

Crisis en crisismaatregelen in de bouw

Reconstructie en vooruitzichten



Economisch Instituut
voor de Bouw

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Juni 2020

Crisis en crisismaatregelen in de bouw

Reconstructie en vooruitzichten

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Verwachtingen	9
3	Reconstructie	11
4	Recente ontwikkelingen	31
5	Beleidskader	41
6	Individuele beleidsmaatregelen	45
7	Een effectief en doelmatig beleidspakket	53

1 Inleiding

De coronacrisis zal naar verwachting sterke negatieve gevolgen hebben voor de productie en de werkgelegenheid in de bouwsector. In 2019 was de bouwnijverheid nog goed voor een productievolume van € 74 miljard en bood de sector werk aan bijna een half miljoen mensen. Volgend jaar komt het productievolume - bij ongewijzigd overheidsbeleid - naar verwachting uit op € 62 miljard, een verlies van € 12 miljard.¹ De werkgelegenheid daalt in dezelfde periode naar verwachting met 40.000 voltijdbanen. De teruggang in de bouw zet op dit moment al in, versnelt in de loop van het jaar en zet nog krachtiger door in 2021. Hierin komt het 'laat-cyclische karakter' van de bouw naar voren.

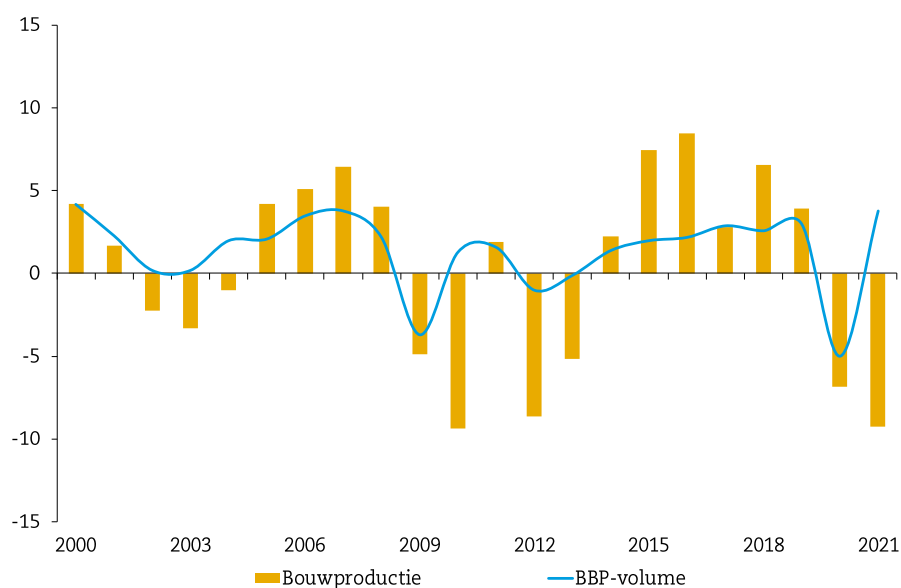
Dat economische neergang met vertraging in de bouwsector doorwerkt, is eenvoudig te verklaren vanuit de doorlooptijden in de bouw. Veel bouwactiviteiten vergen bestuurlijke, juridische en praktische voorbereiding en worden ruim voordat de werkzaamheden beginnen gecontracteerd. Dit betekent dat de bouwactiviteiten die nu worden verricht het gevolg zijn van beslissingen die eerder zijn genomen, toen er nog geen sprake was van economische neergang. Naarmate de crisis voortduurt vertalen minder opdrachten en contracten zich in toenemende mate in minder bouwproductie en deze beweging ijlt ook na afloop van de economische neergang nog na. Op het moment dat de economie weer in de lift zit, heeft de bouw immers nog te maken met de beslissingen die opdrachtgevers tijdens de crisisjaren hebben genomen, zodat de bouwproductie in die periode verder wegzakt.

De bouw kenmerkt zich echter niet alleen door bijzondere doorlooptijden en daaruit voortvloeiende productiepatronen, maar is bovendien sterk cyclisch. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat 70% van de bouwproductie uit investeringen bestaat. Investeringspatronen vertonen een meer erratisch verloop dan consumptieve bestedingen. In het algemeen geldt dat als het goed gaat met de economie, het nog veel beter gaat met de bouw en als het slecht gaat met de economie het nog veel slechter gaat met de bouw. Dat dit beeld inderdaad voortvloeit uit het aandeel van investeringsgoederen binnen de productie wordt ook heel duidelijk zichtbaar als naar de ontwikkeling van de onderdelen binnen de bouw wordt gekeken tijdens hoog- en laagconjunctuur. Op dit punt wordt later teruggekomen bij een reconstructie van de eerdere crises en de implicaties die hieruit volgen voor de huidige coronacrisis.

Het laat-cyclische karakter van de bouw is empirisch duidelijk waar te nemen en wordt grafisch in beeld gebracht in figuur 1.1, waarin ook de vooruitzichten voor 2020 en 2021 zijn opgenomen. Voor de economische groei in Nederland is door het EIB gerekend met een krimp van 5% dit jaar en een groei van 3,8% volgend jaar. De krimp van 5% ligt ongeveer in het midden van de CPB-scenario's en ook het groeiherstel in 2021 sluit hierbij aan.

¹ Zie EIB, 'Vooruitzichten voor de bouw na de coronacrisis', 3 april 2020.

Figuur 1.1 **Ontwikkeling van het volume van de bouwproductie en economische groei in Nederland, jaarlijkse procentuele groeicijfers, 2000-2021**



Bron: CBS, EIB

De indeling van deze notitie is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt eerst nader ingegaan op de verwachtingen voor de bouwproductie in de komende jaren. Daarbij worden de verschillende deelsectoren en segmenten nader belicht. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens een reconstructie gemaakt van de ontwikkelingen in de afgelopen 12 jaar met bijzondere aandacht voor de bankencrisis en de eurocrisis. De meeste aandacht gaat daarbij uit naar de woningmarkt, omdat hiervoor veel informatiebronnen beschikbaar zijn en deze sector ook als eerste wordt beschreven. In hoofdstuk 4 worden de meest recente ontwikkelingen in beeld gebracht. Welke feiten zijn op dit moment beschikbaar en hoe kunnen deze worden geplaatst in het licht van de geschatte vooruitzichten? In hoofdstuk 5 wordt het beleidskader geschetst. Daarbij wordt ingegaan op de wijze waarop beleidsinterventies doorwerken in de bouwproductie en de werkgelegenheid op basis van eerdere studies en analyses en wordt stilgestaan bij de effectiviteit van beleid tijdens deze coronacrisis dat aangrijpt bij aanbodrestricties en bij beleid dat zich richt op vraagondersteuning. In hoofdstuk 6 worden verschillende type beleidsmaatregelen besproken, waarvoor ook een apart document is opgesteld met kernresultaten van individuele maatregelen. Bij de analyse van deze maatregelen wordt niet alleen gekeken naar de effecten op de productie en werkgelegenheid in de bouw, maar ook naar bredere maatschappelijke doelen voor de woningmarkt en de verduurzaming van de gebouwde omgeving. In hoofdstuk 7 worden ten slotte mogelijkheden voor beleidspakketten gepresenteerd die de terugval van de bouw substantieel zouden kunnen beperken. Ook hier worden de bredere maatschappelijke effecten in beeld gebracht, zowel in termen van voordelen voor doelen op de woningmarkt en verduurzaming als in termen van verstoringen die het beleid kan oproepen en de gevolgen voor de overheidsfinanciën.

2 Verwachtingen

Hierboven is aangegeven dat de bouwproductie in 2020 en 2021 - bij ongewijzigd overheidsbeleid - naar verwachting sterk zal afnemen, waarbij het aantal voltijdbanen de komende twee jaar met 40.000 zal afnemen. In dit hoofdstuk wordt dit beeld nader uitgewerkt en toegelicht voor de drie hoofdsectoren binnen de bouw, namelijk de woningbouw, de utiliteitsbouw en de infrasector. Binnen deze sectoren wordt ook een onderscheid gemaakt tussen de investeringen in de vorm van nieuwbouw en herstel en verbouw en de onderhoudsactiviteiten.

In tabel 2.1 zijn de verwachtingen voor deze verschillende onderdelen van de bouwproductie weergegeven.

Tabel 2.1 Bouwproductie¹ per onderdeel, 2019-2024

	Miljoen €	Jaarlijkse veranderingen (%)		
	2019	2020	2021	2022-2024
Woningbouw				
- nieuwbouw	13.375	-9	-13½	14½
- herstel en verbouw	10.025	-10	-12	13
Utiliteitsbouw				
- nieuwbouw	11.275	-7½	-16	8
- herstel en verbouw	6.700	-6	-9	10½
Onderhoud				
- woningen	6.475	-3	3	1½
- utiliteitsgebouwen	4.725	-4	2	3
GWW				
- nieuwbouw en herstel	11.275	-9	-10	8
- onderhoud	5.975	2	-5½	4
Externe onderaanneming	3.800	-7	-9½	8½
Totaal bouw	73.625	-7	-9½	8½

1 Exclusief interne leveringen, machines, overige investeringen, saldo uitvoer diensten en handelsmarges; basis Nationale rekeningen; bedragen in prijzen 2018, excl. btw

Bron: EIB

Uit de tabel zijn een aantal patronen af te leiden.

In alle hoofdsectoren staan de investeringen sterk onder druk in de komende twee jaar. Gecumuleerd over de jaren 2020 en 2021 lopen de investeringen in de nieuwbouw met ongeveer 20% terug in alle drie de hoofdsectoren. Bij de herstel- en verbouw is ook sprake van een sterke daling van de productie bij zowel de woningbouw als de utiliteitsbouw. Bij de woningbouw is de teruggang hier zelfs niet minder sterk dan bij de nieuwbouw. Bij de nieuwbouw van woningen en utiliteitsgebouwen speelt mee dat de vooruitzichten voor de productie al voor de corona-crisis niet gunstig waren door de teruggelopen vergunningverlening in 2019. De teruggang bij de

woningnieuwbouw is ongeveer voor de helft toe te wijzen aan aanbodrestricties (vanuit ruimtelijk beleid, stikstof en PFAS) en voor de andere helft aan de vraaguitval in verband met de coronacrisis. De coronacrisis speelt relatief een nog grotere rol bij de herstel en verbouw-productie in de woningbouw. Deze productie bevindt zich op een hoog niveau en het gaat om investeringen die in de tijd vaak vrij eenvoudig kunnen worden doorgeschoven.

De teruggang in de utiliteitsector is ook fors te noemen. De productie in deze sector is het meest direct afhankelijk van de economische groei in Nederland en rekening is gehouden met een krimp van 5%, wat de scherpste daling is van de economie sinds de tweede wereldoorlog. De onderhoudsproductie kent een vrij gelijkmatig ritme in de tijd. Dit jaar zorgt de coronacrisis voor enig uitstel van productie, maar dit trekt naar verwachting volgend jaar alweer wat bij als uitgestelde activiteiten al deels weer worden ingelopen.

In de infrasector wordt statistisch geen onderscheid gemaakt tussen nieuwbouw en renovatie, deze investeringen worden als een categorie geregistreerd. Ook in deze sector waren de vooruitzichten voor de productie al niet gunstig door vertragingen bij de opdrachtverlening vorig jaar in samenhang met stikstof en PFAS. Daar komen nu de gevolgen van de coronacrisis bij. Het belangrijkste effect van de coronacrisis zit bij de opdrachtgevers in de markt, zoals havens, luchthavens en energiebedrijven. Hier dalen de investeringen als gevolg van sterk afnemende (internationale) economische groei. Bij de overheden nemen de investeringen naar verwachting maar beperkt af. Het belangrijkste effect hier is de samenhang met de nieuwbouw van woningen en andere gebouwen. De daling hier werkt negatief door naar de gww-productie om locaties bouw- en woningrijp te maken.

Hoewel de crisis in de bouw diep is en relatief lang aanhoudt, is het herstel omgekeerd ook weer meerjarig en zeer krachtig. Het herstel dat in 2022 eerst nog voorzichtig op gang komt, verkrijgt vervolgens een zeer krachtige dynamiek. In de woningbouw volgen weer jaren met dubbele groeicijfers en ook de groei van de investeringen in de utiliteitsbouw en de infrastructuur zijn enkele jaren op rij zeer fors te noemen.

3 Reconstructie

Vanuit het heden terugkijkend beschikken we over belangrijke empirische informatie over hoe een schok in onze economie doorwerkt naar de bouw. Wij beschikken over informatie over twee grote crisisperiodes die bovendien niet langer dan tien jaar achter ons liggen. Daarmee is er informatie die betrekking heeft op een bouwsector die qua structuur veel lijkt op de huidige structuur. Doordat er bovendien twee crises hebben plaatsgevonden met verschillende uitgangspunten biedt dit bijzonder waardevolle informatie voor analyse. Hieronder worden de beide crises beschreven voor de drie hoofdsectoren van de bouw: de woningbouw, de utiliteitsbouw en de infrastructuur. De meeste aandacht gaat daarbij uit naar de woningbouw. Niet alleen is dit de grootste deelsector binnen de bouw, maar het is ook de sector waar veel maatschappelijke beleidsdoelen aan de orde zijn.

3.1 De woningbouw tijdens de bankencrisis en de eurocrisis

De woningbouw tijdens de bankencrisis: 2008-2011

De bankencrisis die in september 2008 vanuit de VS om zich heen sloeg, is interessant omdat de uitgangssituatie van zowel de Nederlandse economie als die van bouw veel overeenkomsten vertoont met de huidige situatie. Vanuit de nationale economie gezien kwamen we op dat moment uit een periode van hoogconjunctuur met een stevige economische groei, een zeer laag werkloosheidspercentage van 3,6% en begrotingsevenwicht. De bouwsector had eveneens hoge groeicijfers gerealiseerd in de voorafgaande jaren en de orderboeken waren ruim gevuld voor de toekomst. De woningmarkt was gespannen en de huizenprijzen waren krachtig gestegen in de voorafgaande jaren. De ontwikkelingen die daarop volgden worden hieronder nader beschreven.

Woningbouw: het beeld slaat om

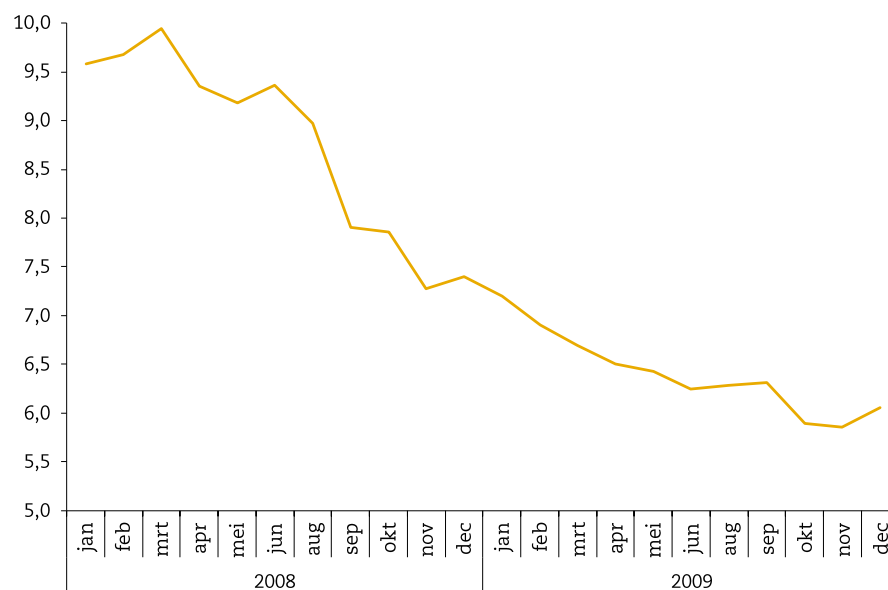
Een zeer opvallend ervaringsfeit vanuit de bankencrisis is hoe krachtig het beeld binnen slechts enkele kwartalen volledig kan omslaan. Vlak voor de bankencrisis was de aandacht nog volledig gericht op de schaarste op de woningmarkt en de noodzaak het woningaanbod te vergroten. In die dagen werd zelfs gesproken over de noodzaak het toen gerealiseerde woningaanbod van 80.000 woningen per jaar te verhogen naar 100.000 woningen per jaar. Een belangrijk punt daarbij was het gegeven dat de netto uitbreiding van de woningvoorraad vanuit de bouwprogramma's niet zo omvangrijk was door de hoge omvang van de vervangende nieuwbouw. In 2007 bedroeg de woningnieuwbouw 80.000 woningen, maar 24.000 woningen hiervan had betrekking op vervangende nieuwbouw. De netto toevoeging vanuit het bouwprogramma was daardoor slechts 56.000 woningen, niet veel meer dan het aantal dat in het afgelopen jaar is gerealiseerd, terwijl de demografische druk rond 2008 hoger was dan nu het geval is.

Het eerste noodsignaal: sterke daling van de orderportefeuille

Het eerste signaal dat er zwaar weer op komst was in de woningbouw bleek uit de maandelijkse enquête die het EIB uitvoert onder bouwbedrijven, waarin zij in mensmaanden werk opgeven wat zij in portefeuille hebben (figuur 3.1). Vanuit het EIB kennen wij veel waarde toe aan deze enquête vanwege de hoge dekkingsgraad in de bouw en de snelle beschikbaarheid van de informatie. In september 2008 daalde de orderportefeuille in de bouw van 9 maanden naar 7,9 maanden. Dit is een daling van de uitstaande toekomstige opdrachten met ruim 10%, wat een zeer sterke daling is in een maand.

De negatieve ontwikkeling van de orderportefeuilles in de woningbouw zette in de maanden daarna in een stevig tempo door; iedere maand was de productie hoger dan wat er aan nieuwe opdrachten binnenkwam. Dat werd uiteraard veroorzaakt door de stagnatie bij de nieuwe opdrachten, want de productie zelf liep ook al duidelijk terug in deze periode.

Figuur 3.1 Orderportefeuille woningbouw rond de bankencrisis, in maanden werk, 2008-2009



Bron: EIB

Het tweede noodsignaal: sterke daling van de woningtransacties

De woningtransacties op de bestaande koopmarkt vormden het tweede signaal dat de woningmarkt in zwaar weer terecht aan het komen was. De woningtransacties reageren in beginsel heel snel, maar omdat er tijd zit tussen het sluiten van een voorlopig koopcontract en de inschrijving van de definitieve koopakte door het kadaster komt dit signaal wat later beschikbaar dan dat van de orderportefeuilles. In december van 2008 kon een scherpe daling van het aantal transacties worden waargenomen en het aantal transacties bleef gedurende geheel 2009 op een laag niveau liggen.

