



Wonen tussen investeren en consumeren

DRS. J. I. R. KINDT

Inleiding

In dit artikel wordt ingegaan op de feitelijke stijging van de woonlasten voor consument en overheid. Geconstateerd wordt dat wanneer de woningbouwproductie op het huidige peil wordt gehandhaafd de woonlasten voor consument en overheid, die het afgelopen decennium al zijn gestegen, verder toenemen. Om de gewenste aantallen woningen te bouwen en te exploiteren is, gegeven een krapte aan middelen bij de overheid, een herschikking van de prioriteiten binnen de particuliere consumptie onontkoombaar. De enige uitweg om dan een teruggang in de overige consumptieve bestedingen te ontlopen, is een voldoende groei van het nationale inkomen. Investerings in woningen plagen echter aan die groei slechts een bescheiden structurele bijdrage te leveren, in elk geval een veel geringere bijdrage dan de ver teruggevallen overige investeringen.

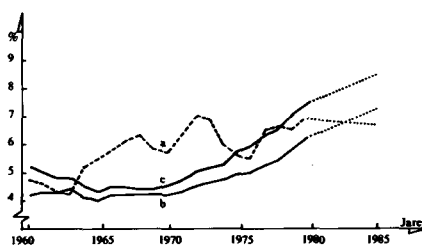
Woonconsumptie en overheidssubsidie

De woonconsumptie wordt in onze nationale boekhouding gedefinieerd als de som van de huren en de huurwaarden van de huurwoningen respectievelijk de eigen woningen. Deze methode sluit aan bij de internationale richtlijnen ter zake. De huurwaarde van eigen woningen wordt daarbij bepaald door een huur te veronderstellen die een soortgelijke huurwoning doet. In geldtermen is de woonconsumptie dus afhankelijk van de omvang en de ontwikkeling van het woningbestand en de huren. Zowel het woningbestand als de huren worden in niet onbelangrijke mate beïnvloed door het volkshuisvestingsbeleid van de overheid.

De toevoeging van nieuwbouw aan de voorraad woningen verruimt direct en indirect de woonconsumptie. Door nieuwbouw wordt de omvang van het woningbestand, en dus de som van de huren, direct verhoogd, afgezien van mogelijke leegstand. Van belang hierbij is dat de huur van een nieuwe woning doorgaans ver uitgaat boven het gemiddelde van de huren in de voorraad. Dit

is aan de ene kant het gevolg van de huurprijsbeheersing bij de woningen in de voorraad, en aan de andere kant van de toenemende stichtingskosten van nieuwe woningen. Indirect wordt door nieuwbouw de woonconsumptie verhoogd doordat de huren van nieuwbouwwoningen de huren van woningen in de voorraad meetrekken. In welke mate dit geschiedt hangt af van de ernst die de overheid maakt met de huurharmonisatie, dat wil zeggen het streven van de overheid om onredelijke verschillen tussen huren in de voorraad en huren van nieuwbouwwoningen weg te werken.

Figuur 1. Bruto investeringen in woningen en woonconsumptie, in procenten van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen



Toelichting:

- a = bruto investeringen in woningen, in procenten van het nationale inkomen;
- b = woonconsumptie, in procenten van het nationale inkomen;
- c = woonconsumptie plus rijkssubsidies, in procenten van het nationale inkomen.

De stippellijnen van 1980 tot 1985 geven de verwachtingen aan van het Centraal Planbureau in *De Nederlandse economie in 1985*.

Bron: Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan*, diverse jaren; Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, 1981; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Nationale Rekeningen*, diverse jaren.

In figuur 1 zijn de bruto investeringen in woningen en de woonconsumptie (in- en exclusief rijkssubsidies) afgebeeld in relatie tot het nationale inkomen. Tot de investeringen in woningen worden gerekend de nieuwbouw, de vernieuwbouw en de investeringen in isolatie van woningen. Hoewel er meerdere factoren zijn die de omvang van de woonconsumptie bepalen (huur- en subsidiebeleid, verandering in de samen-

