

Een beleidsperspectief voor de markt van koopwoningen (I)

PROF. DR. H. J. VAN DONGEN — PROF. DR. G. G. J. M. POETH
DRS. IR. R. W. DE GROOT*

De werkloosheid in de bouw en de toeleverende sectoren zal in 1982 bijna 30% van de totale werkloosheid bedragen, of wel de 130.000 arbeidsjaren benaderen. De auteurs bespreken in het eerste deel van dit artikel de oorzaken van de stagnatie van de woningbouw in de koopwoningensector, en plaatsen de problematiek in een macro-economische context. Zij concluderen dat de rentestijgingen, de inflatie-ontwikkeling en de inkomensontwikkeling mede hebben geleid tot de stagnatie. Er zijn echter ook problemen die al langer spelen, zoals het achterblijven van de produktiviteitsstijging, het hoge ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid in de bouw. Ook deze factoren passeren kort de revue. In het tweede deel, dat volgende week in *ESB* verschijnt, wordt een beleidsperspectief voor de bouw gepresenteerd dat aan deze problematiek het hoofd kan bieden.

Inleiding

Gemeten naar het aantal transacties vertoont de markt van koopwoningen sinds 1979 een stagnatie. Er is sprake van een toetredingsprobleem, de doorstroming stagneert, er staat een grote voorraad onverkochte nieuwbouw koopwoningen leeg, en de bouw in de koopsector stagneert. Veel betrokkenen bij de markt van koopwoningen zijn reeds in de problemen gekomen of dreigen in de problemen te geraken.

Naast het stagneren van de transacties speelt ook het probleem van de huisgezinnen die door de rentestijging en de tegenvallende inkomensontwikkeling in financiële moeilijkheden zijn gekomen. Mede door de prijsdaling van koopwoningen en de stagnatie op deze markt levert dit problemen op in de zin van verliesfinanciering. Zowel macro- als micro-economisch brengt de stagnatie op de markt van koopwoningen grote nadelen met zich. In het eerste deel van dit artikel wordt de aard van de problemen op de markt voor koopwoningen beschreven. In het tweede deel, dat volgende week verschijnt, wordt een beleidsperspectief geschetst om de markt voor koopwoningen weer vlot te trekken.

De betekenis van de nieuwbouw van koopwoningen voor de nationale economie

De bedrijfstak bouwnijverheid is een eindschakel in de produktieketen (winning van grondstoffen tot en met aflevering van het eindprodukt) wat betreft de woningbouw in de koopsector (levering aan de consument), en een tussenschakel wat betreft de bouw van huurwoningen, bedrijfspanden en andere gebouwen (levering van produktiemiddelen). De bouw levert voornamelijk investeringsgoederen en is voor zijn afzet sterk op het binnenland georiënteerd (96% van de produktie in 1977 volgens de input-outputtabel van het CBS). Het aandeel van de bouw in de finale afzet van in Nederland producerende bedrijven (de finale afzet omvat uitvoer plus binnenlandse afzet van investerings- en consumptiegoederen) bedroeg in 1977 ruim 10% 1). Wat betreft de binnenlandse finale afzet van in Nederland producerende bedrijven bedroeg dit aandeel zelfs 18%. Van de bruto investeringen in vaste activa (machines, gebouwen e.d.) leverde de

bouw in 1979 ruim 51%. Circa 10% van de actieve beroepsbevolking was in 1979 werkzaam in de bouw. Tot zover enige indicatoren voor het grote belang van de bouw voor de economie.

De produktie (dit betreft bouwkosten, dus niet de grondkosten) van de bouw bestond in 1979 voor ruim 45% uit woningen, voor ruim 38% uit bedrijfs- en andere gebouwen, en voor 16% uit grond-, water- en wegenbouwkundige werken. Een groot deel van deze laatste post dient te worden toegekend aan de woningbouw, omdat deze betrekking heeft op het bouwrijp maken van grond. Daar komt nog bij dat met de aanleg van nieuwe woonwijken veelal ook nieuwe winkels, scholen enz. worden gebouwd. De totaalstelling van f. 38,5 mrd. omvat zowel nieuwbouw als verbetering, herstel en onderhoud.

Het aandeel van de huursector in de woningbouwproduktie van 1979 was globaal 31%, en dat van de koopsector 69% 2). Dit geeft het grote belang aan van de markt van koopwoningen. In de discussie rond de woningproblematiek stond vaak de huursector centraal. Het grote belang dat aan de huursector wordt gehecht, blijkt ook uit het prijsindexcijfer, waarin de woonkostenontwikkeling voor koopwoningen niet wordt meegenomen. De eenzijdige nadruk op de huursector is niet geheel terecht. Veel huurders hebben een voorkeur voor eigen-woningbezit (pensioenmotief). Bovendien is eigen-woningbezit op de lange termijn goedkoper, omdat koopwoningen veelal beter worden onderhouden. De investeringen in de koopsector van de woningbouw vertegenwoordigden in 1979 zo ongeveer 3,5% van de binnenlandse finale bestedingen.

* Allen verbonden aan de Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft.

1) Veel gegevens zijn ontleend aan het CBS, *Nationale rekeningen 1979*, Aanhangsel 4, tabel 23 en tabel 50.

2) De berekeningen zijn uitgevoerd op basis van cijfers afkomstig van het CBS, *Maandstatistiek prijzen*, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Begroting 1982*, en het jaarverslag van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting.

Het negatieve multipliereffect

Het terugvallen van de woningbouw in de koopsector, voor zover niet gecompenseerd door een toename van de woningbouw in de huursector, heeft niet alleen gevolgen voor de bedrijfstak bouw maar ook voor toeleverende sectoren. De belangrijkste toeleverende bedrijfstakken zijn in volgorde van grootte van de, ten behoeve van de bouw, geproduceerde toegevoegde waarde 3):

1. de bouwmaterialen-, aardewerk- en glasindustrie;
2. de groothandel en detailhandel;
3. de metaalproducten- en machine-industrie;
4. de hout- en meubelindustrie;
5. de zakelijke dienstverlening.

Voor de bouw en haar toeleverende bedrijfstakken is een forse import nodig. De export is van geringere betekenis. Voor de versterking van de economie lijkt het stimuleren van importvervangende bedrijvigheid een voor de hand liggend middel.

