouwen in plaats van later. Ze moeten daarvoor van tijdelijke aard zijn. In het onderzoek naar de additionaliteit van de WBI wordt bijvoorbeeld genoemd dat de subsidies een coördinerende werking hadden omdat ontwikkelaars en gemeenten een prikkel hadden om sneller tot afspraken te komen zodat ze nog op tijd de aanvraag voor de subsidie konden indienen (Rigo, 2022). Als subsidies permanent beschikbaar zijn is er geen prikkel om de bouw te versnellen en worden ze volledig geabsorbeerd in de grondprijzen.

Als aanbodelasticiteit op lange termijn niet volledig inelastisch is, overlappen de doelen sneller te bouwen en meer woningen te bouwen. Het versnellen van de woningbouw is vooral relevant als doel op zich wanneer de aanbodelasticiteit op lange termijn aanzienlijk lager is dan op korte termijn. In dat geval kan een tijdelijke subsidie de bouw naar voren halen, terwijl een structurele subsidie op lange termijn weinig extra woningen oplevert. Als de aanbodelasticiteit op lange termijn echter niet laag is, kan een subsidie die gericht is op het versnellen van woningbouw ook op lange termijn voor meer woningen zorgen.

Omdat de overheid zich maar beperkt aan de tijdelijkheid van een subsidie kan committeren, zal het effect van een versnellingssubsidie beperkt zijn. Een tijdelijke subsidie zal weinig effect hebben wanneer ontwikkelaars verwachten dat op korte termijn wederom subsidies beschikbaar komen. In dat geval zal de subsidie vooral gebruikt worden door ontwikkelaars die sowieso van plan waren om met de bouw te beginnen, en wachten ontwikkelaars met minder vergevorderde bouwplannen nog even af. Het is echter lastig voor de overheid zich geloofwaardig aan de tijdelijkheid te committeren. Het woningtekort zal immers niet op korte termijn verdwijnen, en de politieke druk om woningbouw te stimuleren zal hoog blijven. Dit maakt het moeilijk om geloofwaardig uit te sluiten dat er in de toekomst nieuwe, potentieel hogere, subsidies worden verstrekt. Zelfs als een kabinet zich geloofwaardig committeert aan de tijdelijkheid van een stimuleringsmaatregel, is zijn regeerperiode beperkt. Hierdoor blijft op de middellange termijn altijd de mogelijkheid bestaan dat subsidies opnieuw beschikbaar komen. Dat zorgt ervoor dat een tijdelijke subsidie als instrument om woningbouw te versnellen aan kracht inboet.

De keuze van een ontwikkelaar om bouwen uit te stellen wordt sterk gedreven door verwachte opbrengsten bij latere ontwikkeling, ofwel de optiewaarde. In het volgende scenario gaan we dieper in op dit knelpunt, bestuderen we een eventuele rol voor subsidies en verkennen we alternatieve oplossingen.

Scenario IV: optiewaarde

De optiewaarde van grond moedigt ontwikkelaars aan tot strategisch uitstel van woningbouw. Een ontwikkelaar die al grond heeft gekocht, kan later nog steeds hetzelfde bouwen als nu, maar ook kiezen voor een ander gebouw of een andere bestemming. Als hij verwacht dat prijzen zullen stijgen of kosten dalen, wacht hij liever af voordat hij begint met bouwen. Deze waarde van afwachten is de optiewaarde van grond.

Woningbouwsubsidies kunnen ontwikkelaars aansporen om sneller te bouwen in plaats van te wachten. In dit geval zou een subsidie die het verschil tussen de verwachtingswaarde en de huidige opbrengst overbrugt de ontwikkelaar prikkelen om nu te bouwen. Waar de subsidie neerslaat is dan, net als in de eerdere scenario's, afhankelijk van de prijsgevoeligheid van producten en consumenten. De optiewaarde speelt ook een rol als de grond nog niet door de ontwikkelaar is aangekocht, maar de huidige grondbezitter (bijvoorbeeld

boer of belegger) niet wil verkopen omdat deze hogere prijzen verwacht. Maar in dit geval zou een subsidie die het verschil tussen de verwachte opbrengsten en huidige prijs moet overbruggen volledig neerslaan bij de grondeigenaar.

