



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

De cycliciteit van de woningmarkt

Mei 2020

Inhoud

Inleiding	3
Samenvatting	4
Hoofdstuk 1 De cycliciteit van de woningmarkt	7
Hoofdstuk 2 Oorzaken en gevolgen van een cyclische woningmarkt	12
2.1. Oorzaken van prijscycliciteit	
2.2. Oorzaken van bouwycliciteit	
2.3. Gevolgen van prijscycliciteit	
2.4. Gevolgen van bouwycliciteit	
Hoofdstuk 3 Vormgeving van overheidsbeleid	20
Hoofdstuk 4 Mogelijke beleidsmaatregelen voor een stabielere woningmarkt	23
Hoofdstuk 5 Conclusie en vervolg	29
Literatuurlijst	31
Bijlage. Beleidsopties in kaart.	33
B.1. Mogelijke structurele maatregelen met grote effectiviteit	
B.2. Mogelijke structurele maatregelen met beperkte effectiviteit	
B.3. Mogelijke incidentele maatregelen met grote effectiviteit	
B.4. Mogelijke incidentele maatregelen met beperkte effectiviteit	

Inleiding

Een interdepartementale werkgroep heeft samen met de Nederlandsche Bank een analyse uitgevoerd naar de cycliciteit van de woningmarkt.¹ Deze analyse geeft duiding aan de cycliciteit van de woningmarkt, beschrijft welke rol de overheid kan nemen in het beperken van de cycliciteit van de woningmarkt en welke aandachtspunten daarbij moeten worden meegenomen. Tot slot wordt een overzicht geschetst van beleidsopties die de cycliciteit kunnen beperken. Voor het inventariseren van effectieve beleidsopties heeft de werkgroep twee denksessies met stakeholders – onder leiding van de Argumentenfabriek – georganiseerd.²

¹ Bestaande uit de ministeries van BZK, Financiën, EZK en SZW

² Aedes, Bouwend Nederland, IPO, NEPROM, NVB-bouw, NVM, VEH, VNG en Woonbond

Samenvatting

Op de woningmarkt is sprake van prijscycliciteit en

bouwycliciteit. De prijscycliciteit verwijst naar de fluctuaties in de huizenprijzen terwijl de bouwycliciteit de schommelingen in de bouwproductie van nieuwbouwwoningen betreft. Zowel de huizenprijzen als de woningbouwproductie hebben de afgelopen jaren sterke fluctuaties laten zien. In de periode 1997 – 2018 vertoonde de reële huizenprijsontwikkeling uitschieters van +15% tot bijna -10% in een enkel jaar. De woningbouwproductie halveerde in slechts vijf jaar en bereikte daarmee in 2014 het laagste niveau sinds de Tweede Wereldoorlog. De prijs- en bouwycliciteit beïnvloeden elkaar. Zo zouden de huizenprijzen verder gedaald zijn als de woningbouw in de afgelopen crisis niet teruggewallen was. Anderzijds betekent een stabiele bouwproductie dat nieuwbouw de huizenprijschommelingen niet of in beperkte mate kan dempen. Het is daarom van belang dat overheidsbeleid zowel de prijs- als bouwycliciteit beperkt.

De prijs- en bouwycliciteit op de woningmarkt kennen

verschillende oorzaken. Sterke huizenprijsfluctuaties kunnen verklaard worden door gedragsfactoren en financiële factoren. Het ontstaan van cycli op de woningmarkt wordt voor een deel aan 'irrationele' factoren gewijd, zoals adaptieve verwachtingen en verliesaversie. Dergelijke factoren komen voornamelijk op korte termijn tot uiting en kunnen daardoor een substantiële bijdrage aan de prijscycliciteit leveren. Daarnaast spelen ook de reële loonontwikkeling, de hypotheekrente, de toegang tot hypothecaire financiering en de fiscale stimulering van het eigenwoningbezit een rol in de ontwikkeling van de huizenprijzen. Ten aanzien van de bouwycliciteit gaat het met name om het voorraadkarakter van de woningmarkt, de geografische beschikbaarheid van grond en het ruimtelijkeordeningsbeleid. Voor sommige factoren geldt dat deze met overheidsbeleid niet of lastig te beïnvloeden zijn en dat directe sturing onwenselijk kan zijn.

De prijs- en bouwycliciteit beïnvloeden het functioneren van de woningmarkt en hebben effect op de economie.

Veranderingen in het huishoudvermogen, zoals door huizenprijsontwikkelingen, beïnvloeden de huishoudconsumptie en hebben op die manier effect op de economische ontwikkeling. Met name huishoudens die 'onder water' stonden hebben in de afgelopen crisis hun consumptie sterk aangepast. Ook kunnen sterke huizenprijsfluctuaties tot kansengelijkheid op de woningmarkt leiden en de toegankelijkheid en betaalbaarheid verder onder druk zetten. Restschuld kunnen daarnaast de verhuis- en arbeidsmobiliteit beperken. Een sterke terugval van de woningbouwproductie leidt op korte termijn tot een grote uitloop aan bouw personeel. Op de langere termijn blijven de gevolgen hiervan voelbaar doordat het in een aantrekkende economie lastig is om weer voldoende personeel aan te trekken en de woningbouwproductie te vergroten. Tot slot beïnvloeden veranderingen in woninginvesteringen ook de economische ontwikkeling. Een cyclische woningmarkt heeft dus zowel negatieve effecten op de woningmarkt als op de economie.

De overheid kan de stabiliteit van de woningmarkt vergroten, maar dient daar op prudente wijze invulling aan te geven.

De overheid beïnvloedt de marktmechanismen wanneer zij op de woningmarkt intervenueert. Schommelingen in huizenprijzen kunnen juist ook een functioneel onderdeel van de woningmarkt zijn. Daarnaast kan

stabiliserend woningmarktbeleid ook negatieve effecten op andere doelstellingen op de woningmarkt hebben, zoals de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de woningmarkt. Verder is de invloed die de overheid op de stabiliteit van de woningmarkt kan hebben naar verwachting beperkt. In acht neming van bovenstaande overwegingen, begint een overheidsrol bij het meenemen van de effecten op de cycliciteit van de woningmarkt in de beleidsafweging. Ook dient beleid niet procyclisch te zijn, zowel wat betreft de aard als het moment van implementatie van een maatregel. Daarnaast hoort overheidsbeleid zowel op de prijs- als bouwcyclus gericht te zijn. Aangezien beleidsmaatregelen primair één type cycliciteit weten te beperken, lijkt een pakket aan maatregelen wenselijk. Ten aanzien van de prijscyclus kan bestaand vraag-stimulerend beleid verder herzien worden. Voor de bouwcyclus geldt dat aanvullend beleid gericht op het op de langere termijn vergroten van de stabiliteit van de woningbouw wenselijk lijkt te zijn. Onderstaand kader vat de beleidsuitgangspunten samen voor het vormgeven van stabiliserend woningmarktbeleid.

Beleidsuitgangspunten

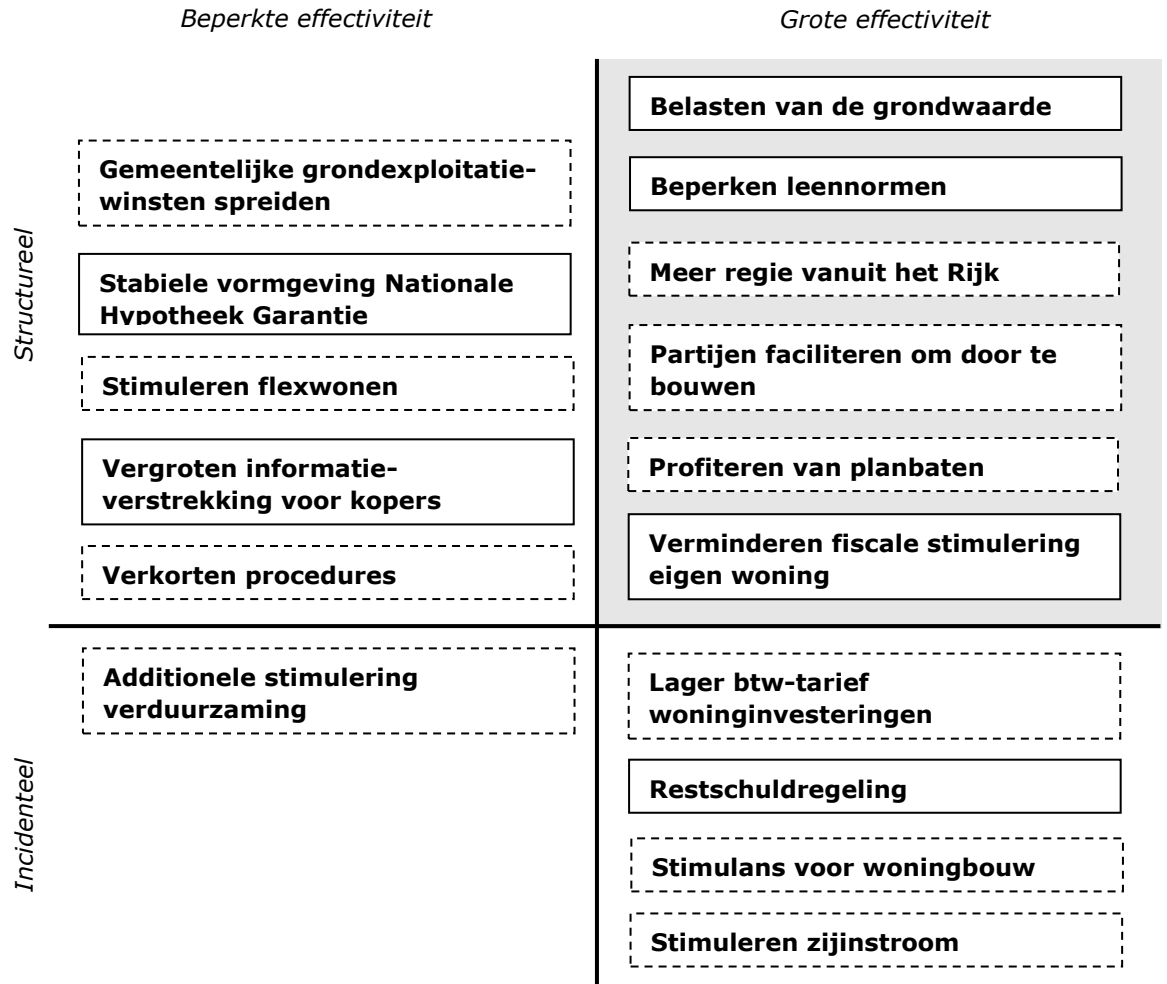
- Een pakket aan beleidsmaatregelen hoort zowel de prijs- als bouwcyclus te beperken en dient daarin een evenwicht te vormen.
- Bij het vormgeven van woningmarktbeleid is het wenselijk rekening te houden met de effecten op de cycliciteit van de woningmarkt (en vice versa). Beleid dient in beginsel niet procyclisch uit te pakken.
- De overheid kan bijdragen aan een stabielere woningmarkt door bestaand beleid aan de vraagzijde aan te passen en aan de aanbodzijde een grotere rol te nemen in het stabiliseren van de woningbouwproductie op basis van de lange termijn woningbehoefte.

De beleidsuitgangspunten zijn vertaald naar mogelijke beleidsmaatregelen die de cycliciteit van de woningmarkt beperken. Daarbij is gekeken naar maatregelen die in het verleden effectief zijn geweest en is nagedacht over nieuwe beleidsmaatregelen die de stabiliteit van de woningmarkt kunnen vergroten. Ook is gebruik gemaakt van de kennis die bij diverse stakeholders aanwezig is.³ Dit heeft geleid tot onderstaand palet aan mogelijke beleidsopties. De effectiviteit van de beleidsopties kan per maatregel sterk verschillen. De voorkeur gaat uit naar structurele maatregelen die de woningmarkt zowel in economisch goede als slechte tijden weten te stabiliseren. De effectiviteit van incidentele maatregelen hangt namelijk sterk af van het moment van implementatie. Om de prijscyclus te verminderen kunnen met name structurele maatregelen met een grote effectiviteit genomen worden, zoals het verder verminderen van de fiscale stimulering van de eigen woning en het verder beperken van de leennormen. Ten aanzien van de bouwcyclus gaat het in eerste instantie om het geven beleidszekerheid richting de markt. Daarnaast kunnen andere maatregelen de stabiliteit van de bouwproductie verder vergroten, zoals het faciliteren van partijen om door te bouwen en meer regie vanuit het Rijk. Maatregelen die de bouwcyclus beogen te verminderen, dienen nog verder onderzocht te worden. Naast structurele maatregelen kan de overheid in een crisis incidentele maatregelen die in het verleden effectief zijn geweest. Dergelijke maatregelen vormen een goede aanvulling op bestaand

³ Aedes, Bouwend Nederland, IPO, NEPROM, NVB-bouw, NVM, VEH, VNG en Woonbond

structureel beleid. Daarbij is wel van belang om het moment van implementatie juist te hebben.

Mogelijke beleidsmaatregelen voor een stabielere woningmarkt



Noot: de figuur toont welke beleidsopties de prijs- of bouwcyclus verminderen, waarbij maatregelen in kaders met een doorgetrokken (gestreepte) lijn de prijs- of bouwcyclus verminderen. De geselecteerde beleidsopties zijn geordend op basis van effectiviteit (in welke mate ze de cycliciteit verminderen) en of ze de cycliciteit op structurele (in laag- en hoogconjunctuur) of op incidentele wijze (aan één zijde van de cyclus) beperken. In de bijlage is voor iedere beleids optie een toelichting te vinden.

1. De cycliciteit van de woningmarkt

Op de woningmarkt kan een onderscheid gemaakt worden tussen prijscycliciteit en bouwycliciteit. De prijscycliciteit correspondeert met een volatiele ontwikkeling van de huizenprijzen. Hierbij gaat het om de prijscycliciteit in het koopsegment van de woningmarkt. Daartoe behoren zowel koopwoningen die voor eigen gebruik als voor verhuur worden aangewend. Het huursegment kent over het algemeen een mindere mate van cycliciteit. Huurprijzen ontwikkelen zich – met name in het sociale huursegment – stabielere dan huizenprijzen. Het verminderen van de prijscycliciteit in het huursegment is daarom in mindere mate van belang. Dat geldt echter niet voor de bouwycliciteit. De bouwycliciteit uit zich in een volatiele ontwikkeling van de woningbouwproductie. Het betreft de woningbouwproductie van alle nieuwbouwwoningen, zowel in het huur- als koopsegment. Om tot een goede invulling van een mogelijke, stabiliserende rol van de overheid op de woningmarkt te komen, is het essentieel onderscheid te maken tussen prijs- en bouwycliciteit. Overheidsbeleid dient zowel de prijs- als bouwycliciteit te verminderen.

De ontwikkeling van de huizenprijzen en woningbouwproductie fluctueert sterk. Grafiek 1.a. toont de ontwikkeling van de reële huizenprijzen over de periode 1997 – 2018. De afgelopen jaren is de jaarlijkse reële huizenprijsontwikkeling erg volatiel geweest, met uitschieters van +15% tot bijna -10% in een jaar. De ontwikkeling van de jaarlijkse woningbouwproductie sinds de eeuwwisseling is in grafiek 1.b. weergegeven. Hieruit volgt dat de woningbouwproductie tijdens de afgelopen crisis in slechts vijf jaar tijd halveerde. De sterke fluctuaties in de huizenprijzen en woningbouwproductie zijn niet enkel een fenomeen van de afgelopen 20 jaar, maar zijn kenmerkend voor de Nederlandse woningmarkt, zoals grafiek 2 laat zien.

De Nederlandse woningmarkt wordt gekenmerkt door grote regionale verschillen. Hierdoor kan men beter spreken over verschillende regionale woningmarkten in plaats van één nationale woningmarkt (PBL, 2013). Regionaal kan er sprake zijn van verschillen in demografische samenstelling, (kwalitatieve) woonvoorkeuren en verschillen in bouwkosten en grondprijzen. Met name de stedelijke regio's kennen een grotere mate van cycliciteit. In de vormgeving van overheidsbeleid is het van belang hier rekening mee te houden.

