

Naar een herstel van activiteit op de markt voor koopwoningen

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

De bouwnijverheid beleeft moeilijke tijden. Eén van de oorzaken van de huidige malaise is de ineenstorting van de markt voor koopwoningen. Tot nu toe komen van overheidswege slechts signalen dat stimulering van deze tak van bedrijvigheid met specifieke maatregelen onmogelijk c.q. ongewenst is. In het bijzonder wordt gesteld dat de bouw geen motor is voor de economische groei. In dit artikel wordt deze stelling aangevallen en gepleit voor een bezinning op het huidige regeringsstandpunt.

Inleiding

De markt voor koopwoningen stagneert nu reeds enkele jaren. Het niveau van investeringen in woningen lag in 1981 13,8% lager dan het topniveau van 1978 (voor woningen, gebouwen en grond-, water- en wegenbouwkundige werken 13,1%). Het negatieve multiplier-effect van deze investeringsdaling in de woningsector bedroeg 1,0 à 2,2% van het bruto binnenlands product (voor woningen, gebouwen en grond-, water- en wegenbouwkundige werken 2,1 à 4,5% 1). De daling van het woningbouwvolume in de koopsector werd echter voor een groot deel gecompenseerd door een stijging in de gesubsidieerde huursector. In de periode van oktober 1981–september 1982 waren in de beroepsgroep bouwvakarbeiders gemiddeld 88.000 mannen werkloos. Calculeert men het uitstralingseffect in, dan wordt het aantal werklozen 127.000. Dit komt neer op een kwart van de gemiddelde totale werkloosheid in de genoemde periode 2).

Tot op heden is er nog geen mobiliserend beleid geëffectueerd voor de markt van koopwoningen. Men kan zich afvragen welke belemmeringen zich in dit verband voordoen. Van de zijde van beleidsinstanties komt men uitspraken tegen als:

- de bouw is geen motor van de economie 3);
- de woningbouw creëert geen blijvende arbeidsplaatsen 4);
- de volkshuisvesting is bijna niet meer te financieren 5);
- de daling van de woningbouw is structureel 6).

Deze opstelling verhindert het tot stand komen en effectueren van een mobiliserend beleid en bestendigt mede de verlamming op de markt voor koopwoningen. In dit artikel wordt onderzocht of de veronderstellingen welke aan de genoemde uitspraken ten grondslag liggen, (nog) wel correct zijn. De discussie spitst zich toe op de vraag of de bouw al dan niet een motor is voor de economische groei. Berekeningen van het Centraal Planbureau op basis van het model Vintaf-II spelen daarin een belangrijke rol. Naast de problematiek van de macro-economische modellen komt ook aan de orde de lange-termijnproblematiek van de woningmarkt met betrekking tot de financiering en de vraag- en aanbodontwikkeling.

De multiplier van een bestedingsimpuls in de bouw

In zijn toespraak van 3 juni 1982 stelde de staatssecretaris van Economische Zaken dat de bouw geen motor is van de economische groei op grond van de beweringen dat:

- het multiplier-effect van de bouwnijverheid niet groot is, en grosso modo nooit de cruciale grens van één overschrijdt;

- de bouw in het algemeen niet op voorraad werkt. Bouwactiviteiten volgen pas op andere activiteiten;
- de productie van de bouw typisch binnenlands is gericht.

In zijn optiek kan de bouw daarom geen nieuwe economische groei uitlokken 7). De waarde van de bouwmultiplier die de staatssecretaris in 1982 hanteerde, heeft hij ontleend aan het rapport *Macro-economische aspecten van de bouw*, dat dateert van 1980 8). De berekeningen ten behoeve van dit rapport zijn verricht door het Centraal Planbureau op basis van het model Vintaf-II voor de Nederlandse economie. Dit model is opgesteld in 1977, en is getoetst voor de periode 1960–1973 9). De bruto-nationaal-product-multipliers voor een bestedingsimpuls in de bouw zijn volgens dit rapport 0,8 voor de particuliere bouw, 1,0 voor bouwbestedingen van de overheid, en 1,1 voor woningwetbouw. In de woningwet-variant wordt aangenomen dat het financieringstekort van de overheid oploopt. Wordt dit tekort gedekt door belastingverhogingen, dan wordt de multiplier zelfs negatief.

* Allen verbonden aan de Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft. Dit artikel is een samenvatting van een gelijknamig rapport dat op aanvraag verkrijgbaar is (IIB, Poortweg 6–8, 2612 PA Delft).

1) CBS, *Statistisch Bulletin*, 3 september 1982 (bruto investeringen in vaste activa), *Nationale rekeningen 1980* (bruto binnenlands product marktprijzen). Zie ook: G. G. J. M. Poeth en R. W. de Groot, *Berekening van de multiplier voor een bestedingsimpuls in de bouw*, Scitech rapport nr. 19, Interfaculteit Bedrijfskunde Delft, juli 1982.

2) CBS, *Maandschrift*, 82/11 (geregisteerde werkloze mannen, bouwvakpersoneel), *Sociale Maandstatistiek*, 82/11 (bij arbeidsbureaus geregistreerde werklozen), en Economisch Instituut Bouwnijverheid, *Het uitstralingseffect van de bouwnijverheid*, Amsterdam, mei 1977.