Uit de praktijk blijkt dat investeringen in onroerend goed voor een groot deel met vreemd vermogen worden gefinancierd. Dit betekent dat een forse rentestijging een negatieve bestedingsimpuls oplevert. Dit gaat zowel op voor de bouw van koopwoningen als voor bedrijfsgebouwen. Bij het investeren in bedrijfsgebouwen speelt vaak toch het voordeel van de WIR-premie nog mee. Voor potentiële kopers nemen de rentekosten fors toe bij de aanschaf van nieuwbouwwoningen. Voor bedrijfspanden is het mogelijk dat de rente op geleend kapitaal hoger wordt dan het verwachte rendement op het te investeren vermogen.

Afgemeten aan het bedrag van werken waaraan in het betreffende jaar werd begonnen, daalden de investeringen in gebouwen in 1980 reël gezien met 8,7%. De helft van deze daling kwam voor rekening van de woningbouw 4). Een dergelijke negatieve bestedingsimpuls zet een negatief multiplierproces in gang dat maatschappelijk ontwrichtend werkt. De daling van de finale afzet en productie in de bouw betekent een afname van de toegevoegde waarde die in de bouw en toeleverende bedrijfstakken wordt geproduceerd. De bedrijfswinsten nemen af, evenals de inkomensvorming uit arbeid. De werkloosheid neemt toe en het premiepercentage voor de WW stijgt. De belastingontvangsten lopen terug, de bijstanduitkeringen lopen op, en het begrotingstekort wordt omvangrijker, zodat er meer geleend en/of meer bezuinigd moet worden. Het probleem is echter niet alleen ernstig vanuit een louter economisch perspectief. Er ontstaan ook spanningen in de samenleving. Maatschappelijke zekerheden komen op de tocht te staan, georganiseerde kennis en kapitaal worden vernietigd. Aanhoudende verliescreatie is het gevolg.

Het initiële effect van de negatieve bestedingsimpuls is dat de productie van investeringsgoederen terugloopt. De bijdrage aan het bruto binnenlands produkt en het nationaal inkomen daalt. Dit geeft weer een vervolgeffect. De binnenlandse bestedingen lopen terug, het bruto binnenlands produkt daalt, waarna de binnenlandse bestedingen weer dalen enz. Het vervolgeffect heeft dus een uitstralings-effect op de hele economie.

De multiplier geeft de kwantitatieve verhouding van de gedurende het totale multiplierproces geaccumuleerde daling van het bruto binnenlands produkt, en de initiële negatieve bestedingsimpuls weer. De omvang van de multiplier is mede afhankelijk van de bij de berekening gehanteerde veronderstellingen. Gaat men ervan uit dat de negatieve impuls en het multiplierproces geen loon- en prijseffecten met zich brengen, dan kan de multiplier uiteenlopende waarden hebben. Deze waarden kunnen variëren van 1,2 (het dalen van de belastingopbrengst ten opzichte van de raming wordt dan volledig opgevangen door het oplopen van het financieringstekort) tot 2,1 (het dalen van de belastingopbrengst leidt tot een even grote vermindering van de overheidsuitgaven) 5).

Wanneer men de daling van de investeringen in gebouwen (waaronder woningen) en grond-, wegen- en waterbouwkundige werken van 1981 ten opzichte van 1980 (de daling in het eerste halfjaar van 1981 t.o.v. het eerste halfjaar 1980 bedraagt - 11,5% 6) als initiële negatieve bestedingsimpuls beschouwt, dan heeft deze negatieve impuls ter grootte van f. 5,3 mrd. (waarvan voor woningen f. 2,0 mrd.) tot gevolg een geaccumuleerde daling van f. 6,1 mrd. (waarvan f. 2,3 mrd. door de woningbouw) bij een multiplier van 1,2 en f. 11,0 mrd. (waarvan f. 4,1 mrd. door de woningbouw) bij een multiplier van 2,1 7).

De prognose voor 1982 is dat de totale werkloosheid in de bouw en de direct daaraan gekoppelde toeleverende bedrijfstakken tot 130.000 man zal oplopen, en zo bijna 30% van de totale werkloosheid zal vormen 8). Daarbij is nog geen rekening gehouden met de ten gevolge van de dalende bouwproductie teruglopende inkomens en binnenlandse bestedingen, en de daaruit resulterende toename van werkloosheid in alle voor de binnenlandse afzet producerende sectoren (vervolgeffect van de negatieve bestedingsimpuls: het multiplierproces). Calculeert men het vervolgeffect wel in, dan komt het percentage van de totale werkloosheid, dat samenhangt met de malaise in de bouw, nog aanzienlijk hoger te liggen dan de genoemde 30%.

De hausse op de markt van koopwoningen 9)

In de periode vanaf 1971 daalde, onder invloed van hoge en oplopende inflatie, de verhouding van de woonlasten tot het

3) CBS, *Productiestructuur van de Nederlandse volkshuishouding*, deel 7, Input-outputtabellen 1972-1975. De cijfers zijn berekend op basis van tabel 21 (gecumuleerde productiecoëfficiënt bouw 1975), en tabel 17 (inputcoëfficiënten per bedrijfsklasse 1975). Door de coëfficiënt van de primaire kosten volgens tabel 17 (na aftrek van het aandeel van de invoer) per bedrijfsklasse te vermenigvuldigen met het corresponderende cijfer uit de kolom „bouw” van tabel 21, vindt men de toegevoegde waarde per bedrijfsklasse, die wordt geproduceerd ten behoeve van f. 10.000 aan finale productie van de bouw.

4) CBS, *Statistisch bulletin* van 30 juni 1981 en 18 december 1981.

5) Interfaculteit Bedrijfskunde, *Berekening van de multiplier voor een bestedingsimpuls in de bouwnijverheid*, november 1981.

6) CBS, *Statistisch bulletin*, 18 december 1981. Het betreft hier de som van de investeringen in woningen, gebouwen, en grond-, water- en wegenbouwkundige werken. De cijfers van het eerste halfjaar van 1981 en 1980 zijn met elkaar vergeleken. Zo is de reële daling voor 1981 op jaarbasis vastgesteld. De genoemde bedragen zijn in gulden van 1981 gesteld.