Het risico bestaat echter dat verwachtingen worden gecreëerd over toekomstige subsidies, die de optiewaarde van grond juist weer verhogen. Wanneer ontwikkelaars verwachten dat er in de toekomst wel (of hogere) subsidies verstrekt worden zullen ze zonder (of bij lage) subsidies niet langer bouwen. Op de lange termijn kan dit er dus voor zorgen dat de woningbouw juist belemmerd wordt en prijzen harder stijgen dan zonder subsidies het geval zou zijn geweest. Dit is dus een geval van *moral hazard*.¹⁵

Dit risico bestaat echter niet alleen voor subsidies die de optiewaarde willen compenseren, maar ook voor andere subsidies. De verwachte opbrengsten van grond zullen algemeen verhogen en dus leiden tot hogere prijzen wanneer grondeigenaren verwachten dat een deel van de subsidies niet doelmatig wordt besteed en ze bijdragen aan hogere opbrengsten voor sommige projecten.

Een belasting op braakliggende grond is een alternatieve maatregel die afwachtende ontwikkelaars kan prikkelen nu te bouwen en geen *moral hazard* oplevert. Deze kan de optiewaarde verminderen door de kosten van afwachten te verhogen. De ontwikkelaar wordt dan gestimuleerd om nu te bouwen omdat afwachten minder oplevert dan direct beginnen met bouwen, en de prijzen de bouwkosten dekken. Dit brengt echter ook administratieve kosten met zich mee (Rijksoverheid, 2024b).

Tabel 3.3 Effect van een subsidie gericht op het versnellen van de woningbouw

	Optiewaarde
Doel	Versnellen van woningbouw
Effect op woningaanbod	↑ (als prijs + subsidie ≥ prijs + optiewaarde), op lange termijn mogelijk o
Effect op woningprijzen	↓ (korte termijn), op lange termijn mogelijk o

3.4 Flankerend grondbeleid

Ongeacht het beleidsdoel is er een risico dat de subsidie bij de grondeigenaren terecht komt. In deze sectie reflecteren we op de rol die flankerend grondbeleid kan spelen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies te verbeteren. Dit is dus geen evaluatie van grondmaatregelen op zichzelf, maar een reflectie op wat flankerend grondbeleid kan betekenen voor de werking van subsidies.

Het risico dat de subsidies neerslaan bij grondeigenaren of onbedoelde effecten hebben, wordt verminderd als er flankerend grondbeleid wordt ingevoerd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een planbatenheffing. Een planbatenheffing kan ervoor zorgen dat de overheid waardevermeerdering van grond die verbonden is met een gebiedsontwikkeling af kan romen.¹⁶ Hierdoor is het ook mogelijk om prijsstijgingen van de grond die door de subsidie ontstaan af te romen, en is er minder risico dat subsidies neerslaan bij grondeigenaren. Als de heffing op de waardevermeerdering niet 100% is, profiteren grondeigenaren in de scenario's

¹⁵ *Moral hazard* ontstaat wanneer partijen meer risico's nemen omdat de gevolgen hiervan niet volledig door henzelf worden gedragen.

¹⁶ Zie ook Rijksoverheid (2024b) en de bijlage van Allers et al. (2024).

waar subsidies neerslaan in de grondprijzen nog steeds. Maar dat is niet te vermijden omdat grondeigenaren ook een prikkel moeten hebben om grond beschikbaar te maken voor woningbouw.

Flankerend grondbeleid kan er ook voor zorgen dat subsidiëren minder nodig wordt en met minder subsidie hetzelfde doel wordt bereikt. In de praktijk zijn publieke onrendabele toppen een belangrijke reden waarom bouwprojecten vertragen of niet van de grond komen. Daarom kunnen maatregelen die voorkomen dat deze ontstaan ervoor zorgen dat minder subsidies nodig zijn (Allers et al., 2024). Het verlagen van de inbrengwaarde naar het huidige gebruik, een planbatenheffing, en een grondbelasting kunnen allemaal bijdragen om de prijs van grond te reduceren en onrendabele toppen te verminderen (Rijksoverheid, 2024b). Een planbatenheffing zou gemeenten ook kunnen prikkelen om meer woningbouw toe te staan. Dat zou de prijselasticiteit van het woningaanbod kunnen verhogen, waardoor ook de effectiviteit van subsidies zou worden verhoogd (CPB, 2020).