3) Toespraak van de staatssecretaris van Economische Zaken voor de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen NEPRON op 3 juni 1982, Ministerie van Economische Zaken, bulletin nr. 346.

4) Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, Staatsuitgeverij, 's Gravenhage, 1981, blz. 153; en idem, *De financiering van de volkshuisvesting in macro-economisch perspectief*, 18 juni 1982, blz. 27.

5) Zie voetnoot 3.

6) Handelings Tweede Kamer, Vaste Commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 14de vergadering, 8 februari 1982, blz. 8.

7) Zie voetnoot 3.

8) Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *Macro-economische aspecten van de bouw*, Amsterdam juli 1980.

9) Centraal Planbureau, *Een macro-model voor de Nederlandse economie op middellange termijn*, VINTAF-II, occasional papers nr. 12, 's-Gravenhage, april 1977.

In het Vintaf-model hebben veranderingen in het volume van de bouwbestedingen, behalve op de inkomensvorming en de daaruitvolgende bestedingen en productie, ook effect op de ontwikkeling van o.a. de prijzen, lonen, bezettingsgraad, productiecapaciteit, en produktiviteit. In Vintaf leidt een toename van de bouwbestedingen, via prijsstijgingen en het oplopen van de bezettingsgraad, tot een daling van de export en een stijging van de concurrerende import. Daarmee worden de positieve effecten van een bouwimpuls op het bruto nationaal produkt voor een groot deel weer teniet gedaan.

Wanneer de effecten van veranderingen in het bouwvolume op de inkomensvorming en de daaruitvolgende bestedingen en productie sec worden bekeken, resulteert een bouwmultiplier die varieert van 1,2 (als het gegenereerde additionele overheidsinkomen niet leidt tot vervolgbestedingen) tot 2,6 (het additionele inkomen van de overheid leidt wel tot vervolgbestedingen) 10). Daarbij is alleen rekening gehouden met productie-effecten die samenhangen met het bouwen („pull”-effect). Wanneer ook productie-effecten van bestedingen die samenhangen met het in gebruik nemen en houden van het gebouw („push”-effect), in de beschouwing worden betrokken, dan wordt het multipliereffect nog aanzienlijk groter. De waarde van de bouwmultiplier blijkt dus sterk afhankelijk te zijn van de gehanteerde veronderstellingen.

Routineus gebruik van een verouderd model

De staatssecretaris van Economische Zaken baseerde zijn beleidsvisie in juni 1982, zoals gezegd, op een econometrisch model dat in 1977 gereedkwam en is getoetst voor de periode 1960-1973. Uit de toetsing blijkt dat de voorspelkwaliteit van het model voor de jaren zestig redelijk is, maar voor de laatste jaren van de toetsingsperiode loopt die kwaliteit aanmerkelijk terug. Gedurende een aantal jaren is het model routineus gehanteerd als zijnde een goede weergave van de economische werkelijkheid, terwijl de economische context in de jaren zeventig fundamenteel is veranderd ten opzichte van die in de jaren zestig. In de jaren zeventig liep de structurele werkloosheid snel op. Er was sprake van perioden met een relatief hoge rentestand, afnemende of stagnerende economische groei, lage bezettingsgraden, en relatief hoge afstoot van productiecapaciteit. In de afgelopen paar jaar liepen deze ongunstige verschijnselen alle samen. In deze veranderde context kloppen een aantal vergelijkingen en coëfficiënten van het model niet meer.

Er ontbreekt in het Vintaf-model ook een financieringsblok. In een situatie gekenmerkt door een hoge rentestand, hoge rentelasten, stagnerende afzet en dientengevolge lage of negatieve „cashflows”, zwakke vermogensverhoudingen en sterke waarde-daling van bedrijfsactiva, geeft dit een volledig vertekend beeld. Opbrengsten uit faillissementen zijn vaak lager dan het totaal van verplichtingen aan crediteuren en financiers. Dit betekent vermogensverliezen voor eigenaren en debiteurenverliezen voor leveranciers, financiers, bedrijfsverenigingen en de fiscus. Deze kapitaalvermiettiging gaat gepaard met verlies van arbeidsplaatsen en georganiseerde kennis. De centrale rol van het financiële apparaat in dit proces komt niet in het model tot uitdrukking. Zo heeft bij voorbeeld het „hollen en stilstaan” in de verstrekking van hypotheecair krediet mede bijgedragen aan de ontregeling van de markt voor koopwoningen. De verliescreatie en -financiering heeft, gekoppeld aan de solvabiliteitsnormen van De Nederlandsche Bank, geleid tot een rem op de kredietverlening door het bankwezen. Ook de zwakke vermogensverhoudingen van veel bedrijven belemmeren kredietverlening aan en investeringen door deze bedrijven. Een en ander is niet in het model terug te vinden.