Figuur 3.2 Woningtransacties op de bestaande koopmarkt rond de bankencrisis, 2008-2009

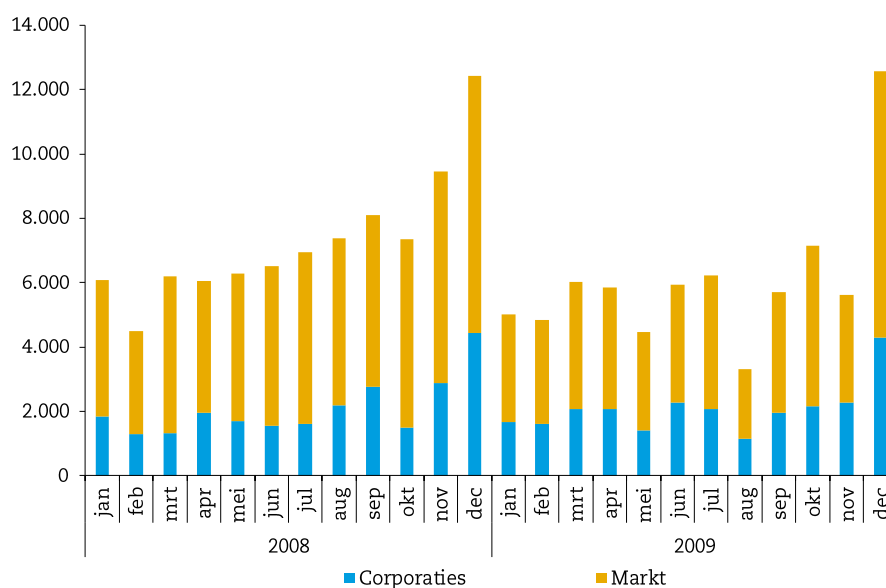


Bron: CBS

Het derde noodsignaal: sterke daling van de vergunningen

Ten slotte was het beeld van de sterke te verwachten teruggang op de woningmarkt ook af te leiden uit de vergunningverlening. De vergunningverlening kwam iets later onder druk te staan dan de orders en de verkopen, maar vanaf begin 2009 zette ook hier de daling stevig in (figuur 3.3). De daling bij de vergunningverlening was het krachtigst in de marktsector, maar ook bij de corporaties liep het aantal vergunningen gestaag terug in de periode 2009-2011.

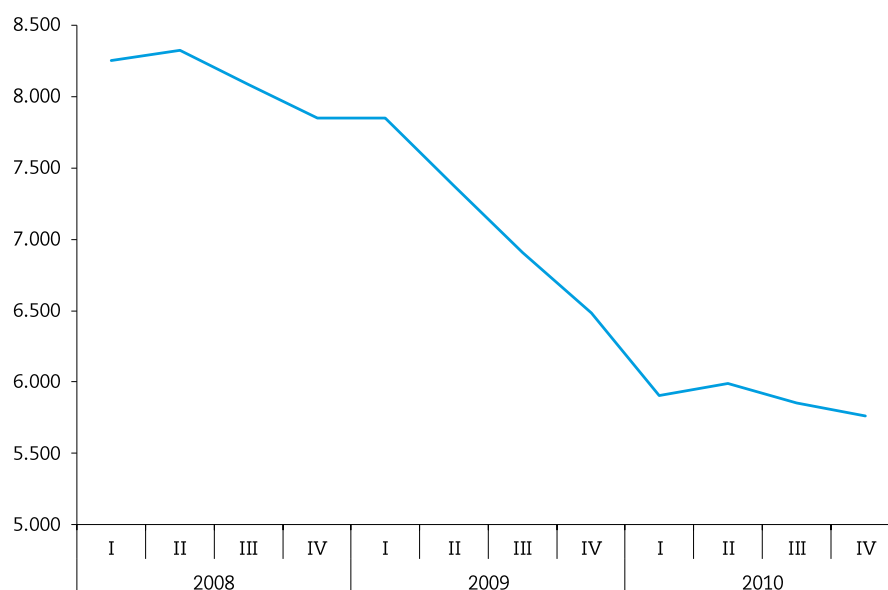
Figuur 3.3 Vergunningverlening nieuwbouwwoningen rond de bankencrisis, aantal woningen, 2008-2009



Bron: CBS, EIB

De verschillende signalen die de voorlopende indicatoren te zien gaven, waren niet mis te verstaan. De woningbouwinvesteringen zetten een negatieve trend in vanaf begin 2009 en naarmate de pijn in de tijd steeds meer opdroogde, werden de klappen bij de woningbouw progressief groter. In figuur 3.4 wordt het verloop van de investeringen in nieuwbouw en renovatiebouw van woningen getoond voor de periode 2008-2010.

Figuur 3.4 Investerings woningbouw rond de bankencrisis, 2008-2010



Bron: CBS

De woningbouwinvesteringen daalden in 2009 en 2010 cumulatief met meer dan een kwart. Bij de woningnieuwbouw was de teruggang 30%, terwijl de verbouwmarkt bijna 25% terugliep in reële termen.

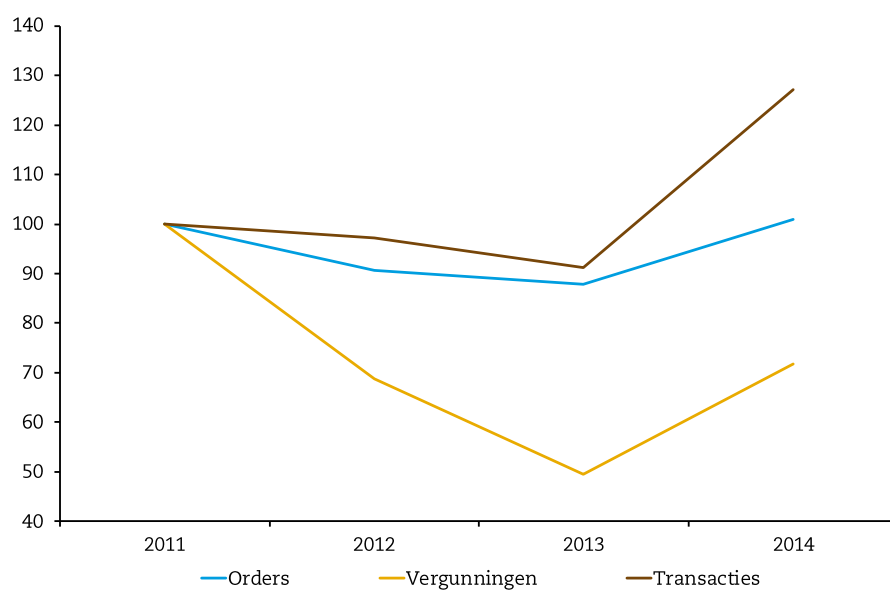
De woningbouw tijdens de eurocrisis: vanaf een laag niveau nog veel verder wegzakken

Nadat de woningmarkt in 2011 kortstondig enig herstel liet zien, veroorzaakte de eurocrisis in 2012 en 2013 een diep dal. Dit keer was de startsituatie heel anders dan bij de bankencrisis. Het productieniveau was bij de uitbraak van de crisis laag; er werden in 2011 maar 58.000 woningen opgeleverd. Niettemin zorgde de eurocrisis voor een daling naar een nog veel lager niveau. De productie voor de woningnieuwbouw zakte in 2012 en 2013 cumulatief met nog eens 30%. Het dieptepunt in termen van aantallen opgeleverde nieuwbouwwoningen werd in 2014 bereikt toen nog slechts 45.000 nieuwe woningen gereedkwamen.

Het patroon bij de voorlopende indicatoren was wederom herkenbaar. Na de bankencrisis volgde al nauwelijks herstel van de orderportefeuilles en de verkopen en aan het begin van de eurocrisis trad opnieuw een daling op. Dit keer vanuit zeer lage niveaus. Ook bij de vergunningen die in 2011 kortstondig een opleving lieten zien sloeg het beeld in negatieve zin weer om in het begin van de eurocrisis.

Nadat de crisis in 2014 wordt overwonnen en de Nederlandse economie weer groei vertoont, maakt de woningnieuwbouw een pas op de plaats. De voorlopende indicatoren laten dat jaar echter al wel een spectaculair herstel zien. Zowel de orders, de verkopen als de vergunningen zitten sterk in de lift en kondigen het krachtige herstel aan van de woningbouwproductie die later zou volgen. In figuur 3.5 worden de ontwikkelingen van de orders, de vergunningen en de verkopen weergegeven middels indexcijfers zodat deze ook met elkaar zijn te vergelijken.

Figuur 3.5 Orders, vergunningen en verkopen, 2011-2014



Bron: CBS, EIB

Vanaf 2015 wordt ook zichtbaar hoezeer de woningbouwproductie in de voorafgaande periode is achtergebleven bij de structurele woningvraag. Er volgen drie jaren met dubbele groeicijfers en in 2019 is het productieniveau weer volledig op het niveau van voor de crisis.

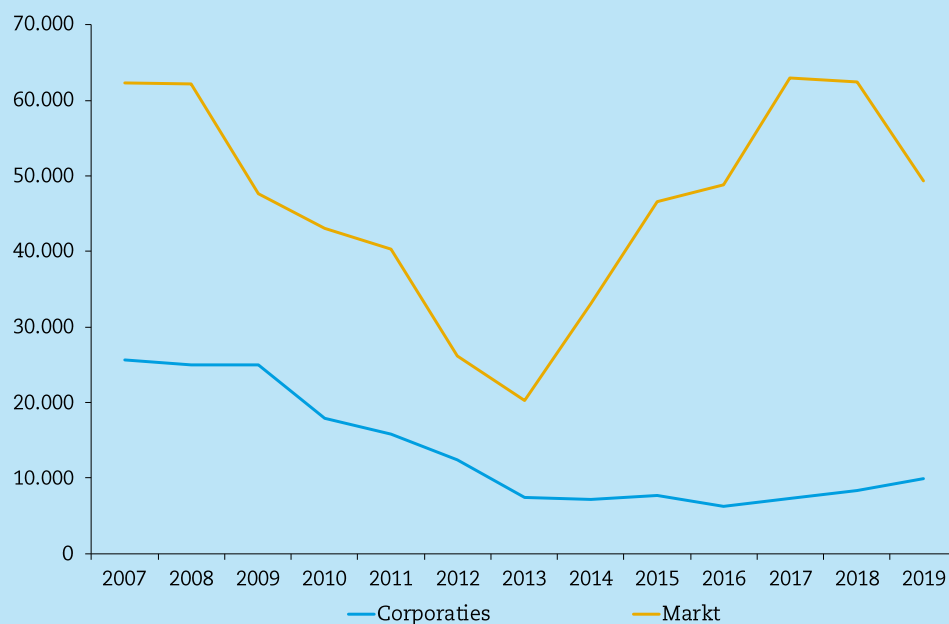
De scherpe V-vorm in de productieontwikkeling is wel voornamelijk terug te voeren op de marktsector binnen de woningbouw, zoals wordt beschreven in bijgaand kader.

Vergunningverlening voor corporaties en marktpartijen tijdens en na de crisis

De bankencrisis zorgde voor een scherpe daling van de vergunningen in opdracht van marktpartijen die tijdens de eurocrisis tot in 2013 verder doorzette. In navolging van het economisch herstel nam de vergunningverlening vanaf dat moment krachtig toe en bereikte de vergunningen voor de markt in 2017 en 2018 het niveau van vlak voor de crisis. In 2019 viel door ruimtelijke restricties en stikstof de vergunningverlening terug.

De vergunningen in opdracht van corporaties laten een ander beeld zien. Ook voor corporaties geldt dat zowel de banken- als de eurocrisis voor een daling van de vergunningen leidden. Vanaf 2009 zette ook hier een daling van het aantal vergunningen in die duurde tot in 2013. Dit was ook het jaar waarin de verhuurderheffing werd ingesteld, maar ook voor die tijd stonden de vergunningen bij de corporaties al onder druk. Als gevolg van de Woningwet 2015 zijn de spelregels voor corporaties aangescherpt en worden meer vergunningen voor nieuwe corporatiewoningen door marktpartijen aangevraagd. Zo ligt het aantal gerealiseerde corporatiewoningen volgens het Sectorbeeld 2019 in de laatste jaren rond de 15.000, terwijl de vergunningaanvragen door corporaties onder de 10.000 liggen. Desondanks ligt de nieuwbouwproductie nog steeds sterk onder het niveau van 2008. De corporaties hebben daarmee wel bijgedragen aan de teruggang van de woningnieuwbouw in de periode 2009-2013, maar het spectaculaire herstel van de laatste jaren is vooral toe te schrijven aan de groei bij marktpartijen.

Aantal verleende vergunningen voor corporaties en marktpartijen, 2007-2019



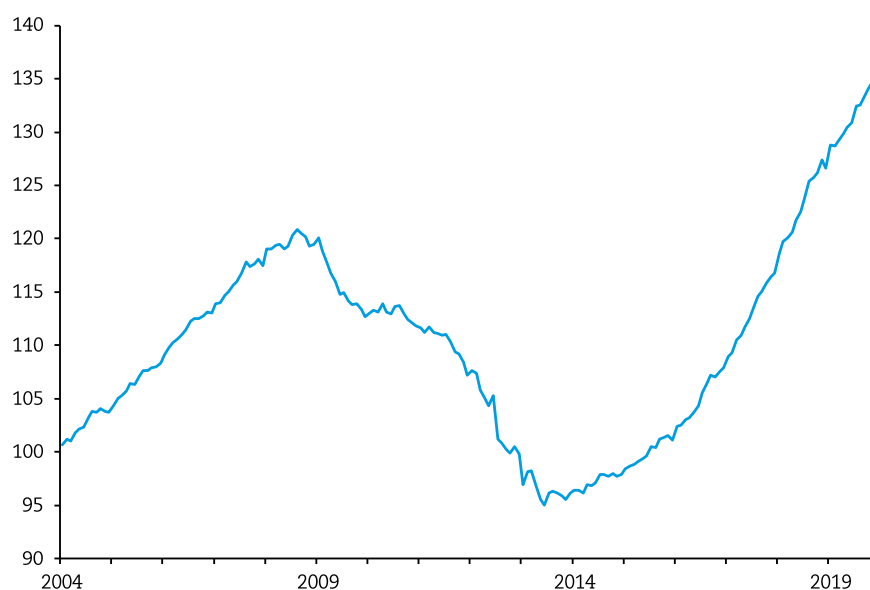
Bron: CBS, EIB

Woningprijzen dalen en bieden weinig tegenwicht aan de vraaguitval

Ten slotte wordt hier nog stilgestaan bij de ontwikkeling van de huizenprijzen. Voorafgaand aan de bankencrisis waren de prijzen vrij krachtig gestegen. In de periode 2004-2008 stegen de huizenprijzen met 20%.² De prijsontwikkeling tijdens de bankencrisis was vervolgens negatief, maar de prijsaanpassing was aanvankelijk toch niet zeer omvangrijk en vooral ook geleidelijk. Iedere maand zakten de prijzen een stukje verder weg. Tijdens de eurocrisis was de prijsdaling vervolgens duidelijk krachtiger, maar opnieuw zakte de prijzen maand voor maand geleidelijk weg. De prijsontwikkeling over de hele periode 2004-2019 wordt weergegeven in figuur 3.6.

² Ter vergelijking: in de afgelopen vijf jaar stegen de prijzen met 35%.

Figuur 3.6 Huizenprijsontwikkeling in Nederland, index 2015=100, 2004-2019



Bron: CBS

De prijsdaling zou in beginsel ook weer tegenwicht hebben kunnen bieden aan de vraaguitval. Doordat prijzen dalen kan nu meer woonkwaliteit worden verworven voor dezelfde prijs. Het probleem dat zich hier voordoet is dat van de prijsverwachtingen. Het patroon laat zich het best verklaren met het model van adaptieve verwachtingen. Zolang de prijzen dalen verwachten (of vrezen) huizenkopers verdere prijsdaling. Dit spoort ook met de bevinding tijdens de eurocrisis dat veel huizenbezitters eerst de zekerheid wilden hebben hun eigen huis te hebben verkocht voordat zij zelf gingen kopen. Als velen zo denken, dan komt de mobiliteit niet op gang. De enige groep die dit probleem kan doorbreken zijn de koopstarters, maar deze groep werd het door het overheidsbeleid nu juist lastiger gemaakt om toe te treden in deze periode zoals later bij de bespreking van het beleid gedurende de crises nog aan bod komt.

3.2 De utiliteitsmarkt tijdens de bankencrisis en de eurocrisis

De ontwikkelingen op de utiliteitsmarkt vertonen qua patroon gelijkenis met de ontwikkelingen op de woningmarkt zoals hierboven beschreven. Ook hier kondigde de ontwikkeling van de orderportefeuilles de latere productiedalingen aan. De ontwikkeling van de orderportefeuilles in de utiliteitsbouw en de ontwikkeling van de investeringen wordt weergegeven in onderstaande figuren.

Figuur 3.7 **Ontwikkeling orderportefeuilles en investeringen in de utiliteitsbouw, 2004-2019**



Bron: CBS, EIB

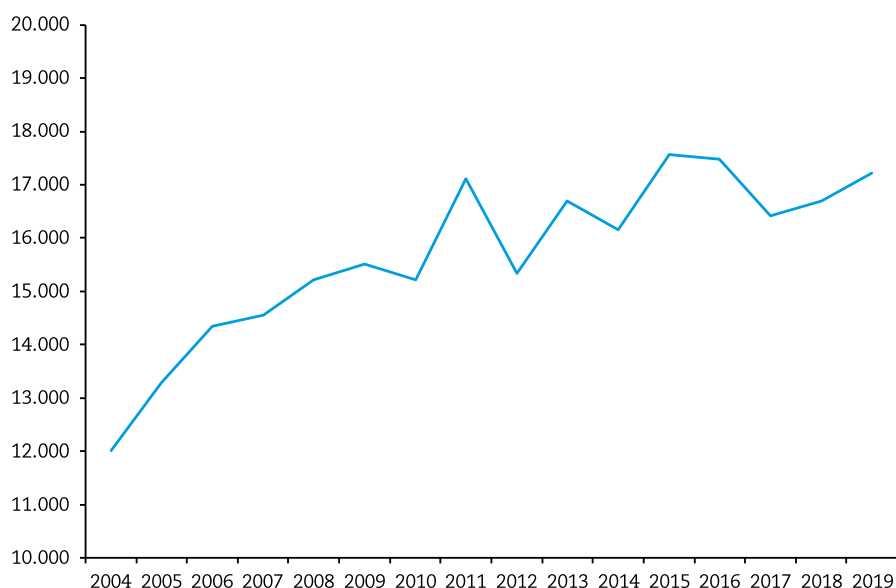
Net als bij de woningbouw kondigen de dalingen van de orderportefeuilles de daling van de productie in de daaropvolgende perioden aan. In de bankencrisis dalen de orders fors in omvang en deze blijven op een laag niveau liggen tijdens de kortstondig economische opleving in 2010-2011. De daling van de investeringen in de utiliteitsbouw is zeer fors over deze perioden, maar dit wordt voor een deel ook veroorzaakt door de forse stijging vlak voor de bankencrisis. Zo gezien was de teruggang bij de woningbouw toch geprononcerder dan bij de utiliteitsbouw, terwijl de utiliteitsbouw in principe nog gevoeliger is voor de ontwikkeling van de economische groei dan de woningbouw. Bij de woningbouw was dit vooral toe te schrijven

aan het gevoerde overheidsbeleid richting de woningmarkt in deze periode. In paragraaf 3.5 wordt dit nader uiteengezet.