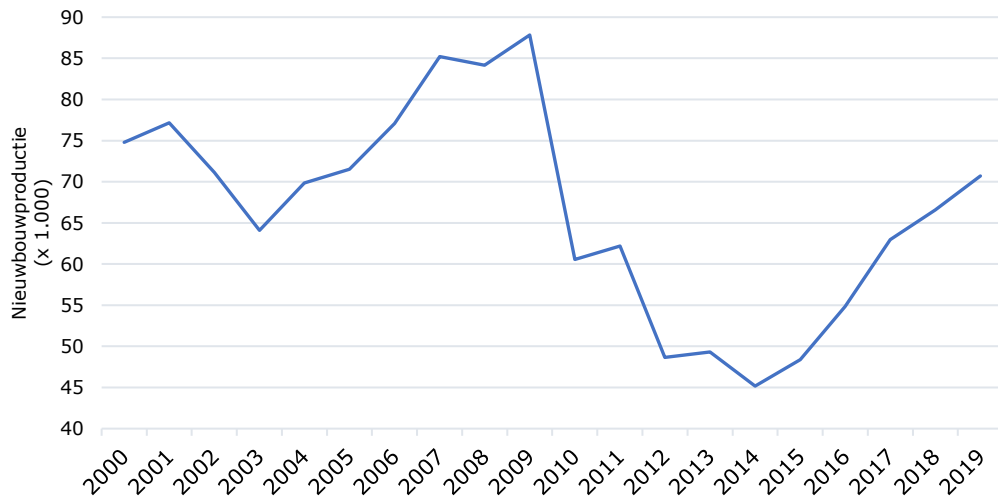
Grafiek 1. Prijs- en bouwcycliteit in de afgelopen twee decennia.

A. Reële huizenprijsontwikkeling (1997 – 2019)

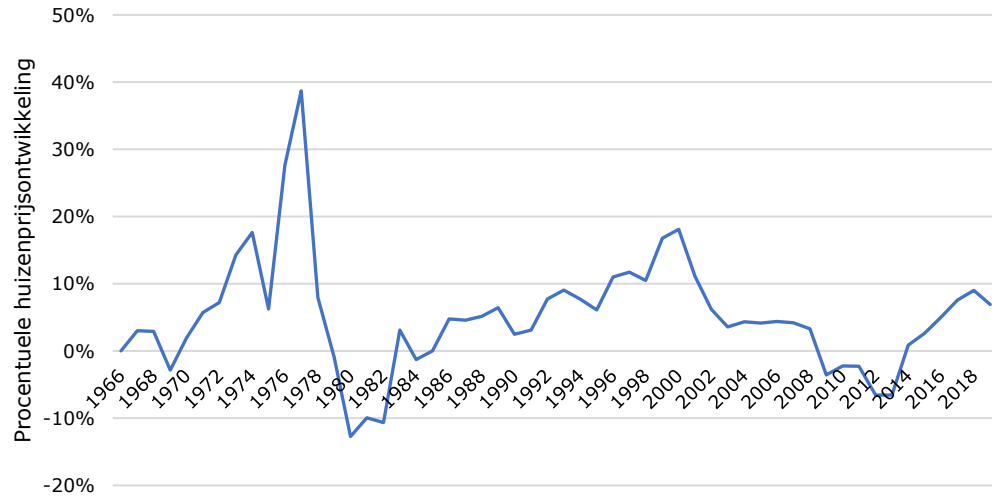


Noot: de reële huizenprijsontwikkeling komt overeen met de nominale huizenprijsontwikkeling gedeleerd met de consumenten prijsindex (CPI).
Bron: CBS, eigen bewerking

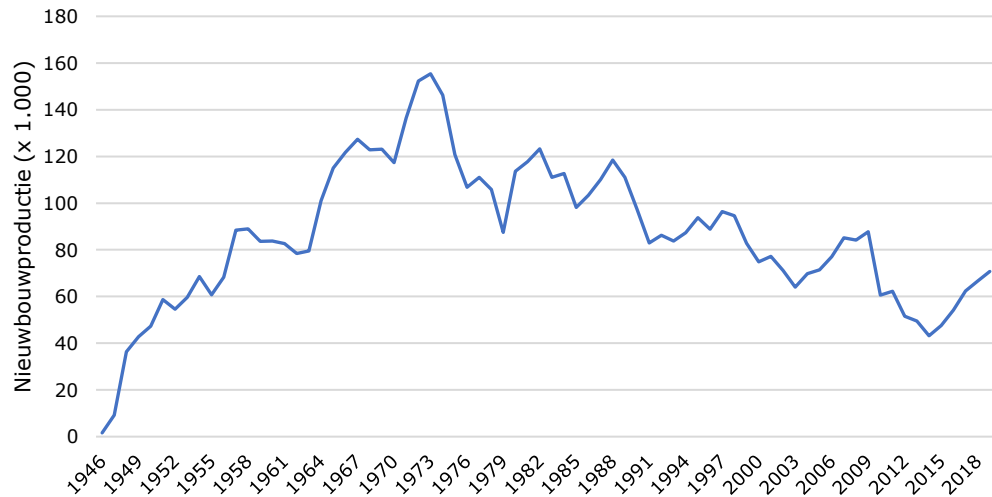
B. Nieuwbouwproductie (2000 – 2019)



Bron: CBS, eigen bewerking

Grafiek 2. Prijs- en bouwcycliteit na de Tweede Wereldoorlog.**A. Nominale huizenprijsontwikkeling (1966 – 2019)**

Bron: Staat van de Woningmarkt (2018), eigen bewerking.

B. Nieuwbouwproductie (1946 – 2019)

Bron: Staat van de Woningmarkt (2018), eigen bewerking.

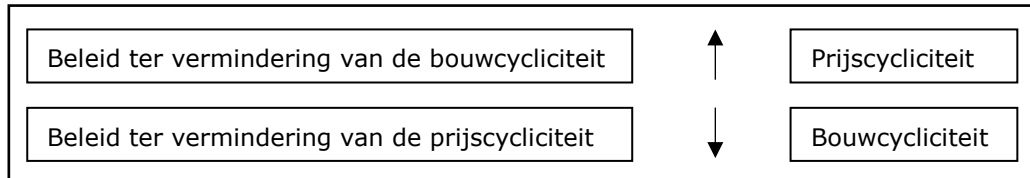
De elasticiteit van de woningbouwproductie is over het algemeen laag.

De Nederlandse aanbodelasticiteit – de mate waarin de woningbouwproductie reageert op huizenprijsveranderingen – is in internationaal perspectief zeer laag. Caldera en Johansson (2013) tonen dat Nederland van begin jaren 80 tot halverwege het eerste decennium van deze eeuw een kleine positieve aanbodelasticiteit van 0,2 had. Uit onderzoek van het CPB (2017) volgt dat de aanbodelasticiteit van woningen in Nederland afhankelijk is van de bestudeerde periode. In de opgaande fase van de economie en de woningmarkt van 1995 tot en met 2007 was de aanbodelasticiteit nihil. In de periode 2008 tot en met 2016 is er juist sprake van een relatief hoge aanbodelasticiteit doordat zowel de huizenprijzen als de nieuwbouwproductie sterk daalden. Kortom, over het algemeen is de Nederlandse aanbodelasticiteit laag, maar dit hangt ook af van de bestudeerde periode. Indien de aanbodelasticiteit laag is, reageert de woningbouwproductie in beperkte mate op huizenprijsontwikkelingen. De woningbouwproductie ontwikkelt zich in dat geval stabiel en de

bouwcycliciteit is op dat moment laag. Vanuit het oogpunt van een stabiele woningbouw is dat gunstig.

Een stabiele woningbouwproductie versterkt de prijscycliciteit, maar door het kleine aandeel van nieuwbouw in de totale voorraad zal dit effect beperkt zijn. Een stabiele woningbouwproductie impliceert dat nieuwbouw de huizenprijsschommelingen niet of in beperkte mate kan dempen. Als de woningbouwproductie in de afgelopen crisis niet was teruggevallen, zouden de huizenprijzen verder gedaald zijn. De terugval in de woningbouwproductie in de afgelopen crisis heeft dus bijgedragen aan een lagere prijscycliciteit. Een stabiele woningbouwproductie zal de huizenprijsschommelingen juist versterken. Dit effect van een stabiele woningbouwproductie op de prijscycliciteit zal naar verwachting beperkt zijn. Naast nieuwbouw is ook het te koop staande aanbod aan bestaande woningen bepalend voor de huizenprijzen. Nieuwbouw bedraagt doorgaans 1% van de totale woningvoorraad. De impact op de huizenprijsontwikkeling zal daarom naar verwachting beperkt zijn. Bij het vormgeven van stabiliserend overheidsbeleid dient deze wisselwerking in acht te worden genomen. Andersom geldt deze relatie echter niet; een lagere prijscycliciteit zal juist tot een lagere bouwcycliciteit leiden. De woningbouwproductie zal de huizenprijsontwikkeling volgen en daardoor minder fluctueren.

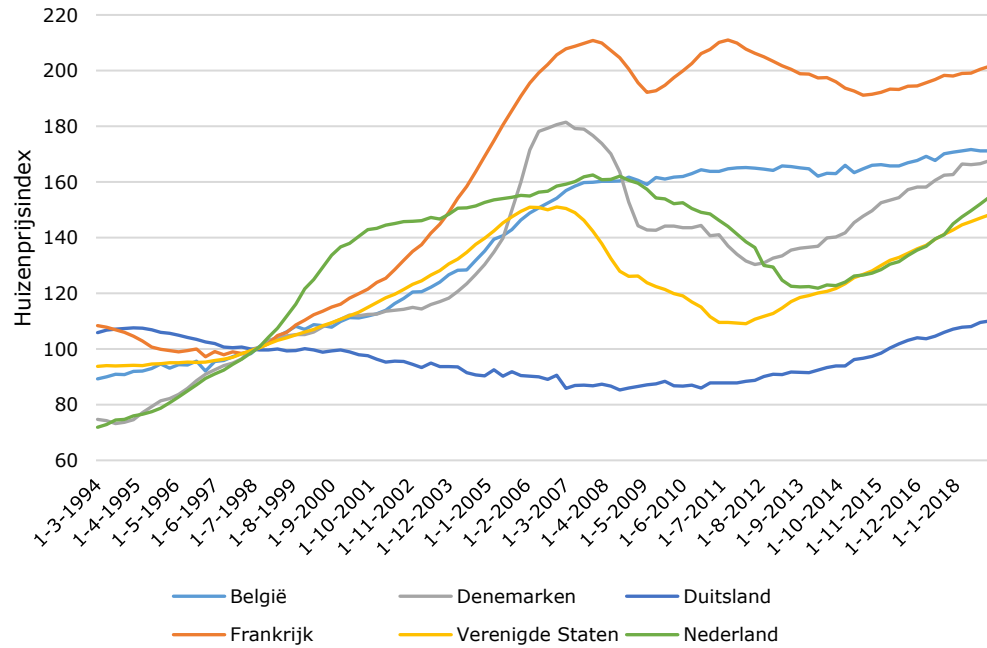
Relatie tussen prijs- en bouwcycliciteit



Een internationale vergelijking toont dat de Nederlandse woningmarkt geen uitzondering vormt. Grafiek 3 geeft de ontwikkeling van de huizenprijzen en bouwvergunningen voor een zestal landen weer. De prijs- en bouwcycliciteit is niet alleen in Nederland groot. In Denemarken en de Verenigde Staten vallen eveneens grote fluctuaties in de huizenprijzen en het aantal bouwvergunningen te observeren. Wel bestaan er grote verschillen tussen landen. Zo zijn de huizenprijzen in Duitsland en België over de bestudeerde periode relatief stabiel gebleven. De Duitse woningmarkt kenmerkt zich door een grote huursector. De huursector is over het algemeen minder cyclisch en kan als ventiel functioneren voor een cyclisch koopsegment. Daarnaast geldt voor beide landen dat de ontwikkeling van het aantal bouwvergunningen volatieler is dan de ontwikkeling van de huizenprijzen. Dit kan een signaal zijn van de wisselwerking tussen de prijs- en bouwcycliciteit. Doordat de bouwcycliciteit relatief groot is, kunnen de huizenprijzen stabiel zijn. Geconcludeerd kan worden dat de cycliciteit van de Nederlandse woningmarkt in internationaal perspectief niet uitzonderlijk is en dat de wisselwerking tussen de prijs- en bouwcycliciteit echter niet eenduidig te observeren valt.

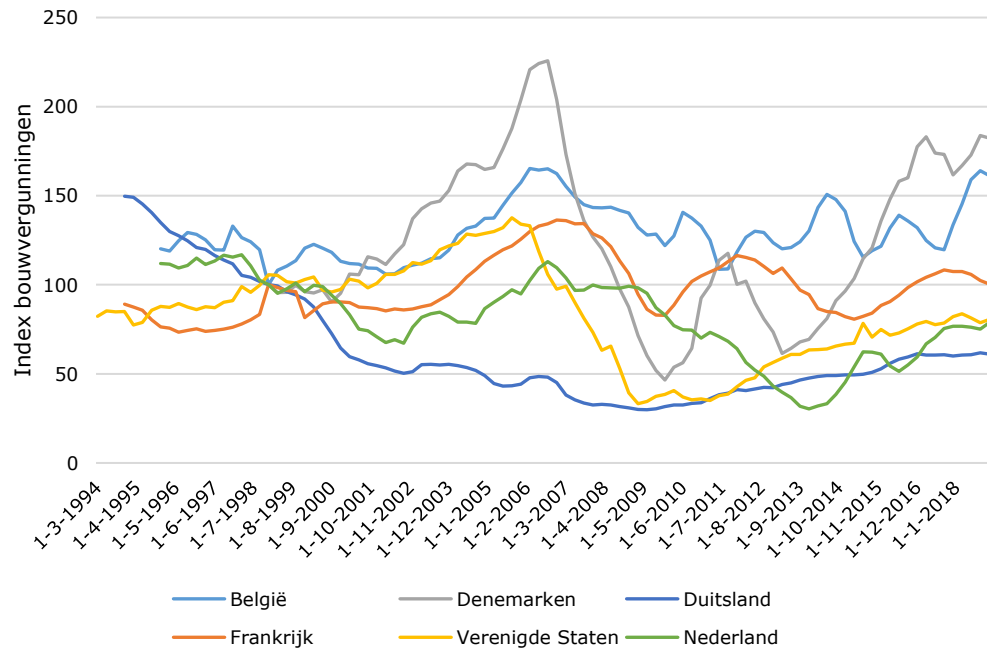
Grafiek 3. Prijs- en bouwcycliteit in internationaal perspectief.

A. Huizenprijnsindex (1998 = 100)



Bron: OECD, eigen bewerking.

B. Index bouwvergunningen (1998 = 100)



Bron: Eurostat en US Census Bureau, eigen bewerking.

2. Oorzaken en gevolgen van een cyclische woningmarkt

Inzicht in de belangrijkste oorzaken en gevolgen van een cyclische woningmarkt draagt bij aan het bepalen van een handelingsperspectief voor stabiliserend overheidsbeleid. Door meer kennis te hebben van de belangrijkste drijfveren van een cyclische ontwikkeling van de woningmarkt, kan toekomstig stabiliserend beleid op een effectieve manier worden vormgegeven. Er kan een onderscheid gemaakt worden naar oorzaken die primair de prijscycliciteit of bouwycliciteit beïnvloeden. De gevolgen van een cyclische woningmarkt tonen de noodzaak van stabiliserend overheidsbeleid op de woningmarkt.

2.1. Oorzaken van prijscycliciteit⁴

2.1.1. Gedragsfactoren

Trends in huizenprijzen zijn niet goed te verklaren met modellen die van rationele verwachtingen uitgaan, vooral in periodes met een grote mate van volatiliteit (Clayton, 1996). Het ontstaan van cycli op de woningmarkt wordt in de wetenschappelijke literatuur voor een deel aan 'irrationele' factoren gewijd. Deze gedragsfactoren uiteten zich voornamelijk op korte termijn en kunnen daarbij sterk bijdragen aan een cyclische ontwikkeling van de woningmarkt.

Huishoudens laten zich op de woningmarkt sterk leiden door adaptieve verwachtingen. De huidige trend in de huizenprijzen vormt een goede voorspelling van de huizenprijsontwikkeling in een volgend kwartaal of jaar (Case & Shiller, 1991). Daarnaast blijkt ook dat huishoudens in steden met een sterk opgaande huizenmarkt veel hogere huizenprijsverwachtingen hebben dan andere huishoudens (Case & Shiller, 1988). In een efficiënte markt leiden stijgende prijzen tot een afname van de vraag. Door adaptieve verwachtingen van huishoudens neemt de vraag naar woningen, tot op zekere hoogte, juist toe als huizenprijzen stijgen. Huishoudens kunnen woningen ook als een gunstig investeringsgoed gaan zien, met als gevolg dat de vraag naar woningen in een stijgende markt opnieuw toeneemt (Case, Shiller & Thompson, 2012). Dergelijke verwachtingen dragen in sterke mate bij aan de prijscycliciteit op de woningmarkt. Box 1 gaat nader in op de rol van adaptieve verwachtingen in het koop- en verkoopgedrag van huishoudens.