Eén van de vergelijkingen in het model die voor de huidige context niet volledig representatief meer zijn, is de afstootvergelijking. In Vintaf-II wordt de afstoot volledig bepaald door de stijging van de reële arbeidskosten in relatie tot de technologische bepaalde arbeidsproductiviteit van een specifieke jaargang van produktiemiddelen. Dit betekent dat er geen rekening wordt gehouden met het verloop van de cashflow, die ook afhangt van de rentestand, vermogensverhoudingen, bezettingsgraad en debiteurenverliezen 11). Zo wordt op basis van het Vintaf-model de

huidige afbraak van productiecapaciteit, de resulterende verliescreatie en -financiering, en het verlies van arbeidsplaatsen sterk onderschat. Ook moderne bedrijven gaan, ondanks hoge technologische arbeidsproductiviteit, failliet. Hoge investering, gefinancierd met veel vreemd vermogen, resulteren in een grote kwetsbaarheid voor hoge rentestanden en/of stagnerende afzet.

Rentestand en rentelasten komen ook niet tot uitdrukking in de investeringsvergelijking, evenmin als bij voorbeeld kredietverlening en kapitaalexport. De cashflow, die mede bepalend is voor het investeringsvolume, is sterk afhankelijk van de bezettingsgraad en rentelasten. Gezien de huidige lage bezettingsgraad en hoge rentelasten, werkt een bouwimpuls via een verhoging van de bezettingsgraad gunstig uit op het behoud van productiecapaciteit en het vergroten van het investeringsvolume. Een positieve bouwimpuls leidt tot een hogere bezettingsgraad. In het Vintaf-model resulteert dit rechtstreeks in een daling van de export en een stijging van de concurrerende import, met een negatief effect op het bruto nationaal produkt. Voor de bouw met zijn geringe export en concurrerende import gaat dit effect niet op. Maar ook in het algemeen is dit causale verband twijfelachtig, gezien de huidige lage bezettingsgraad. In het Vintaf-model leidt een stijging van de bezettingsgraad tot hogere prijzen en ook indirect tot een daling van de export en een stijging van de concurrerende import. De prijsstijging wordt in het model nog versterkt door een aantal gekoppelde afwentelingskringlopen (via de loonvoetvergelijking). Gezien de lage bezettingsgraad lijkt een inflatoire werking van een bouwimpuls onwaarschijnlijk, en als er al sprake is van een inflatoire werking, dan zal deze veel geringer zijn dan in de Vintaf-context van de jaren zestig. Ook de afwentelingsprocessen, die via de loonvoetvergelijking worden geïntroduceerd, zijn gezien de hoge structurele werkloosheid en het inkomensmatigingsbeleid onwaarschijnlijk. Verder betekent de afname van de werkloosheid ten gevolge van een bouwimpuls een daling van de werkgeverspremies, hetgeen een kosten- en prijsdrukend effect heeft 12).

Een en ander betekent dat een daling van de export en een stijging van de concurrerende import, welke in het Vintaf-model het positieve effect van een bouwimpuls voor een groot deel ongedaan maken, niet of nauwelijks optreden. Ter verduidelijking zij gesteld dat een positieve bouwimpuls niet impliceert dat er in andere sectoren van de economie sprake is van een negatieve bestedingsimpuls. Mobiliseren van de woningmarkt betekent dat besparingen niet langer voor verliesfinanciering worden aangewend, maar voor bestedingen, die toegevoegde waarde en inkomen genereren. Al met al onderschat men op basis van het Vintaf-model de negatieve gevolgen van de stagnatie van de bouw en

10) Poeth en De Groot, op. cit.

11) In 1980 gaven ongeveer 2.000 van de circa 9.000 in de industrie werkzame ondernemingen een negatieve cash flow te zien. De rentelasten zijn in de periode vanaf 1979 sterk gestegen. Zie: *Cashflow in de industrie, 1978-1980*, studie-notitie VNO, 1982/10, september 1982; en *Bedrijfsleven raakt loonmatiging kwijt aan gestegen rentelasten*, *de Volkskrant*, 28 juli 1982, blz. 1. De cashflow-problematiek is fataal voor de vele bedrijven die een zwakke vermogenspositie hebben. Zie: Minister Van Aardenne: een op vijf bedrijven is eigen vermogen kwijt, *Het financiële Dagblad*, 29 april 1980.

12) Gezien de hoge structurele werkloosheid is de loonontwikkeling weinig gevoelig voor beperkte veranderingen van de werkloosheid (kromlijnige Phillipscurve). In het model Vintaf-II wordt echter met een weinig realistische rechtlijnige Phillipscurve gerekend. Zie P. B. de Ridder, *Wisselkoers, concurrentiepositie en werkgelegenheid*, *ESB*, 22 februari 1978. In deze context leidt een positieve bouwimpuls vermoedelijk niet tot een loonvoetstijging. Een negatieve bouwimpuls leidt tot een stijging van de reële arbeidskosten. De prijzen komen onder druk en de werkgeverspremie voor de Werkloosheidswet, en daarmee de loonvoet, stijgt.

de positieve uitwerking van een stimulering van de bouw in de huidige context 13).