Flankerend grondbeleid verbetert de werking van subsidies vooral wanneer de aanbodelasticiteit middelmatig is. De effectiviteit van subsidies en het risico dat deze neerslaan bij grondeigenaren zijn beide afhankelijk van de prijselasticiteit van het woningaanbod. Subsidies zijn doorgaans slechts beperkt effectief in het verhogen van de woningbouw wanneer het risico groot is dat deze vooral bij grondeigenaren terecht komen. Bij een volledig inelastisch aanbod leveren subsidies geen extra woningen op en slaan deze volledig neer bij grondeigenaren. In dat geval kan flankerend grondbeleid het geld dat bij grondeigenaren belandt gedeeltelijk afroemen. Dit maakt de subsidies echter nog steeds niet effectief. Aan de andere kant, als het aanbod volledig elastisch is, is flankerend grondbeleid niet nodig. In dat geval leiden subsidies rechtstreeks tot meer woningbouw en slaan ze niet neer bij grondeigenaren. Om subsidies effectiever te maken, is flankerend grondbeleid vooral zinvol als de aanbodelasticiteit niet laag en niet hoog is. Als het risico aanzienlijk is dat subsidies vooral neerslaan bij grondeigenaren, kan flankerend grondbeleid dit risico verminderen. Maar mogelijk zijn subsidies in dat geval niet het meest geschikte instrument om de woningbouw te stimuleren.

Daarnaast kan ook een belasting op onbebouwde grond kansrijk zijn als het doel is om bouw naar voren te halen en het verschil tussen de verwachte waarde en de huidige waarde van grond te verminderen. In plaats van subsidiëren om de huidige woningbouw te verhogen (met het risico dat de verwachtingswaarde van alle grondprijzen stijgt), kan ook de optiewaarde worden verlaagd door een belasting in te voeren op onbebouwde grond. Deze moet ten minste zo hoog zijn als de optiewaarde om een effect op bouw te hebben. Dit brengt echter ook administratieve en juridische kosten met zich mee. Overwogen moet worden of die kosten en baten in de juiste verhouding staan als de rol van speculatie bij het vertragen van de woningbouw beperkt is (Allers et al., 2024).

4 Lessen voor de vormgeving van woningbouwsubsidies

Op basis van onze analyse identificeren we een reeks lessen die beleidsmakers kan helpen bij de keuze tot de inzet van subsidies, en de vormgeving ervan. We hebben deze lessen geclusterd in drie categorieën: effectiviteit en risico's van woningbouwsubsidies, doelgerichtheid, en de randvoorwaarden voor een succesvol gebruik van woningbouwsubsidies.

Algemene kansen en risico's van woningbouwsubsidies

1. Woningbouwsubsidies hebben in Nederland gemiddeld genomen maar een beperkt effect vanwege de gemiddeld lage aanbodelasticiteit (p. 7).
2. Er is een groot risico dat subsidies neerslaan in grondprijzen (p. 7).
3. Subsidies zijn kansrijker in een neergaande markt, waar het aanbod sterker op prijsveranderingen reageert en langdurige negatieve gevolgen voor de bouwsector kunnen worden voorkomen (p. 7).
4. Subsidies voor nieuwbouw zijn doelmatiger om de bouw te bevorderen dan ongerichte subsidies voor de hele woningvoorraad, omdat de laatste vooral bij bestaande eigenaren terechtkomen (pp. 5-6).

Gerichte subsidies

5. Woningbouwsubsidies kunnen helpen in situaties waar de bouw vanwege prijsregulering of onrendabele toppen niet van de grond komt (pp. 8-9).
6. Subsidies die gericht zijn op specifieke woningtypen, in plaats van aantallen, zijn naar verwachting effectiever (p. 11).
7. Subsidies voor optoppen, splitsen, en transformeren zijn kansrijk omdat ze snel meer woningen kunnen opleveren en geen extra ruimte nodig hebben (p. 11).