3.3 De infrastructuur tijdens de bankencrisis en de eurocrisis

De investeringen in de infrastructuur vertonen tijdens de crisesperioden een ander beeld dan die van de bouwensectoren. De infrasector kwam de bankencrisis vrijwel ongeschonden door. Weliswaar vielen de investeringen ten behoeve van marktpartijen in deze periode duidelijk terug, maar dit werd gecompenseerd door extra investeringen vanuit de overheden. Tijdens de eurocrisis vielen de investeringen in de infrasector echter ook terug. Opnieuw daalden de investeringen door marktpartijen, maar dit keer was er geen compensatie vanuit de overheden.

Figuur 3.8 Investerings in infrastructuur, 2004-2019 (miljoen euro, prijspeil 2018)



Bron: CBS

3.4 Ontwikkelingen naar deelsectoren tijdens de banken- en de eurocrisis

Hierboven zijn verschillende ontwikkelingen in de bouw beschreven, waarbij verbanden zijn gelegd met voorlopende indicatoren zoals orderportefeuilles, verkopen en vergunningen. Hieronder wordt weer voor de hoofdsectoren (woningbouw, utiliteitsbouw, infrastructuur) en voor de investeringen (nieuwbouw en herstel en verbouw) en het onderhoud een uitsplitsing gemaakt. In tabel 3.1 zijn deze volumeontwikkelingen in beeld gebracht voor zowel de bankencrisis als de eurocrisis. Dit maakt het mogelijk om de doorwerking van beide crises op de bouwonderdelen te vergelijken en kan tevens worden gebruikt om de raming die in hoofdstuk 2 is gepresenteerd in dit perspectief van de eerdere crises te plaatsen.

Tabel 3.1 **Bouwproductie¹ per onderdeel, 2009-2010 en 2012-2013, procentuele veranderingen**

	Bankencrisis		Eurocrisis	
	2009	2010	2012	2013
Woningbouw				
- nieuwbouw	-12,9	-19,9	-16,4	-14,3
- herstel en verbouw	-11,4	-13,9	-13,3	-10,0
Utiliteitsbouw				
- nieuwbouw	-5,5	-16,4	-6,5	-8,4
- herstel en verbouw	-6,7	-4,3	-6,5	-7,4
Onderhoud				
- woningen	3,3	0,0	-1,8	0,4
- utiliteitsgebouwen	3,8	2,5	-4,7	-4,9
GWW				
- nieuwbouw en herstel	2,0	-3,9	-8,8	0,9
- onderhoud	1,7	-5,4	-7,0	2,8
Externe onderaanneming	-7,5	-1,6	-0,8	-1,7
Totaal bouw	-4,9	-9,4	-8,6	-5,2

1 Exclusief interne leveringen, machines, overige investeringen, saldo uitvoer diensten en handelsmarges; basis Nationale rekeningen; bedragen in prijzen 2018, excl. btw

Bron: EIB

Uit de tabel blijkt dat beide crises de bouw zwaar hebben geraakt. De omvang van de krimp in de totale bouwsector verschilde daarbij weinig. Beide keren was de krimp iets minder dan 15% over een periode van twee jaar. De woningbouw is in beide crises het hardst getroffen. De woningniewbouw daalde in beide crisis met ruim 30%. In relatieve zin is de daling in de eurocrisis het meest opvallend. Ten eerste was het startniveau toen uiteraard veel lager. Ook is de daling van de woningbouwproductie in deze periode relatief krachtig ten opzichte van de daling van de utiliteitsniewbouw. Ten slotte was de daling van de woningbouwproductie tijdens de eurocrisis ook veel scherper dan in onze buurlanden. Dit terwijl de (negatieve) ontwikkeling van de woningbouwproductie tijdens de bankencrisis vrij veel convergentie vertoonde. Het overheidsbeleid tijdens de eurocrisis speelde hierbij een belangrijke rol, zoals in de volgende paragraaf wordt besproken.

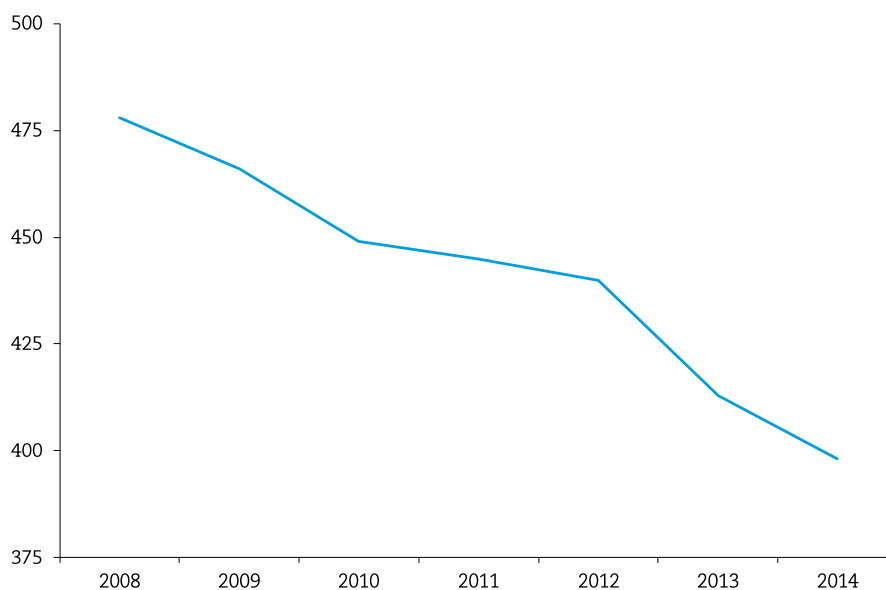
Wij zien verder dat de herstel en verbouw in de woningbouw ook zeer zwaar werd getroffen in beide crises. Hier doet zich het fenomeen voor dat veel van deze investeringen eenvoudig zijn uit te stellen naar een wat latere periode. Ook is sprake van samenhang met de nieuwbouw. Dit is niet - zoals destijds wel gesteld - dat mensen die niet gaan verhuizen vaak gaan verbouwen, maar het gegeven dat verhuizen ook vaak verbouwen betekent. De nieuwe bewoner past de woning op een aantal punten aan op de eigen situatie en wensen. Minder dynamiek op de woningmarkt vertaalt zich dan in minder verbouwactiviteiten.

Bij de infrastructuur valt op dat deze meer een eigen dynamiek kent. De productie is in beide crises gedaald, maar veel minder dan in de woning- en utiliteitsbouw. Wel is er een duidelijk verschil tussen de bankencrisis en de eurocrisis. De infrasector kwam vrijwel ongeschonden door de bankencrisis, maar tijdens de eurocrisis daalde de productie wel stevig. Dit krijgt nog meer betekenis als bedacht wordt dat de productie ook in 2011 al duidelijk was gedaald. Ook hier geldt dat het gevoerde overheidsbeleid een belangrijke rol heeft gespeeld in zowel het dempen van de terugval tijdens de bankencrisis als het versterken van de neerwaartse

beweging tijdens de eurocrisis.

De terugval van de productie in de drie hoofdsectoren van de bouw hebben grote gevolgen gehad voor de werkgelegenheid. In de periode 2009-2014 zijn tijdens twee crisesperioden uiteindelijk 85.000 voltijdbanen verloren gegaan. Uit figuur 3.9 kan worden afgeleid dat de werkgelegenheid vanaf 2009 is gaan dalen en vervolgens elk jaar verder is gedaald.

Figuur 3.9 Werkgelegenheidsontwikkeling bouwnijverheid¹, voltijdbanen, 2008-2014



1 Werknemers, zelfstandigen en uitzendkrachten

Bron: CBS, EIB

Ook valt uit de figuur op te maken dat de werkgelegenheidsontwikkeling met vertraging op de productieontwikkeling reageert. Zo daalt de werkgelegenheid in 2009 nog maar zeer bescheiden en blijft deze ook in 2010 duidelijk achter bij de productiedaling. De werkgelegenheid daalt tijdens de bankencrisis met 6%, terwijl de productie met bijna 15% afnam. In 2011 zet de daling van de werkgelegenheid vervolgens stevig door, terwijl de bouwproductie in dat jaar voor het eerst weer licht stijgt. In de eurocrisis, als het weerstandsvermogen van de bedrijven is verzwakt, zien we een relatief snellere daling van de werkgelegenheid in relatie tot de daling van de productie. Dit is ook de periode waarin het aantal faillissementen sterk toeneemt en veel hogere aantallen bereikt dan ten tijde van de bankencrisis het geval was. Niettemin overtreft de productiedaling ook in deze periode nog de werkgelegenheidsdaling. Dit ijlt dan nog na als in 2014 de bouwproductie stabiliseert en de werkgelegenheid in dat jaar op het dieptepunt belandt. Vanaf 2015 komt de bouwproductie krachtig in de lift te zitten en laat ook de werkgelegenheid met enige vertraging weer hoge groeicijfers zien.

3.5 Overheidsbeleid tijdens de banken- en eurocrisis

Hierboven is het overheidsbeleid al verschillende keren ter sprake gekomen. Er is tijdens en rond de beide crises door de nationale overheid veel beleid gevoerd dat gericht was op met name de woningmarkt en in wat minder mate de infrastructuur. Ook was er beleid dat niet primair gericht was op de woningbouw of andere onderdelen van de bouw, maar die hier wel invloed op had. Het zou te ver voeren om de invloed van al deze afzonderlijke maatregelen vast te stellen en nog complexer zijn om de effecten hiervan in onderlinge samenhang vast te

stellen. Wel is het mogelijk om een goed overzicht te bieden van het beleid dat is gevoerd en welke acties veel invloed lijken te hebben gehad op de bouwproductie, zij het in positieve of negatieve zin. Er zijn drie soorten beleidsacties die wij onderscheiden. Dit zijn stimuleringsmaatregelen, hervormingsbeleid gericht op de woningmarkt en algemeen economisch beleid.

Stimuleringsmaatregelen

Tijdens de banken- en de eurocrisis is er aantal maatregelen getroffen om de bouwproductie te stimuleren. In tabel 3.2 staat een overzicht van deze stimuleringsmaatregelen.

Tabel 3.2 Overzicht van stimuleringsmaatregelen tijdens de banken- en eurocrisis

Regulering en garanties

Tijdelijke verhoging kostengrens NHG

Tijdelijke verhoging van de NHG-grens van € 265.000 naar € 350.000 van 1 juli 2009 t/m 31 december 2010 (later met een jaar verlengd).

Verruiming investeringsmogelijkheden woningcorporaties

WSW-grens vanaf 1 juli 2009 structureel verhoogd van € 200.000 naar € 240.000.

Startersleningen

Rijksbijdrage aan de SVn-starterslening van € 50 mln voor 2013 en 2014.

Tijdelijke garantstelling energiebesparingskrediet

Borgstelling leningen voor energiebesparende investeringen bij bestaande koopwoningen van 1 juli 2009 t/m 30 juni 2011 (budget € 35 miljoen).

Overdrachtsbelasting en verruiming hypotheekrenteaftrek

Regeling was gericht op mensen die na aankoop van een woning hun andere woning niet konden verkopen.

Crisis en herstelwet

Wetgeving gericht op versnelling en vereenvoudiging van planprocedures. De wet trad op 31 maart 2010 in werking met deels tijdelijke maatregelen (tot 2014) voor afgebakende lijst met projecten.

Projecten

Tijdelijke stimuleringsregeling woningbouwprojecten

€ 351 miljoen voor stilgevallen woningbouwprojecten, toewijzing in drie tranches tussen augustus 2009 en juni 2010.

Deltaprogramma

Naar voren halen van € 370 miljoen aan budget voor bruggen, renovatie wegen, vaarwegen, sluizen en binnenhavens.

Verbouw, onderhoud en duurzaamheid

Subsidieregeling isolatieglas

Tijdelijke subsidieregeling isolatieglas van 1 september 2009 t/m 31 december 2010 (budget € 45 miljoen).

Btw-tarief op renovatie en onderhoud woningen

Tijdelijke verlaging van het btw-tarief van 19% naar 6% op het arbeidsdeel van werkzaamheden aan woningen ouder dan twee jaar. Regeling duurde van 1 oktober 2010 tot 1 juli 2011. De regeling werd 1 maart 2013 hervat en duurde tot 1 juli 2015.

Tijdelijke verruiming energie-investeringsaftrek

Verruiming bestaande regeling voor verhuurders op energiebesparende investeringen van 1 juni 2009 t/m 30 november 2010 (budget € 277,5 miljoen).

Onderhoud en bouw maatschappelijk vastgoed

Extra middelen voor scholen, jeugdzorg en andere zorg en awbz-instellingen.

Bron: EIB

Hervormingsbeleid gericht op de woningmarkt

Nadat het beleid aanvankelijk gericht was op stimuleringsmaatregelen nam het al snel een wending gericht op structureel hervormen van de woningmarkt. Hierbij speelden twee overwegingen een grote rol, die bovendien elkaar verstrekten. De eerste overweging had te maken met grote zorgen over financiële risico's na het optreden van de bankencrisis. De tweede overweging was dat woningmarktbeleid vooral zo niet uitsluitend beoordeeld moest worden op lange termijneffecten. De nadruk lag daarbij op 'eigendomsneutraal woningmarktbeleid'. Deze overwegingen zien we nadrukkelijk terug op het terrein van de hypotheekmarkt. Vanaf 2009 worden de teugels hier steeds strakker aangetrokken. Het hervormingsbeleid kwam centraal te staan in het voorjaar van 2012 met het zogenaamde 'lenteakkoord', waarin de hypotheekrenteafrek werd teruggeschroefd en verplichte hypothecaire aflossing op de hypotheek een voorwaarde werd voor renteafrek. Rond deze periode werd ook besloten een verhuurderheffing voor corporaties in te voeren.

In tabel 3.3 staat een overzicht van de belangrijkste hervormingsmaatregelen die tijdens de banken- en eurocrisis zijn genomen richting de woningmarkt.

Tabel 3.3 Overzicht van hervormingsbeleid op de woningmarkt tijdens de banken- en eurocrisis

Particulier woningbezit

Aanscherping regels voor maximale hoogte hypothecair krediet

Jaarlijkse aanscherpingen regels ten aanzien van maximale leenbedrag op basis van het inkomen (LTI) en maximale hoogte in verhouding tot de waarde van de woning (LTV) in 2011 (van 110% naar 106% met jaarlijkse stappen naar 100%).

Beperken van renteafrek hypothecaire leningen

Vanaf 2013 alleen nog renteafrek voor nieuwe annuïtaire of lineaire leningen.

Verlaging overdrachtsbelastingen voor woningen

Verlaging van de overdrachtsbelasting van 6% naar 2% in 2011.

Corporaties

Introductie verhuurderheffing op gereguleerde huurwoningen

Geleidelijk oplopende verhuurderheffing op gereguleerde huurwoningen. De regeling ging van start in 2013.

Bron: EIB

Wanneer de verschillende stimuleringsmaatregelen en de hervormingen worden bekeken, dan valt op dat van de stimuleringsmaatregelen inderdaad mag worden aangenomen dat zij een positief effect hebben gehad en dat de hervormingen het tegenovergestelde effect hebben gehad. De enige uitzondering met betrekking tot het laatste punt was de verlaging van de overdrachtsbelasting, maar deze was vooral een compensatie voor de strengere LTV-eis, al had de maatregel ook een zelfstandig positief effect op de doorstroming.

Een eerste vraag is nu wat de stimuleringsmaatregelen hebben opgeleverd. Zoals altijd is dit in de economie ex post niet zomaar te meten. Er zijn tal van ontwikkelingen en samenhangen en causaliteit is moeilijk te meten. Wat wel kan worden vastgesteld is dat de stimuleringsmaatregelen vooral tijdens de bankencrisis zijn getroffen. Wat daarbij echter opvalt is dat de meeste maatregelen pas ingaan als de crisis al een tijd onderweg is. Medio 2009 gaan de eerste maatregelen van start, een moment waarop de orders voor de bouw al fors zijn teruggelopen. De meeste van deze maatregelen (zoals de verruiming van de NHG-grens en een aantal maatregelen gericht op extra verduurzaming) waren ook niet verstrekkend. De btw-verlaging was wel een grotere maatregel, maar deze kwam pas in de tweede helft van 2010 op gang. De belangrijkste impuls tijdens de bankencrisis was het stimuleringsfonds van 350 miljoen. Doordat het budget echter nogal versnipperd terecht kwam bij gemeenten die er zeer

verschillend mee zijn omgegaan, heeft de regeling wel kunnen helpen, maar was de effectiviteit waarschijnlijk toch niet groot. De crisis en herstelwet is vanuit de bouwsector wel vaak geduid als een succesvolle maatregel die vooral de besluitvorming rond de infrastructuur zou hebben versneld.

Alles overziende hebben de stimuleringsmaatregelen positieve effecten gehad, maar de schaal van de maatregelen was niet omvangrijk en de timing was vaak ook niet optimaal. Bovendien bleef het ook tijdens de bankencrisis niet bij stimuleringsmaatregelen, maar werd het hervormingsbeleid richting de hypotheekmarkt al ingezet. De belangrijkste ontwikkeling hier was het aanscherpen van de leenregels op de hypotheekmarkt. De aanscherping van de 'Loan To Value' (LTV) werd hierbij nog ongeveer tenietgedaan door de verlaging van de OVB, maar dit gold niet voor de 'Loan To Income' (LTI) die sinds 2007 door de overheid werd genormeerd. Aanvankelijk gingen de banken hier flexibel mee om, waarbij met name jonge huishoudens wat meer ruimte werd geboden dan de normen strikt aangaven. De banken werden echter door de AFM op de vingers getikt en beboet en de uitzonderingen op de regel namen in 2009 sterk af en waren in 2010 vrijwel geheel verdwenen. Hierdoor werden met name koopstarters getroffen die hun leencapaciteit soms wel met 20% zagen dalen in de periode 2008-2010. Zoals hierboven al aangestipt werd hierdoor een uiterst belangrijke groep voor de woningmarkt in de wacht gezet. Later onderzoek van het EIB³ heeft ook bevestigd dat starters die niet de gewenste financiering kunnen vinden vaak kiezen om te wachten in plaats van hun eisen naar beneden bij te stellen.

Per saldo lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het overheidsbeleid een aantal positieve gevolgen heeft gehad die in omvang, vormgeving en timing echter niet ideaal waren. Hiertegenover stond met name de inperking van de financiering van de eigen woning voor starters die ongunstig was voor de verkoop van woningen en de doorstroming op de woningmarkt. Daarmee lijkt het overheidsbeleid per saldo geen stimulerend effect te hebben gehad op de woningbouw tijdens de bankencrisis. Dit past ook in het internationale beeld, waar de ontwikkeling van de woningbouw en de woningprijzen in Nederland relatief wat ongunstiger verliep dan in onze buurlanden, maar het verschil was in deze periode nog niet groot. In onze buurlanden werd in het algemeen beleid gevoerd dat wat gunstiger was richting de bouw dan in ons land. Beperkte beleidseffecten waren er zeker ook richting de utiliteitssector waar nauwelijks maatregelen op zijn gericht. Alleen voor de infrastructuur heeft het beleid tijdens de bankencrisis een eenduidig positief effect gehad, wat waarschijnlijk mede verklaart dat de infrasector de bankencrisis relatief goed is doorgekomen.