Het „push“- en „pull“-effect van woningbouw

De staatssecretaris van Economische Zaken stelde in zijn al eerder genoemde rede dat de bouw hoofdzakelijk voor de binnenlandse afzet produceert en derhalve geen initiator van nieuwe economische groei kan zijn. Dat economische groei enkel via een stijging van de export zou kunnen ontstaan is niet juist. Bovendien kan industriële woningbouw wel tot een export-activiteit worden uitgebouwd 14).

Het stimuleren van de woningbouw resulteert in een stijging van de afzet in de keten van aan de bouw toeleverende bedrijven („pull“-effect). Ook de afzet van producten en diensten waarvan de consumptie is gekoppeld aan het in gebruik nemen en houden van het nieuw te bouwen huis, neemt toe („push“-effect). Uitbreiding van de woningvoorraad leidt tot een toename van de bestedingen aan meubilair, woningtextiel, huishoudelijke apparaten, tuinplanten, tuingereedschap enz. In twee publikaties van het Centraal Planbureau wordt gesteld dat woningbouw geen blijvende arbeidsplaatsen creëert 15). In de eerste plaats worden via het push- en pull-effect, gekoppeld aan het multiplierproces, besparingen genereerd die leiden tot investeringen. In de tweede plaats leidt het push-effect tot regelmatig terugkerende bestedingen, zoals ten behoeve van onderhoudswerk aan de woning, vervanging van meubilair, woningtextiel, huishoudelijke apparaten enz. in de derde plaats leidt een structurele daling van de woningbouw bij het ontbreken van alternatieve binnenlandse aanwending van besparingen tot een permanent bestedingslek, hetgeen resulteert in een negatieve spiraalwerking op de economie. Het inzakken van de woningbouw heeft geleid tot een negatief push-effect, met verliescreatie en verliesfinanciering als gevolg 16). Het push-effect van een bestedingsimpuls wordt traditioneel niet in de berekening van het multiplier-effect betrokken, wellicht met als uitzondering het capaciteitscreërende en produktiviteitsverhogende effect van bedrijfsinvesteringen in outillage.

Structurele daling van de woningproductie op lange termijn

Naast de stelling dat de bouw geen motor is van de economie, worden ook andere argumenten aangevoerd tegen het stimuleren van de woningbouw. Er wordt verondersteld dat de uitbreidingsvraag naar woningen op lange termijn structureel zal dalen op grond van demografische ontwikkelingen in het verleden en van verwachtingen omtrent het verloop van de culturele trend. Het opvoeren van de woningproductie op korte termijn betekent dan een nog grotere daling op lange termijn. Daarnaast gaat men ervan uit dat de geprojecteerde uitbreidingsvraag niet zal worden gerealiseerd ten gevolge van een tegenvallende ontwikkeling van de koopkrachtige vraag. Dit is gebaseerd op een in negatieve zin bijgestelde inkomensverwachting. Tevens worden ernstige problemen verwacht ten aanzien van de financierbaarheid van het woningbouwprogramma in de gesubsidieerde sector, in de zin van het oplopen van de subsidie-uitgaven en dientengevolge overschrijden van de budgetruimte van de overheid.

De verwachte dalende trend in de uitbreidingsvraag hangt samen met de in het verleden afgenomen bevolkingsgroei, en met de veronderstelde trendbreuk in de stijging van het percentage hoofden van huishoudens per bevolkingsgroep 17). Deze veronderstelling in het *Trendrapport van 1977* is nauwelijks onderbouwd. Reeds in het *Structuurschema volkshuisvesting van 1981* bleek dat de gerealiseerde daling van de woningbezetting in de periode 1975–1980 groter was dan in het *Trendrapport* werd voorzien. Dit was aanleiding om de omvang van de gewenste woningproductie tot 1990 op te voeren. Nog steeds wordt echter van een structureel dalende trend uitgegaan 18). In het verleden is stelselmatig de uitbreiding van de woningbehoefte en de stijging van het percentage zelfstandig wonenden onderschat. Het risico is groot dat dit wederom het geval zal zijn.

Ook de veronderstelling over het percentage huishoudens dat vrijwilling zal inwonen is dubieus. Naarmate het woningaanbod

ruimer is zal dit percentage dalen. Verder is het geplande niveau van vervanging van woningen erg laag. Ook dit geeft een onderschatting van de bouwbehoefte. Naast het produktie-aantal is ook de kwaliteit van de te bouwen woningen en de samenstelling van het bouwprogramma van invloed op het produktievolumen. Toenemende vrije tijd en vergrijzing van de bevolking brengt met zich dat er steeds meer tijd in en rond de woning zal worden doorgebracht. Het belang van kwalitatief goed wonen neemt daardoor toe, zodat een verschuiving naar hogere kwaliteitseisen voor bestaande en nieuw te bouwen woningen voor de hand ligt.

Het anticiperen op een afnemende groei van de uitbreidingsvraag en op een dalende woningproductie kan gaan werken als een „self-fulfilling prophecy“, waar niemand mee is gediend. Het stelselmatig onderschatten van de groei van de woningbehoefte heeft in het verleden de woningnood bestendigd. Met het op korte termijn oplossen van de woningnood wordt het vertrouwen in het vermogen om maatschappelijke problemen op te lossen enigszins hersteld. Dit werkt maatschappelijk stimulerend.