Randvoorwaarden

8. Als de overheid zich niet geloofwaardig kan committeren aan beleid kunnen betaalbaarheidseisen niet doorwerken in de grondprijzen. Ook kunnen tijdelijke subsidies de bouw dan nauwelijks versnellen (pp. 9, 12).
9. Flankerend grondbeleid is een *no-regret*-maatregel om het neerslaan van subsidies bij grondeigenaren te beperken, maar het is geen wondermiddel om subsidies ook doeltreffend te maken (pp. 13-14).

Referenties

- ABF. (2024). *Primos Prognose 2024*.
- Algemene Rekenkamer. (2022). *Aanpak woningtekort*.
- Allers, M., Schep, A., Hoeben, C., Kastelein, R., & Monsma, A. (2024). *Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw*.
- Borg, L., Warsame, A., & Wilhelmsson, M. (2010). The effect of subsidy on housing construction in various regions of Sweden. *Journal of European Real Estate Research*, 3(3), 1-22.
<https://doi.org/10.1108/17539261011094731>
- Buurma-Olsen, J. & Deinum, I. (in druk). *Gebieds-bescherming en woningaanbod*. Centraal Planbureau.
- Caldera, A. & Johansson, A. (2013). The price responsiveness of housing in OECD countries. *Journal of Housing Economics*, 22(3), 231-249. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2013.05.002>
- Carozzi, F., Hilber, C. A., & Yu, X. (2024). On the economic impacts of mortgage credit expansion policies: evidence from help to buy. *Journal of Urban Economics*, 139, 103611.
<https://doi.org/10.1016/j.jue.2023.103611>
- Cavalleri, M., Cournède, B. & Özsöğüt, E. (2019). How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1589, OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/4777e29a-en>
- Centraal Planbureau. (2020). *Kansrijk Woonbeleid: update*.
- Economisch Instituut voor de Bouw. (2024). *Meer woningen door verbouw*.
- Kamerstukken II, 32847, nr. 1071. (2023, 20 juni). Geraadpleegd op 9 december 2024, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32847-1071.html>
- Lange, R.-J., & Teulings, C. N. (2022). Uitstel is niet altijd afstel: Stijgende huizenprijzen leiden tot uitstel van nieuwbouw en dat is maar goed ook. *Real Estate Research Quarterly*, 21(2).
- Michielsen, T., Groot, S., & Van Maarseveen, R. (2017). *Prijselasticiteit van het woningaanbod*. Centraal Planbureau.
- Michielsen, T., Groot, S., & Veenstra, J. (2019). *Het bouwproces van nieuwe woningen*. Centraal Planbureau.
- Mulder, K., Koedijk, M., Hamming, S. & Holt, D. (2021). *Verkenning onrendabele toppen woningbouwprojecten: Analyse op hoofdlijnen publieke tekorten landelijke woningbouwplannen 2021-2030*. Rebel.
- Raspe, O., Zwaneveld, P., & Delgado, S. (2015). *De economie van de stad*. Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rigo. (2022). *Additionaliteit van de Woningbouwimpuls*.
- Rijksoverheid. (2023, 12 juli). Woningbouwopgave stijgt naar 981.000 tot en met 2030. Geraadpleegd op 9 december 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/07/12/woningbouwopgave-stijgt-naar-981.000-tot-en-met-2030>
- Rijksoverheid. (2024a). *IBO Woningbouw en Grond - Op grond kun je bouwen*.
- Rijksoverheid. (2024b). *Regeerprogramma kabinet-Schoof*.
- Rijksoverheid. (2024c). *Tussenrapportage IBO Woningbouw en Grond*.

Thiel, J., & Zaunbrecher, H. (2024a). Betaalbaarder wonen vraagt om bouwen op de duurste plekken. *ESB*. Geraadpleegd op 20 september 2024, van <https://esb.nu/betaalbaarder-wonen-vraagt-om-bouwen-op-de-duurste-plekken/>

Thiel, J., & Zaunbrecher, H. (2024b). *De effecten van woningbouw op betaalbaarheid en vraaggerichtheid*. Centraal Planbureau.