7) Bij de berekening wordt uitgegaan van vaste technische coëfficiënten die zijn gebaseerd op de input-outputtabel en de inverse matrix. Verder wordt er verondersteld dat een daling van de afzet van eindproducten van een bepaalde bedrijfstak, en de daardoor geïnduceerde daling van inkomens en bestedingen in de volgende ronden van het multiplierproces, niet van invloed zijn op het niveau van de overige bestedingen. Het multiplierproces is dan gedempt. Immers, de geïnduceerde daling van inkomens en bestedingen per ronde van het multiplierproces wordt met iedere volgende ronde kleiner, mede omdat niet alle producten en grondstoffen door binnenlandse bedrijven worden geleverd. Deze veronderstelling is echter niet erg realistisch. Een omvangrijke negatieve bestedingsimpuls kan de verwachtingen van ondernemers en consumenten in negatieve zin beïnvloeden, zodat ook de niet direct met de negatieve bestedingsimpuls samenhangende bestedingen teruglopen. Afnemend vertrouwen in de economie kan de terugval van investeringen en consumptieve bestedingen vergroten. Dit kan betekenen dat de terugval in bestedingen en inkomens per ronde met iedere ronde groter wordt zodat het negatieve multiplierproces niet gedempt maar juist versterkt wordt. Het totale effect van de daling van de investeringen in bouwwerken in 1981 ter grootte van - 1,4% van het bruto binnenlandse produkt (bij het oplopen van het financieringstekort), respectievelijk - 2,5% (bij het bezuinigen op de overheidsuitgaven vanwege de teruglopende belastingopbrengst), is dus een voorzichtige schatting. Met de daling van het investeringsvolume neemt ook de daaraan gekoppelde kredietverlening af. Besparingen worden steeds minder aangewend voor het financieren van investeringen, en steeds meer gebruikt voor het financieren van het oplopende begrotingstekort.

8) *NRC Handelsblad*, 8 oktober 1981.

9) Zie ook Interfaculteit Bedrijfskunde, *Hausse en stagnatie op de markt voor koopwoningen*, Scitech publikatie nr. 8.

inkomen (woonquote) van eigen-huisbezitters snel. Het reële besteedbare inkomen van huiseigenaren steeg daardoor sneller dan dat van huurders. Voor mensen die in 1976 overwogen om voor het eerst een eigen huis te gaan kopen (potentiële starters), maakte het doortrekken van deze ontwikkeling van de woonquote van eigen-huisbezitters in hun toekomstverwachtingen het kopen van een eigen huis aantrekkelijk, en het op zich nemen van een tijdelijk hoge woonquote acceptabel. Bovendien werd de financiering van de aankoop van een eigen huis gemakkelijker aangezien de gemeentegarantieregeling werd verruimd.

Door het dalen van de woonquote van eigen-huisbezitters was er bij veel eigenaren voldoende bestedingsruimte ontstaan om door te stromen naar een hogere prijsklasse. Met de daling van de hypotheekrente in 1975 en 1976, na het piekniveau van 1974, werd mogelijkwerwijs een inhaalvraag effectief. Een en ander verklaart voor een belangrijk deel de gestegen vraag naar en het beginnen van de forse prijsstijging van koopwoningen in 1976.

Door de sterke prijsstijging van koopwoningen werd het verkrijgen van financiering gemakkelijker. Anticiperend op de toekomstige waardeverhoging van koopwoningen was de financier mogelijkwerwijs bereid om voor een groter deel van de aankoopprijs vreemd vermogen te verschaffen. De prijsstijging van het eigen huis betekende voor de eigenaar een flinke vermogensaanwas. Het eigen huis bood een goede inflatiedekking voor het daarin geïnvesteerde eigen vermogen. In 1976 zakte het inflatietempo enigszins, maar bleef nog altijd hoog. De woonquote voor potentiële starters nam toe onder invloed van de prijsstijging.

Anticiperend op een voortgaande snelle prijsstijging betekende uitstellen van de aankoop van een eigen huis een fors koopkrachtverlies. Waarschijnlijk hebben veel potentiële starters daarom hun aankoopbeslissing vervroegd en een „tijdelijk” hoge woonquote geaccepteerd. Dit in de veronderstelling dat de woonquote onder invloed van hoge toekomstige inflatie en reële inkomensgroei snel zou dalen. Op basis van deze veronderstelling werd in veel gevallen zelfs een voor langere tijd hoge woonquote geaccepteerd, ten einde de sprong naar de aankoop van het eigen huis alsnog te kunnen maken (groeihypotheek). Het vervroegen van de koopbeslissing door potentiële starters heeft de prijsstijging van koopwoningen bevorderd.

De hausse zette door in het eerste halfjaar van 1977. De prijzen van bestaande koopwoningen stegen sneller dan die van nieuwbouw koopwoningen. Het aantal kooptransacties nam in 1976 en 1977 sterk toe, evenals de hypothecaire kredietverlening.

De directe oorzaken van de stagnatie op de markt van koopwoningen

De grote prijsstijging van koopwoningen in de periode 1976 tot medio 1978 heeft geleid tot hoge woonkosten voor de potentiële starters. Aangezien de prijs van koopwoningen, evenals de hypotheekrentevoet, niet is verwerkt in het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie, en dus ook niet in de prijscompensatie in het inkomen van de betrokkenen, ontstond er een toetredingsprobleem. Dit had gevolgen voor de doorstroming op de markt van koopwoningen (verhuisketen).

Tijdens de hausse nam het inflatietempo, en daarmee de prijscompensatiecomponent van het inkomen, af. Het tempo waarin de woonquote van eigen-huisbezitters daalde, werd geringer. Voor starters en doorstromers, die bij aankoop van een eigen huis veelal een hoge woonquote op zich nemen, betekende dit dat de woonquote na aankoop van het huis langer hoog zou blijven. Mogelijk werd een aantal potentiële kopers voorzichtiger met het op zich nemen van hoge woonlasten.

Het prijspeil van de bestaande voorraad koopwoningen steeg tijdens de hausse sneller dan dat van de nieuwbouw.