Financiële problematiek met betrekking tot het wonen

De ontwikkeling van de rentestand en die van de reële inkomens hebben in de afgelopen jaren bij de financiering van het wonen tot grote problemen geleid. De subsidie-uitgaven van de overheid stegen, evenals het beslag van de woonlasten op de inkomens van huishoudens. Hierdoor verloren eigenaren hun huisbezit en daalde de woningbouw qua volume. De langlopende financiële verplichtingen die zijn aangegaan voor reeds gebouwde huizen leiden bij rentestijging en/of reële inkomensdaling tot een stijging van subsidies en/of een stijging van de netto woonlasten in verhouding tot het inkomen. Het systeem van de dynamische-kostprijs huur leidt tot extra problemen omdat daarin de lasten voor een deel naar de toekomst worden verschoven via het incalculeren van een trendmatige huurverhoging. Stijgen de vraaghuren niet volgens schema, dan nemen de objectsubsidies toe of ontstaan er exploitatietekorten. Stijgen de vraaghuren wel volgens schema, dan nemen de subjectsubsidies toe bij gelijkblijvende subsidienormen of stijgen de netto woonlasten bij aanpassing van de subsidienormen. Een en ander impliceert een groei van de subsidie-uitgaven, een afname van de gesubsidieerde nieuwbouw, en/of een toename van huurschulden en leegstand.

De rentestijging heeft in de nieuwbouw-koopsector geleid tot een stagnerende vraag. Dit kon enigszins worden opgevangen door premies te laten stijgen. Bovendien werd de terugval in de

13) In september 1982 is het nieuwe model van het Centraal Planbureau genaamd Freia in gebruik genomen. Een verandering ten opzichte van het Vintaf-II-model is dat de rentestand is opgenomen als endogene, verklarende variabele voor de investeringen in outillage en vrije-sectorwoningen, en voor een deel van de consumptieve bestedingen. Het model heeft een monetair blok. Helaas is het model nog niet gepubliceerd. Uit de berichten die er tot dusver over zijn verschenen ontstaat de indruk dat de afstootvergelijking identiek is aan die in Vintaf-II. Dit werd bij mondelinge navraag bevestigd. Er ontbreekt een financieringsdimensie in de zin dat geen rekening wordt gehouden met liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen. Desgevraagd werd van de zijde van het Centraal Planbureau gesteld dat het effect van de gestegen rentelasten en van de stagnerende afzet wel indirect via de doorwerking op de reële arbeidskosten in de afstootvergelijking tot uitdrukking komt. Echter de rentestijging geeft een opwaartse druk op de prijzen, zodat daarvan geen reële arbeidskostenstijging en derhalve evenmin een toename van de afstoot is te verwachten. De afstootvergelijking van het nieuwe model geeft in een context van hoge rentelasten en stagnerende afzet een onderschatting van de kapitaalvernietiging en van het verlies van arbeidsplaatsen. Een verdere analyse van het nieuwe model is nog niet mogelijk. Het wachten is op de publikatie van Freia. 14) Japan. A high-tech prefab opens export doors, *Business Week*, 20 september 1982, blz. 52.

15) Zie voetnoot 4.

16) Malaise in woningbouw oorzaak stagnerende afzet woningtextiel, *Economisch Dagblad*, 13 augustus 1982, blz. 3.

17) *Trendrapport, enkele lange termijn ontwikkelingen binnen de volkshuisvesting*, Ministerie van VRO, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1977.

18) *Structuurschema Volkshuisvesting*, brief van de minister van VRO aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer zitting 1980–1981, 14435, nrs. 7 en 8.

koopsector voor een deel gecompenseerd door een stijging van de bouw van huurwoningen in de gesubsidieerde sector. Ook hierdoor zijn de subsidie-uitgaven gestegen. Achteruitgang in reële inkomen en/of rentestijging betekent voor eigenaren die tijdens de hausse gekocht hebben en daarbij zware financiële lasten op zich genomen hebben, dat zij op korte of langere termijn niet meer aan deze verplichting kunnen voldoen. Stijging van de rentestand en achteruitgang van de reële inkomens leidt tot hogere subsidie-uitgaven voor de overheid, tot een hogere woonlasten/inkomensquote voor huishoudens, en/of tot een stagnatie van de woningbouw. In dit verband sprak de staatssecretaris van Economische Zaken over een bijna niet meer te financieren volkshuisvesting 19). In een rapport over de financiering van de volkshuisvesting stelt het Centraal Planbureau dat de stijgende subsidie-uitgaven bij een ongewijzigd bouwprogramma en huur- en subsidiebeleid leiden tot een overschrijding van de budgettaire ruimte die is aangegeven in de Meerjarenramingen 1982-1986 20). Gelet op het omvangrijke en oplopende financieringstekort is men van overheidswege eerder geneigd te bezuinigen op de volkshuisvestingsubsidies dan omgekeerd. Dit impliceert dat er minder gesubsidieerde woningen gebouwd zullen worden.