Tijdens de eurocrisis kwamen de stimuleringsmaatregelen meer op de achtergrond te staan. Alleen de hervatting van de btw-regeling in 2013 was nog een wapenfeit in deze richting. Het hervormingsbeleid werd daarentegen krachtig doorgevoerd in deze periode. De aanscherping van de LTI werd jaar-in-jaar-uit doorgezet in deze periode, waarmee elk jaar een nieuwe negatieve impuls ontstond richting (met name jonge) kopers. Hoezeer deze krediet-rantsoenering ook na 2010 stapsgewijs is opgevoerd, is weergegeven in tabel 3.4.

In de lente van 2012 werd de hervorming van de hypotheekrenteaftrek aangekondigd in het zogenaamde 'lenteakkoord'. De renteaftrek werd beperkt en bovendien werd verplichte aflossing een voorwaarde om nog voor renteaftrek in aanmerking te komen. Ook werd de LTV verder aangescherpt zonder dat er dit keer een verdere verlaging van de OVB tegenover stond. In 2013 werd bovendien de verhuurderheffing ingevoerd die op veel verzet stuitte binnen de corporatiesector en de investeringsbereidheid bij de corporaties deed teruglopen. Ook richting de infrastructuur veranderde het beleid in restrictieve zin. De overheid bood geen tegenwicht maar aan terugvallende vraag vanuit opdrachtgevers in de markt, maar voerde zelf nu ook bezuinigingen door. Dit leidde in 2011 en 2012 ook tot een stevige daling van de productie in de infrasector.

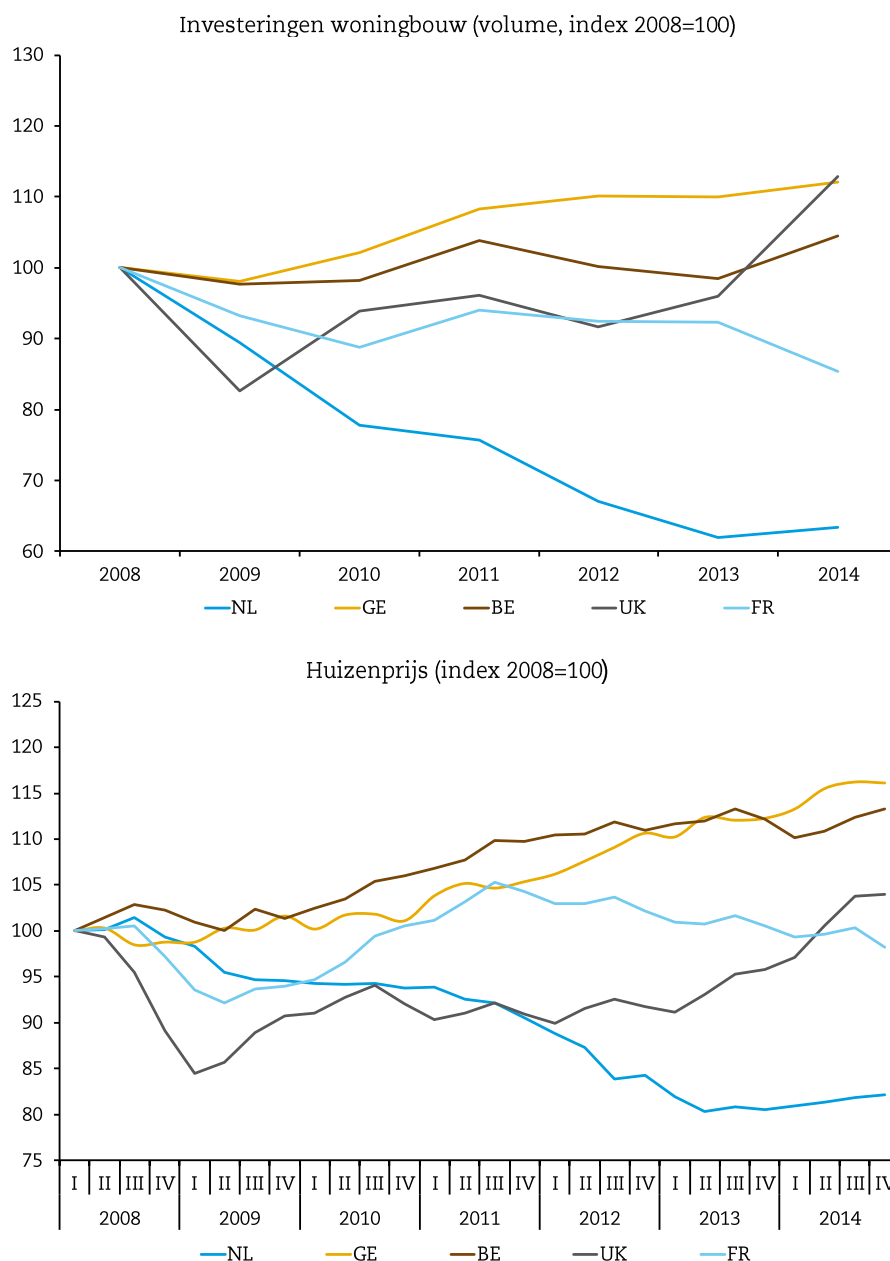
³ F. Verwoerd, E. Schep en M. Mulder (2014), 'Gebruik en effecten van de Starterslening', Economisch Instituut voor de Bouw, Amsterdam

Tabel 3.4 Ontwikkeling leencapaciteit per huishoudensinkomen en percentage inkomen van hoofdkostwinnaar bij gemiddelde jaarlijkse hypotheekrente (5-10 jaar vast)					
Huishoudensinkomen (% hoogste inkomen)	2010 (4,9%)	2011 (4,9%)	2012 (4,7%)	2013 (4,5%)	2014 (4,2%)
Tweeverdieners (50%)					
30.000	135.000	113.000	113.000	106.500	92.000
40.000	187.500	184.000	185.500	178.500	177.000
50.000	243.000	230.000	232.000	227.500	226.000
Eenverdieners (100%)					
30.000	146.000	138.000	139.000	136.500	135.500
40.000	194.500	186.000	189.000	182.000	180.500
50.000	259.000	247.500	248.000	231.500	226.000
Bron: Nibud, bewerking EIB					

Het overheidsbeleid heeft in beide crises een duidelijke verschillende rol gespeeld in het bijzonder richting de woningmarkt en de woningbouw. Dit is de belangrijkste verklaring voor het gegeven dat de Nederlandse woningmarkt zich ongunstig heeft ontwikkeld in vergelijking met onze buurlanden. In het begin van de bankencrisis liep Nederland nog enigszins in de pas met de ontwikkeling in de buurlanden, maar daarna zakten zowel de huizenprijzen als de productie absoluut en relatief ver terug. In figuur 3.10 is dat beeld duidelijk zichtbaar, waarbij Nederland tijdens de eurocrisis er echt uitspringt in negatieve zin.

Bij de analyse van het overheidsbeleid tijdens de eurocrisis moet uiteraard worden bedacht dat het doel van het beleid niet was om de crisis op de woningmarkt te verscherpen. Toch is dit wel het resultaat van het beleid geweest. De kern van het probleem was dat het beleid sterk in het teken stond van structurele hervorming, waarvan voordelen werden verwacht op lange termijn. Ook de analyses van het Centraal Planbureau richtten zich vrijwel volledig op deze welvaarts-economische effecten op lange termijn. Zo scoorden politieke partijen met hun verkiezingsprogramma's gunstig als zij hervormingen doorvoerden die de hypotheekrenteaftrek (relatief sterk) beperkten en die de verstoringen in de sociale huursector beperkten door meer marktconforme huren te hanteren. De gevolgen die dergelijk beleid had op de vraag op korte termijn midden in een woningmarktcrisis kreeg nauwelijks aandacht. Ook vanuit een groep economen werd in deze dagen een pamflet opgesteld waarin werd gepleit om de renteaftrek af te schaffen dan wel zoveel mogelijk te beperken. Belangengroepen kwamen voorts weer met eigen plannen voor structurele hervormingen. Dit leidde vooral tot een debat over de vraag hoe de hervorming eruit zou moeten zien. De vraag of het verstandig was om midden in een woningmarktcrisis met een zeer fragiele woningmarkt overheidsbeleid te voeren dat de vraag op korte termijn verder zou doen dalen bleef zo onbeantwoord. Toch ligt hier de belangrijkste les vanuit een reconstructie van het overheidsbeleid in crisistijden. Het beleid moet aangrijpen bij het kernprobleem in crisistijd: het tijdelijk wegvallen van de vraag.

Figuur 3.10 Woningbouwinvesteringen en huizenprijzen in Noord-West Europa, 2008-2014



Bron: Eurostat, Euroconstruct

Algemeen economisch beleid

Naast het stimuleringsbeleid en het hervormingsbeleid heeft het algemeen economisch beleid ook gevolgen gehad voor de bouw. Twee zaken springen er hieruit. De eerste is de rol van de overheidsfinanciën. Deze kan expansief - of zo men wil anticyclisch - neutraal of restrictief zijn. Het beeld dat zich hier ontvouwt is dat het overheidsbeleid tijdens de bankencrisis neutraal tot licht expansief is geweest, terwijl deze tijdens de eurocrisis restrictief is geweest. In ieder geval kan worden vastgesteld dat het overheidstekort tijdens de bankencrisis is opgelopen, terwijl

deze tijdens de eurocrisis is afgenomen. Bij de bankencrisis moet wel worden bedacht dat het tekort vooral ook opliep ten gevolge van de redding van de banken en in die zin geen klassiek anticyclisch beleid was. Het beleid zette hierbuiten echter ook niet in op bezuinigingen. Het duidelijk teruglopen van het financieringstekort van de overheid tijdens de eurocrisis is opvallend. Als men alleen al de automatische stabilisatoren had laten werken - zonder actief expansief begrotingsbeleid - dan zou het tekort hebben moeten toenemen. Hier zien we het actieve bezuinigingsbeleid uit deze periode. Dit heeft de vraag in de economie negatief beïnvloed en ook rechtstreeks is de bouwsector getroffen door bezuinigingen op uitgaven voor infrastructuur.

De tweede belangrijke factor was het monetaire beleid. Hier zijn verschillende aspecten aan de orde geweest die deels ook tegen elkaar in hebben gewerkt. De eerste sleutelfactor was uiteraard de reddingsoperatie van de banken. Dit ging vervolgens ook gepaard met strengere eisen richting de banken en de noodzaak op buffers op te bouwen, stresstesten te doorstaan etc. Dit heeft de projectfinanciering lastiger gemaakt al vanaf de bankencrisis. Tijdens de eurocrisis was er opnieuw grote onrust op de financiële markten. Het beleid van de ECB was er op gericht om stabiliteit te brengen en landen die onder (speculatieve) druk kwamen te steunen door op grote schaal obligaties op te kopen. Hiermee is veel liquiditeit in de markt gebracht en zijn de kwetsbare landen in Europa effectief gesteund.

Alles overziende heeft het monetaire beleid een stabiliserende rol gehad, waarmee de financiële onrust uiteindelijk is beperkt, maar niet nadat grote financiële onrust was ontstaan. Voor het algemene investeringsklimaat in de economie is dit uiteraard niet bevorderlijk geweest en dit heeft ook voor de bouw met zijn afhankelijkheid van investeringen negatieve gevolgen gehad.

Enkele macro-economische kerngegevens zijn weergegeven in tabel 3.5.

Tabel 3.5 Ontwikkeling macro-economische kerngegevens, 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BBP-groei (%)	2,2	-3,7	1,3	1,6	-1,0	-0,1	1,4
Productiegroei bedrijven (%)	2,5	-3,3	1,5	1,9	-0,8	0,3	1,4
Financieringstekort (%bbp)	0,2	-5,1	-5,2	-4,4	-3,9	-2,9	-2,2
Werkgelegenheidsgroei (%)	1,6	-1,4	-0,7	0,9	-0,9	-0,9	0,7
Werkloosheid (% bb)	3,7	4,4	5,0	5,0	5,8	7,3	7,4

Bron: CBS, CPB

3.6 Reconstructie: de conclusies

Hierboven zijn de ontwikkelingen voorafgaand aan, tijdens en na de beide crises kort geschetst. Wat zijn nu de implicaties vanuit bovenstaande reconstructie?

- De eerste implicatie is dat de ontwikkeling van de orderportefeuilles in beide crises betrouwbare voorlopende indicatoren zijn gebleken. Deze hebben de omslagen vooraf gemarkeerd en ook de ordes van grootte bij de ontwikkelingen van de productie zijn redelijk goed te plaatsen tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de orders. Voordeel van de orderportefeuilles als indicatoren voor de productie-ontwikkelingen is dat ze snel beschikbaar komen. Alle indicatoren wijzen in een crisis uiteindelijk dezelfde kant op: ook de verkopen en de vergunningen laten scherpe dalingen zien.
- De tweede implicatie is dat een uitgangspositie van een krappe woningmarkt geen bastion vormt om vraaguitval te voorkomen. Bij de start van de bankencrisis was ook sprake van een krappe woningmarkt, met restrictief ruimtelijk beleid en stevig opgelopen prijzen in de voorafgaande jaren. Dit kon niet voorkomen dat de woningniewbouw in twee jaar tijd met 30% terugliep.

- De derde implicatie is dat een relatief laag startniveau bij de woningniewbouw evenmin een solide bastion vormt om (verdere) vraaguitval te voorkomen. Bij de start van de eurocrisis lag de productie als gevolg van de eerdere bankencrisis op een laag niveau, maar dit kon niet verhinderen dat de woningbouwproductie in 2012 en 2013 nog eens met 25% daalde.
- De vierde implicatie is dat er geen sprake is geweest van communicerende vaten tussen nieuwbouw en verbouwactiviteiten. De motor achter de effecten is uitstel van investeringen en dit mechanisme speelt net zo goed bij verbouwactiviteiten als bij nieuwbouw. De hoofdsectoren in de bouw zijn onderling niet sterk verweven. Alleen bij de nieuwbouwinvesteringen in de b&u bestaat interactie met de gww vanwege de benodigde infrastructurele ontsluiting.
- De vijfde implicatie is dat overheidsbeleid een grote rol heeft gespeeld in beide crises. Dit is de belangrijkste verklaring waarom de woningniewbouw (ook in vergelijking met onze buurlanden) tijdens de crises zo hard is geraakt. De belangrijkste les hier is dat het overheidsbeleid in een crisis moet aangrijpen bij het kernprobleem: het tijdelijk wegvallen van vraag. Overheidsbeleid heeft ook een rol gespeeld bij de infrastructuur en verklaart waarom de infrasector de bankencrisis vrijwel ongeschonden doorkwam en waarom de productie tijdens de eurocrisis wel terugliep. Het algemeen economisch beleid was vrij neutraal tijdens de bankencrisis en zorgde voor extra contractie tijdens de eurocrisis.

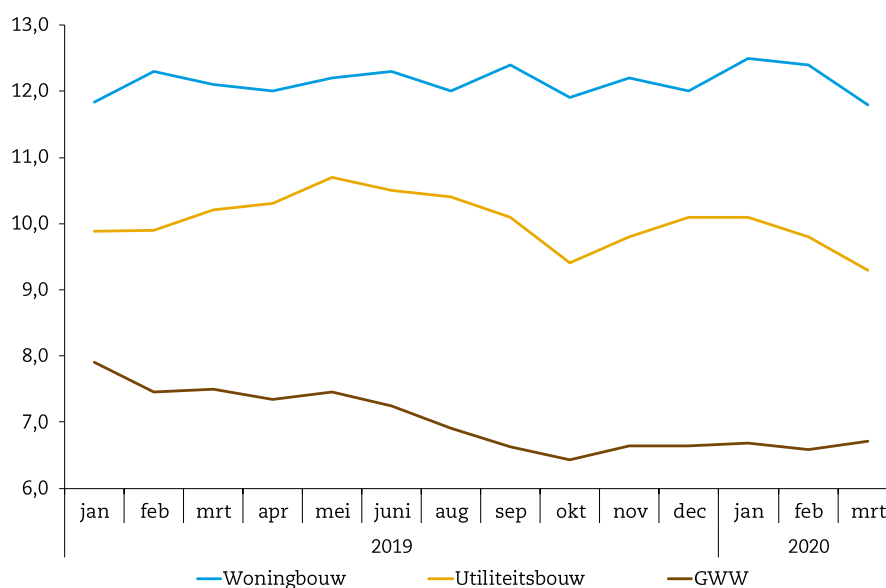
4 Recente ontwikkelingen

De reconstructie in het vorig hoofdstuk laat zien dat de gevolgen van een crisis met vertraging doorwerkt in de bouwproductie. Voorlopende indicatoren zijn de ontwikkelingen van de orders, het aantal woningtransacties en het aantal vergunningen. De eerste informatie over de orders over maart van dit jaar is binnen en het is nog vroeg maar het lijkt hier toch al zijn schaduw vooruit te werpen. Het beeld wordt ook bevestigd door de resultaten van een enquête van het EIB onder 170 bedrijven en ook nog eens 170 zzp'ers, waaruit is op te maken dat het aantal opdrachten en offerteverzoeken duidelijk is teruggelopen sinds het uitbreken van de coronacrisis. De woningverkoop laten een lichte daling zien in maart, maar hier kunnen geen conclusies aan worden verbonden. De woningverkoop worden met een vertraging van 2 tot 3 maanden geregistreerd en de gevolgen van corona kunnen dan pas in juni goed zichtbaar worden. Wel wijst informatie van het kadaster over zoekgedrag van makelaars - die weer vooruitloopt op de woningtransacties - op een neerwaartse trend. De vergunningen lopen nog achter en hier zal het meer tijd vergen om de feiten vast te stellen. Geconcludeerd kan echter worden dat alle signalen die wel aanwezig zijn wijzen op een terugval en dit geldt zowel voor de woningbouw als voor de utiliteitsbouw.

In maart forse daling van de orderportefeuilles in de b&u

Recente cijfers laten zien dat de werkvoorraad in de woningbouw en de utiliteitsbouw in maart fors zijn gedaald vanaf een overigens hoog niveau (figuur 4.1). Deze daling is met 0,6 maand duidelijk groter dan de gebruikelijke maand-op-maand schommelingen. Dit is een eerste belangrijk signaal dat de toekomstige productie onder druk komt te staan. Het werk in lopende projecten gaat door, maar hier staan onvoldoende nieuwe opdrachten tegenover. In de grond-, water- en wegenbouw is tot nu toe nog geen duidelijk coronaeffect zichtbaar in de werkvoorraad. De werkvoorraden bleven in maart steken op vrijwel hetzelfde niveau als in voorgaande maanden.