stelling van de voorraad woningen als gevolg van onttrekkingen, exploitatiekosten, rente) blijkt dat het niveau van de investeringen zijn uitwerking op de woonconsumptie niet heeft gemist. Het uitbreiden c.q. in stand houden van de woningvoorraad gaat al tien jaar gepaard met stijgende woonlasten (in relatie tot het nationale inkomen), zowel voor de woonconsument als voor de overheid. Hierbij moet wel worden aangetekend dat door het toenemend aandeel van de investeringen in isolatie in het totaal van de investeringen in woningen, voor de consument een tempering optreedt in de sfeer van de complementaire woonlasten. Echter, wanneer de komende jaren in de woningbouw een even grote investeringsinspanning wordt gedaan als in het achter ons liggend decennium, en meer in het bijzonder als in de afgelopen paar jaar, dan is aan een verdere stijging van de woonconsumptie niet te ontkomen 1). Dit uit zich bij handhaving van de huidige subsidie-regelingen zowel in de omvang van de overheidssubsidies als in de omvang van de woonlasten van de consumenten. Het Centraal Planbureau heeft berekend dat de woonconsumptie als aandeel van de totale particuliere consumptie zal stijgen van 9,3 procent in 1980 tot 11,4 procent in 1985 2). Ter vergelijking: in 1960 — en ook nog in 1970 — was dit 6,7 procent.

In figuur 1 is met stippellijnen aangegeven wat handhaving van het huidige beleid betekent voor de investeringen, de subsidies en de woonconsumptie in termen van het nationale inkomen, tussen 1980 en 1985. Welke omvang de stijging van de overheidssubsidies (waaronder te verstaan de directe uitgaven van het Ministerie van VRO), zal aannemen, is overigens nog niet met zekerheid vast te stellen. Het Centraal Planbureau buigt zich momenteel over deze kwestie naar aanleiding van een adviesaanvraag van het Ministerie van VRO. Gegeven de verschuivingen binnen het bouwprogramma van de afgelopen paar jaar ten gunste van de gesubsidieerde woningbouw en gegeven de opgetreden rentestijging lijkt een stabilisatie van het aandeel van de VRO-subsidies in het nationale inkomen, zoals het Centraal Planbureau voorspelt 3), erg aan de optimistische kant. Hierbij dient men zich te realiseren dat in de meerjarenramingen voor de komende jaren 28.000 vrijsectorwoningen zijn opgenomen, terwijl er thans op jaarbasis niet meer dan 10.000 worden gebouwd. Wanneer men

1) Zie ook Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *25 jaar economisch onderzoek in de bouwnijverheid*, Amsterdam, 1981, blz. 138.

2) Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1981, blz. 273.

3) Idem, blz. 274.

poogt deze kloof op te vullen met gesubsidieerde woningen dan resulteert daaruit een grotere budgettaire last voor VRO. Voorts dient men zich te realiseren dat elke procent rentestijging het departement van VRO enkele honderden miljoenen gulden extra aan subsidies kost, terwijl de rente sedert de eerder genoemde CPB-publikatie verder is gestegen.

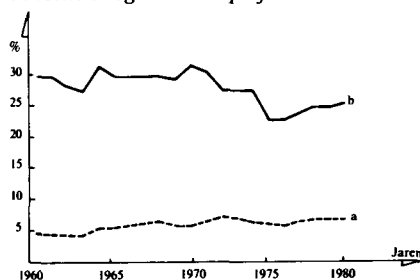
De conclusie is dat het wonen, wanneer het beleid uit de jaren zeventig wordt gehandhaafd, een groter beslag gaat leggen op de nationale middelen, zowel bij de overheid als de woonconsument.

VRO-budget en prioriteit voor volkshuisvesting

De prioriteit die aan het wonen wordt gegeven, dient niet alleen te worden afgemeten aan het beslag dat de exploitatie met zich meebrengt op het budget van de overheid en de woonconsument, en eventueel ook nog de verhuurder, maar ook aan het beslag dat de bouw van de woningen legt op de nationale middelen.

Woningbouw wordt in het stelsel van de Nationale Rekeningen tot de investeringen gerekend. Het is daarin in zoverre een vreemde eend in de bijt dat de produktie van andere duurzame consumptiegoederen (bij voorbeeld auto's, koelkasten, t.v.'s) niet tot de investeringen worden gerekend en de woningbouw wel.

Figuur 2. Bruto investeringen in woningen en het totaal der bruto investeringen, in procenten van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen



Toelichting:

- a = bruto investeringen in woningen, in procenten van het nationale inkomen;
- b = totaal bruto investeringen (inclusief voorraden), in procenten van het nationale inkomen.

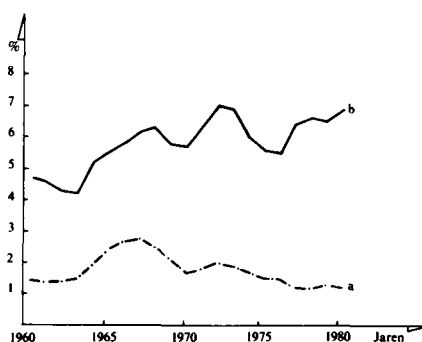
Bron: Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan*, diverse jaren; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Nationale Rekeningen*, diverse jaren.