In het kader van deze financieringsproblematiek is het de vraag in hoeverre de reële inkomens langdurig achteruitgaan. Een tijdelijke inkomensmatiging kan een bijdrage leveren aan het herstel van de internationale concurrentiepositie, mits een stijging van de guldenkoers t.o.v. de valuta van belangrijke handelspartners dit niet ongedaan maakt. Loonmatiging is echter geen oplossing voor de problematiek van de substitutie van arbeid door nieuwe technologie. Met betrekking tot routinematig werk verliest de menselijke arbeid, ook wanneer voor lage lonen wordt gewerkt, in toenemende mate de concurrentiestrijd met de industriële robot en met de kantoorautomatiseringsapparatuur. Wanneer loonmatiging in veel landen tegelijk tot beleid wordt gemaakt, en daar ziet het naar uit, dan dreigt een omvangrijke daling van de internationale koopkrachtige vraag, een stagnerende afzet, en een versnelde toename van de werkloosheid. Wordt dit gevaar in internationaal verband onderkend, dan betekent dit dat verdere loonmatiging tijdelijk en van beperkte omvang zal zijn.

Met het oog op de financieringsproblematiek, is het ook de vraag of de kosten van nieuwbouw in verhouding tot het niveau van de lagere inkomens zo hoog zullen blijven dat omvangrijke subsidiëring noodzakelijk blijft. Gelet op de relatief kleine series van identieke eindproducten en op de concentratie van montage-activiteiten op de gebruikslokatie, heeft woningbouw tot dusver zijn ambachtelijk karakter behouden. Nieuwe produktietechnologie en een gewijzigde organisatie van het bouwproces maken industriële woningbouw mogelijk met behoud van variëteit in het eindproduct 21). In het buitenland ontwikkelt woningbouw zich tot een technologisch geavanceerde industrie. Industriële woningbouw kan een bijdrage leveren aan de oplossing van de bouwkosten- en subsidiëeringsproblematiek. Voor wat betreft de tijdelijke hoge (reële) rente en teruglopende reële inkomens zijn er maatregelen denkbaar waarmee de daarmee samenhangende negatieve effecten kunnen worden ondervangen.

Ontwikkeling van de rentestand

In de afgelopen periode is de rentestand sterk gedaald. Gezien de daling van de inflatie in de Verenigde Staten en de verandering in de monetair beleidslijn van de Amerikaanse centrale bank, is het onwaarschijnlijk dat de extreem hoge nominale rentestanden van de jaren 1980, 1981, en 1982 zich de eerstkomende jaren opnieuw zullen voordoen. De vraag is echter in hoeverre de reële rente hoog zal blijven. Het Centraal Planbureau verwacht voor de periode 1985-2000 een reële rente van 2 à 2,5% 22). In de periode 1960-1981 was de gemiddelde reële rente 1,6%. Een hoge reële rente bevordert het sparen. Echter, herstructurering van de economie in de zin van sanering van verouderde productiecapaciteit en investering in nieuwe produktiemiddelen en infrastructuur is gebaat bij een lage reële rente. Wordt een lage reële rente beleidsmatig geëffectueerd, dan werkt dit ook gunstig uit op de woningfinanciering en -bouw. Blijft de

reële rente hoog om debiteurenverliezen te financieren dan gaan stagnatie en verliescreatie verder.

Voor zover er op korte termijn nog sprake is van hoge rentestanden (vastrentende hypotheek, die in het verleden afgesloten zijn en niet hergefinancierd kunnen worden) en/of een reële inkomensdaling, of er zich op lange termijn opnieuw een periode met hoge rentestanden voordoet, zijn er oplossingen denkbaar waarmee de nadelige effecten op de financiering van het wonen kunnen worden opgevangen. Te denken valt aan 23):

- een hypotheek met een draaglijke vaste rentevoet, die aan de eigen-huisbezitter wordt verstrekt door het pensioenfonds, waarbij hij is aangesloten. De aflossing kan bij voorbeeld worden verrekend met zijn pensioenaanspraken;
- het fiscaal aftrekbaar maken van de aflossing van het deel van de hypotheecaire schuld dat boven de waarde van de woning in bewoonde staat uitgaat;
- het fiscaal vrijstellen van rente op spaartegoeden die bestemd zijn voor de aankoop van een eigen huis;
- met de inkomensmatiging worden ook de bouwkosten lager;
- het tijdelijk afschaffen van de BTW op nieuwbouw en van de overdrachtsbelasting op bestaande bouw;
- het afzien van exploitatiewinsten op grondverkoop en van overhevelen van grondkosten;
- een bodemprijsgarantie zodanig dat de opbrengst van een gedwongen verkoop van een eigen huis nooit lager wordt dan de hypotheecaire schuld;
- het opkopen van huizen van eigenaren die tijdens de hausse gekocht hebben en ten gevolge van inkomensmatiging de rentelasten niet meer kunnen opbrengen door De Nederlandsche Bank;
- het vrijmaken van stille reserves door verkoop van huurwoningen aan bewoners;
- versnelde huurharmonisatie bij gelijkblijvende subsidienormen.