Verliesaversie zorgt ervoor dat de doorstroming in laagconjunctuur terugloopt. Huishoudens die hun huis mogelijk met verlies zullen verkopen, zullen in mindere mate bereid zijn met de prijs te zakken dan eigenaren die hun huis met winst verkopen (Van Dijk, 2013). De 'prospect theory' van Kahneman en Tversky (1979) stelt dat het beeld van individuen ten aanzien van winst of verlies afhangt van een

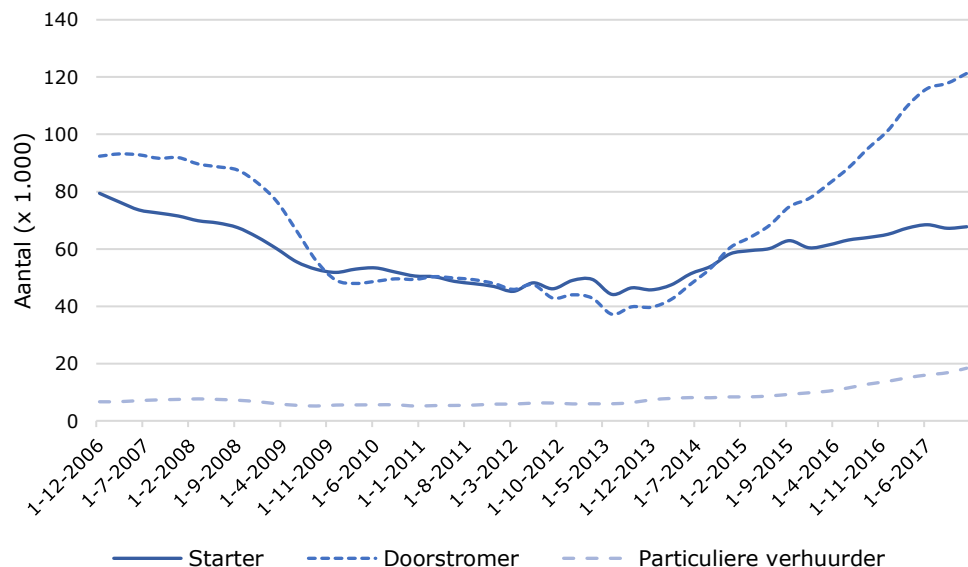
⁴ Factoren kunnen zowel de kwantitatieve als kwalitatieve vraag naar woningen beïnvloeden. Een vergroting van de kwantitatieve vraag komt bijvoorbeeld voort uit het realiseren van een woonwens door jongeren of het door een (particuliere) belegger aanschaffen van een woning ter verhuur. Grotere financiële mogelijkheden kunnen bijvoorbeeld ook leiden tot een kwalitatieve toename in de vraag: de woonkwaliteit verbetert of de omvang van de woonruimte neemt toe. Met name kwantitatieve vraagveranderingen veroorzaken cyclische effecten op de woningmarkt. Er kan echter niet altijd een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen het effect van een factor op de kwantitatieve en kwalitatieve vraag.

referentiekader. Als mogelijke referentiepunten worden vaak de oorspronkelijke aankoopprijs en de hypotheekschuld genoemd. Cruisjen, Jansen en Van Rooij (2018) vinden voor Nederlandse huishoudens een positieve correlatie tussen de loan-to-value ratio (LTV) en de mate waarin huishoudens hun woning overwaarderen. Ook overschatten huishoudens de waarde van hun woning als deze onder de actuele waarde komt. Uit onderzoek blijkt tevens dat verliesaversie met een hogere vraag- en transactieprijs gepaard gaat (zie bijvoorbeeld Genesove en Mayer, 2001 en Anenberg, 2011). Tegelijkertijd neemt ook de verkooptijd van een woning toe (zie bijvoorbeeld Anenberg, 2011). In een neergaande markt loopt het aantal transacties sterk terug en stijgt de voorraad met te koop staande woningen (Van Dijk, 2013). De doorstroming op de woningmarkt wordt dus sterk beïnvloed door het potentiële waardeverlies op de woning.

Box 1. Adaptieve verwachtingen en het (ver)koopgedrag van groepen.

Als gevolg van adaptieve verwachtingen zullen huishoudens hun koop- en verkoopgedrag aanpassen. Een huizenbezitter zal eerst een woning kopen voordat hij zijn woning verkoopt als er meer kopers dan verkopers in de markt zijn en vice versa (Moen, Nenov en Sniekers, 2015). Huizenbezitters zullen hun woning eerst willen verkopen in een neergaande conjunctuur, terwijl ze in een opgaande conjunctuur eerst tot koop over zullen gaan. Op de Nederlandse woningmarkt is dergelijk gedrag goed te observeren voor doorstromers. Doorstromers laten in principe een woning achter en veroorzaken daardoor per saldo niet een grotere vraag naar woningen. Wel vergroten doorstromers de prijscycliciteit. Dit komt doordat zij eerst verkopen in een neergaande markt en eerst kopen in opgaande markt. Grafiek 4 toont de ontwikkeling van het aantal starters en het aantal doorstromers in de periode 2006 – 2017. Hieruit blijkt dat doorstromers zich meer cyclisch gedragen dan starters.

Grafiek 4. Ontwikkeling aantal koopstarters en doorstromers.



Bron: Kadaster

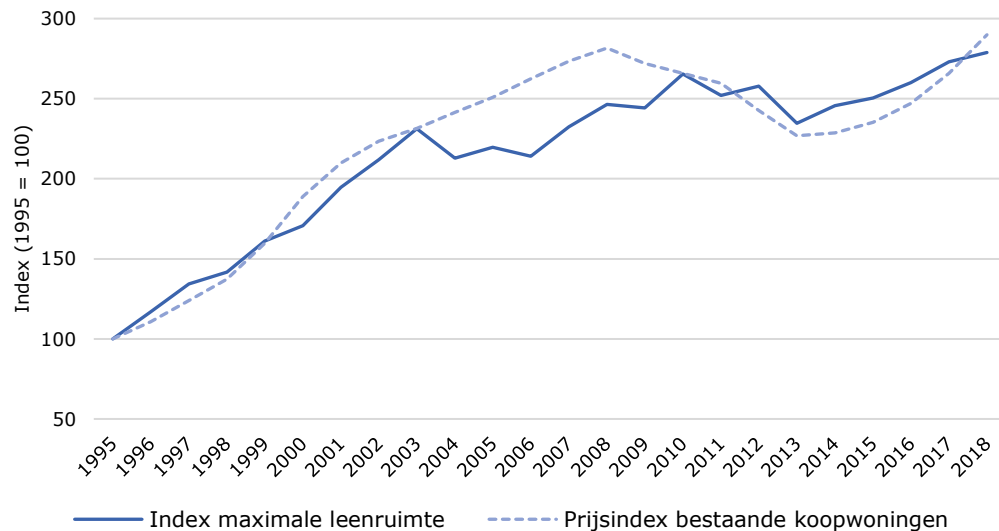
2.1.2. Financiële factoren

Een stijging van het reële looninkomen leidt tot een toename van de reële woonuitgaven. Voor de periode 1992 – 2000 kan de reële huizenprijsontwikkeling voor meer dan de helft toegeschreven worden aan

de inkomensstijging over de betreffende periode (Verbruggen et al., 2005). Het reële looninkomen heeft daarmee een substantieel effect op de huizenprijsontwikkeling. Golfbewegingen op de woningmarkt zijn immers sterk gecorreleerd met economische conjunctuurgolven.

Een lagere rente vergroot de vraag naar woningen. De rente oefent via een drietal wijzen invloed uit op de vraag naar woningen (CPB, 2018). Een daling van de rente zorgt voor lagere financieringskosten van een woning, hetgeen tot een toename van de vraag naar woningen leidt. Daarnaast leidt een lagere rente ook tot een hogere beleggingswaarde; een lagere rente maakt het kopen van een woning voor de verhuur immers aantrekkelijker. Ook kan een daling van de rente het maximaal te krijgen hypotheekbedrag van huishoudens vergroten. In de periode 1992 – 2000 namen de huizenprijzen in reële termen gemiddeld met ruim 8% toe. De daling van de reële rente heeft hier per jaar met ongeveer 2,4%-punt aan bijgedragen (Verbruggen et al., 2005). In theorie heeft de rente een stabiliserende werking op de woningmarkt: een hoogconjunctuur (laagconjunctuur) correspondeert historisch gezien met een hoge (lage) rente. Structurele factoren, zoals vergrijzing, drukken de rente en zorgen er echter voor dat de mate waarin de rente een anticyclische rol kan spelen beperkt is.

De huizenprijsontwikkelingen volgen de toegang tot hypothecaire financiering. In Nederland wordt de toegang tot hypothecaire financiering beperkt door wettelijke leennormen. De maximale loan-to-value ratio (LTV) maximeert de hypothecaire financieringsruimte ten opzichte van de waarde van de woning. Daarnaast stelt Nibud jaarlijks financieringslastpercentages vast die de maximale woonconsumptie specificeren afhankelijk van het huishoudinkomen en de hypothecaire rente. Daarentegen kan met een LTV-limiet bij stijgende huizenprijzen de absolute omvang van de hypotheeklening vergroot worden zonder dat de relatieve omvang beïnvloed wordt. De LTV zet dus maar op beperkte wijze een rem op de kredietverlening. De financieringsruimte heeft de afgelopen jaren tot stijgende huizenprijzen geleid, met een zelfversterkend effect tot gevolg (Tijdelijke Commissie Huizenprijzen, 2013). Grafiek 5 toont de ontwikkeling van de huizenprijzen en de maximale leenruimte. Ook leidt een stijging van het bruto huishoudinkomen of een lastenverlichting tot een toename van de hypothecaire financieringsruimte op basis van het inkomen. De toegestane financieringslasten nemen met het inkomen toe, waardoor een verandering van het inkomen tot grotere fluctuaties in de leencapaciteit leidt op basis van de LTI-norm. Desondanks heeft de wettelijke verankering van de leennormen reeds een belangrijke anticyclische werking op de woningmarkt. Ook heeft het kabinet de maximale LTV stapsgewijs verlaagd naar maximaal 100% per 2018.

Grafiek 5. Prijsindex koopwoningen versus maximale leenruimte.

Noot: de maximale leenruimte is berekend op basis van het gemiddelde inkomen en de gemiddelde hypotheekrente.

Bron: DNB en Nibudtabellen, eigen bewerking.

De fiscale stimulering van het eigenwoningbezit draagt bij aan een ruimere vraag naar koopwoningen en vergroot de cycliciteit.

De fiscale behandeling van de eigen woning zorgt ervoor dat de netto woonlasten dalen, waardoor het kopen van een woning aantrekkelijker wordt (CPB, 2018). De fiscale stimulering bevordert schuldoopbouw en draagt daardoor bij aan een meer cyclische woningmarkt. Een daling van de huizenprijzen kan sterk doorwerken in een daling van de huishoudconsumptie, vooral wanneer een groot deel van schulden gefinancierd is. Ook kan de kans op en de omvang van een restschuld groter zijn. Daarnaast beperkt de fiscale stimulering het anticyclische effect van de rente. In theorie beweegt de hypotheekrente mee met de ontwikkeling van de economie en vlakt daarmee de uitschieters op de woningmarkt af. Het kabinet heeft reeds stappen ondernomen om de fiscale stimulering van het eigenwoningbezit te beperken. Zo is in 2013 een fiscale aflossingseis ingevoerd en wordt de hypotheekrenteaftrek afgebouwd naar het basistarief van ongeveer 37%. Dit kabinet heeft deze afbouw versneld met 3%-punt per jaar, zodat het basistarief reeds in 2023 bereikt wordt.

2.2. Oorzaken van bouwcyclus

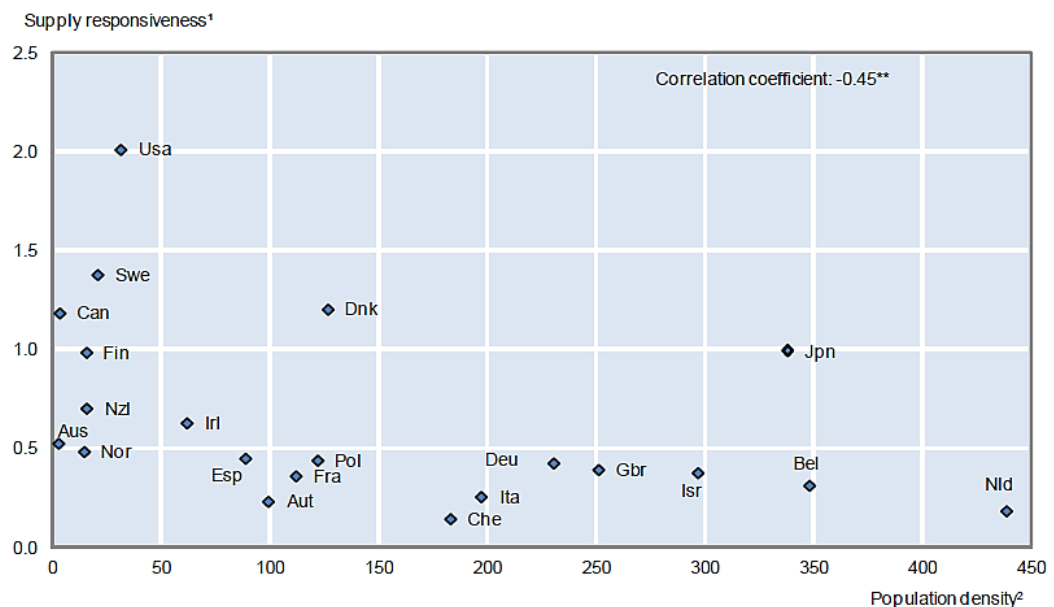
De Nederlandse woningmarkt is geen economisch efficiënte markt die op korte en middellange termijn eenvoudig in evenwicht is.

Op de woningmarkt worden goederen verhandeld met een relatief lange levensduur. In Nederland gaan woningen gemiddeld ongeveer 110 jaar mee (Priemus, 2000). Door de aanwezigheid van een grote voorraad aan bestaande woningen kenmerkt de woningmarkt zich als een voorraadmarkt. In de huidige markt neemt de woningvoorraad met ongeveer 1% per jaar toe. De lange bouwtijd van woningen, de beperkingen vanuit het ruimtelijke ordeningsbeleid en institutionele wet- en regelgeving, zoals bezwaarschriftprocedures, dragen bij aan de trage reactie van het woningaanbod op prijsveranderingen (Verbruggen et al., 2005). Vanuit de prijscycliciteit bezien, is een trage aanbodreactie ongewenst. Vraagschommelingen worden niet of in beperkte mate

gedempt door nieuwbouw. Een trage aanbodreactie leidt daarentegen tot een relatief stabiele woningbouwproductie.

De geografische beschikbaarheid van grond per ingezetene is in Nederland beperkt. Geografische restricties kunnen de beschikbaarheid van grond – waaronder voor woningbouw – in sommige regio's sterk limiteren (Caldera en Johansson, 2013). Het gevolg is dat de woningbouwproductie op de lange termijn in beperkte mate op veranderingen in de vraag reageert. Figuur 1 toont een duidelijke negatieve correlatie tussen de aanbodelasticiteit en bevolkingsdichtheid onder 21 OESO-landen.

Figuur 1. Aanbodelasticiteit en bevolkingsdichtheid.

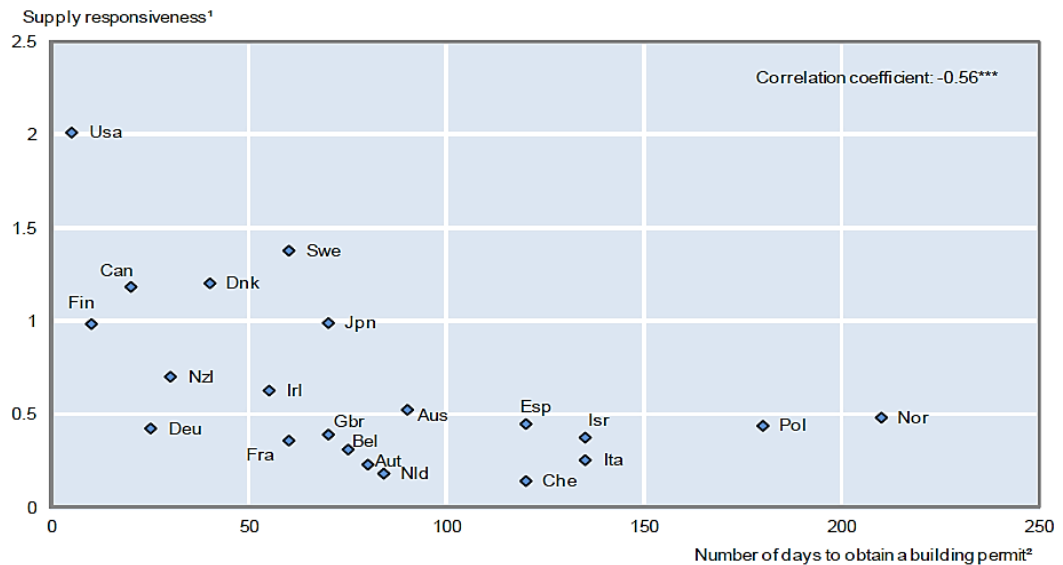


Bron: Caldera en Johansson (2013)

Beperkingen ten aanzien van grondgebruik en planning die voortkomen uit het ruimtelijkeordeningsbeleid hebben grote invloed op de woningbouwproductie (OECD, 2005 en CPB, 2017).