Figuur 4.1 Orderportefeuilles in de drie sectoren van de bouw maanden werk, 2019-2020

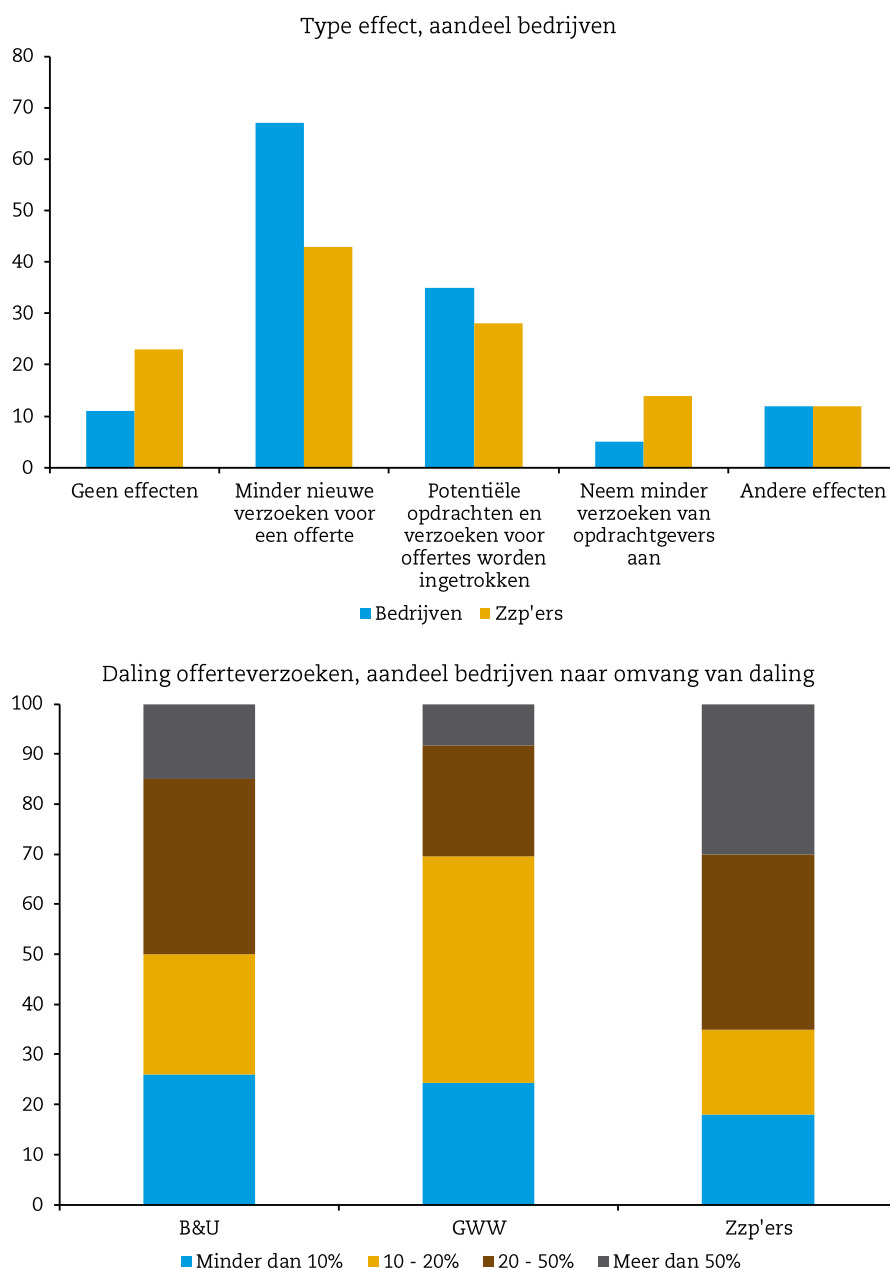


Bron: EIB

Nieuwe opdrachten in de bouw nemen af: een kwart minder offerteverzoeken

In de eerste weken na de 'lockdown' is het aantal offerteverzoeken bij bouwbedrijven en zzp'ers duidelijk afgenomen. Offerteverzoeken gaan vooraf aan nieuwe opdrachten. Uit een meting eind maart door het EIB onder bedrijven en zzp'ers in de bouw bleek dat een groot deel van de bedrijven en zzp'ers in de bouw de gevolgen merkt van de coronacrisis op de opdrachtenstroom (figuur 4.2). Slechts een op de tien bedrijven met personeel en twee op de tien zzp'ers ervaren nog geen terugval in nieuwe opdrachten. Het zijn vooral de offerteverzoeken die nu teruglopen. Daarnaast geeft een deel van de bedrijven aan dat al gegeven opdrachten niet door gaan en dat lopende offerteverzoeken worden ingetrokken. De mate waarin het aantal offerteverzoeken is teruggevallen loopt tussen de bedrijven uiteen. Gemiddeld gaat het om een terugval van 30% voor zzp'ers, 25% voor b&u-bedrijven en 20% voor gww-bedrijven. Deze terugval in offerteverzoeken zal doorwerken naar de werkvoorraad en de productie op korte termijn.

Figuur 4.2 Effecten rond toekomstige opdrachtenstroom

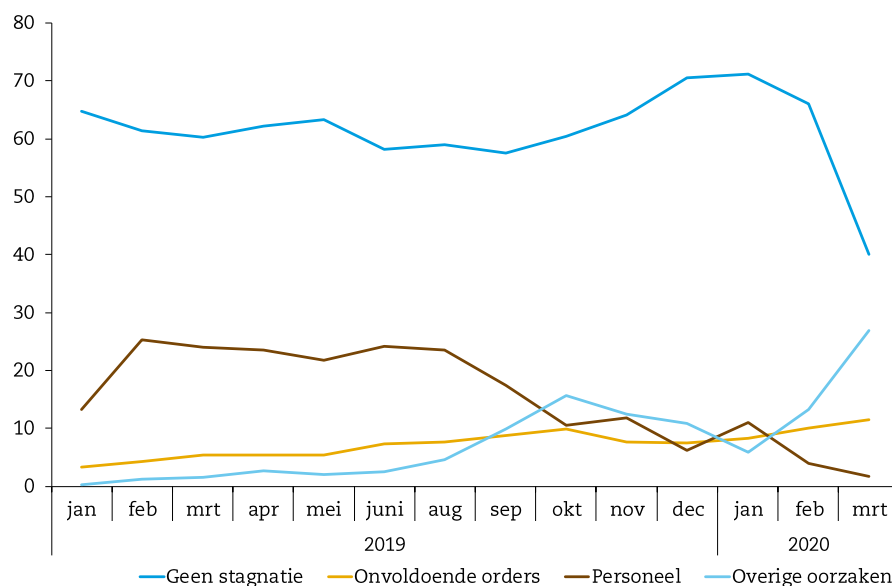


Bron: EIB

Afgenomen bedrijvigheid en afname personeelsbezetting in de bouw

Ieder maand wordt al onderdeel van de conjunctuurmeting door het EIB aan bedrijven gevraagd naar belemmeringen bij de productie. In maart is het beeld omgeslagen (figuur 4.3) en ervaren nu veel meer bouwbedrijven problemen rond de productie. Schaarste aan personeel is nu geen probleem meer voor bedrijven. Wel zijn er problemen in de materiaalvoorziening en noemen bedrijven nu corona als het belangrijkste oorzaak achter de stagnatie. De bedrijven in de b&u ervaren nu ook beduidend meer problemen door onvoldoende orders, terwijl dit (nog) niet geldt voor de gww.

Figuur 4.3 Aandeel bedrijven dat wel of geen belemmeringen ondervinden bij de productie, 2019-2020

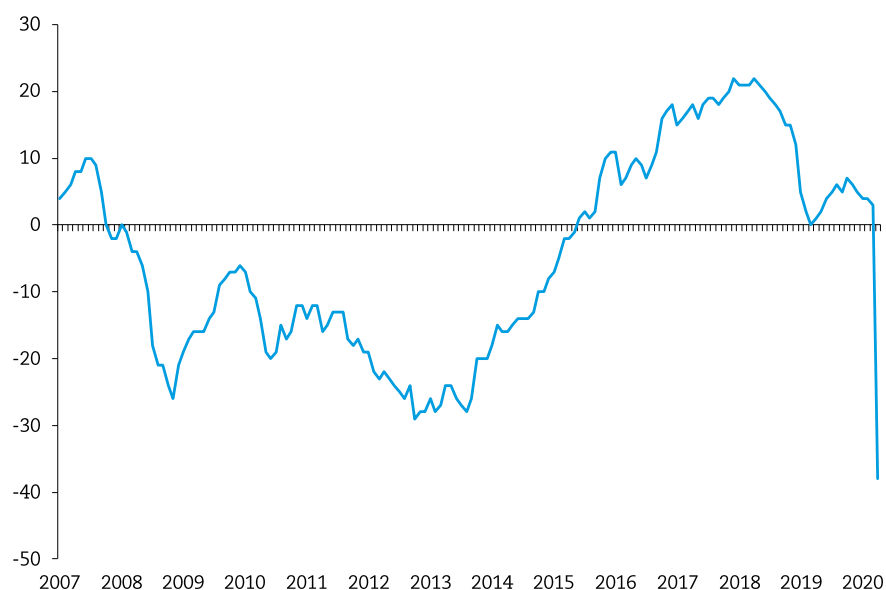


Bron: EIB

Koopbereidheid consumenten daalt sterk

Het oordeel van consumenten of het nu een geschikt moment is om grote aankopen te doen is in april drastisch verslechterd (figuur 4.4). Het aandeel van mensen die het nog steeds een geschikt moment vinden, daalde in april naar een historisch dieptepunt. Ook tijdens de banken en de eurocrisis waren consumenten zeer terughoudend om grote aankopen te doen. Dit is een eerste signaal dat huishoudens aanzienlijk terughoudender zijn om een grote aanschaf als een nieuwe woning of een verbouwing te overwegen.

Figuur 4.4 Saldo van oordeel consumenten over moment voor grote aankopen, 2007-2020

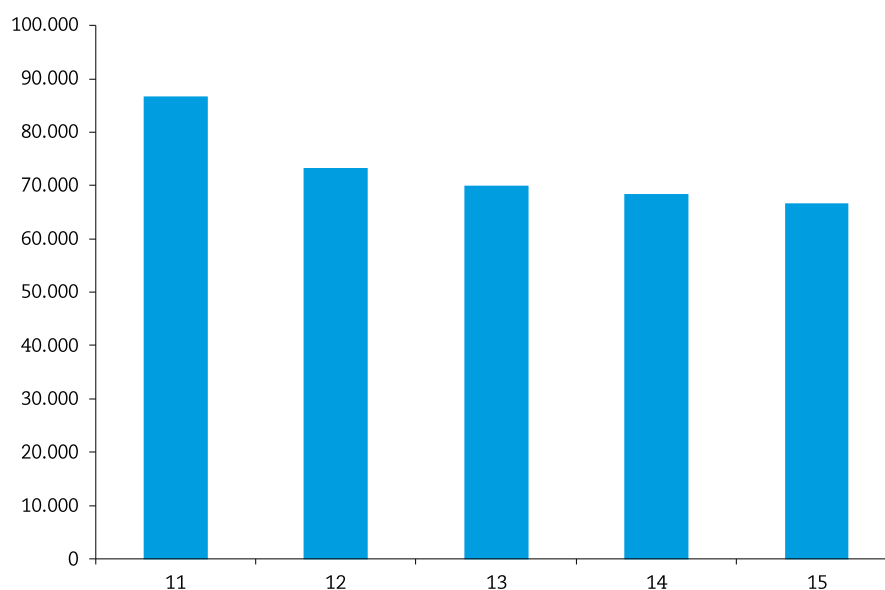


Bron: CBS

Een kwart minder vraag naar kadasterinformatie door makelaars

Bij het opstellen van een koopovereenkomst vragen makelaars informatie op bij het Kadaster. De ontwikkeling van het aantal opvragingen vormt hierdoor een zekere indicator voor de ontwikkeling van het aantal woningverkoop. In week 11 van dit jaar, de week voor de eerste lockdownmaatregelen, bedroeg het aantal opvragingen door makelaars bijna 90.000. In de hiernavolgende weken is het aantal opvragingen met bijna een kwart gedaald (figuur 4.5).

Figuur 4.5 Aantal opvragingen door makelaars van kadastrale informatie van woningen, week 11-15 in 2020



Bron: Kadaster

Onderhoud voor corporaties onder druk

Vanuit de corporaties is er informatie dat het onderhoudswerk tijdens de tweede helft van maart is stilgevallen en in april weer geleidelijk is opgevoerd richting ongeveer de helft van het normale niveau. Tevens is verduurzaming lastigere geworden, waarbij ook het organiseren van bijeenkomsten om draagvlak onder bewoners te verkrijgen in de vertraging is gekomen. Dergelijke ontwikkelingen zullen een drukkend effect hebben op de productie dit jaar naast de gevolgen van vertrouwensverlies, die met vertraging zichtbaar gaan worden.

Conclusies

De informatie die tot nu toe beschikbaar is wijst op een terugval in de bouwproductie en daarmee ook van de werkgelegenheid in de bouw. De orders dalen en bouwbedrijven geven aan beduidend minder offerteverzoeken te hebben ontvangen in de eerste weken van de coronacrisis. De negatieve stemming onder gezinnen en bedrijven is zeer krachtig terug te zien bij het consumentenvertrouwen en het producentenvertrouwen die beide met een enorme klap zijn gedaald. Aangenomen mag worden dat de terugval bij de orderportefeuilles op dit moment vooral bij de herstel- en verbouw zit, naast een terugval bij de nieuwbouw als gevolg van de lagere vergunningen in 2019. Vanuit de reconstructie is duidelijk dat de verkopen ook heftig zullen reageren en sterk dalen in de komende maanden. Hier zit echter vertraging in de registratie. Er zitten twee tot drie maanden vertraging tussen een feitelijke transactie en de registratie van die transactie. Op het moment dat de voorverkoop onder druk komt te staan, zullen er vervolgens ook minder vergunningen verleend. Het is belangrijk te onderstrepen dat er belangrijke vertragingen zijn in de reacties vanuit de (corona)crisis naar de markt toe. Bij het kopen van een woning zijn drie fasen te onderscheiden, die in figuur 4.6 grafisch zijn weergegeven.

Figuur 4.6 Drie fasen tijdens de koop van een woning



Bron: Kadaster

De eerste fase bestaat uit oriëntatie. De potentiële koper onderzoekt de mogelijkheden, wat is er te koop en in hoeverre past dit binnen zijn budget? Vervolgens wordt vaak een makelaar ingeschakeld en komt de koper niet zelden tot de conclusie dat alle wensen niet eenvoudig zijn in te passen en moeten er keuzes worden gemaakt. Als deze fase doorlopen is, begint een gericht zoekproces. De potentiële koper wil doorpakken en de woning vinden die het gaat worden. Deze realisatiefase eindigt met onderhandelingen en uiteindelijk overeenstemming. Ten slotte is een formele fase vereist met de ondertekening van een voorlopig koopcontract, een financieringstraject en uiteindelijk een definitieve koopakte. Deze laatste wordt ingeschreven bij het kadaster. Alleen al deze formele fase duurt doorgaans 2 tot 3 maanden, zoals het kadaster aangeeft. Dit betekent dat kopers die 2 tot 3 maanden geleden een huis gekocht hebben, nu in de transactiecijfers zitten. Bovendien mag worden aangenomen dat huishoudens die al een ver in de realisatiefase zitten, veel tijd en energie hebben besteed en inmiddels goed weten wat ze willen ook vaak zullen doorzetten. Dit geldt uiteraard ook voor huishoudens die voorafgaand aan de crisis hun huis al hadden verkocht en nu een nieuwe woning nodig hebben. Waar echter belangrijke uitval gaat optreden is bij de huishoudens die zich normaal gesproken zouden gaan oriënteren, maar dit nu een tijd achterwege laten. Ook de overgang van de oriëntatiefase naar de realisatiefase zal minder snel worden genomen. Zeker voor huishoudens die een verbeterstap willen maken in hun wooncarrière geldt vaak dat zij zonder problemen kunnen wachten totdat er meer zekerheid is over werk, inkomen en de ontwikkelingen op de woningmarkt. Deze ontwikkelingen zullen vanaf juni naar verwachting steeds zichtbaarder gaan worden in de statistieken.

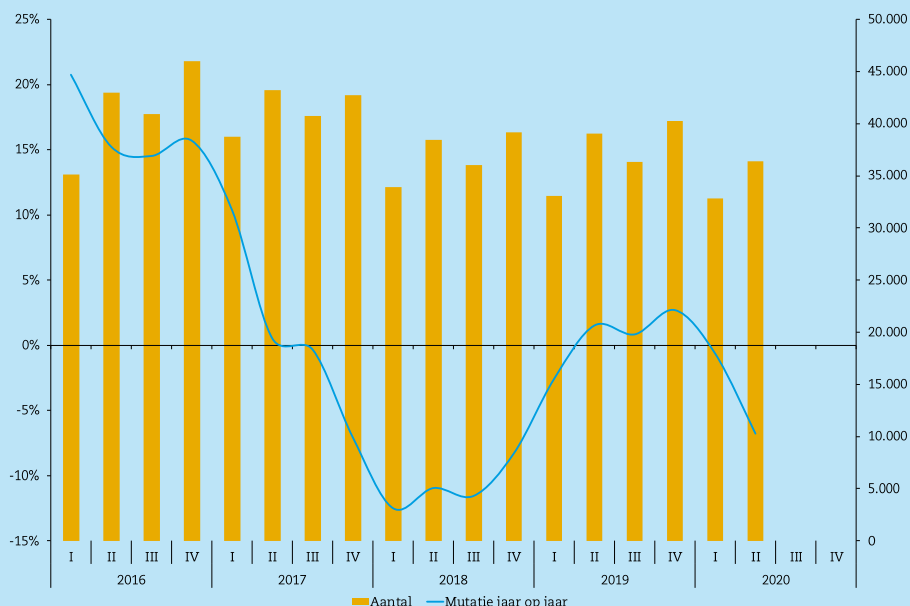
De samenhang tussen verkopen, vergunningen en orderboeken in de bouw hangt daarmee af van verschillende factoren en is in de tijd niet heel simpel te duiden. In de eerste plaats meten de verschillende indicatoren verschillende zaken. De orderportefeuilles meten wat de bouw aan opdrachten in portefeuille hebben. Dit zijn zowel opdrachten voor nieuwbouw als voor bestaande bouw. De woningvergunningen hebben alleen betrekking op nieuwbouw. De woningtransacties betreffen aankopen van woningen, vooral binnen de bestaande woningvoorraad. In de tweede plaats is het moment waarop gemeten wordt verschillend. De informatie over de orderportefeuilles is het meest actueel, deze gegevens komen binnen 3 tot 4 weken beschikbaar. De verkooptransacties worden met een vertraging van twee tot drie maanden geregistreerd. De vergunningen kennen soms nog groetere vertragingen omdat deze worden doorgegeven door ruim 300 gemeenten. Traditioneel zijn er veel geregistreerde vergunningen aan het eind van het jaar, als de gemeentelijke administraties worden opgeschoond. In de derde plaats moeten gegevens goed worden gecorrigeerd voor seizoensinvloeden. Zo stellen de makelaars - al vanaf het begin van de coronacrisis - dat er even een dipje was in de tweede helft van maart, maar dat het sindsdien weer 'normaal of zelfs boven verwachting' gaat op de koopmarkt. Als de gegevens echter worden vergeleken met dezelfde periode van 2019 dan blijkt het wel wat te zijn aangetrokken in vergelijking met de zware terugval in de tweede helft van maart, maar niet met dezelfde periode vorig jaar. Het aantal transacties dat de makelaars zelf noemen ligt ruim 7% lager dan in dezelfde periode vorig jaar, zoals in bijgaand kader wordt toegelicht.