Bijlage A Woningbouwsubsidies in de economische theorie

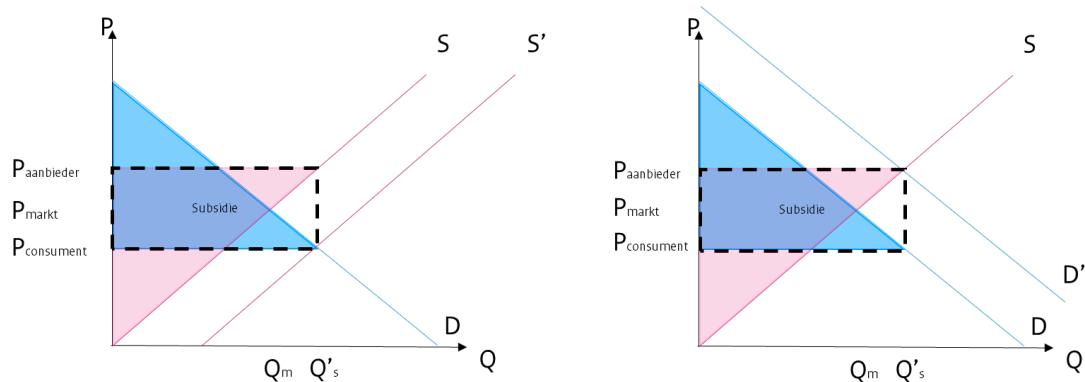
In deze bijlage leggen we een aantal theoretische mechanismen uitgebreider uit die in de hoofdttekst worden genoemd. In deze uitleg simplificeren we bewust en nemen we niet elke nuanciering mee die we in de hoofdttekst wel hebben aangebracht. We doen dit om de leesbaarheid te verbeteren en het makkelijker te maken de mechanismen zelf goed te begrijpen.

Effect van subsidies in een vrije markt

Bij een perfect werkende markt, zonder externe effecten en restricties, zijn subsidies niet nodig om een efficiënte allocatie te bereiken. In dit geval levert het laatst geproduceerde goed precies zoveel baten voor de consument als het de producent kost om te produceren. Een extra gebouwde woning zou dan méér kosten dan de consument daarvoor overheeft. Dit zou geen consument willen betalen en dus ook geen aanbieder willen produceren. Het verlenen van een subsidie aan de producent om toch meer te bouwen, of aan de consument om een hogere prijs te kunnen betalen, kan de baten voor de consument en het rendement voor de producent weliswaar nog verhogen, maar de kosten van de subsidie zijn dan hoger dan de toename van de baten voor consument en producent. De subsidie is dus niet doelmatig.

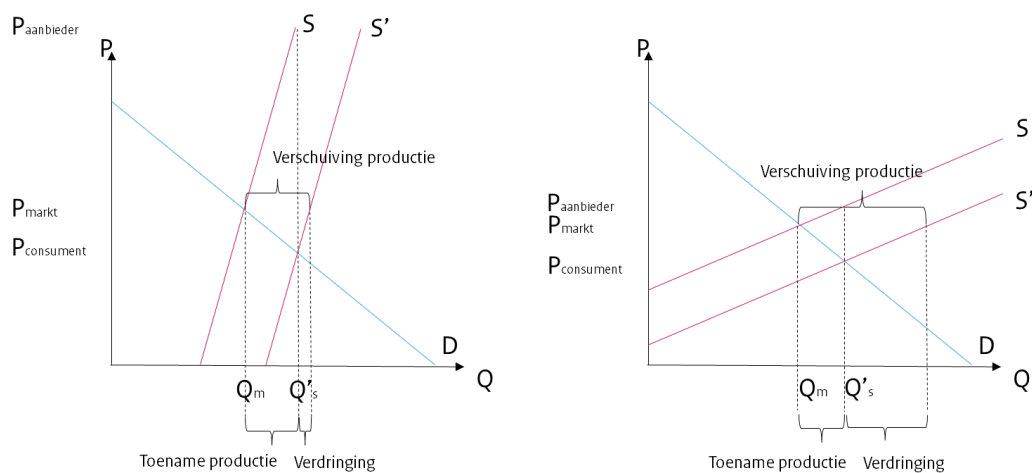
De effecten van de subsidie worden gedicteerd door hoe vraag en aanbod op prijsveranderingen reageren. Het aantal extra woningen dat geproduceerd wordt bij een verhoging van de prijs is gegeven door de elasticiteit van het woningaanbod. Wanneer deze hoog is, leidt een kleine verhoging van de prijs tot veel meer woningen. Bij een volledig inelastisch aanbod daarentegen neemt het aantal geproduceerde woningen helemaal niet toe, zelfs niet bij een grote prijsverhoging. In welke mate consumenten en producenten profiteren van de subsidie, wordt geheel bepaald door de verhouding van de elasticiteit van het aanbod en de vraag. Aan wie de subsidie in eerste instantie wordt uitgereikt maakt daarbij niet uit. We illustreren dit in figuur A.1 en met het volgende voorbeeld: een subsidie voor woningkopers (rechtergrafiek) zorgt ervoor dat zij meer kunnen betalen voor woningen. Maar door de gestegen vraag zullen verkoopprijzen stijgen ($P_{aanbieder}$) en aanbieders meer gaan bouwen (Q'_s), waardoor zij ook profiteren van de subsidie. Een subsidie voor bouwers (linkergrafiek) zorgt ervoor dat zij goedkoper kunnen bouwen. Maar om meer te verkopen moeten zij ook hun verkoopprijzen verlagen, waardoor consumenten ook profiteren van de subsidie. In beide gevallen komen we uit in hetzelfde, nieuwe marktevenwicht. Hierbij geldt dat wie het minst gevoelig is voor prijsveranderingen, het meest profiteert van de subsidie.