Diverse studies tonen aan dat er een negatief verband bestaat tussen bouwrestricties en huisprijsschokken. Ter illustratie van die relatie toont figuur 2 een negatieve correlatie tussen de aanbodelasticiteit en het aantal dagen dat het duurt voordat een bouwvergunning verkregen kan worden. Bouwrestricties blijken de voornaamste reden te vormen voor hoge huizenprijzen (Glaeser en Gyourko, 2003). De aanwezigheid van restricties zorgt ervoor dat huizenprijzen boven de fysieke bouwkosten uit stijgen en daarmee komt de betaalbaarheid onder druk te staan. Vastgoedbubbels in de VS ontstaan vaker en zijn het hevigst in regio's waar sprake is van aanbodrestricties (Glaeser, Gyourko en Saiz, 2008). De prijsstijgingen in de jaren 80 in de VS werden bijna alleen maar waargenomen in regio's waar het woningaanbod inelastisch was. Een strikt ruimtelijkeordeningsbeleid lijkt gepaard te gaan met grote prijsschokken, maar draagt tegelijkertijd wel bij aan een stabielere bouwproductie doordat het aanbod traag reageert.

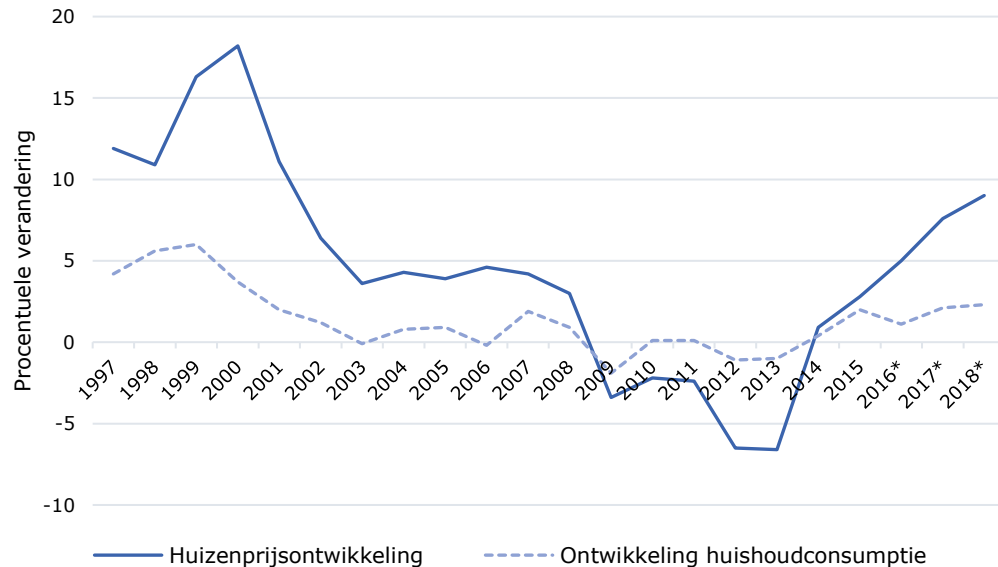
Figuur 2. Aanbodelasticiteit en benodigd aantal dagen voor een bouwvergunning.



Bron: Caldera en Johansson (2013)

2.3. Gevolgen van prijscycliciteit

Veranderingen in het huishoudvermogen – zoals door huizenprijsontwikkelingen – beïnvloeden de huishoudconsumptie (Elbourne en Lukkezen, 2015). Tijdens de afgelopen crisis hebben huishoudens met hoge hypotheekschulden hun consumptie in sterke mate verminderd (CPB, 2019). Dit geldt met name voor huishoudens die 'onder water' stonden. Christelis et al. (2019) komen tot een vergelijkbare conclusie. Nederlandse huizenbezitters die 'onder water' staan, verminderen hun consumptie aanzienlijk als ze te maken krijgen met een negatieve vermogensschok. Op een drietal wijzen kan een lager huizenvermogen de consumptie beïnvloeden. Dalende huizenprijzen kunnen de mogelijkheden voor toekomstige consumptie beperken waardoor huishoudens meer gaan sparen. Ook kan de toegang tot krediet verslechteren doordat het onderpand minder waard is geworden. Vooral huishoudens die weinig liquide middelen hebben, beperken hun consumptie. Preventieve besparingen kunnen ook een verklaring vormen. Risico's zoals baanverlies, inkomensdaling of gevolgen van veranderend overheidsbeleid zijn in crisistijd groter. Een volatiele woningmarkt vertaalt zich via de consumptie door in een volatielere economie, met negatieve welvaartseffecten tot gevolg. Grafiek 6 toont de ontwikkeling van de huizenprijzen en huishoudconsumptie over de afgelopen 20 jaar.

Grafiek 6. Ontwikkeling huizenprijzen en huishoudconsumptie.

Bron: CBS, eigen bewerking

Een cyclische woningmarkt kan het ontstaan van kansenongelijkheid op de woningmarkt in de hand werken. Grote fluctuaties op de woningmarkt kunnen het huishoudvermogen van starters op de middellange termijn beïnvloeden. Afhankelijk van de conjuncturele stand van de woningmarkt kunnen starters hun huishoudvermogen op positieve of negatieve manier zien ontwikkelen. Woningaankoop in een krappe markt impliceert dat een huishouden niet van gestegen woningprijzen heeft kunnen profiteren en vergroot tegelijkertijd de kans op korte termijn huizenprijsdalingen. Het tegenovergestelde geldt voor huishoudens die op een gunstig moment een woning hebben gekocht. Deze huishoudens kunnen profiteren van sterk stijgende huizenprijzen. Daarnaast zijn er ook verschillen in kansen per locatie. Huizenprijzen in stedelijke regio's zijn de afgelopen jaren in sterkere mate gestegen dan die in landelijke regio's. De mogelijkheid bestaat dat er tussen geboortecohorten blijvende verschillen in huishoudvermogen ontstaan (zie ook Mink en Van Rooij, 2018).

Sterke huizenprijsfluctuaties kunnen de toegankelijkheid en betaalbaarheid in goede tijden verder onder druk zetten. Na een dip op de woningmarkt kunnen huizenprijzen door een snel aantrekkende vraag sterk stijgen. De huizenprijsstijging zal op die momenten de inkomensstijging overtreffen. Het gevolg is dat de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de woningmarkt verder onder druk komen te staan. Voor huishoudens wordt het in een aantrekkende woningmarkt steeds lastiger om een betaalbare woning te vinden. Een grotere mate van prijscycliciteit heeft dus negatieve gevolgen voor de toegankelijkheid en betaalbaarheid in goede tijden.

Restschulden (of de kans daarop) beperken de verhuis- en arbeidsmobiliteit. Door verliesaversie kunnen huishoudens terughoudend zijn in het verkopen van hun woning, vooral wanneer deze 'onder water' staat. Ook kan het financieren van een restschuld voor huishoudens lastig zijn. Mede als gevolg hiervan neemt de verkooptijd toe. Voor huishoudens die 'onder water' raken daalt de kans op verhuizen tussen de 17% en 18% (Van Veldhuizen, Vogt en Voogt, 2016). De kans om van baan te wisselen daalt met 6% als een huishouden onder water

raakt (Morescalchi et al., 2017). Een lagere verhuis- en arbeidsmobiliteit gaan met negatieve welvaartseffecten op respectievelijke de woningmarkt en arbeidsmarkt gepaard.

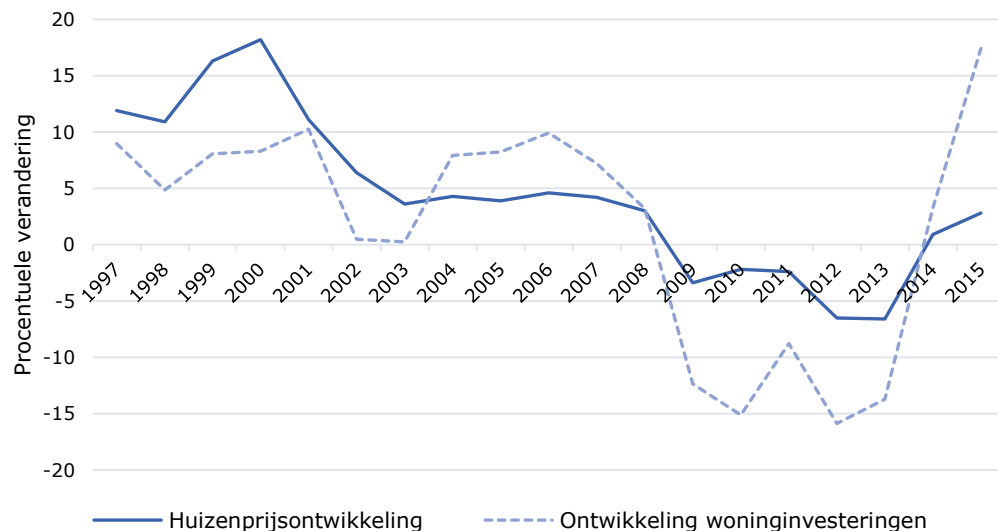
2.4. Gevolgen van bouwcyclus

Een cyclische woningmarkt heeft blijvend negatieve effecten op de werkgelegenheid in de bouwsector. In de periode 2008 – 2016 hebben in totaal 196.000 mensen de bouw verlaten (EIB, 2017). Hiervan hebben slechts 36.000 personen de weg terug in de bouwsector gevonden, al dan niet na het hebben van een baan in een andere sector of door tijdelijk een uitkering te hebben ontvangen. De totale werkgelegenheid in de bouwsector is in de periode 2009 – 2016 per saldo met bijna 75.000 banen teruggelopen. In de jaren na de crisis is het lastig om opnieuw voldoende arbeidskrachten aan te trekken, met capaciteitstekorten tot gevolg.

Een sterke terugval van de woningbouwproductie heeft langdurige gevolgen. Een sterk gedaalde woningbouwproductie veroorzaakt een uitloop aan personeel in de bouwsector, leidt tot faillissementen onder bouwbedrijven en tast daardoor de bestaande infrastructuur in de bouwsector aan. Bij een aantrekkende woningmarkt is het lastig om de woningbouw op korte termijn weer op peil te brengen. Capaciteitstekorten zorgen ervoor dat de woningbouwproductie niet kan voldoen aan het in crisistijd opgebouwde tekort en aan de toekomstige vraag naar woningen, eveneens met een grotere prijscycliciteit tot gevolg.

Veranderingen in woninginvesteringen beïnvloeden de economische conjunctuur. Woninginvesteringen, waaronder investeringen in nieuwbouwwoningen en verbouw- en renovatiewerkzaamheden, bewegen mee met huizenprijzontwikkelingen. Het gevolg is dat een terugval aan economische activiteit in de bouwsector de uitslagen van de economie kan vergroten. Grafiek 7 toont de ontwikkeling van de huizenprijzen en woninginvesteringen sinds de eeuwwisseling.

Grafiek 7. Ontwikkeling huizenprijzen en woninginvesteringen.



Bron: CBS, eigen bewerking

3. Vormgeving van overheidsbeleid

Een minder cyclische woningmarkt vergroot de welvaart. Sterk fluctuerende huizenprijzen en schommelingen in de woningbouwproductie leiden tot negatieve welvaartseffecten (zie paragraaf 2.3 en 2.4). Een lagere prijs- en bouwcyclus dragen daarom bij aan een stabielere woningmarkt en een grotere welvaart. Een lagere prijs- en bouwcyclus kunnen bereikt worden door respectievelijk het beperken van schommelingen in de vraag en door het stabiliseren van de woningbouwproductie op basis van de lange termijn woningbehoefte. Dit hoofdstuk gaat nader in op de vraag welke bijdrage de overheid daaraan kan leveren.

Overheidsbeleid dat de woningmarkt stabiliseert, dient op prudente wijze ingevuld te worden. Veranderingen in de vraag naar en het aanbod van woningen leiden tot huizenprijsfluctuaties. Dergelijke fluctuaties zorgen ervoor dat de woningmarkt naar een nieuw evenwicht beweegt. Wanneer de overheid in de markt intervenueert en daarmee de werking van de marktmechanismen beïnvloedt, dient dit proportioneel te zijn tegenover de welvaartswinsten die de overheid daarmee bereikt. Ten tweede kan overheidsingrijpen vanuit stabiliteitsoverwegingen (grote) negatieve effecten teweeg brengen op andere beleidsdoelstellingen. Zo kan stabiliserend beleid op de woningmarkt op korte termijn in tegenspraak zijn met het realiseren van een toegankelijke en betaalbare woningmarkt, zoals bijvoorbeeld het geval is bij een beperking van de leennormen. Andersom kan woningmarktbeleid ook tot een minder stabiele woningmarkt leiden. De stabiliteit van de woningmarkt dient onderdeel te zijn van de beleidsafweging van nieuw woningmarktbeleid. Tot slot is de invloed die de overheid op de conjuncturele ontwikkeling van de woningmarkt kan uitoefenen beperkt. Veroorzakers van een cyclische woningmarkt zijn sterk en kunnen niet altijd goed beïnvloed worden, zoals adaptieve verwachtingen en verliesaversie. In het ontwerpen van stabiliserend overheidsbeleid dient voldoende rekening te worden gehouden met de beperkingen ervan.

Een overheidsrol begint bij stabiel beleid. De overheid kan een bijdrage leveren aan een stabielere woningmarkt. Beleid hoort in beginsel niet procyclisch te zijn. Het gaat hierbij niet alleen om de aard van de maatregel maar ook het moment van implementatie. Korte termijn beleidswijzigingen kunnen de stabiliteit van de woningmarkt raken, mede door beleidsonzekerheid in de markt. Procyclische beleidsmaatregelen dienen voorkomen te worden in het streven naar een stabiele woningmarkt.

Stabiliserend woningmarktbeleid dient zowel de prijs- als bouwcyclus te verminderen. Naast het voorkomen van procyclische beleidsmaatregelen, kan de overheid ook nadenken over maatregelen om de stabiliteit van de woningmarkt te vergroten. In dat geval hoort overheidsbeleid zowel op de prijs- als bouwcyclus gericht te zijn. Beleidsmaatregelen zullen over het algemeen primair aan één van beide doelen bijdragen. Een stabielere bouwproductie leidt tot een grotere mate van prijscyclus, zoals beschreven in hoofdstuk 1. In het vormgeven van stabiliserend beleid is het wenselijk hier rekening mee te houden.

Aanpassing van bestaand beleid kan de prijscyclus vergroten. In het verleden zijn maatregelen genomen die bijdragen aan een lagere

prijscycliciteit.⁵ Ondanks de introductie van een fiscale aflossingseis en de (versnelde) afbouw van het maximale tarief van de hypotheekrenteaftrek is echter nog sprake van een structurele stimulering van het eigenwoningbezit. Ook de toegang tot hypothecaire financiering blijft in internationaal perspectief ruim. Huishoudens met hoge hypotheekschulden zijn – weliswaar in mindere mate door de recente maatregelen – gevoelig voor huizenprijsschokken. Om de prijscycliciteit te mitigeren, dienen vraagschommelingen beperkt te worden. Door de afbouw of aanscherping van bestaand beleid kan de overheid aan de vraagzijde van de woningmarkt bijdragen aan een stabielere woningmarkt. Primair dient bestaand vraag-stimulerend beleid herzien te worden om de prijscycliciteit te verminderen. Hoofdstuk 4 schetst diverse mogelijke beleidsmaatregelen die de prijscycliciteit op de woningmarkt verkleinen. Daarbij blijft van belang om beperkingen van stabiliserend woningmarktbeleid te onderkennen. Ook is het belangrijk de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de woningmarkt in het oog te houden, evenals aandacht te hebben voor het moment van invoering van nieuwe beleidsmaatregelen.

Aanvullend beleid gericht op een structureel stabielere woningbouwproductie lijkt gewenst. Incidenteel beleid in de afgelopen crisis en huidig beleid op de woningmarkt pogen de woningbouwproductie aan te laten sluiten op de verwachte woningbehoefte.⁶ De afgelopen jaren heeft beleid voor een stabiele woningbouwproductie echter vooral ingespeeld op de op dat moment geldende stand van de woningmarkt. Beleid dat de bouwcyclus structureel beoogt te verminderen is een wenselijke aanvulling op het reeds bestaand beleid. Het gaat daarbij met name om het voorkomen van een sterke terugval in de bouwproductie. Een stabiele woningbouwproductie lijkt momenteel niet tot stand te komen. Diverse stakeholders benadrukken het belang van een lagere bouwcyclus en kijken – vanuit die wens – vooral naar de overheid. Beleid ter vermindering van de bouwcyclus dient de woningbouwproductie te stabiliseren op basis van de lange termijn woningbehoefte. Hoofdstuk 4 beschrijft diverse mogelijke beleidsopties die kunnen bijdragen aan een lagere bouwcyclus. Ook hier geldt dat prudentie wenselijk is en dat een duidelijke analyse dient plaats te vinden op welke wijze de overheid op doelmatige wijze de woningbouwproductie kan stabiliseren.