In figuur 2 is het verloop van het totaal der bruto investeringen in ons land geschetst, alsmede het aandeel van de investeringen in woningen daarin. Duidelijk zichtbaar is het inzakken van de investeringen, vooral in de eerste helft van de jaren zeventig, ondanks het globaal op peil blijven van de investeringen in woningbouw. De verhouding investeringen in woningen/overige investeringen was in de eerste helft van de

jaren zestig nog 1 op 5, in de jaren zeventig 1 op 3, en sedert 1977 zijn we daar zelfs al weer over heen. Op de consequenties hiervan gaan we verderop nader in. In het licht van de sterke afname van de besparingen in de jaren zeventig (van circa 15% van het nationale inkomen eind jaren zestig tot 10 à 11% eind jaren zeventig) en het terugvallen van de overige investeringen kan worden geconstateerd dat macro-economisch gezien de investeringen in woningen zijn gesauveerd. Dit is niet in de laatste plaats te danken aan het overheidsbeleid, via tegemoetkomingen in de fiscale en de subsidiesfeer, zowel met betrekking tot de bouw als de exploitatie.

De voorkeur voor investeringen in woningen en woonconsumptie, die in belangrijke mate is geëffectueerd via de overheid, komt niet geheel en al tot uitdrukking wanneer men de cijfers van de begroting van het Ministerie van VRO bekijkt. Weliswaar ziet men de subsidies toenemen (figuur 1) maar de leningen voor woningwetbouw nemen gestaag af. Betreft men daarbij de overige uitgaven van het departement dan resulteert in termen van het nationale inkomen een stijging van de VRO-uitgaven van 2,2% in 1970 tot 3% in 1980. De stijging van 0,8% zou circa 0,5 procentpunt hoger zijn uitgevallen wanneer het rijk — bij een globaal constant gebleven aandeel van de investeringen in woningen in het nationale inkomen — het aandeel van de woningwetbouw niet had teruggeschroefd. Dat heeft namelijk niet te maken gehad met een verminderde prioriteit voor woningbouw. Deze woningen zijn toch gebouwd, zij het met een ander etiket, bij voorbeeld premiewoning, hetzij huur hetzij koop.

Figuur 3. Bruto investeringen in de bouw van woningwetwoningen en het totaal van de bruto investeringen in woningen, in procenten van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen



Toelichting:

- a = bruto investeringen in de bouw van woningwetwoningen, in procenten van het nationale inkomen;
- b = totaal bruto investeringen in woningen, in procenten van het nationale inkomen.

Bron: Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan*, diverse jaren; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Nationale Rekeningen*, diverse jaren; Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *De financiering van de investeringen in bouwwerken*, 1980.

In figuur 3 is het aandeel van de woningwetbouw in de totale investerin-

gen in woningen aangegeven. Daaruit blijkt dat globaal al sedert 1967 sprake is van „off-budgeting” van investeringen in woningen. Dit is geen toeval omdat in 1966 de woningwetwoningen „relevant” waren verklaard bij de toetsing van de uitgaven(stijging) aan de structurele budgetruimte. In theorie betekende dit dat voor elke verwijdering van een woningwetwoning van de rijksbegroting in ruil voor een rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierde woning, het toelaatbare financieringstekort van het rijk naar beneden moest worden bijgesteld. Tegelijkertijd zou — bij gelijkblijvende prioriteit van de overheid voor volkshuisvesting — het aandeel van de VRO-uitgaven moeten verminderen. In de praktijk is dit niet gebeurd. Ook nu de structurele budgetnorm sinds een paar jaar is verlaten en het feitelijke financieringstekort centraal staat, werkt het „off-budgeting”-mechanisme. Door rechtstreeks op de kapitaalmarkt te lenen wordt het officiële financieringstekort verkleind. Dat is echter niet meer dan een optische bezuiniging van VRO. Sterker nog, doordat op de kapitaalmarkt doorgaans 0,5 à 0,75% meer rente betaald moet worden dan op staatsleningen, is er sprake van onzuinigheid.

Beziet men de totale periode 1966-1980 dan blijkt dat de sector volkshuisvesting zich naast een stijging van de directe overheidsuitgaven heeft weten te verzekeren van een extra beslag van 1,3 procent van het nationale inkomen⁴).