Rimpeling in de vijver?

Volgens de NVM heeft de woningmarkt in Nederland tijdens de twee maanden dat Nederland in 'lock down' ging nauwelijks last gehad van corona.¹ Het aantal verkopen door NVM-makelaars lag in de weken na de lockdown (week 12 t/m 20) gemiddeld rond de 2.800, net als in de weken voor de 'lock down'.

Echter, het aantal verkopen kent een duidelijk seizoenpatroon. In het tweede kwartaal ligt in normale tijden het aantal verkopen fors hoger dan in het eerste kwartaal. In de afgelopen vijf jaar was dit gemiddeld bijna 20% hoger.² Een stabilisatie van het aantal verkopen wijst er dan ook op dat door corona het aantal verkopen op de woningmarkt achterblijft bij het gebruikelijke seizoenpatroon. Als het aantal verkopen in de resterende 6 weken van dit kwartaal gemiddeld rond de 2.800 blijft uitkomen, dan impliceert dit een daling van ruim 7% ten opzichte van hetzelfde kwartaal een jaar geleden. Om op hetzelfde aantal verkopen van vorig jaar uit te komen moeten de verkopen in de nog resterende weken bijna 20% hoger liggen.

Aantal verkopen door NVM makelaars, 2016-2020



Bron: CBS, TUDelft/OTB

1 NVM (2020), 'Woningmarkt na twee maanden lockdown nog steeds op peil', Nieuwsbericht Wonen d.d. 19 mei 2020.

2 CBS, TUDelft/OTB, 'Monitor koopwoningen, verkochte bestaande woningen door NVM-makelaars'.

De afname van de transacties blijkt ook uit de gegevens die het Kadaster registreert over de zoekopdrachten die zij van makelaars ontvangen, die systematisch duidelijk zijn gedaald sinds de coronacrisis en waaruit geen herstel is af te leiden na de aanvankelijke sterke terugval. In alle gevallen moet bovendien worden bedacht het enige tijd duurt voordat de woningmarktcrisis zich ontvouwt. Net als bij de reconstructie zal ook in de huidige situatie vanuit alle indicatoren steeds duidelijker worden dat hier omvangrijke problemen liggen. Dit is bovenal een kwestie van logische argumenten. Aan de conclusie dat de woningmarkt in zwaar weer gaat komen is op logische gronden vrijwel niet te ontkomen. De argumenten hiervoor zijn evident en worden hieronder nog eens kort geduid.

Vraaguitval bij 'luke doorstromers'

Een probleem op de woningmarkt is dat een deel van de woonconsumenten niet urgent een nieuwe woning nodig heeft omdat de huidige woning echt niet meer voldoet, maar rond een bepaalde periode een volgende stap zet in de wooncarrière. Het gaat hier om huishoudens die

wel over een vrij geschikte woning beschikken, maar die zich willen verbeteren. Huishoudens die vanuit een appartement naar een grondgebonden woning (met tuin) willen overstappen, van een rijtjeswoning naar een twee-onder-een kap willen gaan, een vrijstaand huis zouden willen hebben of een vergelijkbare woning zoeken in een meer geliefde buurt. Het kenmerk van dit type mobiliteit op de woningmarkt is dat de urgentie niet groot is. Men woont al langere tijd in redelijke tevredenheid in de bestaande woning, maar inmiddels is de tijd gekomen dat men zich meer kan permitteren. Het inkomen is duidelijk gegroeid en daardoor wordt een stap omhoog op de woonladder mogelijk. De kern van de zaak hier is dat deze groep flexibiliteit heeft in de tijd. Men kiest het moment om de gewenste verbetering in gang te zetten en dit moment is binnen redelijke grenzen zonder problemen naar voren te halen of naar achteren te schuiven. In hoogconjunctuur met optimistische toekomstbeelden wordt deze mobiliteit versneld ingezet en in crisistijden worden deze beslissingen voorlopig uitgesteld. In het laatste geval vindt men het geen goede tijd om dit soort grote aankopen te doen en wacht liever even totdat meer duidelijkheid is verkregen over baan, inkomen en de situatie op de woningmarkt. Door de beslissing uit te stellen verliest men vrijwel niets - de huidige woning kan prima nog een jaar langer dienstdoen - terwijl men wel de in een crisis duidelijk toegenomen risico's weet te vermijden. Dit is de eerste categorie die voor vraaguitval zorgt tijdens de crisis.

Vraaguitval bij starters

Terwijl bovenstaande vraaguitval zich voordoet bij doorstromers die geen urgente verhuishwensen hebben, is er nog een andere belangrijke categorie die de vraag op de woningmarkt doet terugvallen. Dit doet zich voor bij de koopstarters. In economisch gunstige tijden treden koopstarters versneld toe tot de woningmarkt. Zij zijn in deze situatie vaak al in staat een woning te kopen kort na hun toetreding tot de arbeidsmarkt. Toetreders op de arbeidsmarkt die nog op een tijdelijk contract zitten met goed uitzicht op een normaal vast contract kunnen met behulp van een werkgeversverklaring vaak al een woning kopen. Zij hebben op dat moment goede vooruitzichten in een krappe arbeidsmarkt. Dit leidt ertoe dat zij zelf veel vertrouwen hebben in een goede baan zekerheid en goede employability zien. De werkgever wil het personeel graag vasthouden en de werkgeversverklaring afgeven en de bank is ook bereid om deze jonge, goed opgeleide mensen in een krappe arbeidsmarkt tegemoet te komen. Ook geldt dat werknemers met tijdelijke contracten in een krappe arbeidsmarkt relatief snel vaste contracten krijgen aangeboden, omdat de werkgever ze graag wil binden.

In crisistijden slaat bovengenoemd beeld snel om. Er is niet genoeg werk voor alle werknemers en dit maakt de positie van werknemers met een tijdelijk contract zeer kwetsbaar. Het kost bedrijven al veel moeite om het vaste personeel in dienst te houden en in deze situatie is het laten aflopen van tijdelijke contracten voor bedrijven veel eenvoudiger - en minder kostbaar - dan om vaste werknemers te ontslaan. Ook is duidelijk dat werknemers die bedrijven ondanks alles graag willen behouden, in dit soort zeer onzekere tijden eerder een verlengd tijdelijk contract zullen krijgen dan een vast contract. Deze ontwikkelingen zijn zeer ongunstig voor de wens en de mogelijkheid voor jonge mensen om een huis te kopen in crisistijd.

In de eerste plaats geldt dit voor de keuze die jonge huishoudens in deze situatie zelf verantwoord vinden. Wie koopt graag een huis op een tijdelijk contract waarvan inmiddels heel onduidelijk is of het arbeidscontract in redelijke mate toekomst biedt? Ook als de persoon in kwestie hier overheen wil stappen, dan rijst nog de vraag of de werkgever in redelijkheid vindt dat hij een verklaring kan afgeven ter zake. Ten slotte is er de bank, die altijd al hogere eisen stelt aan tijdelijke contracten en die in dit tijdsgewricht zeker zeer voorzichtig zal zijn in deze kwesties. Het is een kwestie van de zwakste schakel: de koper wil het sterk toegenomen risico niet nemen, de werkgever aarzelt om onder deze omstandigheden een werkgeversverklaring af te geven en de bank wil de koper in deze situatie niet faciliteren.

Bij de jonge koopstarter geldt bovendien dat er ook in goede tijden groepen zijn die pas willen kopen als zij een vast arbeidscontract hebben gekregen en de kans om dit vaste contract te krijgen neemt in een crisis sterk af.

Vraaguitval door minder arbeidsmobiliteit

Een andere verbinding tussen de arbeidsmarkt en de woningmarkt is de afnemende dynamiek die ervoor zorgt dat werknemers veel minder vaak van baan (kunnen) veranderen en daardoor ook minder vaak (hoeven te) verhuizen. Het eerste dat snel opdroogt in tijden van crisis zijn de

vacatures. Hierdoor daalt de mobiliteit sterk en zijn er veel minder promotiemogelijkheden. Een deel van deze promoties gaat gepaard met een regionale verschuiving van de werkplek en dit gaat vervolgens ook weer vaak gepaard met een verhuizing naar de omgeving van de nieuwe werkplek. Doordat de mobiliteit op de arbeidsmarkt sterk afneemt in een crisis neemt ook de mobiliteit op de woningmarkt af.

Vraaguitval door inkomensverlies

De laatste factor die vraaguitval oproept in een crisis, is inkomensverlies voor groepen potentiële kopers. Met name voor zelfstandigen is in crisistijd vaak sprake van een duidelijke inkomensterugval. Hierdoor wordt het moeilijker voldoende eigen geld in te brengen om een eigen huis te kopen en wordt de financiering van het eigen huis ook lastiger. Daarnaast geldt uiteraard voor werknemers die hun baan verliezen dat zij in deze situatie niet een eigen huis kunnen kopen of doorstromen naar een volgende woning.

De combinatie van bovengenoemde factoren zorgt ervoor dat de vraag op de woningmarkt in een crisis duidelijk terugvalt. De gedachte dat er alleen tijdens de eerste weken van de 'lock down' een tijdelijke dip is geweest en dat de koopbereidheid inmiddels weer zeer groot zou zijn is niet op feiten te baseren. Alle informatie die tot op heden beschikbaar is wijst erop dat er nu al een terugval is te zien. Bovendien is er op dit moment nog een gunstige doorwerking van beslissingen - formeel of mentaal - die zijn genomen voor de coronacrisis uitbrak. In de komende maanden zullen de negatieve effecten van oplopende werkloosheid, sterk dalende aantallen vacatures en toenemende faillissementen steeds zichtbaarder worden en de effecten in gang zetten zoals hierboven beschreven.

5 Beleidskader

Hierboven is geschetst dat overheidsbeleid een grote rol heeft gespeeld bij de ontwikkelingen op de woningmarkt en - in wat minder mate - bij de infrastructuur tijdens beide crises. Sommige beleidsinterventies hebben positieve effecten gehad op de bouwproductie en de werkgelegenheid in de bouw, andere hebben juist olie op het vuur gegooit, waardoor de terugval werd versterkt. Vooral tijdens de eurocrisis was het laatste het geval.

De centrale conclusie is dat overheidsbeleid een belangrijke rol kan spelen richting de woningmarkt, de infrastructuur en de bouw en hiermee verbonden werkgelegenheid. Met gericht, goed gedoseerd en goed getimed beleid zou de terugval in de bouw de komende jaren mogelijk sterk kunnen worden gereduceerd. Welke maatregelen zouden echter het verschil kunnen maken en hoe kunnen de maatregelen worden beoordeeld? Hiertoe worden in deze studie tien individuele maatregelen geanalyseerd, waarbij gekeken wordt naar de vormgeving, het bereik en de effecten in de tijd. Naast de effecten op de productie en werkgelegenheid in de bouw wordt ook gekeken naar bredere maatschappelijke effecten die de maatregelen teweeg kunnen brengen. Vervolgens worden combinaties van maatregelen bekeken in de vorm van beleidspakketten. Voordat de resultaten hiervan worden gepresenteerd wordt hieronder eerst nog kort stilgestaan bij de wijze waarop de diagnose (aard en omvang van het probleem) aansluit bij het medicijn (de beleidsinterventie). Helderheid op dit punt is essentieel om effectief en doelmatig beleid te kunnen voeren en geen beleid in gang te zetten met onwenselijke gevolgen.

Projectmatig karakter van de bouw: gelijktijdig optreden van aanbodrestricties en vraaguitval

Essentieel voor de diagnose is het onderkennen van het projectmatige karakter van de bouwproductie en de doorwerking hiervan op de woningbouw, de utiliteitsbouw en de infrastructuur. Alleen bij de woningniewbouw zijn er in een gemiddeld jaar ongeveer 10.000 projecten, waarvoor vergunning wordt verleend. Bij de verbouw van de woningen gaat het om nog eens 6.000 projecten, waarvoor vergunning is aangevraagd, naast een groot aantal verbouwingen waarvoor geen vergunning is vereist. Bij de utiliteitsniewbouw gaat het ook nog eens om 3.000 nieuwbouwprojecten per jaar naast een groot aantal verbouwingen van utiliteitsgebouwen. Bij de infrastructuur is het beeld al niet anders, al zijn de aantallen hier wel minder groot. Het gevolg is dat er heel veel situaties zijn met opdrachtgevers die in andere posities zitten en verschillende voorkeuren hebben. Ook verschilt de ruimtelijke setting, is de bestuurlijke setting verschillend, verschilt het belang van actoren in en rond een project etc.

De implicatie van dit alles is dat er gelijktijdig sprake kan zijn van projecten waar een vraagoverschot optreedt en projecten waar de vraag tekortschiet. Projecten met een potentieel vraagoverschot kunnen binnen een bepaalde periode soms toch niet van de grond komen vanwege aanbodrestricties. Omgekeerd zijn er projecten waar geen aanbodrestricties zijn, maar waar de vraag tekortschiet. Het laatste is overigens in normale tijden geen probleem. Het project is dan in feite vanuit de markt gezien niet interessant genoeg en zou in beginsel ook niet van de grond moeten komen: de gegadigden hebben immers onvoldoende interesse en zijn niet bereid de vereiste prijs te betalen. In crisistijden ontstaan echter een ander fenomeen: de gegadigden laten het in vrij grote getalen tijdelijk afweten, terwijl zij enkele jaren later alweer in de rij staan voor hetzelfde project dat tijdens de crisis niet is te slijten.

De vraaguitval op de woningmarkt is in een crisis in feite een timingsprobleem. Structureel is de vraag aanwezig, maar tijdelijk even niet. Doordat de nieuwbouwproductie bovendien volledig afhankelijk is van extra vraag - voor bestaande huishoudens in bestaande woningen hoeft niet te worden gebouwd - is iedere tijdelijke terugval van de vraag direct productieverlies.

De centrale uitdaging voor het overheidsbeleid ligt dan bij het voorkomen van een sterke tijdelijke vraaguitval. Als dit succesvol kan worden gerealiseerd, dan voorkomen we niet alleen een sterke terugval van de werkgelegenheid in de bouw, maar voorkomen we ook een enorme

groei die anders na de crisis weer zal ontstaan. We voorkomen dan zowel een harde landing als een extreme opleving daarna. Beide ontwikkelingen veroorzaken schade en het voorkomen hiervan is de opbrengst van het overheidsbeleid.

De meest voor de hand liggende instrumenten voor het overheidsbeleid op de woningmarkt bestaan dan uit vraagstimulering tijdens de crisis. Maatregelen die in deze categorie zitten zijn startersfaciliteiten, verruiming van de grens van de NHG en verlaging van BTW op renovatie en onderhoud. Deze maatregelen zijn bovendien snel te treffen en goed uitvoerbaar. Dergelijke maatregelen winnen in het algemeen aan kracht door ze voor een beperkte periode door te voeren. Op deze manier wordt aangesloten bij het timingsvraagstuk. Consumenten willen van de regeling gebruik maken zolang deze nog beschikbaar is. Door vooraf te communiceren wanneer de regeling wordt stopgezet worden consumenten maximaal aangespoord om tijdens de crisis te handelen. Dergelijke overwegingen gelden ook voor maatregelen die specifiek gelden voor investeringen in verduurzaming. Subsidies die particuliere huishoudens een extra stimulans bieden om op korte termijn bijvoorbeeld te investeren in isolatiewerkzaamheden, zullen de vraag naar voren kunnen halen en ook tot extra investeringsvraag leiden.

Er is echter ook nog een andere route mogelijk dan via de vraag, namelijk via stimulering van het aanbod. In dat geval moet het opgeroepen extra aanbod echter wel gepaard gaan met het oproepen van extra vraag. Als dat niet het geval is, dan is er sprake van (volledige) verdringing. Het project dat met overheidssteun (versnelt) van start gaat roemt vraag af in de markt die nu niet voor andere projecten beschikbaar is.

Nu is het echter wel aannemelijk dat er in het algemeen geen sprake zal zijn van volledige verdringing. Dit hangt samen met het feit dat woningbouwprojecten geen homogene goederen zijn, maar vaak zekere unieke eigenschappen hebben. Hierdoor zorgt mee aanbod voor meer diversiteit en keuzevrijheid wat een positief effect heeft op de vraag. Hierbij wordt tevens duidelijk dat de mate van verdringing afneemt naarmate de woningbouw meer bijzondere karakteristieken heeft die bij doelgroepen in de smaak valt. Zo kan extra aanbod op locaties die maar schaars beschikbaar zijn een relatief lage verdringing opleveren, terwijl projecten die meer van hetzelfde bieden tot belangrijke verdringing leiden. Een bijzondere casus biedt extra aanbod doordat de overheid participeert, maar dit aanbod pas na oplevering op de markt zet. In dat geval wordt er tijdelijk extra aanbod gerealiseerd maar wordt er geen vraag afgeroomd die ten koste gaat van andere projecten.

Ten slotte moet worden onderkend dat de situatie in de koopsector niet helemaal vergelijkbaar is met die in de sociale huursector. In de sociale huursector worden woningen vaak beneden marktprijzen aangeboden met als gevolg dat de vraag groter is dan het aanbod. Extra aanbod leidt in die situatie tot een relatief geringe mate van verdringing. Er zullen zeker huishoudens zijn die bij het ontbreken van sociaal woningaanbod (kunnen) kiezen voor koop of vrije huur, maar er is ook een belangrijke groep die daar moeilijk terecht kan en bij extra aanbod van sociale huurwoningen versnelt kan toetreden tot de woningmarkt.

Bij de infrastructuur is de bijzonderheid dat de overheid zelf een belangrijke opdrachtgever is, zowel op Rijksniveau als op het niveau van gemeenten en provincies. De overheid is dan niet zozeer afhankelijk van gedragsreacties in de markt, maar kan zelf besluiten om meer vraag te ontwikkelen en/of investeringsvraag naar voren te halen. Het versnellen van infrastructuurprojecten heeft bovendien als voordeel dat ook het budget mee beweegt. Extra uitgaven nu worden gecompenseerd door minder uitgaven later. Belangrijke uitdaging hierbij is om het organisatorisch en ruimtelijk tijdig te kunnen inpassen, wat ook betekent dat lang niet alle projecten hiervoor geschikt zijn. Niettemin is dit een kansrijke route en een die ook succesvol is bewandeld tijdens de bankencrisis zoals hierboven is besproken.