Vanaf medio 1977 werd door De Nederlandsche Bank de kredietgroei afgeremd voor zover deze door de banken niet op de kapitaalmarkt werd gefinancierd. In 1978 werd duidelijk dat de toekomstige reële inkomensontwikkeling ongunstiger zou worden. In het voorjaar van 1978 werd met het uitbrengen van het Hofstra-rapport de discussie over de beperking van de rente-af trek aangezwengeld.

De omslag in verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van inflatie, inkomen en rente-af trek heeft potentiële kopers, mogelijk daarin gestimuleerd door hun eventuele financiers, ertoe gebracht zich voorzichtiger op te stellen bij het aangaan van hoge woonlasten.

In 1979, 1980 en 1981 trad een sterke stijging van de hypotheekrente op. De reële inkomensontwikkeling werd ongunstiger. De prijzen van de bestaande voorraad koopwoningen daalden, terwijl de stichtingskosten bleven stijgen. Ondanks de prijsdaling van koopwoningen bleven de woonkosten voor potentiële starters in 1979, 1980 en 1981 stijgen, onder invloed van de rentestijging. Het toetredingsprobleem en de stagnatie van de doorstroming op de markt van koopwoningen werden versterkt.

Dat het prijspeil van de bestaande voorraad koopwoningen niet sneller is gedaald, lijkt verwonderlijk. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat banken een „vangnet” hebben gemaakt (zij zijn in veel gevallen niet overgegaan tot executaire verkopen), dat potentiële verkopers (doorstromers) hun vraagprijs op peil hebben gehouden en dat een verkoopprijs beneden de hypotheeksom voor financiers minder acceptabel is.

Wanneer mensen beslissen tot de aankoop van een eigen huis, heeft dit voor hen gevolgen die zich uitstrekken over een lange termijn. In het denken van de kopers spelen verwachtingen ten aanzien van internationale en nationale financiële, economische en politieke ontwikkelingen een belangrijke rol (rente-ontwikkeling in de Verenigde Staten, energieproblematiek en het conflict in het Midden-Oosten, de internationale herverdeling van arbeid en werkloosheid, de dreiging van een gewapend conflict tussen Oost en West enz.). De toenemende onzekerheid bij kopers over de ontwikkelingen op lange termijn maakt dat zij zich steeds meer laten leiden door ontwikkelingen op de korte termijn. Het opeenvolgen van gebeurtenissen, die tegenstrijdige indicaties voor mogelijke trendmatige ontwikkelingen geven, maakt dat het koopgedrag een labiel karakter krijgt, dan wel wordt verlamd. Ook wanneer doorstromen naar een hogere prijsklasse op de korte termijn financieel haalbaar is, dan nog durft men het daarmee gepaard gaande risico voor de lange termijn niet te nemen.

Ten slotte is nog als een belangrijke oorzaak voor het stagneren van de markt van koopwoningen het afremmen van de hypothecaire kredietverlening te noemen.

Tabel 1. Nieuw verstrekte woninghypotheken (gewone en krediethypotheken)

	Totaal		Waarvan door algemene banken en landbouwkredietinstellingen verstrekt	
	in mln. gld.	procentuele stijging t.o.v. het vorige jaar	in mln. gld.	procentuele stijging t.o.v. het vorige jaar
1977	42.124,2	+ 39,5	19.171,5	+ 24,9
1978	52.394,7	+ 24,4	23.839,9	+ 24,4
1979	44.151,2	- 15,7	21.502,4	- 9,8
1980	37.722,3	- 14,6	18.069,7	- 16,0

Bron: CBS, Maandstatistiek financiewezenen.

De rem op de hypothecaire kredietverlening door algemene banken hangt mede samen met de solvabiliteitsproblematiek van deze banken. Volgens de normen van De Nederlandsche Bank, die toezicht houdt op het kredietwezen, moet

het aanwezige eigen vermogen minimaal een bepaald percentage van de solvabiliteitsplichtige balansposten van de banken bedragen. Dit eigen vermogen dient als stootkussen om verliezen op te vangen. Zolang de aanwezige solvabiliteit boven de volgens de normen van De Nederlandsche Bank vereiste solvabiliteit ligt, is proportionele groei van eigen vermogen (inclusief achtergestelde schuld) en van het solvabiliteitsplichtige deel van het balans totaal niet noodzakelijk. Er kan worden ingeteerd op het solvabiliteitssurplus. Naarmate de normen dichter benaderd worden, is proportionele groei noodzakelijker 10). Het solvabiliteitssurplus van de algemene banken is vooral in 1979 sterk teruggelopen (zie tabel 2).

Tabel 2. Solvabiliteit van de algemene banken per ultimo december

	Eigen vermogen in procenten van de solvabiliteitsplichtige posten		
	aanwezig	vereist	surplus
1977	9,7	7,5	2,2
1978	9,5	7,4	2,1
1979	8,9	7,5	1,4
1980	9,0	7,4	1,6

Bron: De Nederlandsche Bank, *Verslag over het jaar 1980*.

Daarmee is de kredietgroei, voor zover het solvabiliteitsplichtige posten betreft, afhankelijker geworden van de groei van het eigen vermogen. Deze groei is in 1979 sterk teruggelopen, en is in 1980 op dit zelfde niveau gebleven (zie tabel 3).

Tabel 3. Vermogensvorming algemene banken, in procenten van het aan het begin van elk jaar aanwezige eigen vermogen

	1977	1978	1979	1980
Toeneming kapitaal	5,9	5,0	4,8	2,3
Toeneming achterstellingen ..	7,0	5,7	1,0	5,9
Overige mutaties (inclusief winsthoudingen)	8,6	7,2	3,8	4,0
Totaal	22,2	18,1	11,1	12,2

Bron: De Nederlandsche Bank, *Verslag over het jaar 1978, idem 1979 en 1980*.

De groei van de balanspost woninghypotheken (deze post is belast met een solvabiliteitsplicht van $3\frac{1}{3}\%$) van de algemene banken is in de afgelopen jaren sterk afgenomen. Zo bedroeg zij in 1977 50,4%, in 1978 39,1%, in 1979 16,1%, en in 1980 nog maar 13,2%. Weliswaar nemen de nieuwe verstrekkingen vanaf 1979 af, maar aangezien de nieuwe verstrekkingen nog altijd groter zijn dan de aflossingen, neemt de balanspost in 1979 en 1980 nog toe, zij het in een veel lager tempo.