Figuur A.1 Verschil aanbod- en vraagsubsidie



Een bouwsubsidie met een groot effect op de woningbouwproductie zorgt niet per definitie voor veel extra woningen. Dit komt doordat deze subsidie ook een tegenwerkende kracht heeft die ervoor zorgt dat woningen die ook zonder subsidies zouden worden gebouwd worden verdrongen. Figuur A.2 toont het effect van een aanbods subsidie bij een lage en bij een hoge prijselasticiteit van het aanbod. Als de elasticiteit laag is, is een subsidie erg duur: om een toename van het woningaanbod te bereiken moet het verschil tussen de prijs die de consument betaalt en de gesubsidieerde prijs die de aanbieder ontvangt erg groot zijn (linkergrafiek). De verschuiving van de productie zorgt echter nauwelijks voor verdringing van andere projecten die ook zonder subsidie waren doorgegaan. Dit komt doordat deze nauwelijks prijsgevoelig zijn en dus niet echt getroffen worden door de extra woningen die door de subsidies op de markt komen. Wanneer de prijselasticiteit van het woningaanbod hoog is, is het voor de overheid goedkoper om het woningaanbod te verhogen. Het verschil tussen de gesubsidieerde prijs en de consumentenprijs hoeft dan niet erg hoog te zijn om voor extra aanbod te zorgen (rechtergrafiek). Echter, in dit geval vindt meer verdringing van projecten plaats die ook zonder subsidie hadden plaatsgevonden. De hogere prijsgevoeligheid zorgt er hier juist voor dat de extra woningen die door de subsidies gebouwd worden andere woningen uit de markt dringen.

Figuur A.2 Aanbodelasticiteit en verdringing



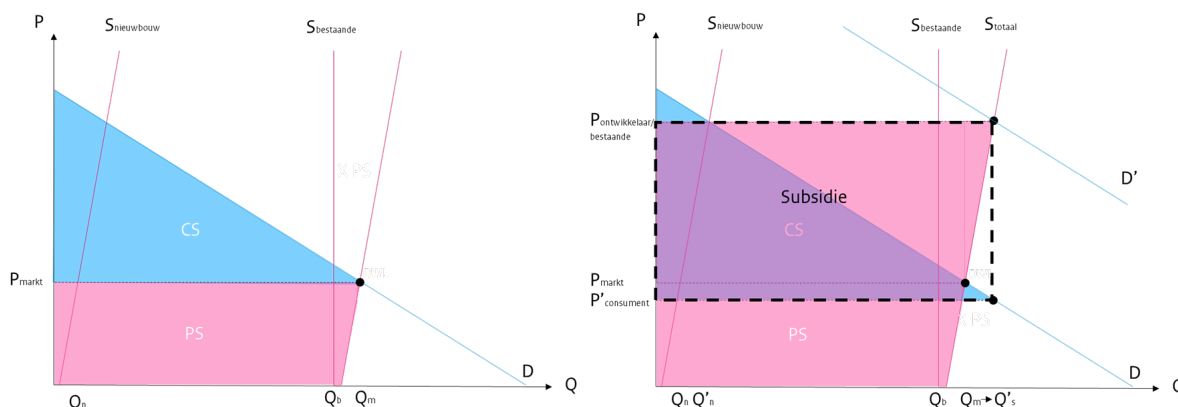
Effect van subsidies in een voorraadmarkt