⁵ De toegang tot hypothecaire financiering is sinds 2013 beperkt. De maximale LTV-limiet is stapsgewijs teruggebracht naar 100% en financieringslastpercentages – die weergeven welk deel van het inkomen aan woonlasten besteed mag worden – zijn wettelijk verankerd. Ter bevordering van de doorstroming heeft de overheid in de afgelopen crisis de overdrachtsbelasting voor woningen van 6% naar 2% verlaagd. De tijdelijke restschuldberegeling heeft de financierbaarheid van restschulden verbeterd en de doorstroming aangejaagd. Specifiek voor lage- en middeninkomens zorgt de Nationale Hypotheek Garantie voor een betere doorstroming door restschulden kwijt te schelden wanneer deze uit life-events ontstaan. Een wettelijke bedenktijd bij woningaankoop en het standaard opnemen van voorbehouden in het koopcontract dragen ook bij aan een stabielere woningmarkt.

⁶ In 2009 heeft het kabinet € 350 miljoen gereserveerd voor nieuwbouwprojecten die door de crisis waren stil gevallen of zonder deze subsidie niet gestart konden worden. Zowel het btw-tarief op arbeidskosten voor isolatie, stucwerk en schilderen als het btw-tarief op arbeidskosten voor renovatie en herstel van woningen zijn in dezelfde periode verlaagd om de uitloop aan arbeidskrachten in de bouw te beperken. In de huidige krappe woningmarkt is in de nationale woonagenda afgesproken om tot 2025 jaarlijks zo'n 75.000 nieuwe woningen bij te bouwen om het woningtekort weg te werken. Ook zijn er Woondeals gesloten met vijf stedelijke regio's die ook op de langere termijn de grootste bouwopgave hebben. Binnen deze Woondeals worden afspraken gemaakt over de woningbehoefte en de ambitie om te voorzien in voldoende bouwplannen, inclusief de monitoring van de planvoorraad. Ook heeft het kabinet een woningbouwimpuls van € 2 miljard ter beschikking gesteld om de bouw van betaalbare woningen aan te jagen.

De overheid kan bijdragen aan een minder cyclische woningmarkt.

De cycliciteit van de woningmarkt kan worden beperkt door vraagschommelingen te verkleinen en de woningbouwproductie te stabiliseren op basis van de lange termijn woningbehoefte. De overheid kan daar een rol in spelen. Onderstaand kader schetst de beleidsuitgangspunten voor het vormgeven van stabiliserend woningmarktbeleid, zoals beschreven in dit hoofdstuk. Deze beleidsuitgangspunten kunnen gehanteerd worden indien de wens bestaat om de stabiliteit van de woningmarkt te vergroten.

Beleidsuitgangspunten

- Een pakket aan beleidsmaatregelen hoort zowel de prijs- als bouwcyclischeiteit te beperken en dient daarin een evenwicht te vormen.
- Bij het vormgeven van woningmarktbeleid is het wenselijk rekening te houden met de effecten op de cycliciteit van de woningmarkt (en vice versa). Beleid dient in beginsel niet procyclisch uit te pakken.
- De overheid kan bijdragen aan een stabielere woningmarkt door bestaand beleid aan de vraagzijde aan te passen en aan de aanbodzijde een grotere rol te nemen in het stabiliseren van de woningbouwproductie op basis van de lange termijn woningbehoefte.

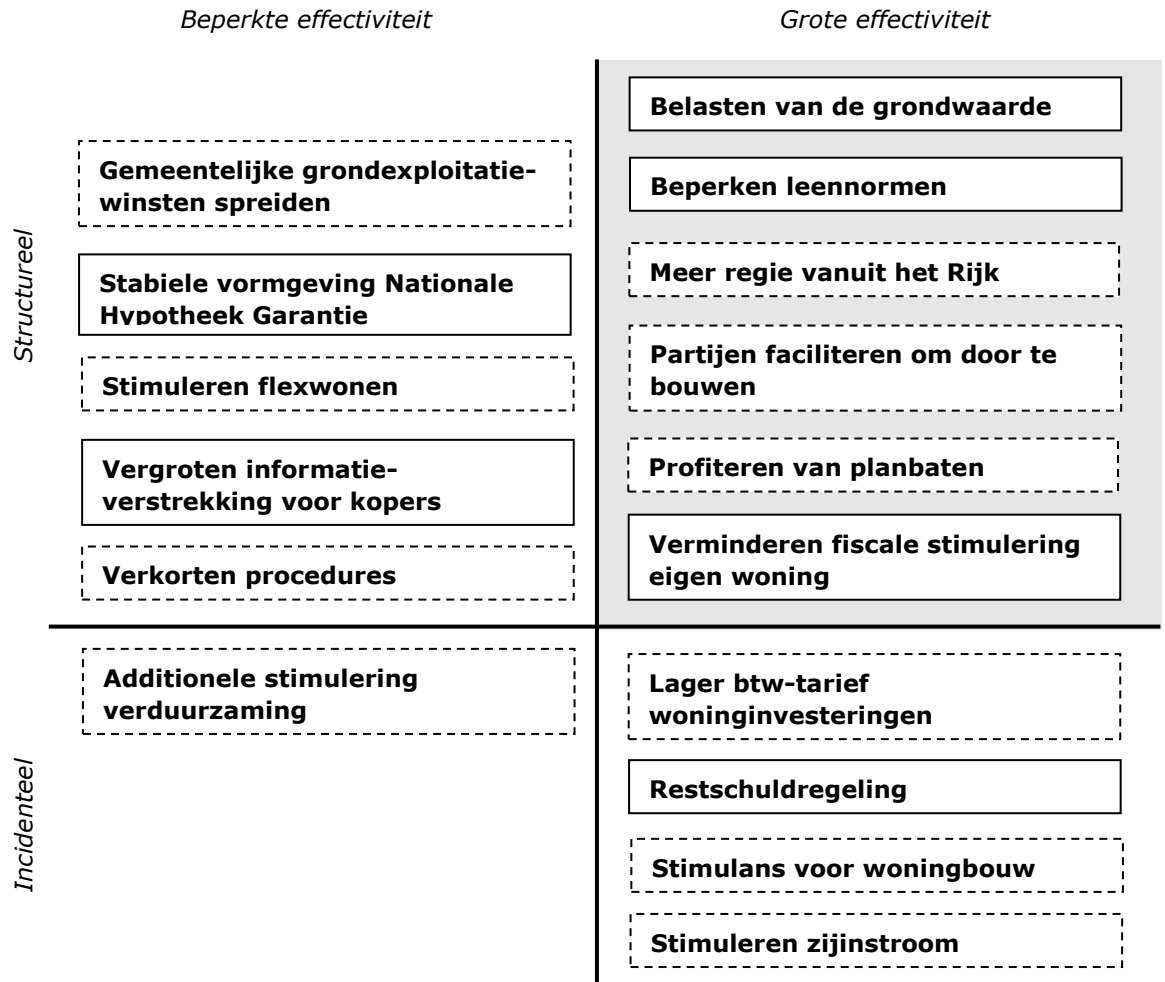
4. Mogelijke beleidsmaatregelen voor een stabielere woningmarkt

De beleidsuitgangspunten kunnen vertaald worden naar beleidsmaatregelen die de cycliciteit van de woningmarkt beperken. Binnen deze analyse zijn in het verleden gehanteerde effectieve beleidsmaatregelen bestudeerd en is nagedacht over nieuwe beleidsmaatregelen ter vermindering van de cycliciteit van de woningmarkt. Dit geeft een palet aan mogelijke beleidsopties die de cycliciteit van de woningmarkt kunnen beperken. Voor het eventueel inzetten van dergelijke beleidsmaatregelen moet goed de timing en de neveneffecten worden afgewogen. De werkgroep heeft bij het in kaart brengen van de maatregelen gebruik gemaakt van kennis die bij diverse stakeholders aanwezig is. Onder leiding van de Argumentenfabriek is met verschillende partijen nagedacht over mogelijke maatregelen die de stabiliteit van de woningmarkt vergroten.⁷ De werkgroep heeft de opbrengst van die sessies meegenomen in de selectie.

Belangrijke toelichting bij Figuur 3

In de uitwerking van de beleidsopties heeft de werkgroep oog gehad voor de vormgeving van de maatregel, de effecten op de cycliciteit van de woningmarkt (en die van de economie) en eventuele neveneffecten, zoals op de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de woningmarkt. De beleidsopties die geen of een zeer beperkte invloed op de stabiliteit van de woningmarkt hebben zijn achterwegen gelaten. Box 2 gaat nader in op enkele beleidsopties die vanwege hun beperkte effectiviteit zijn afgefallen. Het gaat hier om beleidsopties ten aanzien van de rol van gemeenten binnen de woningbouw. Figuur 3 toont welke beleidsopties de prijs- of bouwcyclischeit verminderen, waarbij maatregelen in kaders met een doorgetrokken (gestreepte) lijn de prijscyclischeit (bouwcyclischeit) verminderen. De geselecteerde beleidsopties zijn in onderstaande figuur geordend op basis van effectiviteit (in welke mate ze de cycliciteit verminderen) en of ze de cycliciteit op structurele (in laag- en hoogconjunctuur) of op incidentele wijze (aan één zijde van de cyclus) beperken. Maatregelen die structureel van aard zijn en een grote effectiviteit hebben, zullen de cycliciteit van de woningmarkt dus in relatief grote mate beperken, zowel in een laag- als hoogconjunctuur. In de bijlage is voor iedere beleidsoptie een toelichting te vinden.

⁷ Aedes, Bouwend Nederland, IPO, NEPROM, NVB-bouw, NVM, VEH, VNG en Woonbond

Figuur 3. Mogelijke beleidsmaatregelen voor een stabielere woningmarkt.

Het implementeren van structurele beleidsmaatregelen geniet de voorkeur boven het nemen van incidentele maatregelen. Structurele maatregelen beogen zowel de pieken als de dalen op de woningmarkt te beperken en bewerkstelligen dat de woningmarkt zich stabielere ontwikkelt. Incidentele maatregelen beperken de cycliciteit van de woningmarkt alleen aan één zijde van de cyclus. De effectiviteit van structurele maatregelen is groter. Daarnaast kan het voor incidentele maatregelen ingewikkeld zijn om te bepalen op welk punt van de conjunctuurcyclus de woningmarkt zich bevindt. Ook kent de woningmarkt grote regionale verschillen waardoor het moment van implementatie niet altijd eenduidig te bepalen is. De effectiviteit van incidentele maatregelen hangt sterk af van het moment van implementatie. Het gevolg kan zijn dat incidentele maatregelen weinig effectief zijn of zelfs de cycliciteit van de woningmarkt vergroten als ze pas in een opgaande conjunctuur actief worden. Tot slot gaan incidentele maatregelen in laagconjunctuur met negatieve budgettaire effecten gepaard op een moment dat de overheidsfinanciën reeds onder druk staan. Structurele maatregelen dragen bij aan een stabielere en beter functionerende woningmarkt en zijn daarom essentieel om de cycliciteit van de woningmarkt te beperken. Incidentele maatregelen kunnen als aanvulling op structurele maatregelen dienen. Hierdoor kan de cycliciteit van de woningmarkt in een laagconjunctuur verder beperkt worden.

Box 2. De rol van gemeenten binnen de woningbouw.

Aanleiding

Gemeenten kunnen in afwachting van hogere grondprijzen een prikkel hebben om verkoop van grond tijdens een laagconjunctuur uit te stellen in plaats van deze tegen het dan geldende lagere markttarief te verkopen. Om deze prikkel te verkleinen, heeft de werkgroep diverse beleidsopties onderzocht. Het verplicht apart zetten van gemeentelijke grondwinsten als buffer zorgt ervoor dat een deel van de winst op grondverkoop op de piek van de markt wordt aangewend om de continuïteit in de bouw te vergroten. Ook kan de WOZ-verevening van uitkeringen uit het gemeentefonds in laagconjunctuur verdwijnen. Bij uitbreiding van de ozb-grondslag worden gemeenten gekort op de algemene uitkering. In laagconjunctuur kan deze korting tijdelijk komen te vervallen waardoor gemeenten een grotere prikkel hebben om woningen te realiseren.

Effectiviteit

Tijdens een crisis is sprake van een sterke vraaguitval naar nieuwbouwwoningen en dus naar bouwgrond. De werkgroep heeft verschillende beleidsopties geïnventariseerd om partijen te stimuleren ondanks de vraaguitval toch door te laten bouwen. De prijzen van nieuwbouwwoningen zullen echter lager zijn. Daarom kan een korting op bouwgrond nodig zijn om nieuwbouw rendabel te maken. Het gevaar bestaat dat speculatie in de hand wordt gewerkt: voor de koper kan wachten op hogere grondprijzen lucratiever zijn dan het starten van woningbouw. Zonder aanvullende voorwaarden te stellen bij het geven van korting op bouwgrond, zoals contractuele verplichtingen om de bouw binnen een bepaalde periode te starten, lijkt de effectiviteit daarom twijfelachtig. Daarnaast wordt de gemeentelijke autonomie sterk belemmerd wanneer gemeenten verplicht worden grondwinsten opzij te zetten. De impact van het niet korten van gemeenten bij uitbreiding van de ozb-grondslag op de woningbouwproductie is naar verwachting beperkt. De effecten zijn afhankelijk van het gedrag van andere gemeenten; de maatregel zorgt enkel voor een andere verdeling van het gemeentefonds tussen gemeenten. Krimp gemeenten waar geen sprake van een woningtekort is, zullen door deze maatregel benadeeld worden.

Conclusie

Bovenstaande beleidsmaatregelen voor gemeenten lijken niet zonder meer effectief en kunnen met negatieve neveneffecten gepaard gaan. Wel kunnen gemeenten nadenken op welke wijze zij hun grondexploitatie – en daarmee de woningmarkt – minder conjunctuurafhankelijk kunnen maken. Het spreiden van grondexploitatiewinsten lijkt een interessante mogelijkheid.

De prijscycliciteit kan het best beperkt worden door structurele beleidsmaatregelen met een grote effectiviteit te nemen. Met name het afbouwen van maatregelen die schuldopbouw in de hand werken, zoals de huidige fiscale stimulering van het eigenwoningbezit en de leennormen, zal bijdragen aan een stabielere woningmarkt. Het aangaan van schulden voor de aankoop van een woning wordt minder aantrekkelijk of de mogelijkheid tot schuldopbouw wordt beperkt. Huishoudens zullen hierdoor minder gevoelig zijn voor huizenprijsschokken. Ook zullen de effecten van schokken op de woningmarkt in beperktere mate doorwerken in de economie. In aanvulling op maatregelen die schuldopbouw beperken, kan ook de grondwaarde belast worden. De huizenprijs is opgebouwd uit de waarde van het opstal en de waarde van de grond. Historisch gezien blijken huizenprijzen het meest volatiel te zijn op locaties waar de prijs

van grond hoog ligt. Een grondwaardebelasting verlaagt de prijs van grond en beperkt daarmee de prijsschommelingen in de gebieden waar deze nu het hoogste zijn. Dit vergroot de doelmatigheid van de maatregel. Verder onderzoek is nodig om de mogelijkheid tot en de effectiviteit van het belasten van grondwaarde in beeld te brengen.

Structurele beleidsmaatregelen met een grote effectiviteit verminderen naar verwachting de bouwcyclus, maar dienen nog verder onderzocht te worden. Om de bouwcyclus te verminderen, is het primair van belang zekerheid aan de markt te verschaffen. Partijen die investeren in de woningvoorraad hebben over het algemeen een lange termijn perspectief en zijn daarom in beginsel gebaat bij beleidscontinuïteit en zekerheid over de toekomstige investeringscapaciteit en resultaten. In aanvulling hierop kan de bouwcyclus verkleind worden door structurele maatregelen te nemen, zoals geschetst in het grijze kwadrant van figuur 3. Het gaat vooral om het faciliteren van partijen om door te bouwen in een crisis. Een dergelijke faciliteit beoogt de woningbouwproductie in laagconjunctuur door woningcorporaties of projectontwikkelaars op gang te houden. Een opgebouwde buffer in hoogconjunctuur kan in laagconjunctuur benut worden om door te blijven bouwen. De sector gaf in de stakeholdersessies eveneens aan een faciliteit om door te bouwen als kans hebbende maatregel te zien. Middelen vanuit het Rijk en de sector kunnen op anticyclische wijze worden aangewend om de woningbouwproductie te stabiliseren op basis van de lange termijn woningbehoefte. Om de woningbouwproductie in laagconjunctuur verder op peil te houden kan de Rijksoverheid meer regie op de woningmarkt nemen. Door met provincies op 'pas toe of leg uit-basis' af te spreken dat zij nieuwbouwplannen maken die aansluiten bij de lange termijn woningbehoefte wordt het nationale belang van voldoende nieuwbouw geborgd. Provincies kunnen bijvoorbeeld rapporteren over plannen die tot 100% harde plancapaciteit op een termijn van vijf jaar leiden. Tot slot kunnen gemeenten meer profiteren van een bestemmingswijziging, waardoor de prikkel voor gemeenten om nieuwbouw te realiseren groter wordt. Gemeenten kunnen met de opbrengsten de grondexploitatie en gebiedsontwikkeling versnellen en vergroten. De exacte vormgeving van deze mogelijke beleidsalternatieven dient nog verder onderzocht te worden. Figuur 4 geeft een beknopte beschrijving van de vormgeving en het doel van de mogelijke structurele maatregelen. In de bijlage is een uitgebreidere uitwerking van de maatregelen te vinden.