De groei van het eigen vermogen van banken door winsthouding wordt afgeremd door de omvangrijke, en snel stijgende post Voorzieningen voor algemene risico's (VAR). De waardedaling van het onroerend goed als zekerheid, waarop krediet werd verstrekt, en de sterke stijging van het aantal faillissementen en executies leiden tot grote onttrekkingen aan de VAR-pot. Dit maakt dat men voorzichtiger wordt met het verstrekken van hypothecair krediet, hetgeen bij voorbeeld resulteert in een verdere afzetstagnatie in de koopsector van de woningbouw. Daardoor zakken de huizenprijzen nog sneller en gaan nog meer bouwbedrijven failliet. Er ontstaat een vicieuze cirkel, waarin de stagnatie toeneemt.

Macro-economische context van de stagnatie in de koopsector

Als directe oorzaken van de stagnatie op de markt van koopwoningen zijn onder meer genoemd:

- het dalen van de inflatie in de jaren 1976 tot en met 1978;
- de reële inkomensmatiging vanaf 1979;
- de rentestijging in 1979, 1980 en 1981.

Het bestrijden van inflatie en de matiging van inkomens zijn onderdeel van het gevoerde macro-economische beleid. Dit beleid wordt mede beheerst door het verlies van arbeidsplaatsen in de Nederlandse industrie. Mondiaal gezien daalde de economische groei en nam de internationale concurrentie toe. De Nederlandse concurrentiepositie verzwakte, het economische draagvlak kalfde af, en de kosten van de sociale zekerheid stegen. Het beleid is erop gericht de concurrentiepositie te verbeteren, en zo het herstel te bevorderen. Door verlaging van de relatieve loonkosten en opvoering van de produktiviteit kan de kostprijs van Nederlandse producten worden verlaagd. Het verhogen van de produktiviteit door investeringen in nieuwe produktietechnologie vergt een toename van de bedrijfswinsten. Daartoe moeten het aandeel van de loonkosten en zeker het aandeel van de collectieve lasten worden verminderd, zo luidt de redenering. De inflatiebestrijding kan leiden tot een sanering van minder produktieve bedrijven, en is een prikkel om de produktiviteit op te voeren opdat de bedrijfswinsten op peil worden gehouden, zo stelt men.

Dit beleid, dat is gericht op herstel van de werkgelegenheid, pakte in de woningbouw averechts uit door het wegvallen van de effectieve vraag naar koopwoningen (tegenvallende inkomensontwikkeling en omslag in het verwachtingenpatroon). Het Amerikaanse beleid, gericht op inflatiebestrijding door afremmen van de groei van de geldhoeveelheid, heeft geresulteerd in een rentestijging op de financiële markten. De invloed van de Nederlandse overheid op de rentestand is in Nederland vrij beperkt. Zij kan trachten haar beroep op de kapitaalmarkt te verminderen door het financieringstekort omlaag te brengen (bezuinigingspolitiek). Het effect daarvan is echter vermoedelijk niet al te groot.

De rentestijging zette een negatief multiplierproces in werking, zeker voor wat de bouw betreft, waardoor de begrotingsproblematiek van de overheid toenam. Op basis van het uitgangspunt het financieringstekort te verminderen door te bezuinigen op de overheidsuitgaven, was er weinig bestedingsruimte om de negatieve werking van de rentestijging te compenseren. Weliswaar werden de subsidiebedragen voor premiekoopwoningen verhoogd, maar de vrije sector werd op zijn beloop gelaten.

Op de markt van koopwoningen werd de hausse gevolgd door een stagnatie. De hausse werd gekenmerkt door grote prijsstijgingen en een groot aantal transacties. Er bestaat onder economen geen overeenstemming over hoe een hausse het best kan worden bestreden. Friedman stelt dat de inflatie moet worden aangepakt door het afremmen van de groei van de geldhoeveelheid. Deze rem op de groei van de geldhoeveelheid resulteert in een rentestijging die ook gevolgen heeft gehad voor de Nederlandse huizenmarkt. Keynes was daarentegen van mening dat een rentedaling beter is, waardoor de hausse kan worden gecontinueerd, totdat volledige werkgelegenheid en voorziening in fundamentele behoeften is bereikt.

Het genereren van verliezen en sociale desintegratie

Keynes stelt in zijn boek *The general theory of employment, interest and money* dat een remedie voor een hausse in de vorm van een rentestijging tot een woningtekort leidt, terwijl niemand zich kan veroorloven om te wonen in de huizen die al zijn gebouwd. Deze analyse is in grote lijnen

10) Toezicht op de solvabiliteit van banken, *Bank- en effectenbedrijf*, nr. 11, 1981.

van toepassing op de gebeurtenissen op de markt van koopwoningen.

Reeds vóór en tijdens de hausse was er al sprake van woningnood. Door de stagnatie neemt deze echter toe. Eigenaren die tijdens de hausse hebben gekocht en daarbij hoge woonlasten op zich hebben genomen, kunnen in veel gevallen na een opwaartse rente-aanpassing het zich niet meer veroorloven om in hun huis te blijven wonen. De voorraad nieuwgebouwde koopwoningen in de vrije sector kan slechts met fikse verliezen worden verkocht. Voor veel potentiële starters zijn de woonlasten van nieuwe koopwoningen onbetaalbaar geworden.