Woningmarktsubsidies met een breed bereik worden vanwege hoge kosten en potentieel prijsopdrijvende effecten kritisch bekeken. De prijselasticiteit van het woningaanbod is in Nederland over het algemeen klein. Dit betekent dat er weinig extra woningen gebouwd worden als gevolg van hogere woningprijzen. De aanbodscade voor nieuwe woningen is in figuur A.3 dan ook betrekkelijk stijl getekend. Voor het grotere aantal bestaande woningen is deze volledig verticaal, doordat de totale voorraad bestaande woningen (koop en huur) nagenoeg niet reageert op prijzen.¹⁷ Het aanbod van nieuwbouw (Q_n) is bovendien klein in vergelijking tot het aanbod van bestaande woningen (Q_b). Bij lage prijselasticiteit van het woningaanbod zorgen brede woningmarktsubsidies (zoals de hypotheekrenteaftrek) vooral voor hogere prijzen voor aanbieders, terwijl het aanbod maar beperkt stijgt (van Q_m naar Q_s). Door de prijsstijging profiteren met name huidige woningeigenaren. Dit blijkt in figuur A.3, waarin ‘aanbieders’ van alle woningen, bestaand of nieuw, een aanzienlijk deel van subsidie naar zich toetrekken (toename van het roze oppervlak).

¹⁷ In theorie zouden bestaande woningen aan de voorraad onttrokken (gesloopt) kunnen worden wanneer de gebruikswaarde door een prijsdaling niet langer de instandhoudingskosten overtreft. Hier is in de praktijk echter geen sprake van. Het optoppen en splitsen van bestaande woningen is in theorie mogelijk, maar wordt in de praktijk door bestaande bewoners en lokale overheden belemmerd (EIB, 2024). De grafiek veronderstelt ter illustratie een competitieve markt, maar deze aanname beïnvloedt niet de kwalitatieve resultaten.

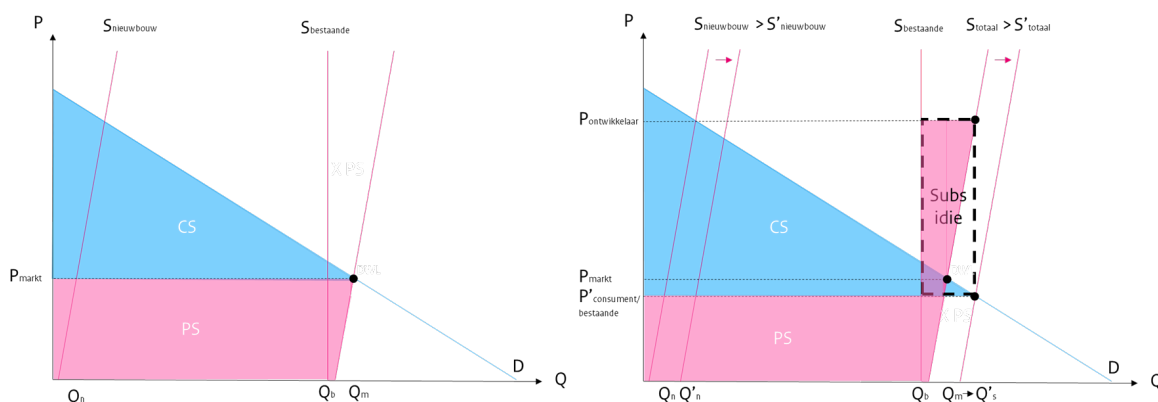
Woningzoekers profiteren van het licht gestegen aanbod (toename lichtblauwe oppervlak) en zijn na verrekening van de subsidie iets minder kwijt voor een woning. De kosten voor de overheid (de zwarte rechthoek in de rechterfiguur) zijn echter omvangrijk door het bredere bereik.