Het probleem van de hoge rentelasten wordt zowel via de rentevoet- als via de vermogenscomponent aangepakt. De kwetsbaarheid voor een reële inkomensdaling wordt verminderd door de transactieprijs en de rentelasten te beperken en door snel af te lossen. Een vaste rente en een bodemprijsgarantie geeft de kopers meer zekerheid. Het uitponden van huurwoningen en huurharmonisatie geeft de verhuurders meer financiële middelen waarmee schulden op recent gebouwde woningen kunnen worden gesaneerd, en/of nieuw te bouwen woningen kunnen worden gefinancierd. Overigens is de rente-ontwikkeling gunstiger dan door het Centraal Planbureau in haar rapport over de financiering van de volkshuisvesting werd voorzien. De door het rijk verstrekte woningwetleningen en gefinancierde liquiditeitstekorten die samenhangen met het systeem van de dynamische-kostprijs-huur, dienen buiten het financieringstekort van de overheid te worden gelaten. Immers, de staat vervult hier een bankiersfunctie. Tegenover de kredieten staan ook vorderingen. De Nederlandsche Bank draagt, in het kader van haar toezichthoudende taak, zorg voor een gezond bankwezen. Doordat zij de huizen koopt van „hausse“-eigenaren in betalingsproblemen, hoeven de banken minder te doteren aan hun Voorzieningen voor Algemene Risico's. Het geld dat zo in omloop wordt gebracht, wordt gedekt door de waarde van de huizen. De huizen worden een dekkingsmiddel van het geld, en leveren inkomen uit vermogen op in de vorm van huuropbrengsten. De inkomsten die de fiscus derft worden via de bouwimpuls en het multiplier-effect weer goedge maakt door additionele opbrengen van de inkomsten- en vennootschapsbelasting en een besparing op bijstandsuitkeringen.

19) Zie voetnoot 3.

20) Centraal Planbureau, *De financiering van de volkshuisvesting in macro-economisch perspectief*, 18 juni 1982.

21) Zie voetnoot 14. Zie ook: *The race to the automatic factory*, *Fortune*, 21 februari 1983, blz. 52-64.

22) Zie voetnoot 20.

23) H. J. van Dongen, G. G. J. M. Poeth en R. W. de Groot, Een beleids-perspectief voor de markt van koopwoningen (I en II), *ESB*, 2/9 juni 1982.

Naar een herstel van activiteit op de markt voor koopwoningen

Van de zijde van beleidsinstanties zijn uitspraken gedaan met de strekking dat het doen wederopleven van de woningmarkt en -bouw onmogelijk, dan wel ongewenst is. De veronderstellingen die aan deze uitspraken ten grondslag liggen, zijn in dit artikel onderzocht. Tot slot vatten we de voornaamste conclusies in enkele punten samen.

1. De woningbouw is een motor voor de economische groei. Oude berekeningen voor de bouw-multiplier op basis van het model Vintaf-II zijn niet meer geldig gezien de gewijzigde economische omstandigheden en de lacunes in het model. De bouw-multiplier heeft een aanzienlijke waarde van 1,2 à 1,4. Daarbij is nog niet verdisconteerd het effect van bestedingen die volgen uit het in gebruik nemen van nieuwe woningen. Herstel van de woningbouw is niet louter afhankelijk van een voorafgaand macro-economisch herstel. Via een pakket van specifieke maatregelen kunnen knelpunten worden weggenomen en kan de woningmarkt worden geactiveerd. Besparingen worden dan niet langer aangewend voor verliesfinanciering, maar voor toegevoegde-waarde-creërende bestedingen. Ook via binnenlandse bestedingen kan het proces van economische groei worden aangewend.

2. Woningbouw creëert blijvende arbeidsplaatsen. Van woningbouw gaat een „push”-effect uit. Het in gebruik nemen van een nieuwe woning leidt tot regelmatig terugkerende bestedingen. Het industrialiseren van woningbouw kan ertoe leiden dat dit een exportactiviteit wordt. Het mobiliseren van de woningbouw voorkomt dat de economie in een neerwaartse spiraalbeweging komt en dat de kredietverlening wordt ontregeld en de herindustrialisatie wordt geblokkeerd.