Bij een crisis op de woningmarkt kan de overheid tijdelijke maatregelen nemen. Ondanks dat de effectiviteit van incidentele maatregelen beperkter zal zijn dan die van structurele maatregelen, kunnen incidentele maatregelen wel degelijk een goede aanvulling vormen. Tijdens de afgelopen crisis heeft het toenmalige kabinet een aantal maatregelen genomen om de neergang op de woningmarkt te beperken. Het kabinet heeft een tijdelijke restschuldregeling geïntroduceerd, het btw-tarief op arbeidskosten voor herstel en renovatie van de eigen woning tijdelijk verlaagd en een tijdelijke stimuleringsregeling voor woningbouwprojecten ingevoerd. Deze maatregelen lijken allemaal effectief te zijn geweest in het bevorderen van de doorstroming en het stimuleren van woningbouw, met behoud van arbeidskrachten. Wanneer een nieuwe crisis zich op de woningmarkt manifesteert, kan de overheid deze effectieve maatregelen herintroduceren en daarmee de stabiliteit van de woningmarkt aan de onderzijde vergroten. Om de capaciteit aan arbeidskrachten in opgaande conjunctuur snel te vergroten, kan daarnaast de zijinstroom financieel gestimuleerd worden. Figuur 5 geeft een beknopte omschrijving van mogelijke incidentele maatregelen.

Figuur 4. Mogelijke structurele maatregelen.

Belasten van de grondwaarde

Huizenprijsfluctuaties zijn vrijwel volledig toe te schrijven aan fluctuaties in de grondprijs. Doordat grond een toenemend deel van de totale woningprijs uitmaakt, hebben fluctuaties in de grondprijs een toenemende invloed op de woningmarkt en economie. Het belasten van de grondwaarde verkleint het aandeel van de grond in de woningprijs.

Beperken leennormen

- *Verlagen LTV-limiet*
Een geleidelijke verlaging naar 95% vergroot de schokbestendigheid van huishoudens, met name starters.
- *Vergroten stabiliteit LTI-norm*
Een vaste toetsrente of LTI-limiet leidt tot een stabielere of lagere leenruimte en beperkt daarmee de cycliciteit.

Nationale Hypotheek Garantie

- *Stabiele borgtochtprovisie*
De NHG-premie beweegt niet meer mee met de conjunctuur waardoor de toegankelijkheid van NHG niet meer procyclisch is.
- *Stabiele kostengrens*
De kostengrens volgt de huizenprijsontwikkeling en kan de cycliciteit versterken. Een stabiele kostengrens maakt NHG in laagconjunctuur relatief toegankelijker.

Vergroten informatieverstrekking in koopadvertenties

Koopadvertenties moeten (financiële) informatie over de woning tonen. De consument kan daarmee een betere aankoopbeslissing maken.

Verminderen fiscale stimulering eigen woning

- *Defiscaliseren eigen woning*
Defiscalisering verkleint de prikkel tot financiering met vreemd vermogen. Lagere huizenprijzen en schulden beperken de cycliciteit en het effect op de economie.
- *Eigen woning naar box 3*
Box 3 zorgt ervoor dat de belasting op de woning de huizenprijzen volgt waardoor prijscycliciteit daalt.

Gemeentelijke grondexploitatie-winsten spreiden

De gemeentelijke winst op grondverkoop in hoogconjunctuur kan benut worden om de beschikbaarheid van bouwgrond in laagconjunctuur te continueren.

Meer regie vanuit het Rijk

Het Rijk kan meer regie in de woningbouw nemen waardoor de productie ook in laagconjunctuur beter op peil kan blijven. Provincies kunnen op 'pas toe of leg uit-basis' nieuwbouwplannen maken die bij de lange termijn woningbehoefte aansluiten.

Partijen faciliteren om door te bouwen

Een faciliteit kan woningcorporaties of projectontwikkelaars tot een stabiele bouwproductie aanzetten. In hoogconjunctuur kan geld gereserveerd worden om in laagconjunctuur de bouwproductie te continueren.

Profiteren van planbaten

Bij waardevermeerdering van de grond door een bestemmingswijziging profiteert de overheid mee waardoor er meer in woningbouw geïnvesteerd kan worden.

Stimuleren flexwonen

Een vrijstelling in de verhuurderheffing kan de woningbouwproductie op korte termijn aanjagen zodat het op de lange termijn benodigde niveau bereikt wordt.

Verkorten procedures

Kortere procedures zorgen ervoor dat de woningbouwproductie sneller kan herstellen na een crisis en het op de lange termijn gewenste niveau sneller bereikt wordt.

Figuur 5. Mogelijk incidentele maatregelen.

Restschuldderegeling

Herintroductie van de restschuldderegeling die tussen 2012 en 2017 actief was, zal de doorstroming op de woningmarkt bevorderen.

Lager btw-tarief woninginvesteringen

Het btw-tarief voor herstel en renovatie van bestaande woningen kan in een volgende crisis opnieuw verlaagd worden zodat de terugval in bouwproductie beperkt blijft.

Stimulans voor woningbouw

Het beschikbaar stellen van een bouwpremie voor woningcorporaties, projectontwikkelaars of gemeenten in laagconjunctuur kan de woningbouwproductie op gang helpen.

Stimuleren verduurzaming

In laagconjunctuur, wanneer er een grote mate van overcapaciteit in de bouwsector is, kan de vraag naar verduurzaming gestimuleerd worden. Daarmee kan de terugval in bouwcapaciteit beperkt worden.

Stimuleren zijinstroom

Door zijinstroom te stimuleren kan op korte termijn aan de vraag naar arbeidskrachten voldaan worden, waardoor de woningbouwproductie sneller het gewenste niveau kan bereiken.

Een pakket aan maatregelen is nodig om de stabiliteit van de woningmarkt te vergroten. De inventarisatie van beleidsmaatregelen heeft tot een groot aantal beleidsmaatregelen geleid, waarvan de effectiviteit per beleidsmaatregel sterk kan verschillen. Een stabiele woningmarkt kan niet met één enkele maatregel bereikt worden. Een combinatie van maatregelen, zowel ter vermindering van de prijs- als bouwcyclischeit, zal de stabiliteit van de woningmarkt vergroten. Om tot een effectief pakket aan maatregelen te komen, is het van belang te richten op structurele maatregelen. Dergelijke maatregelen zullen de pieken en dalen op de woningmarkt beperken. In aanvulling daarop kunnen incidentele maatregelen in crisistijd tijdelijk geïmplementeerd worden. Het gaat hierbij voornamelijk om maatregelen die in de afgelopen crisis bewezen effectief hebben bijgedragen aan het beperken van de neergang op de woningmarkt. Een pakket aan dergelijke maatregelen zal het meest effectief zijn in het vergroten van de stabiliteit van de woningmarkt.

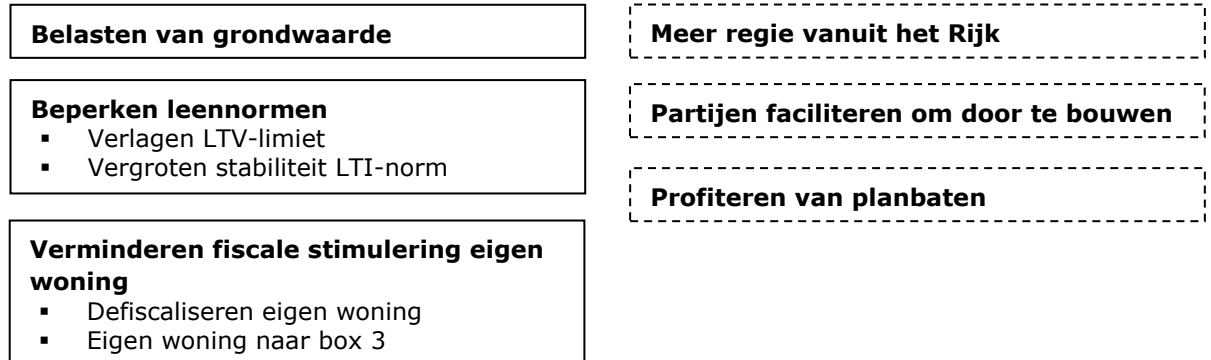
5. Conclusie en vervolg

De analyse toont beleidsuitgangspunten voor het realiseren van een stabielere woningmarkt. De woningmarkt kenmerkt zich als een sterk cyclische markt; de huizenprijzen en woningbouwproductie hebben de afgelopen jaren sterke fluctuaties vertoond. Het vergroten van de stabiliteit op de woningmarkt is echter niet eenvoudig te bewerkstelligen. Overheidsingrijpen op de woningmarkt ter vermindering van de cycliciteit, dient op beperkte en prudente wijze te gebeuren. Zo signaleren huizenprijsfluctuaties ook een beweging naar een nieuw evenwicht op de woningmarkt, bestaat er een afruil tussen het vergroten van de stabiliteit van de woningmarkt en de toegankelijkheid en betaalbaarheid op korte termijn en is de invloed die de overheid op de stabiliteit van de woningmarkt kan hebben beperkt. Deze punten dienen in acht te worden genomen wanneer nagedacht wordt over een overheidsrol ter stabilisatie van de woningmarkt. De analyse toont dat de overheid kan bijdragen aan een minder cyclische woningmarkt. Daarbij wijst de analyse op verschillende uitgangspunten voor het vormgeven van overheidsbeleid, zoals in onderstaand kader geformuleerd.

Beleidsuitgangspunten

- Een pakket aan beleidsmaatregelen hoort zowel de prijs- als bouwcyclischeiteit te beperken en dient daarin een evenwicht te vormen.
- Bij het vormgeven van woningmarktbeleid is het wenselijk rekening te houden met de effecten op de cycliciteit van de woningmarkt (en vice versa). Beleid dient in beginsel niet procyclisch uit te pakken.
- De overheid kan bijdragen aan een stabielere woningmarkt door bestaand beleid aan de vraagzijde aan te passen en aan de aanbodzijde een grotere rol te nemen in het stabiliseren van de woningbouwproductie op basis van de lange termijn woningbehoefte.

De beleidsuitgangspunten kunnen vertaald worden naar mogelijke beleidsopties. Indien de wens bestaat de stabiliteit van de woningmarkt te vergroten, kan geput worden uit de door de werkgroep geïnventariseerde beleidsmaatregelen. De werkgroep heeft de beleidsmaatregelen geselecteerd die de prijs- en bouwcyclischeiteit van de woningmarkt weten te verminderen. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden naar effectiviteit en naar maatregelen die op structurele (in laag- en hoogconjunctuur) of incidentele wijze (op één punt in de cyclus) de cycliciteit verminderen. Daarnaast is door middel van denksessies ook gebruik gemaakt van kennis bij de stakeholders. Uit de analyse volgt dat de maatregelen in figuur 6 naar verwachting de grootste impact op de cycliciteit van de woningmarkt hebben. Niet alle maatregelen kunnen per direct geïmplementeerd worden. Met name beleidsmaatregelen die de bouwcyclischeiteit beogen te beperken, dienen nog verder onderzocht te worden. Daarnaast kunnen ook andere beleidsdoelen, zoals de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de woningmarkt, een rol spelen in de afweging maatregelen te nemen die de cycliciteit van de woningmarkt beperken. Verder is het van belang aandacht te hebben voor het moment van implementatie van een maatregel. Procyclisch beleid dient in ieder geval voorkomen te worden.

Figuur 6. Mogelijke beleidsopties met de grootste impact.

Noot: maatregelen in kaders met een doorgetrokken (gestreepte) lijn verminderen primair de prijscycliciteit (bouwycliciteit).

Een pakket aan maatregelen is nodig om de stabiliteit van de woningmarkt te vergroten. De invloed die de overheid op de conjuncturele ontwikkeling van de woningmarkt kan uitoefenen is beperkt. Factoren die ten grondslag liggen aan een cyclische woningmarkt zijn sterk en kunnen niet altijd goed beïnvloed worden. Daarentegen kan de overheid wel degelijk maatregelen nemen die bijdragen aan een minder cyclische woningmarkt. Om impact te hebben op de cycliciteit van de woningmarkt, zal niet één afzonderlijke maatregel toereikend zijn, maar zal een pakket aan maatregelen geïmplementeerd moeten worden. In de vormgeving van een dergelijk pakket is het van belang te richten op structurele maatregelen – zoals in bovenstaand kader geschetst – aangevuld met enkele, bewezen effectieve, incidentele maatregelen in een toekomstige laagconjunctuur.

De cycliciteit van de woningmarkt en beleidsmaatregelen dienen de komende jaren verder onderzocht te worden. De beleidsuitgangspunten en de inventarisatie van beleidsmaatregelen geven richting aan overheidsbeleid dat de cycliciteit van de woningmarkt beoogt te verminderen. De komende jaren kan nader onderzocht worden op welke wijze beleidsmaatregelen effectief kunnen worden vormgegeven. Ook kan er meer aandacht zijn voor de cycliciteit van en de relatie met de huurmarkt. Deze analyse bestudeert zowel de prijs- als bouwycliciteit, maar focust wat betreft de prijscycliciteit op de volatiliteit van de huizenprijzen. Huurders kunnen ook negatieve effecten van een cyclische woningmarkt ondervinden, bijvoorbeeld met sterk stijgende huurprijzen bij mutatie. Anderzijds kan de huurmarkt ook als onderdeel van de oplossing gezien worden; een groter huursegment kan de stabiliteit van de woningmarkt als geheel vergroten. Huurprijzen zijn immers over het algemeen meer rigide dan huizenprijzen. Het CPB zal in 2020 en 2021 verder onderzoek verrichten naar de interacties tussen de huur- en koopmarkt.

Literatuurlijst

Anenberg, E. (2011). Loss aversion, equity constraints and seller behavior in the real estate market. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 41, 67-76.

Caldera, A., & Johansson, A. (2013). The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries. *Journal of Housing Economics*, vol. 22, 231-249.

Case, K., & Shiller, R. (1988). The behavior of home buyers in boom and post-boom markets. *New England Economic Review, Federal Reserve Bank of Boston, issue nov.*, 29-46.

Case, K., & Shiller, R. (1991). Forecasting prices and excess returns in the housing market. *NBER Working Paper 3368*.

Case, K., Shiller, R., & Thompson, A. (2012). What have they been thinking? Homebuyer behavior in hot and cold markets. *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 45, 265-284.

Christelis, D., Georgarakos, D., Jappelli, T., Pistaferri, L. and Van Rooij, M. (2019). Wealth shocks and MPC heterogeneity, *DNB Working Paper 645*.

Clayton, J. (1996). Rational expectations, market fundamentals and housing price volatility. *Real Estate Economics*, vol. 24, 441-470.

CPB. (2017). *Prijselasticiteit van het woningaanbod*. Den Haag: CPB.

CPB. (2018). *Oververhitting op de Nederlandse huizenmarkt?* Den Haag: CPB.

CPB. (2019). *Huishoudens met hoge hypotheek bezuinigen tijdens een recessie*. Den Haag: CPB.

Cruijssen, C. v. d., Jansen, D., Van Rooij, M. (2018). The rose-tinted spectacles of homeowners. *Journal of Consumer Affairs*, 52(1), 61-87.

Dijk, M. v. (2013). *Verliesaversie op de woningmarkt*. Den Haag: CPB.

EIB. (2017). *Trends op de bouwmarkt (2017-2022)*. Amsterdam: Stichting Economisch Instituut voor de Bouw.

Elbourne, A., & Lukkezen, J. (2015). *De Nederlandse consumptie. Goede tijden, slechte tijden*. Den Haag: CPB.

Genesove, D., & Mayer, C. (2001). Loss Aversion and Seller Behavior: Evidence from the Housing Market. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 116(4), 1233-1260.

Glaeser, E., & Gyourko, J. (2003). The impact of building restrictions on housing affordability. *Economic Policy Review, Federal Reserve Bank of New York*, vol. 9(2,Jun), 21-39.

Glaeser, E., Gyourko, J., & Saiz, A. (2008). Housing supply and housing bubbles. *Journal of Urban Economics*, vol. 64, 198-2017.

Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, vol. 47(2), 263-291.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018). *Staat van de Woningmarkt*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Mink, M., en Van Rooij, M. (2018). Huizenprijzen en pensioenen bepalend voor vermogens van generaties, *Economisch Statistische Berichten* 103(4760), 172-174.