Ten slotte geldt dat de overheid ook in de utiliteitssector een rol van betekenis kan spelen. Zo heeft de overheid met het RVB opnieuw een positie als directe opdrachtgever die vraag naar de markt kan brengen. Hier gelden in feite hetzelfde soort mogelijkheden en beperkingen als bij de infrastructuurprojecten. Ook kan het Rijk bepaalde maatschappelijk gewenste investeringen stimuleren binnen de utiliteitssector, bijvoorbeeld via een regeling om scholen te verduurzamen.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de effecten van bovengenoemde type maatregelen afhangen van drie factoren. Dit zijn:

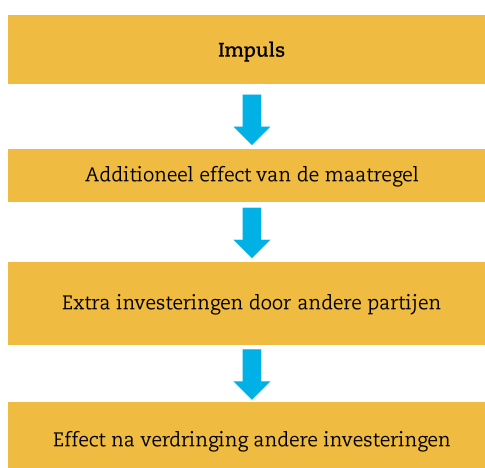
- Additionaliteit: de mate van gedragsverandering die de maatregel oproept
- Multipliereffect: de mate waarin de gedragsverandering extra investeringen van andere partijen oproept
- Verdringing: de mate waarin de gedragsverandering ten koste gaat van investeringen van andere partijen

Om met een beleidsmaatregel een investeringsimpuls op te roepen moet er allereerst gedragsverandering optreden. Als de overheid zelf investeert, bijvoorbeeld via RWS of het RVB, dan is de additionaliteit verzekerd. De overheid pas haar eigen gedrag aan door investeringen naar voren te halen of extra investeringen te doen. In situaties waarbij de overheidsmaatregel partijen stimuleert om het gedrag aan te passen, is echter vaak sprake van 'free rider' gedrag. De burger, het bedrijf, de woningcorporatie of de gemeente wordt gestimuleerd en ondersteund, maar ook zonder de maatregel van de nationale overheid had een deel van de actoren waar het beleid zich op richt de investering toch wel ondernomen. Aan enig 'free rider' gedrag valt doorgaans niet te ontkomen, maar het is wel zaak het binnen de perken te houden, want anders heeft het beleid weinig effect.

De impuls die ontstaat nadat voor 'free rider' effecten is gecorrigeerd kan vervolgens wel belangrijk worden versterkt door 'multipliereffecten'. Als de overheidsbijdrage bijvoorbeeld een beperkte onrendabele top afdekt, dan kan hierdoor het totale project doorgang vinden. Andere investeringen worden meegetrokken en dit versterkt de impuls.

Ten slotte moet echter ook weer buiten de projectmuren worden gedacht. Als de overheidsmaatregel succesvol een investeringsproject lostrekt, maar deze doet een beroep op schaarse vraag, dan kunnen andere projecten niet of in ieder geval minder snel van de grond komen. Hoe meer het project dat wordt gestimuleerd in dezelfde vijver vist als andere projecten, des te groter is de verdringing. Omgekeerd geldt dat naarmate het project meer unieke elementen heeft of aansluit bij onderdrukte vraag, dan is de verdringing gering en dat is gunstig voor de effectiviteit. Deze schakels zijn in figuur 5.1 nog eens weergegeven, waarbij de impuls eerst terugloopt door een 'free rider' effect, vervolgens weer aan kracht wint door het multipliereffect en ten slotte weer in kracht afneemt door verdringing. Dit is het kader dat wij hanteren om de effecten van de beleidsmaatregelen te bepalen in het volgende hoofdstuk.

Figuur 5.1 Doorwerking van beleidsmaatregelen in de verschillende schakels



Bron: EIB

6 Individuele beleidsmaatregelen

Vanuit het hierboven geschetste kader zijn tien individuele maatregelen bekeken. De lijst van maatregelen is niet normatief, in de zin dat het maatschappelijk aangewezen is om deze maatregelen ook te treffen. Wel zijn het maatregelen waarvan verwacht wordt dat zij betekenisvol iets opleveren voor het dempen van een bouwcrisis en de maatregelen hebben niet zelden ook bepaalde positieve bredere maatschappelijke opbrengsten. Alle maatregelen hebben ook hun keerzijden. Zij vergen soms overheidsbudget, verhogen soms de risico's voor de overheid, vergen soms aanpassing van regelgeving en vereisen altijd organisatorische inspanningen.

De vormgeving en de dosering van de maatregelen zijn illustratief gekozen. Wij hebben daarbij gekeken naar eerdere maatregelen die zijn getroffen, hebben waar mogelijk een invulling gekozen die relatief effectief lijkt en hebben ook gekeken of de omvang en het tempo zinnig lijkt. Zo is voor de starterslening slechts 50 miljoen uitgetrokken, maar omdat hiermee al 20.000 startersleningen⁴ kunnen worden verstrekt ligt het niet voor de hand om een veel groter budget te hanteren. De woningbouwimpuls bestaat al en omvat vier tranches van 250 miljoen. Bij de andere mogelijkheden om woningbouwprojecten te stimuleren is hier ook gekozen voor deze omvang, zodat deze maatregelen in een vergelijkbare categorie direct kunnen worden vergeleken. Voor de andere maatregelen is gekozen voor een impuls van 100 miljoen, omdat dit redelijk lijkt aan te sluiten bij vergelijkbare initiatieven en bijvoorbeeld bij de maatregel voor de scholen al een omvangrijke impuls is. Benadrukt moet echter worden dat de gehanteerde vormgeving via dergelijke praktische overwegingen tot stand is gekomen en dat het uiteraard goed mogelijk is om tot een andere zinvolle dimensionering te komen.

In tabel 6.1 worden eerst de maatregelen getoond die zijn onderzocht, waarbij tevens de vormgeving kort wordt gedeut.

⁴ In de periode 2012-2015 is met € 50 miljoen 13.000 starters geholpen. Vanwege de lagere rente kunnen nu met hetzelfde bedrag 20.000 starters met een rentesubsidie worden geholpen en doordat de maatregel verondersteld wordt volledig door het Rijk te worden bekostigd zullen dit keer naar verwachting ook vrijwel alle gemeenten dit instrument inzetten.

Tabel 6.1 Onderzochte maatregelen

Maatregel	Vormgeving
<i>Regulering</i>	
Startersleningen	€ 50 mln voor startersleningen (regeling juli 2020 - juni 2021)
Verhoging NHG-grens	Verhogen van NHG-grens van € 310.000 naar € 400.000 tussen juli 2020 en juni 2022
Beperken ruimtelijke restricties	Bouw 15.000 woningen versnellen door beperken ruimtelijke restricties bij gewilde projecten
<i>Projectenbeleid</i>	
Woningbouwimpuls	€ 250 mln subsidie voor onrendabele woningbouw-projecten
Opkoopfonds	€ 250 mln voor risico's bij opkopen 30% van de koopwoningen in projecten
Doorbouwgarantie	€ 250 mln voor prijsgarantie voor 30% van de koopwoningen in projecten
Korting verhuurderheffing	€ 250 mln korting voor corporaties met financiële restricties voor extra investeringen in nieuwbouw
<i>Verbouw, onderhoud en duurzaamheid</i>	
Laag BTW-tarief	Tijdelijk laag btw-tarief (juli 2020 - juni 2021) op arbeidsdeel werkzaamheden bestaande woningen
Verduurzaming particulieren	€ 100 mln voor subsidies van 40% voor maatregelpakket om woningen naar label A te brengen
Verduurzaming scholen	€ 100 mln voor onrendabele top bij vervangende nieuwbouw scholen

Bron: EIB

Regulering

Onder het kopje regulering zijn drie maatregelen opgenomen. De startersleningen en de verhoging van de NHG-grens zijn maatregelen die de vraag ondersteunen, vermindering van ruimtelijke restricties grijpt aan bij het aanbod. De maatregelen vergen geen of nauwelijks budgettaire middelen en zijn relatief snel te treffen.

Bij de **startersleningen** is uitgegaan van een eenmalige subsidie van € 50 miljoen, maar in feite zou de interventie ook zonder overheidsbudget mogelijk zijn. Daarvoor zou dan een differentiatie in de regelgeving kunnen worden aangebracht binnen de zogenaamde NIBUD-systematiek waarbij jongere huishoudens (bijvoorbeeld tot 40 jaar) wat meer kredietruimte krijgen ten opzichte van het inkomen. Bij de startersleningen krijgen starters meer kredietruimte met een aantal extra waarborgen. De aanvullende leningen kennen uitvoeringskosten en de extra waarborgen c.q. bescherming voor de jonge huishoudens moeten financieel worden afgedekt. De Rijkssubsidie voorziet hierin. In afwijking van de eerder doorgevoerde regeling is bij de vormgeving niet uitgegaan van cofinanciering door de gemeenten. Deze conditie zorgde er destijds voor dat in diverse gemeenten de regeling niet of alleen onder zeer stringente condities werd aangeboden, wat het bereik beperkte en een ongelijk speelveld opleverde voor starters. Positief rond de startersleningen is ook dat er nauwelijks betalingsproblemen bij de deelnemers zijn opgetreden bij de eerdere regelingen. De maatregel levert in de periode 2020-2022 extra woningbouwproductie op ter grootte van € 1,6 miljard en levert in 2021 en 2022 ongeveer 6.000 voltijdsbanen op.

Overigens zouden starters ook - al of niet in aanvulling op startersleningen - ondersteund kunnen worden langs de route van beperking van de hoeveelheid eigen middelen die men moet inbrengen. Waar de startersleningen aangrijpen bij de LTI grijpt bijvoorbeeld een gerichte verlaging van de overdrachtsbelasting voor starters aan bij de LTV. Een dergelijke maatregel kan dan gelden voor jonge huishoudens of voor eerste kopers. Ook zou de maatregel voor alle huishoudens kunnen gelden - tijdelijk afschaffen van de overdrachtsbelasting voor bijvoorbeeld een jaar - waarbij het belang voor starters naar verwachting relatief groter zal zijn dan voor overige kopers. Dergelijke varianten zijn in dit stadium nog niet onderzocht. De gevolgen zullen sterk afhangen van de vormgeving. Voor huishoudens die nog niet genoeg gespaard hebben om te kunnen kopen kan deze maatregel de aankoop van een woning versneld mogelijk maken. Ook voor huishoudens die wel aan de LTV-norm al kunnen voldoen kan een dergelijke maatregel effect sorteren, omdat ze financieel kunnen profiteren van de lagere OVB als zij op korte termijn een huis kopen. Wel moet worden opgemerkt dat de 'free rider' effecten naar verwachting vrij omvangrijk zullen zijn. Alle huishoudens die toch al zouden kopen profiteren van de maatregel, terwijl dit dan geen extra activiteit geeft richting de woningmarkt. De uitdaging bij een dergelijke maatregel is dan om deze zo vorm te geven, dat het 'free rider' effect zo klein mogelijk kan blijven.

De **tijdelijke verhoging van de NHG-grens** (van € 310.000 naar € 400.000) zorgt zowel voor een kostenvoordeel als voor extra zekerheid voor kopers in het opgehoogde segment. De maatregel levert een extra woningbouwproductie op in de periode 2020-2022 van ruim € 180 miljoen en leidt in 2021 tot 625 extra voltijdbanen. Daarmee is het effect van de maatregel bescheiden, maar er is ook geen budgettair beslag mee gemoeid. Ook lijkt het risico voor de NHG hierdoor niet te hoeven toenemen; de additionele groep die wordt toegelaten heeft naar verwachting geen bovengemiddeld risicoprofiel, eerder het tegenovergestelde.

Het **beperken van ruimtelijke restricties** zorgt ervoor dat locaties beschikbaar komen waar relatief veel vraag naar is. Dit kunnen grotere woningbouwlocaties in de Randstad zijn, maar ook specifieke kleinere locaties verspreid over Nederland kunnen soms precies dat toevoegen waar regionaal veel behoefte aan bestaat. Niet alle locaties lenen zich hiervoor omdat er soms belangrijke bezwaren kunnen zijn vanuit de optiek van landschap en natuur, maar daar waar dit niet of in veel mindere mate speelt is dit een kansrijke route. Het vergt geen budgettaire kosten en zal in tegendeel de gemeentelijke inkomsten ondersteunen in tijden dat die onder druk staan. Bijzondere groene locaties en combinaties van groen wonen rond water zijn schaars geworden en het ontwikkelen hiervan zal extra vraag oproepen. Met dergelijk beleid lijkt het goed mogelijk om nog dit jaar 10.000 vergunningen hiervoor te kunnen verlenen, naast nog eens 5.000 volgend jaar. De helft hiervan is naar schatting additioneel en dit levert in de periode 2020-2022 naar verwachting een extra woningbouwproductie op van € 900 miljoen met bijna 4.000 extra voltijdbanen in 2021.

Projectenbeleid

Onder het kopje projectenbeleid zijn vier maatregelen opgenomen die beogen om de projectontwikkeling te ondersteunen.

De eerste maatregel hier is de **woningbouwimpuls**. Tot deze maatregel is al eerder besloten en hiervoor is 4 x € 250 miljoen euro vrijgemaakt. De eerste tranche van € 250 miljoen is hier bekeken omdat deze in de crisisperiode uitgerold kan worden. De woningbouwimpuls is een subsidieregeling voor gemeenten. De projecten die in aanmerking komen moeten een onrendabele top kennen. Dit laatste hangt overigens niet samen met de crisis - want dit was al besloten voordat de coronacrisis een feit was - maar vooral met ambities van gemeenten in de sfeer van betaalbaarheid of andere bijzondere ambities die kostenverhogend werken of de opbrengsten verlagen. Door bijvoorbeeld 'middenhuur' aan te bieden tegen huurniveaus die onder marktconforme niveaus liggen worden meer betaalbare woningen in een project opgeleverd, maar het huurniveau kan vervolgens een obstakel vormen voor een marktconforme projectontwikkeling. Door met subsidie van het Rijk deze onrendabele top af te dekken, kan het project dan toch van start gaan.

Voor de bepaling van de effecten van deze maatregel is het zaak eerst naar het gedrag van gemeenten te kijken die de subsidieaanvraag doen. Wat zouden deze gemeenten doen als de subsidie niet wordt verstrekt? Er zijn een aantal mogelijkheden:

- Het project wordt afgeblazen of langdurig uitgesteld.
- De gemeente dekt zelf de resterende onrendabele top af.
- De gemeente stelt haar eisen neerwaarts bij.
- De gemeente weet corporaties te bewegen het onrendabele deel af te dekken.

Bij de laatste drie mogelijkheden zijn er uiteraard ook combinaties mogelijk, waarbij alle partijen wat meer inbrengen in combinatie met het enigszins afschalen van ambities. Uit dit overzicht blijkt al dat er veel alternatieve scenario's zijn die niet hoeven neer te komen op afstel of langdurig uitstel van het project. Dit gegeven beperkt de effectiviteit van de subsidie. In diverse gevallen was het project er toch wel gekomen, maar dan in afgeslankte vorm en met meer bijdragen van andere partijen. Voor het effect van de subsidie draait het alleen om het deel van de projecten die zonder de subsidie niet tot stand komen en dat is naar verwachting niet de belangrijkste categorie.

Daarnaast is er sprake van verdringing. Het project dat additioneel is trekt vraag weg die nu niet meer beschikbaar is voor andere projecten. De verdringing wordt wel beperkt doordat een deel van het aanbod beneden marktconforme condities wordt aangeboden. Hierdoor kan een groep die anders lastig toegang tot de woningmarkt heeft instromen, zodat hier weinig verdringing plaatsvindt. Niettemin zorgt de combinatie van beperkte additionaliteit en gematigde verdringing voor een niet al te hoge effectiviteit. De maatregel zorgt voor € 500 miljoen aan extra bouwproductie in de periode 2020-2022 en extra werkgelegenheid van 2.500 voltijdbanen in 2021.

Grotere effecten kunnen naar verwachting worden bereikt via het investeren in nog te ontwikkelen woningen in woningbouwprojecten via een **opkoopfonds**. Bij deze maatregel investeert de overheid in marktconforme projecten die via voorverkoop de streep van 40% halen. Op het moment dat dit is bereikt kunnen marktpartijen of gemeenten een beroep doen op het opkoopfonds en zorgt het Rijk voor een investering in een resterende 30% van de te ontwikkelen woningen. Daarmee is 70% voorverkocht, zodat bancaire financiering voor het project kan worden gerealiseerd. Een cruciale factor is dat de overheid de door haar aangekochte woningen niet in de voorverkoop brengt, maar pas bij oplevering deze woningen gaat verkopen of tijdelijk verhuren. Door af te zien van voorverkoop door de overheid in deze periode, wordt verdringing op dit deel van de woningen tijdelijk voorkomen. Het is precies dit punt dat de effectiviteit en doelmatigheid gunstig beïnvloedt.

Gunstig is ook dat de overheid geen subsidie verstrekt waar geen opbrengsten tegenover staan, maar een investering verricht die kan worden terugverdiend. Wel zijn er risico's verbonden met deze maatregel, in het bijzonder het prijsrisico op het moment dat de woningen naar de markt worden gebracht. Tijdens de bankencrisis zijn de prijzen in anderhalf jaar tijd met ongeveer 7% gedaald. Aangezien de overheid gefaseerd aankoopt, zou het gemiddelde prijsverlies nog wat lager zijn uitgevallen in die situatie. Om het risico prudent in te schatten is bij de berekening van de maatregel uitgegaan van verliesdekking ter grootte van 10%. Dit betekent dat tegenover een investering van € 2½ miljard euro is uitgegaan van € 250 miljoen aan reservering voor uitvoeringslasten en een eventueel prijsdaling. Deze maatregel levert bijna € 1¼ miljard aan extra bouwproductie in de periode 2020-2022 en zorgt in 2021 voor meer dan 9.000 voltijdbanen.

Een alternatieve maatregel dat zich richt op hetzelfde doel is het door de overheid verstrekken van **garanties** om 70% van het verlies af te dekken, waarmee naar verwachting opnieuw bancaire financiering mogelijk wordt. Het verschil met de vormgeving van het opkoopfonds is dat er nu wel rekening wordt gehouden met voorverkoop door private ontwikkelaars. Zij zullen hun deel van het risico immers willen afdekken door zo snel mogelijk te verkopen tijdens de bouw en daarmee deels weer vraag wegtrekken van andere projecten. Door de grotere mate van verdringing die dit oplevert, is het bereik van de maatregel beperkter dan bij het opkoopfonds, al is nog altijd sprake van ongeveer € 1 miljard aan extra bouwproductie in de periode 2020-2022 en neemt de werkgelegenheid in 2021 met bijna 5.000 voltijdbanen toe.