Figuur A.3 Effect van een algemene vraagsubsidie



Een subsidie voor nieuwbouw bereikt hetzelfde effect op de bouwproductie tegen lagere kosten voor de overheid, en zorgt voor herverdeling van bestaande woningbezitters naar woningzoekers. Door de gerichte subsidie ervaren ontwikkelaars nog steeds de hogere prijs en een prikkel om meer te bouwen. Maar voor de overheid is dit goedkoper (de zwarte rechthoek in figuur A.4 is aanmerkelijk kleiner dan in figuur A.3): ze prikkelen nu alleen de aanbieders die ook daadwerkelijk op prijzen reageren. De mate waarin de subsidie voor extra woningen zorgt is echter nog steeds geheel afhankelijk van de prijselasticiteit van het nieuwbouwaanbod. Doordat consumentenprijzen (huur en koop) van nieuwe en bestaande woningen dalen ten gevolge van het extra aanbod, gaan bestaande woningbezitters er in dit geval juist op achteruit: er is sprake van herverdeling van bestaande woningbezitters naar woningzoekers. In dit voorbeeld is gekozen voor een brede vraagsubsidie en een op nieuwbouw gerichte aanbodssubsidie, maar hetzelfde geldt voor een vraagsubsidie die alleen de vraag naar nieuwbouw steunt, zoals een kooppremie. We benadrukken dat de subsidie ook in dit geval meer kost dan deze voor ontwikkelaars en consumenten oplevert.

Figuur A.4 Effect van een subsidie voor nieuwbouw



Effect van subsidies bij externe effecten

Als er externe effecten zijn, levert de markt zonder subsidie in de regel niet de maatschappelijk wenselijke uitkomst. Dit komt doordat de consument externe baten niet meeweegt in zijn betalingsbereidheid, waardoor de prijs en dus ook de geproduceerde kwantiteit lager liggen dan maatschappelijk optimaal zou zijn. Denk bijvoorbeeld aan agglomeratievoordelen, waarbij zittende bewoners baat hebben bij meer woningbouw doordat daarmee onder andere het draagvlak voor publieke voorzieningen wordt vergroot. Er kleven echter evenzeer nadelen aan verdichting, zoals congestie. Als de netto externe effecten van een hogere dichtheid positief zijn, heeft dit als gevolg dat de betalingsbereidheid van woningzoekers voor een nieuwe woning lager is dan de maatschappelijke waarde. Er wordt dan dus te weinig gebouwd. In figuur A.5 is dit te zien doordat de curve van de private baten (MPB) lager ligt dan de curve met de maatschappelijke baten (MMB). De betaalbereidheid is dus te laag om voor het maatschappelijk wenselijke aantal woningen te zorgen (Q_s).

In dit geval kan een gerichte subsidie helpen om de prijzen beter te laten reflecteren wat de maatschappelijke baten van woningbouw zijn en zo de bouw te bevorderen. Een subsidie die het gat tussen private en maatschappelijke baten overbrugt, en dus de vraagcurve zo ver verschuift dat private en maatschappelijke baten gelijk zijn, kan ervoor zorgen dat de netto positieve externe effecten van woningen in stedelijk gebied ook in de prijs weerspiegeld zijn. Zoals in figuur A.5 te zien is, kan zo het gewenste aantal woningen bereikt worden. De subsidie is in dit geval ook doelmatig: de kosten van de subsidie zijn even groot als de toename in baten die consumenten en producenten ervaren. Voor negatieve externe effecten (zoals congestie) geldt het tegengestelde: een belasting of een aanbodbeperking is nodig om met de maatschappelijke kosten rekening te houden. Negatieve externe effecten van woningbouw worden in Nederland vooral door ruimtelijk orderingsbeleid gereguleerd.

Figuur A.5 Externe effecten