3. Reële inkomensdaling leidt weliswaar tot financieringsproblemen voor de woningmarkt, maar loonmatiging is tijdelijk en er zijn tal van oplossingen denkbaar waarmee de nadelige effecten op de woningmarkt kunnen worden opgevangen. Loonmatiging kan wel leiden tot een verbetering van de Nederlandse concurrentiepositie, zij biedt echter geen oplossing voor de stijgende structurele werkloosheid als gevolg van de voortschrijdende substitutie van arbeid door kapitaal. Dit laatste is een autonoom proces. Internationale arbeidstijdverkorting en stimulering van de koopkrachtige vraag zijn noodzakelijk om ondanks de technologische ontwikkeling de werkgelegenheid zoveel mogelijk op peil te houden en zo goed mogelijk te verdelen. Van loonmatiging gaan ook contra-productieve effecten uit. Deflatie brengt met zich dat huishoudens en bedrijven geen langlopende financiële verplichtingen durven aan te gaan en derhalve niet investeren. Industrialisatie van de woningbouw leidt op termijn tot een vermindering van de bouwkosten en van de financieringsproblematiek. Ook de recente rentedaling geeft een verlichting van de financieringsproblematiek. De nadelige effecten van een tijdelijke daling van het reëel inkomen kunnen met een pakket van gerichte beleidsmaatregelen worden opgevangen. Wat betreft de overheid gaan de baten voor de kosten uit. Het financieringstekort van de overheid loopt terug door het stimuleren van de woningmarkt. Herstel van de nieuwbouw in de koopsector leidt, ook bij een gelijkblijvend totaal aantal te produceren woningen, tot een verbetering van bedrijfsresultaten en werkgelegenheid. Het productievolume per koopwoning is groter dan dat per huurwoning.

4. De structurele daling van de woningbouw op lange termijn hoeft lang niet zo omvangrijk te zijn als wordt verondersteld. De verwachting dat de stijging van het percentage hoofden van huishoudens in de bevolkingscategorieën „ongetrouwd” en „getrouwd geweest” ten einde komt is ongefundeerd. De culturele trend naar kleiner wordende huishoudens zet door. Met de verruiming van het aanbod van betaalbare woningen neemt het vrijwillig wonen in niet-woningen af. Er wordt in de prognose uitgegaan van een te laag niveau van vervangende nieuwbouw. In het verleden is herhaaldelijk onder het motto „continuïteit in de bouw” en „niet bouwen voor de leegstand” de groei van de woningbehoefte onderschat, hetgeen heeft geresulteerd in een bestendiging van de woningnood. Het gevaar is aanwezig dat anticiperen op een afnemende groei van de woningbehoefte gaat werken als een „self-fulfilling prophecy”, in de zin dat met het beperken van het woningaanbod, een deel van de woningzoek-

kenden zich gaat conformeren aan de aldus gecreëerde omstandigheden, en het aspiratieniveau laat zakken. Een ander deel van de woningzoekenden doet dit niet. De aanhoudende woningnood vormt dan de bron voor onnodige maatschappelijke fricties en persoonlijke frustraties. Met het voortschrijden van de substitutie van arbeid door kapitaal, en het toenemende tekort aan arbeidsplaatsen, verschuift het criterium voor sociale integratie van werkgelegenheid naar kwaliteit van bestaan. Zelfstandig en kwalitatief goed wonen kan een belangrijke bijdrage leveren aan de stabiliteit van het sociaal systeem. Ook door de vergrijzing van de bevolking neemt de tijd die gemiddeld in de woning wordt doorgebracht toe. Kwalitatief goed wonen wordt daarmee van groter belang. Dit kan doorwerken op het productievolume per woning.

5. De interventies van overheden op het terrein van de huisvesting zijn talrijk. Veel regelingen blokkeren doorstroming en nieuwbouw, en beknotten de autonomie van bedrijven en huishoudens. Dit betekent echter nog niet dat een overheidsbeleid van non-interventie de gewenste resultaten oplevert. Veeleer is het zaak de taak van de overheden te herdefiniëren van regulering naar het scheppen van condities op basis waarvan huishoudens en bedrijven in onderlinge samenwerking problemen op kunnen lossen en conflicten kunnen hanteren. Bij het opstellen van een beleidsperspectief is het van belang te letten op het effect van beleidsmaatregelen op de autonomie, dan wel de afhankelijkheid van bedrijven en huishoudens. Men kan het beleid karakteriseren in termen van de vier domeinen van het volgende schema:

		(non)Interventie van beleidsinstanties	
		op centraal niveau	op decentraal niveau
Effect op huishoudens en bedrijven	versterking autonomie	1	2
	vergroting afhankelijkheid	3	4

Het is van belang de domeinen goed in te vullen. Er zullen zich ontegenzeggelijk belangentegenstellingen voordoen. Op het niveau van beleidsbepaling dient echter niet zozeer te worden aangegeven welke oplossingen moeten worden gekozen, maar veeleer op welke wijze conflicten en problemen hanteerbaar kunnen worden gemaakt. Zo wordt bij voorbeeld als oplossing voor de problematiek van bestuurlijke en bureaucratische fragmentatie gedacht aan het overhevelen van taken en bevoegdheden van centrale overheidsinstanties naar provinciale en gemeentelijke overheden. Decentralisatie kan, in strijd met het bedoelde effect, resulteren in een verlies van autonomie van huishoudens en bedrijven. Ervaringen met bij voorbeeld gemeentelijke bouwverordeningen, welstandstoezicht en regulering van woningdistributie hebben geleerd dat ook op decentraal niveau gebrekkige coördinatie en betutteling een rol kunnen spelen. In dit verband is het van belang om op centraal niveau vast te stellen en te bewaken wat niet, of op welke wijze niet op decentraal niveau kan worden gereguleerd ten einde de autonomie van huishoudens en bedrijven te waarborgen.

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