Moen, E., Nenov, P., & Sniekers, F. (2015). Buying First or Selling First in Housing Markets. *CEPR Discussion Paper No. DP10342*.

Morescalchi, A., Veldhuizen, S. v., Voogt, B., & Vogt, B. (2017). *Negative home equity and job mobility*. Den Haag: CPB.

OECD. (2005). Recent house prices developments: the role of fundamentals. *OECD Economic Outlook*, vol. 78, 123-154.

Planbureau voor de Leefomgeving. (2013). *Woningprijzen: bepalende factoren en actoren. Een overzicht van bevindingen uit studies van het PBL*. Den Haag: PBL.

Priemus. (2000). *Mogelijkheden en grenzen van marktwerking in de volkshuisvesting*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.

Tijdelijke Commissie Huizenprijzen. (2013). *Kosten Koper, een reconstructie van twintig jaar stijgende huizenprijzen*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.

Veldhuizen, S. v., Vogt, B., & Voogt, B. (2016). *Negative Home Equity and Household Mobility: Evidence from Administrative Data*. Den Haag: CPB.

Verbruggen, J., Kranendonk, H., Leuvensteijn, M. v., Toet, M. (2005). *Welke factoren bepalen de ontwikkeling van de huizenprijs in Nederland?* Den Haag: CPB.

Bijlage. Beleidsopties in kaart.

Deze bijlage bevat een beknopte uitwerking van de geïnventariseerde beleidsopties. De inventarisatie volgt uit de analyse van de werkgroep en is met hulp van diverse stakeholders aangevuld.⁸ In de uitwerking van de beleidsopties is aandacht geweest voor de vormgeving van de maatregel, de effecten op de cycliciteit van de woningmarkt (en die van de economie) en neveneffecten, waaronder effecten op de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de woningmarkt. De belangrijkste elementen uit de uitwerking van de geïnventariseerde beleidsopties zijn hieronder per maatregel weergegeven. Maatregelen in kaders met een doorgetrokken (gestreepte) lijn verminderen primair de prijscycliciteit (bouwycliciteit). De uitvoerbaarheid van de maatregelen dient nog verder onderzocht te worden.

B.1. Mogelijke structurele maatregelen met grote effectiviteit

Aanpassing Nibudsystematiek voor stabielere leenruimte

De huidige wettelijke LTI-limiet die via de Nibudsystematiek tot stand komt, vermindert de cycliciteit van de woningmarkt door huishoudens te beschermen tegen schokken en de hypothecaire kredietverlening te beheersen. De huidige systematiek heeft als kenmerk dat de maximale leencapaciteit meebeweegt met de economie. Dit komt doordat veranderingen in het bruto-netto traject van huishoudens of veranderingen in de rente doorwerken in de leenruimte. Dit kan er toe leiden dat de leenruimte procyclisch doorwerkt en de cycliciteit van de woningmarkt versterkt.

Er zijn verschillende opties om de maximale leenruimte minder te laten meebewegen met de economie. Zo kan de invloed van de rente op de leencapaciteit worden verminderd door voor alle rentevastperiodes te rekenen met een vaste toetsrente in plaats van de werkelijke rente. Dit heeft echter wel tot gevolg dat de leenruimte gemiddeld substantieel lager zal worden. Een andere optie is om binnen de huidige tabel van financieringslastpercentages een absoluut plafond in te bouwen voor de LTI zoals ook is voorgesteld door het IMF. Door de sterk gedaalde rente is het maximale leenbedrag ten opzichte van het inkomen namelijk sterk toegenomen. Een absoluut maximum zou als gevolg hebben dat vooral de hogere inkomensgroepen minder kunnen lenen – zij hebben immers nu de hoogste LTI-limieten. Omdat de huidige LTI-limiet voor deze groep nu nauwelijks bindt, zal dat de impact van deze optie op de hoogte van verstrekte hypotheek relatief beperkt zijn.

Belasten van de grondwaarde

De fluctuaties in de prijzen van Nederlandse woningen zijn vrijwel volledig toe te schrijven aan fluctuaties in de prijs van de onderliggende grond. De prijs van opstal – de woningen zelf – is daarentegen vrij stabiel. Doordat de grondprijs over de afgelopen decennia fors is gestegen en een toenemend deel van de totale woningprijs uitmaakt (landelijk gemiddeld een kleine 60%, tegen iets meer dan 20% in 1995), hebben fluctuaties in de grondprijs een toenemende invloed op de woningmarkt, op vermogens van huishoudens en op de Nederlandse economie. Deze fluctuaties worden versterkt door de huidige fiscale behandeling van de eigen woning. De economische literatuur laat echter zien dat de fiscaliteit deze fluctuaties ook zou kunnen dempen, door de grondwaarde te belasten. Deze

⁸ Aedes, Bouwend Nederland, IPO, NEPROM, NVB-bouw, NVM, VEH, VNG en Woonbond

grondwaarde verschilt in Nederland sterk tussen locaties (CPB, 2010)⁹, waardoor het belasten van de grondwaarde het meeste effect zou sorteren op locaties waar fluctuaties van woningprijzen het grootst zijn. Het belasten van de grondwaarde verkleint het aandeel van de grond in de woningprijs. Een grondwaardebelasting zal wel huidige huizenbezitters raken doordat hun woning minder waard wordt of minder in prijs stijgt.

Conform inzichten die teruggaan tot de klassieke economie (o.a. David Ricardo, maar recenter ook Milton Friedman) is een periodieke (jaarlijkse) grondwaardebelasting de meest efficiënte vorm van belastingheffing (die bovendien het investeren in opstal niet ontmoedigt). Daarnaast kan een belasting van de grondwaarde de toegankelijkheid van de woningmarkt verbeteren doordat de benodigde financiering voor het kopen van een woning afneemt. Een optie voor de invoering van een belasting op de grondwaarde is om deze te laten aansluiten bij de OZB. Daartoe zou de huidige belastinggrondslag (de WOZ-waarde) kunnen worden verminderd met (een benadering van) de opstalwaarde, waarna het tarief kan worden verhoogd. Door de extra inkomsten te benutten om andere, meer versturende belastingen te verlagen mogen positieve effecten voor de productiviteit worden verwacht terwijl de financiële gevolgen voor huizenbezitters worden beperkt. Zoals ook het CPB (2019)¹⁰ stelt kan nader onderzoek de mogelijkheid tot een grondwaardebelasting in kaart brengen en uitwijzen hoe de voor- en nadelen van het belasten van de grondwaarde zich verhouden tot die van de OZB.

Meer regie vanuit het Rijk op de woningbouwproductie

Keuzes over woningbouwaantallen en -locaties worden op decentraal niveau gemaakt. Tegelijkertijd is het realiseren van voldoende woningen een opgave die de gemeentegrenzen overstijgt. Zo heeft het kabinet in de nationale woonagenda afgesproken om tot 2025 jaarlijks 75.000 woningen te realiseren. De mogelijkheden die het Rijk heeft om de nieuwbouwproductie te stabiliseren op basis van de lange termijn woningbehoefte zijn echter beperkt. Het Rijk zou meer regie kunnen nemen in de woningbouwproductie om het nationale belang van voldoende nieuwbouw te borgen.

Het Rijk kan meer regie nemen door met provincies op 'pas toe of leg uit-basis' af te spreken dat zij nieuwbouwplannen maken die aansluiten bij de lange termijn woningbehoefte. Provincies kunnen bijvoorbeeld rapporteren over plannen die tot 100% harde plancapaciteit op een termijn van vijf jaar leiden. Afwijken van 100% harde plancapaciteit is mogelijk, maar provincies moeten dan wel goed kunnen motiveren waarom niet aan de eis voldaan kan worden. Aandachtspunt hierbij is wel dat de kwaliteit en het detailniveau van de gegevens over plancapaciteit momenteel niet uniform is. Om regie op 'pas toe of leg uit-basis' effectief te kunnen laten zijn, is nodig dat deze gegevens op uniforme wijze worden vastgesteld. Verdere uitwerking van deze maatregel is nodig.

Partijen faciliteren om door te bouwen

In laagconjunctuur neemt de vraag naar woningen af waardoor huizenprijzen dalen. Dalende huizenprijzen zetten de winstgevendheid van nieuwbouw onder druk, met als gevolg dat de nieuwbouwproductie eveneens afneemt. Door een gebrek aan rendabele bouwplannen droogt de planvorming voor nieuwbouwprojecten op. Bij bestaande bouwplannen, waar de prijzen van grond en verkoopprijzen van woningen vaak al vast liggen, kan het gevolg zijn dat de bouwfase niet wordt opgestart omdat de door financiers geëiste voorverkoop (vaak circa 70%) een probleem is. De werkvoorraad van bouwbedrijven loopt snel terug waardoor bouwpersoneel ontslagen wordt of de sector verlaat. In een opgaande

⁹ CPB. (2010). Stad en Land.

¹⁰ CPB. (2019). Profijt en bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling.

conjunctuur duurt het lang voordat het tekort aan arbeidskrachten hersteld is. De woningbouwproductie kan daarom niet op korte termijn aan de woningbehoefte voldoen.

Om deze bouwcyclus te verminderen kan een faciliteit om door te bouwen worden opgericht. Deze faciliteit wordt door woningcorporaties in hoogconjunctuur gevuld, bijvoorbeeld via de verhuurderheffing die de sector afdraagt. Een dergelijke faciliteit vormt daarmee een collectieve buffer die kan worden ingezet om de woningbouwproductie in laagconjunctuur op peil te houden. Voor woningcorporaties creëert de faciliteit een extra stimulans om anticyclisch te bouwen, naast de stimulans van reeds lagere bouwkosten in laagconjunctuur.

Een doorbouwfaciliteit kan ook worden vormgegeven als een faciliteit dat een aankoopgarantie biedt voor bouwplannen die niet tot het geëiste minimum van voorverkoop komen. De aankoopgarantie is van toepassing op het tekort aan benodigde voorverkoop. Een project waarbij 50% van de woningen is verkocht en financiers eisen dat minimaal 70% verkocht moet, kan voor de resterende 20% bij het fonds aankloppen. Op die manier kan woningbouw doorgang vinden. Indien bij oplevering van de woningen onvoldoende woningen verkocht kunnen worden, wordt de aankoop van de resterende woningen uit de faciliteit gefinancierd. Daarbij kunnen de woningen eventueel tijdelijk worden verhuurd, totdat de markt is aangetrokken en de woningen verkocht kunnen worden.

Een doorbouwfaciliteit kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Welke vormgeving het meest effectief en efficiënt is, dient nader onderzocht te worden.

Profiteren van planbaten

Gemeenten kunnen van planbaten profiteren door middel van een planbatenheffing. Een planbatenheffing is een heffing op de meerwaarde die de grond krijgt wanneer de overheid de functie van de grond wijzigt, bijvoorbeeld van een bedrijfsfunctie naar een woonfunctie. Hiermee zou de "gemeenschap" (overheid) kunnen meeprofiten als de grond meer waard wordt. De gemeente zou daarmee meer financiële middelen krijgen om te investeren in woningbouw en een prikkel hebben om woningbouw te faciliteren. In de Tweede Kamer is de motie Nijboer aangenomen waarbij de regering is verzocht om te onderzoeken hoe de gemeenschap kan meeprofiten van planbaten.¹¹ De Kamer zal op korte termijn bij afzonderlijke brief over het onderzoek naar de planbatenheffing worden geïnformeerd.

Verlagen LTV-limiet

Nederlandse huishoudens hebben in internationaal perspectief relatief lange balansen. Zo hebben huishoudens grote pensioen- en huizenvermogens aan de ene zijde en hoge (hypothecaire) schulden aan de andere zijde. Lange balansen vergroten de kwetsbaarheid van Nederlandse huishoudens voor schokken. Een verdere aanscherping van de LTV-limiet kan de schokbestendigheid van huishoudens vergroten, met name voor starters. Het risico dat huishoudens 'onder water' komen te staan en hun consumptie verlagen wordt daarmee kleiner. Een verlaging van de LTV-limiet kan worden vormgegeven door de limiet in de komende jaren in gelijke stappen van 0,5%-punt verder af te bouwen naar 95%. Tegelijkertijd heeft een verlaging van de LTV-limiet negatieve effecten op de toegankelijkheid van de woningmarkt voor starters. Voor starters neemt de spaartijd toe om tot het benodigde eigen vermogen te komen voor de aanschaf van een woning. Bij de aankoop van een woning van €250.000 en 6% bijkomende kosten zou bij een LTV-verlaging naar 95% €27.500 aan eigen vermogen benodigd zijn, terwijl dit nu €15.000 is. Ook neemt de druk op het private huursegment toe. Het gevolg is dat huren in

¹¹ Kamerstukken II, 2018/19, 32 847, nr. 492

het private huursegment kunnen stijgen. Daarnaast kan een lager LTV-limiet de doorstroming in laagconjunctuur beperken. De afgelopen jaren zijn reeds stappen gezet om de LTV-limiet te beperken. Sinds 2018 is de LTV-limiet gelijk aan 100%. Ook is in 2013 een fiscale aflossingseis geïntroduceerd waardoor het recht op hypotheekrenteaftrek voorwaardelijk is aan het ten minste annuïtair aflossen van een hypotheekschuld binnen 30 jaar.

Verminderen fiscale stimulering eigen woning

De huidige fiscale behandeling van de eigen woning resulteert in een aanzienlijke impliciete subsidie voor eigenwoningbezitters. Deze subsidie bestaat enerzijds uit het fiscale voordeel dat resulteert in box 1 – het saldo van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait – en anderzijds uit de vrijstelling van het eigenwoningvermogen voor de vermogensrendementsheffing in box 3 (voor zover een eigen woning als een investeringsgoed gezien kan worden). Dit stimuleert huishoudens om relatief veel van hun vermogen in de eigen woning te investeren en drijft de huizenprijzen en hypotheekschulden op. De verhoogde schuldpositie van huishoudens en het hogere niveau van woningprijzen versterken de cycliciteit van de woningmarkt en de impact op de particuliere consumptie.

De huidige fiscale stimulering van de eigen woning kan verminderd worden. Twee mogelijkheden daarvoor zijn het defiscaliseren van de eigen woning en het verplaatsen van de eigen woning naar box 3. Bij defiscalisering verdwijnen alle aftrekbare kosten voor de eigen woning, zoals de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait. Het vermogen in de woning blijft in dit geval onbelast. Wanneer de eigen woning naar box 3 wordt verplaatst, vervallen eveneens alle regelingen voor de eigen woning uit box 1 en wordt zowel de eigen woning als de hypotheekschuld in box 3 behandeld. Eventueel kan sprake zijn van een vrijstelling van een deel van het vermogen.

Doordat de stimulering van het eigen woningbezit aanzienlijk afneemt of verdwijnt, zullen hypotheekschulden en huizenprijzen op een structureel lager niveau liggen. Hierdoor wordt de invloed van huizenprijsschokken op de particuliere consumptie – en daarmee de economie – beperkt. Ook neemt naar verwachting de stabiliserende werking van de rentestand op de vraag naar woningen toe. De rente fluctueert over het algemeen mee met de conjunctuur van de economie en is in theorie hoger (lager) in hoogconjunctuur (laagconjunctuur). De hypotheekrenteaftrek belemmerde de stabiliserende werking van de rentestand. Wanneer de woning naar box 3 wordt verplaatst, zal de belasting op de eigen woning toenemen naarmate de huizenprijzen stijgen. Huishoudens kunnen hier rekening mee houden waardoor de prijscycliciteit beperkt wordt.

In 2019 is ook de doeltreffendheid, doelmatigheid en complexiteit van de fiscale eigenwoningregeling geëvalueerd. De Kamer is hier op 13 december 2019 over geïnformeerd.¹² Beide evaluaties benadrukken het belang van een eindbeeld voor de fiscale behandeling van de eigen woning of het versoberen van de regeling binnen box 1. In het kader van deze evaluatie heeft het CPB de effecten van een aantal wijzigingen in de fiscale eigenwoningregeling doorgerekend.¹³ Hieruit blijkt dat defiscalisering van de eigen woning de jaarlijkse welvaart op het terrein van de woningmarkt laat toenemen met 0,29%-punt van het bbp. Het aandeel huur neemt met 1,56%-punt toe en de huizenprijzen dalen structureel met 3,3%. Het verplaatsen van de eigen woning naar box 3 – inclusief vrijstelling van € 300.000 – leidt tot een toename van het bbp van 0,38%-punt, een 2,26%-punt hoger aandeel huur en structureel lagere huizenprijzen van 4,52%.

¹² Kamerstukken II, vergaderjaar 2019 – 2020, 32 847, nr. 583

¹³ CPB. (2019). Ex-post effecten woningmarktmaatregelen.