De rentestijging heeft onder andere in de woningbouw tot een negatieve bestedingsimpuls geleid, waardoor een negatief multiplierproces op gang is gekomen. Een rentedaling daarentegen zou in een positieve bestedingsimpuls hebben geresulteerd. Nu kunnen binnenlandse actoren de renteontwikkeling slechts in beperkte mate beïnvloeden. Het negatieve multiplierproces wordt min of meer op zijn beloop gelaten. De teruglopende belastingopbrengsten (teruglopend ten opzichte van de ramingen) nopen de overheid te bezuinigen op haar uitgaven, waardoor het negatieve multiplierproces wordt versneld. De negatieve bestedingsimpuls, gevolgd door het negatieve multiplierproces, heeft voor veel betrokkenen bij de markt van koopwoningen verliezen geeneerd. De bedrijven, woningcorporaties en gemeenten die zijn blijven zitten met een voorraad onverkochte koopwoningen, lijden renteverlies en moeten op de waarde van de koopwoningen afboeken. De produktie en verkoop van koopwoningen stagneert. Een aantal bedrijven kan de verliezen opvangen door winsten uit andere activiteiten, of door in te teren op reserves. Wanneer dergelijke buffers niet (meer) voorhanden zijn, zijn andere stappen nodig om overeind te blijven. Daarbij kan men denken aan de verkoop van produktiemiddelen, het ontslaan van personeel, het aantrekken van extra vreemd vermogen of het met vertraging of in het geheel niet betalen van leveranciers en/of financiers. Dit kan echter resulteren in het stopzetten van leveringen en/of faillissementsaanvragen. Bij een onvoldoende opbrengst uit de verkoop van de failliete boedel lijden behalve de eigenaren ook de schuldeisers verliezen.

Wanneer huisgezinnen, ondanks bezuinigen op hun gezinsuitgaven, niet meer aan hun rente- en aflossingsverplichtingen kunnen voldoen, kan de looptijd van de hypothecaire lening worden verlengd (dit biedt weinig soelaas), de niet betaalde rente kan bij de schuldsom worden geschreven, het huis kan executair of onderhands worden verkocht, of de eigenaar moet de hulp van de bijstand inroepen. Wanneer de opbrengst bij executaire verkoop te laag is, kan de financier het huis zelf kopen in de hoop naderhand bij onderhandse verkoop een hogere opbrengst te verkrijgen. Executaire verkopen op grote schaal versnellen de prijsdaling. Dit kan resulteren in een lage opbrengst bij executaire verkoop. Bovendien daalt de waarde van het onderpand op de overige hypothecaire leningen waarbij (nog) geen betalingsproblemen optreden. Derhalve gaan banken in de meeste gevallen liever niet over tot executies (vangnet), tenzij de liquiditeitsproblemen erg groot zijn geworden.

In een aantal gevallen zijn ook gemeenten bij deze problematiek betrokken wanneer er een gemeentegarantie is verstrekt. Zij zouden hun verlies kunnen beperken door de betreffende woning bij executaire verkoop op te kopen, en deze naderhand tegen een hogere prijs onderhands weer te verkopen. Een probleem daarbij is wel dat voor vervangende huisvesting voor de bewoners moet worden gezorgd, en dat toestemming van Gedeputeerde Staten nodig is voor de aankoop van de woning.

De stagnatie op de woningmarkt levert het bizarre beeld op van gelijktijdige woningnood, leegstand van woningen, werkloosheid in de bouw en toeleverende bedrijfstukken, en gedwongen verkopen van eigen-woningbezit. Deze problemen hebben geleid tot sociale onrust, escalerende conflicten, een vermindering van de kwaliteit van het bestaan,

en een verlies van keuzevrijheid en toekomstperspectief. De conflicten kunnen zich in alle stilte afspelen tussen een klein aantal betrokkenen, of bij mobilisering van actoren met gelijkgerichte problemen meer in het daglicht treden. De problematiek leidt ertoe dat allerlei actoren tegenover elkaar komen te staan. Te noemen zijn:

- woningzoekenden, gemeentebesturen, ambtenaren, eigenaren van leegstaande panden, en politiemensen (door de distributie van woningen);
- werkgevers, werknemers, werklozen en andere uitkerings-trekkers, vakbonden, werkgeversorganisaties, politici, institutionele beleggers, aandeelhouders en bankiers (door het inzakken van het bouwvolume en de toename van het aantal faillissementen en de werkloosheid);
- eigen-huisbezitters, financiers en overheden (rente-betalingsprobleem).

Met het oplopen van de werkloosheid wordt de druk om de lonen te matigen, uitkeringen en lonen te ontkoppelen, en het ontslagrecht te versoepelen steeds groter. Het nemen van drastische maatregelen wordt steeds noodzakelijker naarmate het negatieve multiplierproces langer op zijn beloop wordt gelaten.

De rentestijging heeft geleid tot verliezen in de vorm van negatief inkomen uit kapitaal, waardedaling van bezittingen, een toename van werkloosheid, een stijging van de kosten van de sociale zekerheid, het tegenvallen van belastingopbrengsten, een verarming van eigen-huisbezitters met gestegen rentelasten, en het oplopen van het woningtekort. Steeds grotere groepen komen in een verliessituatie terecht. De vraag is daarbij hoe lang actoren de aanhoudende verliezen nog kunnen dragen. Zonder oplossing van de kortetermijnproblematiek wordt het voeren van een lange-termijnbeleid wellicht onmogelijk.

In het geval het verlies wordt gefinancierd door schulden te vergroten wordt de kans op een spoedig herstel van de bestedingsruimte van bedrijven en gezinnen steeds kleiner. Ook wanneer uiteindelijk de rentestand daalt, is nog een aanzienlijk deel van de financiële middelen nodig om de schulden te saneren. De termijn van herstel komt steeds verder weg te liggen.

Additionele problemen op de woningmarkt

Rentestijging, inflatie-ontwikkeling en inkomensmatiging hebben bijgedragen aan het ontstaan van de voorraad onverkochte nieuwe koopwoningen en het stagneren van de woningbouw in de koopsector. Deze factoren hebben het gewicht van andere problemen, die voor het grootste deel reeds langer spelen, vergroot. Deze additionele problemen zijn onder andere:

- a. het achterblijven van de produktiviteitsstijging in de bouw;
- b. omvangrijk ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in de bouw;
- c. bureaucratie met betrekking tot de bouw;
- d. de langdurig hoge grondprijsstijgingen;
- e. de dreigende beperking van de fiscale rente-afrekbaarheid;
- f. belemmeringen voor de doorstroming.