Woningbouw als investering

Woningbouw wordt tot de nationale investeringen gerekend. Houdt het karakter van de woning van duurzaam consumptiegoed in dat de investering in de woning moet worden onderscheiden van overige investeringen? Het antwoord op deze vraag hangt samen met de keuze van de criteria op basis waarvan men de vergelijking zou uitvoeren. Investeringslaten zich op basis van tal van criteria met elkaar vergelijken. Men kan bij voorbeeld het werkgelegenheidsaspect beschouwen, het effect op de betalingsbalans, de exploitatielasten enz. Met betrekking tot de woningbouw is dit onlangs nog geschied in een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid⁵). In dit artikel willen we de aandacht vestigen op één van die aspecten, namelijk het capaciteitseffect. Dit effect bepaalt de groei van het inkomen, waaruit de stijgende woonlasten kunnen worden voldaan.

4) In de periode 1966-1980 bedroegen de investeringen in woningen gemiddeld 6,2 procent van het nationale inkomen, waarvan 1,8 procentpunten woningwetwoningen. In de uitgangssituatie (1966) waren deze cijfers 5,8 procent respectievelijk 2,7 procent.

5) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*, 's-Gravenhage, 1981, blz. 277 e.v.

Bij investeringen kan in macro-economisch opzicht een onderscheid worden gemaakt tussen het bestedingseffect en het capaciteitseffect. Onder het capaciteitseffect wordt verstaan de verruiming van de productiecapaciteit van bedrijven. Door woningbouw nu wordt de productiecapaciteit van de bedrijfsklasse woningbezit uitgebreid. Daarmee worden vervolgens inkomens gevormd. Welnu, het capaciteitseffect van woningbouw onderscheidt zich sterk van dat van bij voorbeeld bedrijfsoutillage. Door het EIB is voor de periode 1960-1975 uitgerekend dat, om een extra eenheid inkomen te verkrijgen, in woningen een meer dan 20 maal zo grote investering nodig was als in bedrijfsoutillage 6). Investerings in woningen zijn dus geen geweldige stimulators voor de groei van het nationale inkomen vergeleken bij andere investeringen. Dat betekent dat wonen simpelweg duurder wordt, als niet via andere investeringen groei van het inkomen tot stand komt.

Onlangs nog heeft de Hamburgse hoogleraar Gutowski dit onderscheid tussen soorten investeringen (met betrekking tot het capaciteitseffect) aangegrepen om in een gehoor van werkgemers in de bouw een pleidooi te houden voor — in zijn termen — „productieve” investeringen. Gutowski ziet hierin de noodzakelijke basis voor een land om zich een bepaalde consumptie of de opbouw van een bepaald „consumptief vermogen” (bij voorbeeld de woningvoorraad) te kunnen permitteren. Downs heeft in het niet te verre verleden voor een gehoor van adviseurs van de federale hypotheekbank nog een andere kant van de zaak laten zien 7). Zijn visie op de Amerikaanse situatie is dat niet de woningbouw op een te hoog niveau ligt, maar dat in de totale voorraad woningen te veel kapitaal gaat zitten. Dit als gevolg van inflatie, in samenhang met de (te) gunstige fiscale behandeling van de investeringen in woningen in vergelijking met een belegger in andere investeringen. Voor de nationale economie belangrijker investeringen, bij voorbeeld in de energiesector en in de modernisering van de industrie, worden daardoor zijns inziens te gauw weggedrukt.

Tot slot

In dit artikel hebben we de aandacht gevestigd op de betaalbaarheid van het wonen in macro-economische termen. Investerings in woningen werden daarbij getoetst op hun capaciteitseffect, d.w.z. de structurele bijdrage die zij leveren aan de groei van het nationale inkomen. Andere criteria als bestedingseffect, werkgelegenheidseffect en aard van de voorziening (programma-effect), kwamen daarbij niet aan de orde. De conclusie is dat zowel de woonconsument als de overheid bij de beperkte groei van de middelen gedwongen zal

worden tot een scherpe prioriteitenstelling ten aanzien van het wonen. Het tijdig inzien van de ontwikkelingen zoals die in het voorafgaande zijn geschetst, moet ook voor de overheid een stimulans zijn om de problemen met een creatief beleid te lijf te gaan. Dat kan waarschijnlijk niet anders betekenen dan dat de woonlasten van de woonconsument onder een nog sterkere opwaartse druk komen te staan. Immers, was het in

het verleden „bouwen en subsidiëren”, het wordt steeds meer „bouwen of subsidiëren”.

J. I. R. Kindt

6) Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *Macro-economische aspecten van de bouw*, Amsterdam, 1980, blz. 36 en 37.

7) A. Downs, Too much capital for housing?, *The Brookings Bulletin*, jaargang 17, nr. 1, 1980.