B.2. Mogelijke structurele maatregelen met beperkte effectiviteit

Gemeentelijke grondexploitatiewinsten spreiden

Om de werkvoorraad van bouwbedrijven in een crisis op peil te houden is het belangrijk dat er nieuwe bouwplannen gemaakt blijven worden. Zodra prijzen voor nieuwbouwwoningen dalen zullen niet alleen de bouwkosten, maar ook de grondprijzen moeten dalen zodat nieuwe bouwplannen rendabel kunnen blijven. Voor grondeigenaren is het echter aantrekkelijk om te speculeren op hogere grondprijzen wanneer de conjunctuur aantrekt, en verkoop van grond dus uit te stellen. Indien grondprijzen onvoldoende meebewegen met de markt is het gevaar dat er onvoldoende bouwgrond beschikbaar komt om de bouwproductie op peil te kunnen houden. Dit verschijnsel heeft zich naar verwachting voorgedaan tijdens de laatste economische crisis waardoor de uitstroom van bouwpersoneel tijdens de crisis is bevorderd en de personeelstekorten in de bouw van dit moment zijn vergroot.

Een belangrijk deel van de grond op potentiële bouwlocaties is in handen van gemeenten. Vaak is er dan sprake van actief grondbeleid, waarbij de gemeente zelf het initiatief neemt om plannen voor ruimtelijke ontwikkeling te maken. Wanneer het bestemmingsplan gereed is, worden de bouw kavels verkocht aan marktpartijen die de woningen realiseren. Het Rijk kan in bestuurlijk overleg met gemeenten wijzen op het belang en de rol van gemeenten binnen het op peil houden van de woningbouwproductie. Gemeenten kunnen hieraan bijdragen door ook tijdens een crisis waar mogelijk nieuwe bouwplannen te blijven maken en door bouw kavels ook te verkopen aan marktpartijen wanneer deze vanwege de stand van de conjunctuur minder opleveren.¹⁴ De eventuele grondexploitatieverliezen voor gemeenten die dit oplevert zouden opgevangen kunnen worden met reserves, die zij bijvoorbeeld kunnen opbouwen door grondexploitatiewinsten in goede tijden apart te zetten. Het is wenselijk dat het Rijk in bestuurlijke overleggen met gemeenten wijst op het belang van marktconforme grondprijzen en de invulling van nieuwe bouwplannen. Deze overleggen dienen in economische goede en slechte tijden plaats te vinden.

Stabiele NHG-premie en NHG-kostengrens

De toegankelijkheid van het NHG-instrument volgt de ontwikkeling van de woningmarkt. De huidige methodiek van de NHG-kostengrens volgt de huizenprijsontwikkeling met één jaar vertraging. Ook is de NHG-borgtochtprovisie (NHG-premie) de afgelopen jaren in een laagconjunctuur verhoogd en in een hoogconjunctuur verlaagd. Aanpassing van de premiesystematiek en kostengrensmethodiek kan ervoor zorgen dat de toegankelijkheid van het NHG-instrument in laagconjunctuur groter en in hoogconjunctuur kleiner is dan met de huidige vormgeving het geval is. De rentekorting die gekoppeld is aan de restschuldverzekering is daarmee in laagconjunctuur (hoogconjunctuur) voor een grotere (kleinere) groep beschikbaar en kan daarmee de vraag naar woningen beïnvloeden.

Per 1 januari 2020 heeft NHG de premie verlaagd naar een lange termijn stabiele premie van 0,7% van de hypotheeklening.¹⁵ Deze aanpassing van de premiesystematiek zorgt ervoor dat de NHG-premie de komende jaren op een stabiel niveau kan blijven en niet aangepast hoeft te worden aan de stand van de woningmarkt. Een stabiele ontwikkeling van de kostengrens kan worden vormgegeven door de kostengrens jaarlijks met een vast percentage (bijvoorbeeld de gemiddelde huizenprijsstijging in Nederland) te verhogen of door de

¹⁴ Eventueel kan aan een dergelijke verkoop ook een contractuele verplichting gekoppeld worden om de bouwfase op korte termijn te starten.

¹⁵ Kamerstukken II, 2019/20, 32 847, nr. 571

huizenprijsontwikkeling over meerdere jaren te middelen. Sterke huizenprijsfluctuaties werken op die manier niet direct door in de kostengrens. In 2020 zal NHG werken aan een methodiek voor een stabiele kostengrens. **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

Stimuleren flexwonen

Flexwoningen zijn kleine woningen die verplaatsbaar, stapelbaar, schakelbaar of splitsbaar zijn. Daarnaast heeft ten minste één van de volgende aspecten een tijdelijk karakter: de woning zelf, de bewoners of de locatie. Het doel van flexwonen is mensen snel in hun woningbehoefte voorzien. De woningen kunnen snel gerealiseerd worden en zijn goedkoper dan reguliere bouw.

Flexwonen wordt op dit moment al toegepast, bijvoorbeeld in de vorm van tijdelijk gebruik van bestaand vastgoed of in de vorm van tiny houses. Om de toegankelijkheid op de woningmarkt verder te vergroten, heeft het kabinet in mei dit jaar de Stimuleringsaanpak Flexwonen gepresenteerd.¹⁶

Verdere stimulering van flexwonen kan een (vermoedelijk bescheiden) bijdrage leveren aan vermindering van de bouwcyclus door de woningbouwproductie in een opgaande conjunctuur sneller te laten aansluiten bij de woningbehoefte. Daarnaast vergroot flexwonen de toegankelijkheid van de woningmarkt door mensen snel aan een plek om te wonen te helpen.

Vergroten informatieverstrekking voor kopers

Op de woningmarkt kan sprake zijn van een informatieasymmetrie waarbij huishoudens die een woning kopen een informatieachterstand hebben over de kwaliteit en juiste waarde van een woning. Huishoudens kunnen daardoor in een opgaande markt al snel een (te) hoog bod voor een woning uitbrengen, met een prijsopdrijvend effect tot gevolg. Deze imperfectie kan gemitigeerd worden door de informatieverstrekking bij woningaankoop te vergroten. Het is hierbij belangrijk dat woningkopers hun beslissing baseren op juiste en onafhankelijke informatie. Door het opnemen van indicatoren over de waarde van een woning in verkoopadvertenties (bijvoorbeeld vorige transactieprijs, huidige WOZ-waarde en herbouwwaarde) kan de consument tot een betere aankoopbeslissing komen. De maatregel werkt zowel in hoog- als laagconjunctuur, maar zal voornamelijk in een krappe woningmarkt van nut zijn in het biedingsproces.

Tevens kan gedacht worden aan nudging alternatieven, waarbij de overheid de beslissing van de consument probeert te beïnvloeden. De overheid zou een signaal kunnen afgeven door woningmarktindicatoren te presenteren. Door middel van een stoplicht kunnen huizenkopers ontmoedigd of gestimuleerd worden in hun aankoopbeslissing. Verder onderzoek is nodig naar de impact van een uitgebreidere informatievoorziening. Het risico bestaat dat de overheid verantwoordelijk gehouden wordt voor de beoordeling van de spanningsindicatoren. Bovendien kan een te groot aantal indicatoren en inconsistentie van indicatoren tot verwarring en inactiviteit van de burger leiden.

Verkorten procedures

De processen en procedures om woningbouw te realiseren, kunnen een belemmering vormen om de woningbouwproductie aan te laten sluiten bij de lange termijn woningbehoefte. Indien de woningbouwproductie in een crisis terugvalt, kan het mede door een uitloop aan arbeidskrachten in de bouw lang duren voordat de woningbouwproductie het gewenste niveau weer bereikt. De Tijdelijke Commissie Huizenprijzen (2013) noemt de processen en procedures als factoren die bijdragen aan een lang

¹⁶ Kamerstukken II, 2018/19, 32 847, nr. 521

bouwproces. Het gaat daarbij onder andere om de 'tradities en gebruiken in bouwwijze, invulling en het gebruik van overheidsregelgeving en procedures en beroepsmogelijkheden in de ruimtelijke ordening'. Ook kan het groot aantal betrokken partijen een belemmering vormen voor een korte bouwprocedure.

Door de huidige processen en procedures voor woningbouw te verkorten, kan de woningbouwproductie sneller aansluiting vinden bij de lange termijn woningbehoefte en de stabiliteit van de woningmarkt vergroten. In 2010 is reeds de Crisis- en herstelwet in werking getreden. Daarin is een aantal procedurele versnellingen geregeld om bouwprojecten te versnellen. Gemeenten en provincies kunnen daardoor sneller een besluit nemen over een ruimtelijk plan. De woningbouwproductie kan hierdoor sneller aansluiting vinden bij de woningbehoefte. Nader onderzoek is nodig om te bepalen of en hoe procedures verder verkort kunnen worden en of dit wenselijk is.

B.3. Mogelijke incidentele maatregelen met grote effectiviteit

Lager btw-tarief woninginvesteringen

Tijdens een laagconjunctuur vallen de woningbouwproductie en andere woninginvesteringen terug, waardoor er binnen de bouwsector veel arbeidsplaatsen verloren gaan. Om de terugval van het aantal arbeidskrachten in de bouwsector in laagconjunctuur enigszins te beperken, kunnen investeringen in de bestaande voorraad tijdens laagconjunctuur gestimuleerd worden door het btw-tarief voor renovatie en herstel van bestaande woningen te verlagen. De bouw is arbeidsintensief en de weglek van bestedingen in het buitenland is minder groot dan bij bijvoorbeeld een algehele btw-verlaging. Voor huishoudens en woningbouwcorporaties wordt het aantrekkelijker om geplande verbouwingen naar voren te halen.

In de afgelopen crisis zijn de btw-tarieven op arbeidskosten voor isolatie, stucwerk en schilderen en voor renovatie en herstel van bestaande woningen tijdelijk verlaagd. Onderzoek wijst uit dat de tijdelijke btw-verlagingen in de periodes 2010 – 2011 en 2013 – 2015 effect hebben gehad bij het stimuleren van omzet in de bouw en het behouden van arbeidskrachten in de sector. Dankzij de tariefsverlagingen lag de omzet van bouwbedrijven in de periode 2010 – 2011 (eerste tariefsverlaging) € 0,7 miljard hoger en in de periode 2013 – 2015 (tweede tariefsverlaging) € 2,6 miljard hoger (Busker, 2014¹⁷; Vrolijk et al., 2013¹⁸). Geschat wordt dat met de tweede tariefsverlaging ongeveer 20.000 banen in de bouw behouden zijn gebleven (Busker, 2014). Het verlaagde btw-tarief voor isolatie, stucwerk en schilderen is na de crisis niet meer verhoogd. In een toekomstige crisis kan het btw-tarief voor renovatie en herstel van bestaande woningen weer verlaagd worden. Om op het juiste moment in de conjunctuurcyclus tot implementatie over te gaan, kan gebruik gemaakt worden van een aantal indicatoren van het Economisch Instituut voor de Bouw over de stand van de conjunctuur in de bouw.

Restschuldberegeling

Om de doorstroming op de woningmarkt te bevorderen, is ten tijde van de afgelopen crisis sprake geweest van een restschuldberegeling. Deze regeling zorgde ervoor dat de rente over de resterende restschuld voor 15 jaar aftrekbaar was wanneer deze restschuld zich in de periode van eind 2012

¹⁷ Busker, H. (2014) *Monitor: wat zijn de effecten van de tijdelijke btw-verlaging voor renovatie en onderhoud in de bouw-, installatie- en groenvoorziening?* USP Marketing Consultancy b.v.

¹⁸ Vrolijk, M. K. Afrian, M. van der Schaaf et al. (2013) *Marktstudie AFNL 2012-2017*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.

– 2017 heeft gemanifesteerd. In 2012 bedroeg het aantal woningtransacties 117.000. De doorstroming heeft zich in de jaren erna hersteld naar 215.000 transacties in 2016. De restschuldbegrenzing heeft hier waarschijnlijk aan bijgedragen.

In een toekomstige crisis kan de restschuldbegrenzing opnieuw tijdelijk geïntroduceerd worden. Op die manier worden de negatieve financiële gevolgen van een verhuizing beperkt en wordt doorstroming met een restschuld minder onaantrekkelijk gemaakt. Daarnaast zullen huizenbezitters die willen verhuizen en bij verkoop met een restschuld blijven zitten, eerder voor een nieuwe baan verhuizen. De arbeidsmobiliteit neemt daardoor toe. Herintroductie van de restschuldbegrenzing beperkt de neergang op de woningmarkt in een toekomstige crisis.

Stimulans voor woningbouw

Woningbouwprojecten kunnen in een crisis stilvallen of niet meer gestart worden. Hierdoor kan een scherpe terugval in de woningbouwproductie en in de werkgelegenheid in de bouw ontstaan. Het gevolg is dat het herstel van de woningbouwproductie lang op zich laat wachten. Om een terugval in de woningbouwproductie gedurende een crisis te beperken, kan nieuwbouw gestimuleerd worden.

In 2009 heeft het toenmalige kabinet € 350 miljoen gereserveerd voor nieuwbouwprojecten die door de crisis waren stil gevallen of zonder deze subsidie niet gestart konden worden, de zogenaamde Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten (TSW). Bij deze stimuleringsmaatregel is gekozen om het budget in drie tranches met een tussenpauze van een half jaar aan nieuwbouwprojecten toe te kennen. In de drie tranches is in totaal voor 2.133 unieke projecten met in totaal 73.095 woningen subsidie aangevraagd. Uit de evaluatie van het EIB (2012)¹⁹ blijkt dat met de subsidies een versnelling aan bouwproductie wordt uitgelokt die 2,7 keer zo groot is (€ 800 miljoen). Projecten waarvoor subsidie is verleend zijn minder vaak stilgevallen (7% in plaats van 17%) en zijn ook eerder gestart. De versnelling is voor projecten uit de eerste tranche ruim 4 maanden, voor projecten uit de tweede tranche bijna 10 maanden en voor projecten uit de derde tranche op dit moment meer dan een half jaar.

In een toekomstige crisis kan een vergelijkbare stimulans als de Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten (TSW) opgezet worden om de terugval in de woningbouwproductie te beperken. Een dergelijke stimulans kan voor woningcorporaties, projectontwikkelaars en/of gemeenten beschikbaar zijn. De effectiviteit van de stimuleringsregeling maakt dat herintroductie tijdens een toekomstige crisis wenselijk kan zijn.

Stimuleren zijinstroom

Deze maatregel stimuleert zijinstromers om zich via enkele korte modules in tijden van krapte op de arbeidsmarkt (dus hoogconjunctuur) snel inzetbaar te maken voor specifieke werkzaamheden. Op die manier verlaagt deze maatregel de drempel om in te stromen in de bouwsector. Als de markt inzakt en van krapte geen sprake meer is, kan de zijinstromer een volwaardig (bbl-)diploma halen door ook andere modules te volgen.

De modules zijn reeds beschikbaar, maar worden nog beperkt benut vanwege enkele belemmeringen. Zo is de subsidie praktijkleren niet beschikbaar voor een modulair leertraject, maar alleen voor volledige mbo-opleidingen. Vanaf maart 2020 wordt het echter mogelijk voor (samenwerkingsverbanden van) mkb-bedrijven om subsidie aan te vragen in het kader van de Stimuleringsregeling leren en ontwikkelen in mkb-

¹⁹ EIB. (2012). Evaluatie stimuleringspakket woningbouw.

ondernemingen (SLIM). De subsidie compenseert een deel van de kosten voor het bedrijf voor het bieden van praktijkleerplaatsen aan bijvoorbeeld volwassenen met werkervaring, werkzoekenden of werknemers die een carrièreswitch willen maken. De opleidingen kunnen zowel bij bekostigde als niet-bekostigde mbo-instellingen worden gevolgd.

De maatregel draagt bij aan vermindering van de bouwcyclus, doordat een tekort aan bouw personeel ten tijde van hoogconjunctuur wordt verkleind, waardoor de woningbouwproductie beter aansluit op lange termijn woningbehoefte. Wel kunnen werknemers met een modulaire opleiding sneller geneigd zijn de bouwsector weer te verlaten in een laagconjunctuur. Deze werknemers hebben relatief weinig te verliezen.

B.4. Mogelijke incidentele maatregelen met beperkte effectiviteit

Additionele stimulering verduurzaming

Het stimuleren van verduurzaming in laagconjunctuur kan op termijn een effectieve maatregel zijn om de bouwcapaciteit in crisis op peil te houden. Doordat de nieuwbouwproductie in crisistijd terugvalt, zullen de bouwkosten tijdens een crisis lager zijn. De personeelskosten voor het uitvoeren van verduurzamingsmaatregelen zullen naar verwachting ook lager liggen. Tegelijkertijd zullen veel huishoudens in tijden van crisis – door een geringere financiële bestedingsruimte of onzekerheid hieromtrent – relatief terughoudend zijn in het nemen van dergelijke lange termijn investeringen. Het Rijk kan tijdelijke aanvullende subsidiëring overwegen om het moment van verduurzaming te beïnvloeden. Dit vergroot niet alleen de betaalbaarheid van de verduurzamingstransitie, maar draagt ook bij aan het op peil houden van de werkvoorraad van bouwbedrijven in een periode van crisis.