De factoren a tot en met d leiden onder meer tot hoge en snel stijgende stichtingskosten van huur- en koopwoningen. Een eventuele beperking van de rente-afrekbaarheid maakt wonen in een eigen huis, voor zover gefinancierd met vreemd vermogen, duurder. Deze factoren drukken het bouwvolume en bemoeilijken zo het oplossen van de woningnood en de werkloosheid in de bouw.

-Het achterblijven van de produktiviteitsstijging in de bouw

In het verleden is de produktiviteit in de bouw minder

snel gestegen dan in andere bedrijfstakken. Van 1970 tot en met 1978 steeg de arbeidsproductiviteit in de bouw gemiddeld met 1,6% per jaar, terwijl de stijging voor alle bedrijfstakken gezamenlijk gemiddeld 3,9% per jaar bedroeg (11). De stijging van de bouwkosten in de jaren 1970 tot en met 1980 bedroeg gemiddeld per jaar 10,0%, terwijl het prijspeil van de gezinsconsumptie (reeks voor werknemersgezinnen) in die zelfde periode met gemiddeld 7,3% per jaar steeg (12). Ook bij een relatief lage rentestand zijn de financieringslasten voor het rijk van een nieuwe woningwetwoning aanzienlijk (objectsubsidies en liquiditeitstekorten in het systeem van de dynamische-kostprijsuur), gezien de verhouding van de stichtingskosten tot het niveau van de lagere inkomens.

Ziekte en arbeidsongeschiktheid in de bouw

Naast een omvangrijke groep werklozen staat momenteel ook een groot aantal arbeidsongeschikten op non-actief. Waren er ultimo 1 januari 1980 niet minder dan 68.980 mensen werkloos in de bouw, het aantal arbeidsongeschikten in deze sector bedroeg per 1 mei 1980 68.873. Gerelateerd aan het aantal werknemers in de bouw is dit een werkloosheid van circa 17%. Het aantal arbeidsongeschikten bedraagt 13% van het totale arbeidsvolume (inclusief zelfstandige bedrijfshoofden en meewerkende gezinsleden) (13).

Het jaarlijks totaal uitgekeerde bedrag voor de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (WAO en AAW) voor alle sectoren van de economie gezamenlijk is in de periode 1970 tot en met 1979 met gemiddeld 25,2% per jaar gestegen. Dit betekent een aanzienlijke stijging van de arbeidskosten (14).

Het premiepercentage voor de Ziektewet is, anders dan dat voor de WAO en AAW, gediifferentieerd naar bedrijfstak (bedrijfsvereniging). Het premiepercentage geeft zo een indicatie van het ziekteverzuim per bedrijfsvereniging (de indeling van bedrijven naar bedrijfsverenigingen en bedrijfstakken is niet volledig identiek). Het premiepercentage voor het bouw- en schildersbedrijf (exclusief administratief en leidinggevend personeel) was 15% in 1980 (15). Dit was relatief hoog gezien het gemiddelde percentage voor alle bedrijfsverenigingen gezamenlijk, dat in 1980 7,6% bedroeg. De kosten van het hoge ziekteverzuim in de bouw worden volledig door de bouw zelf gedragen. De aandacht is sterk gericht op het kostenaspect, en veel minder op de oorzaken en de beleving van het probleem door de betrokkenen. Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid kunnen te maken hebben met het arbeidsproces, met verborgen werkloosheid, of met oorzaken die buiten het arbeidsproces liggen. Zo heeft een aanzienlijk deel van het langdurig ziekteverzuim en van de arbeidsongeschiktheid te maken met rugklachten. Nu is het op bedrijfsniveau wellicht op het eerste gezicht aantrekkelijker om het arbeidsproces ongewijzigd te laten, minder productief geworden mensen uit het arbeidsproces te laten verdwijnen, en de kosten daarvan door andere bedrijven, door werknemers en afnemers te laten betalen. Mensen worden hier gedefinieerd als kosten. Nu is het afwentelervan deze „kosten” gemeengoed geworden. De sociale kosten drukken op de arbeidsongeschikten. Gelet op de financiële kosten, zien velen het uitkeringsniveau als probleem.

Bureaucratie met betrekking tot de bouw

De bureaucratische methode van organiseren wordt onder meer gekenmerkt door een fragmentatie van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en kennis, het standaardiseren van probleemdefinities en -oplossingen in de vorm van regels en voorschriften, het hanteren van conflicten d.m.v. het effectueren van hiërarchische verhoudingen, en het herdefiniëren van „dienstverlening aan het publiek” in „het besturen van de maatschappij”. Een en ander kan leiden tot ondoordachte en inflexibele programmering, langlopende procedures, hoge plankosten, renteverlies van de grondexploitatie, en een belemmering van de invoering van nieuwe bouwvormen. Overheidsinstanties die met elkaar in conflict

zijn, kunnen hun specifieke bevoegdheden hanteren als verhinderingsmacht („countervailing powers”), zodat er niets van de grond komt. De beheersingsdrang van de staat via de bureaucratie tendeeft naar uitschakeling van vrije beroepen (makelaars en projectontwikkelaars) en een vermindering van de autonomie van burgers en bedrijven (uitgifte van grond in erfpacht, vestigingseisen, anti-speculatiebeding).

De premie-A-regeling geeft een indruk van de bureaucratische methode van organiseren. De subsidie is in deze regeling losgekoppeld van het aantal verblijfseenheden per woning. Er is een tekort aan woonruimte voor één- en tweepersoonshuishoudens. Ook in het kader van de grondprijsproblematiek (overhevelen van grondkosten naar de vrije sector is niet langer mogelijk) bouwt men liever kleine woningen met lage bouwkosten. Nu worden er twee-kamerappartementen gebouwd die bij voorbeeld worden gekocht door jonge huishoudens zonder kinderen. Wanneer na enige tijd het gezin groter wordt, is deze woonruimte niet langer toereikend. Echter, het verkopen van de woning lukt niet omdat de nieuwe koper geen subsidie krijgt. Hij wil derhalve slechts een prijs betalen die veel lager is dan de oorspronkelijke prijs.

De grondprijzen van nieuwbouwwoningen

De stichtingskosten van woningen bestaan voor een aanzienlijk deel uit grondkosten. Voor woningwetwoningen is dit ongeveer 15%, voor premiewoningen circa 22%, en voor woningen in de vrije sector naar ruwe schatting 25 à 35% (16). De grondprijzen zijn in de afgelopen jaren sneller gestegen dan de bouwkosten, en hebben zo een flink aandeel gehad in de prijsstijging van nieuwbouwwoningen. In de jaren 1972 tot en met 1979 stegen de grondkosten van eengezinshuizen in de woningwetsector gemiddeld met 11,4% per jaar en de bouwkosten met 9,8% per jaar. Door de malaise in de bouw is de bouwkostenstijging in 1981 sterk teruggelopen.

Over de grondprijsstijging zijn alleen voor de woningwetsector officiële cijfers bekend. Statistische gegevens voor de premiesector zijn af te leiden uit de stichtingskosten en de bouwkosten, maar voor de vrije sector ontbreken landelijk representatieve cijfers volledig. De grondprijsstijging voor de premiesector is voor de jaren 1972 tot en met 1979 vrijwel gelijk geweest aan de stijging voor de woningwetsector (gemiddeld 11,4% per jaar). De grondprijsstijging voor de vrije sector is in deze periode vermoedelijk op zijn minst gelijk, zo niet groter geweest dan de stijging in de gesubsidieerde sector. Behalve het overhevelen van grondkosten van de woningwetsector naar de premie- en vrije sector, is dus ook de snelle prijsstijging van betekenis voor het hoge grondkostenpeil in de koopsector.

Tot op heden is er geen betrouwbaar statistisch materiaal over de kostenopbouw beschikbaar. Mogelijke oorzaken van de hoge grondprijzen kunnen zijn:

- langlopende planprocedures (onderhandelingen over financiering lopen over veel schijven, plannen worden herhaaldelijk gewijzigd), waardoor de plan- en rentekosten hoog worden;
- de keuze van bouwlocaties, welke van invloed is op de kosten van verhardingen en grondwerk;
- het opbouwen van financiële reserves om de gemeentelijke autonomie te vergroten.

11) EIB, *Macro-economische aspecten van de bouw*, rapport nr. 26, juli 1980, blz. 13, tabel 1.

12) CBS, *Maandstatistiek prijzen*.

13) CBS, *Sociale maandstatistiek*; CBS, *Nationale rekeningen 1979*, tabel 50 en 51; *Sociale Verzekeringsraad*.

14) CBS, *Nationale rekeningen 1979*, tabel 44.

15) Kluwer, *Memo*.

16) Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, jaarverslagen Centrale Directie van de Volkshuisvesting; CBS, *Maandstatistiek prijzen*.

Aanvankelijk was de discussie omtrent het beperken van de fiscale rente-afrek geënt op het inflatieneutraal maken van de belastingheffing. Het idee van inflatieneutrale belastingheffing heeft men laten varen, maar de beperking van de rente-afrek bleef in discussie. Uitgangspunt voor de beperking van de rente-afrek werd klaarblijkelijk de denivellerende werking van de koppeling van de rente-afrek aan het schijventarief. De discussie spitte zich toe op het bepalen van een grensbedrag voor de hypotheeksom, waarboven de rente over het resterende deel van de hypotheeksom niet volledig meer afrekbaar zou zijn. Verder was in discussie of de rente-afrek al dan niet moest worden losgekoppeld van het schijventarief.

Een beperking van de rente-afrek boven een zekere grens voor de hypotheeksom betekent dat de woonlasten van eigenaren met hoge hypotheeksommen zullen stijgen. Wordt de afrek ook losgekoppeld van het schijventarief, dan zullen ook de woonlasten van de eigenaren met hogere inkomens omhoog gaan. De dreigende beperking van de rente-afrek kan voor potentiële doorstromers naar hoge prijsklassen reden zijn geweest om voorzichtig te zijn met het aangaan van hoge woonlasten en/of om hun koopbeslissing uit te stellen tot dat definitief meer duidelijkheid zou zijn verkregen. Zo heeft dit onder andere voor de nieuwbouw in de vrije sector, waar veel huizen in de hoge prijsklassen zijn gebouwd, de stagnatie in de hand gewerkt.

Belemmeringen voor de doorstroming

De doorstroming binnen de huursector, van de huur- naar de koopsector, en binnen de koopsector wordt door een aantal factoren belemmerd. Daarbij kan men denken aan het eisenpakket dat is gekoppeld aan de verlening van woonvergunningen (vele gemeenten achten zich vooral verantwoordelijk voor het voorzien in de woningbehoefte van de eigen inwoners), het anti-speculatiebeding, het tarief voor de overdrachtsbelasting, en de historisch gegroeide relatie tussen huurprijs en bouwjaar, waardoor het verband tussen woonlasten en woonkwaliteit voor veel oudere huurwoningen is zoekgeraakt. Via het doorstromingsproces zijn ontwikkelingen op deelmarkten, te weten de huur- en koopsector en voorraad en nieuwbouw, van invloed op de rest van de woningmarkt. Een potentiële koper van een nieuwbouwwoning moet een koper vinden voor zijn oude huis (verhuisketen). Deze transactie kan vastlopen op het bedrag aan overdrachtsbelasting. Bewoners van goedkope, oudere huurwoningen met hogere inkomens zouden kunnen doorstromen naar nieuwe huurwoningen of naar koopwoningen, maar vanwege het woonlastenverschil gebeurt dit veelal niet. Nieuwkomers op de woningmarkt met lagere inkomens zijn dan aangewezen op gesubsidieerde nieuwbouw. Dit vergt dan hoge subsidiebedragen per woning, waardoor het bouwvolume wordt beperkt. Overhevelen van grondkosten naar de vrije sector kan niet meer omdat de verkoop en bouw hier stagneert. Zo zijn er allerlei wisselwerkingen tussen de deelmarkten die nopen tot een geïntegreerd beleid.

Slot

In het voorgaande zijn de oorzaken van de stagnatie op de markt van koopwoningen, en de gevolgen daarvan voor mensen in de bouw en andere betrokkenen, geanalyseerd. In het volgende deel van dit artikel proberen we een beleidsperspectief te schetsen om de woningmarkt uit het slop te trekken.

**H. J. van Dongen
G. G. J. M. Poeth
R. W. de Groot**