Een alternatieve vormgeving van de garantie die lijkt op die van het opkoopfonds en waarmee ook ongeveer dezelfde resultaten zijn te behalen zou overigens wel mogelijk zijn. In dat geval zou de overheid 30% van de woningen van een volledige garantie voorzien met als conditie dat

marktpartijen deze woningen niet in de voorverkoop brengen en pas na oplevering verkopen. In dat geval zou de verdringing op dit deel van de woningen tijdelijk niet optreden. Het probleem bij een dergelijke vormgeving is dat niet duidelijk meer is welk voordeel dit de overheid zou moeten opleveren ten opzichte van een overheidsinvestering via een opkoopfonds. Voordeel van een overheidsinvestering is dat verlies op voorhand niet vaststaat en dat verliezen op sommige projecten kunnen worden gecompenseerd door positieve resultaten in andere projecten. Dit is belangrijk als in diverse projecten wordt geparticipeerd. Bedacht moet worden dat er bij projecten diverse soorten risico's zijn: risico's aan de kostenkant met onvoorziene tegenvallers, projecten die onder bezwaar komen te liggen etc. Als men alleen garanties afgeeft, dan komen alleen projecten die onder de streep uitkomen bij de overheid terecht, terwijl bij investeringen gunstige projectresultaten zijn te verrekenen met tegenvallers. De garantie in deze vorm is vanuit de overheid gezien dan een inferieure maatregel. Het biedt geen meerwaarde in termen van effectiviteit, maar de netto kosten zijn hoger en de kosten-effectiviteit scoort ongunstiger.

Een **korting op de verhuurderheffing** om corporaties te stimuleren om de investeringen te verhogen is een instrument dat eerder is ingezet in de achterliggende periode. Er is geen duidelijke werking van dit instrument vast te stellen over deze periode, al is het ex post vaststellen van dit soort effecten altijd lastig. Een aandachtspunt bij die vormgeving was dat het een generieke verlaging betrof gerelateerd aan de omvang van de investeringen. Deze vormgeving kent twee problemen. De eerste is dat het niet marginaal wordt ingezet - gericht op belonen van extra inspanningen - maar dat alle inspanningen die toch al plaatsvinden worden beloond. Daardoor wordt het budget over heel veel investeringen uitgesmeerd en ontstaan bovendien grote 'free rider' effecten. Het tweede probleem is dat veel corporaties niet financieel gerantsoeneerd zijn en ook diverse niet-financiële doelen hebben. Het feit dat zij bepaalde investeringen niet verrichten komt dan niet omdat zij dit financieel niet kunnen, maar omdat zij andere redenen hebben om bepaalde investeringen niet te verrichten. Het past bijvoorbeeld niet in de strategie van de corporatie, er zijn niet veel opgaven in sommige regio's etc. Als de effectieve tegemoetkoming dan bovendien maar een klein procentueel effect is in financiële termen, dan verbaast het niet dat de effectiviteit niet groot lijkt te zijn geweest bij deze vormgeving.

Tegen deze achtergrond is gezocht naar een vormgeving van de maatregel die zo goed mogelijk aan deze bezwaren tegemoetkomt. Hierbij richt de maatregel zich alleen op corporaties met weinig investeringscapaciteit. Dit betreft 24 corporaties die ongeveer 300.000 van de woningen bezitten in de corporatiesector. Voor praktische vormgeving zou aangesloten kunnen worden bij categorisering vanuit het WSW. Voordeel van deze aanpak is dat de middelen beschikbaar komen voor corporaties met onvoldoende investeringscapaciteit en niet bij corporaties die voldoende middelen hebben om te investeren. Zo wordt het 'free rider' effect ingedamd dat anders aanzienlijk zal zijn. Het effect op de investeringscapaciteit hangt af van het effect dat dit heeft op beleidswaarde. Bij nieuwbouw geldt dan dat de investeringen ongeveer een derde hoger uitkomen dan de impuls. Om voor de regeling in aanmerking te komen moet de corporatie kunnen aantonen dat de investering zonder de korting op de verhuurderheffing niet mogelijk is. Een eenmalige korting op de verhuurderheffing van € 250 miljoen over de periode van medio 2020 tot eind 2021 levert een extra bouwproductie op van € 220 miljoen en bijna 800 voltijdbanen in 2021. De effectiviteit is daarmee nog altijd beperkt vanwege de samenhang met de beleidswaarde. Wel biedt deze maatregel bredere maatschappelijke voordelen doordat corporaties die vaak al langere tijd sociaal wenselijke investeringen niet hebben kunnen doorvoeren hier nu een zekere inhaalslag kunnen maken.

De corporatiesector zou een grotere rol kunnen spelen in het dempen van de vraaguitval als corporaties met voldoende investeringscapaciteit deze ook inzetten om op korte termijn te investeren. In feite hoeft dit zelfs de vermogenspositie niet te raken als de corporaties bestaande plannen naar voren halen en/of tijdelijk binnen gemengde programma's meer sociale woningen gaan bouwen. Het probleem zit hier bij de aansturing. De corporaties kunnen dit beleid zelf voeren en bekostigen, maar de obstakels zitten dan elders. Er zijn meer dan 300 corporaties die ieder hun eigen beleid voeren en deze hebben te maken met een vergelijkbaar aantal gemeenten van verschillende politieke kleur en vaak nog met andere actoren met eigen belangen. Wellicht dat de prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties hier perspectief

bieden. Ook zou de maatregel bij het ruimtelijk beleid kunnen helpen. Soms willen namelijk de corporaties zelf wel meer investeren, maar zijn er onvoldoende locaties beschikbaar.

Een verdergaand idee rond de corporaties dat wel eens is geopperd, is om corporaties in staat te stellen om marktwoningen te bouwen. In dat geval zouden zij de vraag tijdelijk overnemen die in de markt wegvalt, en net als bij het opkoopfonds dan op voorraad bouwen en dit aan het eind van de rit weer in de markt terugplaatsen. Bij deze route spelen dezelfde soort uitdagingen een rol als bij het bouwen van extra sociale huurwoningen, maar er speelt hier meer. Het eerste is dat het corporaties alleen onder strenge voorwaarden is toegestaan om reguliere marktwoningen te bouwen. Het regulieringskader moet hiervoor worden aangepast. Een tweede punt is dat een dergelijke institutionele verandering minder voor de hand ligt als crisismaatregel. Zo lijkt er weinig belang voor corporaties te liggen bij een aanpak om voor een periode van twee jaar een extra werkterrein te ontwikkelen om dit na twee dan weer af te sluiten. Het zou in die situatie moeten gaan om een principekeuze om corporaties een breder werkterrein te bieden en als hier bereidheid toe bestaat, dan zou de crisistijd hiervoor een gunstige timing kunnen zijn. En dergelijke route kent de nodige haken en ogen en er zal dan ook moeten worden bepaald waar en hoe het werkterrein van de corporaties kan worden verbreed. Tegen deze achtergronden en gelet op de beperkte tijd die beschikbaar was voor de analyse, zijn voorshands geen varianten opgenomen in bovengenoemde richtingen voor de corporatiesector. Wel zouden maatregelen in deze richtingen naar verwachting voor een betekenisvolle extra impuls kunnen zorgen, zodat het de moeite waard is om dit in een verdiepingsslag nog eens nader te bezien.

Verbouw, onderhoud en duurzaamheid

Het laatste cluster richt zich meer op verbouw, onderhoud en duurzaamheid. Hier zijn drie maatregelen bekeken. De maatregel met de grootste effecten is de **verlaging van de BTW** op renovatie en onderhoud. Deze maatregel die ook tijdens de eurocrisis is ondernomen stimuleert particuliere huishoudens om verbouw en onderhoud te plegen in de komende anderhalf jaar. Gunstig voor de effectiviteit is dat de maatregel langs meerdere kanalen effect sorteert. Ten eerste wordt een groep bereikt die zonder de crisis van plan was geweest om een verbouwing door te voeren, maar dat door de crisis heeft uitgesteld. Door nu een prijsverlaging te bieden die alleen in een beperkte periode geldt wordt deze groep gestimuleerd het oorspronkelijke plan toch uit te voeren. Daarnaast is er een groep die nog niet voornemens was om snel te gaan verbouwen, maar die toch graag van het voordeel willen profiteren en daardoor de investering vervroegen. Ten slotte zijn er huishoudens die ook zonder de btw-verlaging een verbouwing doen, maar dit nu iets royaler doen. Zo zijn er huishoudens die een vast budget besteden en bij een lagere prijs meer kwaliteit realiseren. Via deze verschillende kanalen wordt een relatief groot effect bereikt en neemt de productie in 2020 en 2021 met € 500 miljoen toe. De maatregel sorteert bovendien snel effect: de grootste resultaten worden al dit jaar bereikt en dit geldt ook voor de werkgelegenheid die dit jaar met meer dan 3.000 voltijdsbanen toeneemt. De maatregel vergt wel een serieus budget. De btw-opbrengst valt € 600 miljoen lager uit. Voorts geldt dat de maatregel relatief sterk bij kleine bedrijven en zzp'ers terecht komt en ook extra duurzaamheidsinvesteringen veroorzaakt.

Duurzaamheid kan ook het directe aangrijppingspunt zijn met een extra **subsidieregeling voor verduurzaming particulieren**. Bij de regeling is uitgegaan van een ruimhartige subsidieregeling ter grootte van 40% van de investering die particulieren ook in crisistijd kan bewegen om de woning geschikt te maken zodat deze vervolgens van het gas kan worden gehaald. Dit is vertaald door opschaling naar energielabel A te hanteren. Met een budget van € 100 miljoen kunnen investeringen plaatsvinden ter grootte van € 250 miljoen in de periode 2020-2021, waarmee ruim 1.900 voltijdsbanen zijn gemoeid in 2021.

Ten slotte is een variant bekeken in de sfeer van de utiliteitsbouw. Het is de enige variant die hierop aangrijpt naast veel varianten die zich op de woningbouw richten. De maatregel die is bekeken betreft een subsidieregeling vanuit het Rijk voor **vervangende nieuwbouw van scholen**. Eerder onderzoek heeft laten zien dat er een belangrijk bekostigingsprobleem ligt voor veel scholen. Met vervangende nieuwbouw kunnen kwalitatief betere scholen worden gebouwd, die veel duurzamer zijn dan de gebouwen die worden vervangen en ook een veel beter binnenklimaat voor leerlingen oplevert. Het laatste zou ook een positieve samenhang

hebben met de gemiddelde schoolprestaties van leerlingen. Door een subsidie van € 100 miljoen beschikbaar te stellen zou in 2021 en 2022 bijna € 200 miljoen extra investeringen in schoolgebouwen kunnen plaatsvinden met ongeveer 1.000 extra voltijdbanen in deze periode. Tabel 6.2 geeft een samenvattend overzicht van de additionele effecten van de tien individuele maatregelen op het aantal nieuwbouwwoningen, de bouwproductie en de totale werkgelegenheid voor de periode 2020-2022.

Tabel 6.2 Effecten van de tien beleidsmaatregelen op aantal nieuwbouwwoningen, bouwproductie en totale werkgelegenheid

Maatregel	Extra nieuwbouwwoningen			Extra bouwproductie (mln €)			Extra arbeid ¹ (voltijdbanen)		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
<i>Regulering</i>									
Startersleningen	0	1.790	4.470	210	730	700	1.910	6.630	6.360
Verhoging NHG-grens	30	160	320	30	70	80	270	625	710
Beperken ruimtelijke restricties	250	1.875	2.500	235	430	220	2.130	3.920	2.000
<i>Verbouw, onderhoud en duurzaamheid</i>									
Laag BTW-tarief	-	-	-	320	180	-120	3.450	1.950	-1.325
Verduurzaming scholen	-	-	-	0	80	100	0	680	910
Verduurzaming woningen	-	-	-	65	190	-15	645	1.940	-160
<i>Projectenbeleid</i>									
Woningbouwimpuls	100	1.250	1.450	125	275	100	1.200	2.600	950
Opkoopfonds	250	3.875	4.100	425	1.000	325	3.900	9.025	2.925
Doorbouwggarantie	130	2.040	3.185	225	525	325	2.025	4.750	2.825
Korting verhuurderheffing	75	425	690	40	90	90	375	775	775

1 Inclusief werkgelegenheid bij toeleverende sectoren

Bron: EIB

7 Een effectief en doelmatig beleidspakket

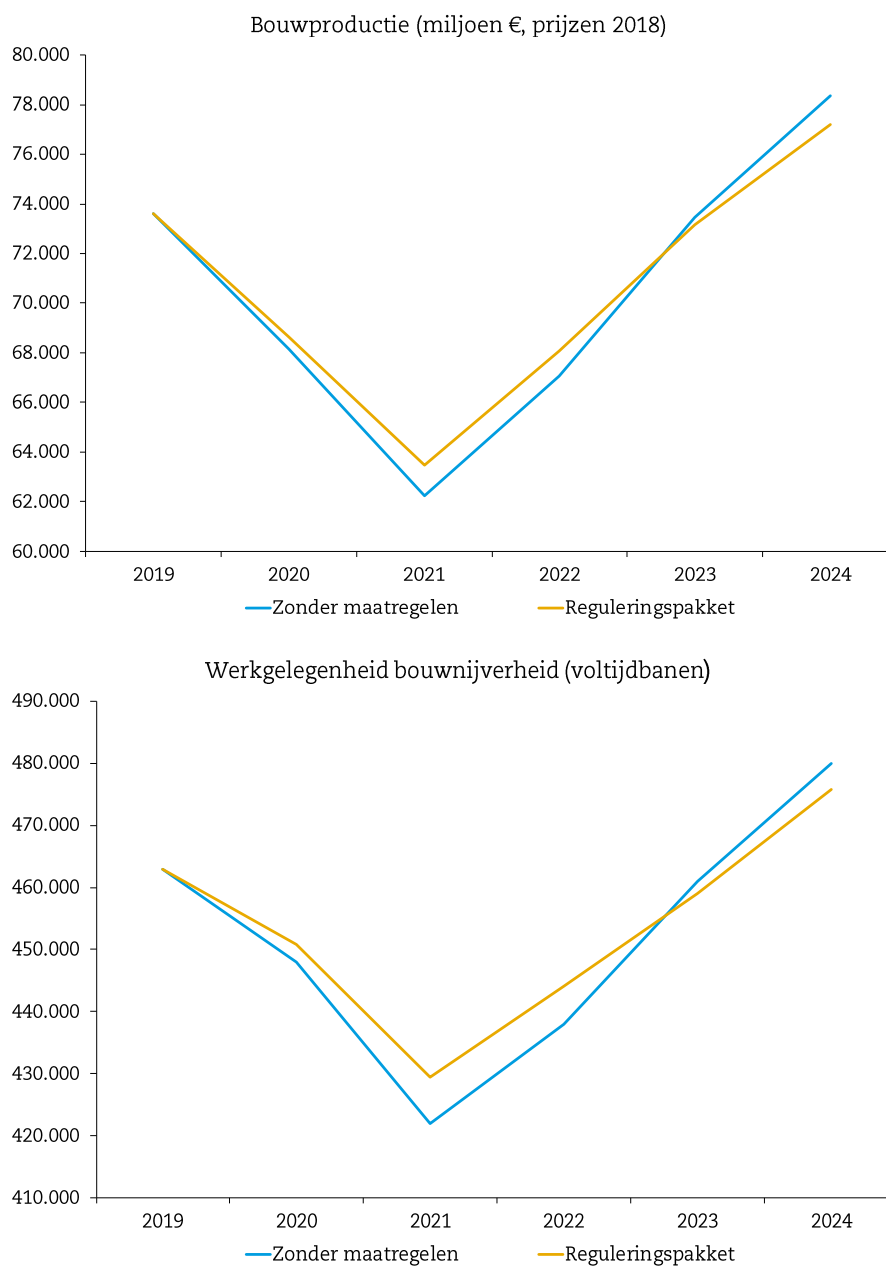
In het vorig hoofdstuk zijn individuele beleidsmaatregelen besproken die de teruggang van de bouwproductie kunnen beperken, tot behoud van meer werkgelegenheid leiden en waarmee vaak ook bredere maatschappelijke voordelen zijn te realiseren. Zoals eerder betoogd, vergen maatregelen altijd ook zekere offers. Welke maatregelen zouden nu in combinatie kunnen worden genomen en wat zou een dergelijk pakket aan maatregelen opleveren? Zijn er maatregelen die elkaar kunnen versterken? Zijn er maatregelen die vrijwel altijd gunstige effecten bieden tegen lage kosten en is er een bepaalde volgorde of fasering aan te geven die aansluit bij de uitdagingen die voorliggen? Bij deze vragen wordt hieronder stilgestaan.

Bij de maatregelen die deel uitmaken van een effectief en doelmatig beleidspakket gaat de aandacht logischerwijs eerst uit naar de maatregelen die een duidelijk positief effect hebben in termen van het dempen van de crisis, maar die weinig kosten en weinig bijzondere andere problemen lijken te veroorzaken. De twee maatregelen in de sfeer van vraagstimulering zitten in deze categorie. De startersleningen en de verruiming van de NHG-grens kunnen in dit licht zelfs worden getypeerd als 'no regret'. De maatregelen vergen geen of slechts zeer beperkt overheidsbudget, eerdere ervaringen hebben laten zien dat er geen problemen zijn geweest in termen van kredietwaardigheid en de maatregelen bieden ook bredere voordelen voor de groepen die er gebruik van kunnen maken. De startersleningen kunnen 20.000 starters op weg helpen, waarmee 12.000 extra woningaankopen worden gerealiseerd en waarmee de komende twee jaar ook 6.000 extra nieuwbouwwoningen kunnen worden afgezet. De maatregelen hebben bovendien belangrijke positieve effecten op de doorstroming op de woningmarkt. De extra vraag die wordt opgeroepen heeft voorts een beperkt ondersteunend effect op de woningprijzen. In tijden waarin de woningprijzen wat onder druk kunnen komen te staan, is deze ontwikkeling niet ongunstig omdat het negatieve prijsverwachtingen kan temperen. De effecten op de prijzen zijn - dit geldt ook voor de specifieke starterssegmenten - echter vooral beperkt, zoals ervaringen met startersleningen in het verleden hebben laten zien.

Een logische combinatie met deze maatregelen in de sfeer van vraagstimulering zou kunnen worden gezocht met aanbodversterking via het ruimtelijk beleid. Door gericht een aantal extra locaties te ontwikkelen die sterk aansluiten bij de vraag wordt zowel extra vraag opgeroepen als aanbod geboden voor de vraag die zich vanuit bovengenoemde stimuleringsmaatregelen wordt opgeroepen. Extra aanbod heeft in beginsel een neerwaarts effect op de woningprijzen en compenseert daarmee ook weer opwaartse prijsdruk vanuit de stimuleringsmaatregelen. Overigens is ook hier de verwachting dat het effect op de prijzen vooral zeer bescheiden is. Het aanbod roept door het bijzondere karakter immers direct ook weer deels extra vraag op.

Alleen al een pakket dat uit deze drie maatregelen bestaat zorgt voor een impuls voor de bouwproductie van ongeveer € 1,7 miljard in 2020 en 2021 en zou volgend jaar 11.000 arbeidsplaatsen kunnen behouden. Voordeel van de maatregelen is dat direct kunnen worden opgepakt en vanaf 1 juli al kunnen ingaan, waarbij het ruimtelijke spoor overigens wel wat meer voorbereiding vereist en ook met gemeenten en provincies moet worden afgestemd. In figuur 7.1 worden de effecten van het basispakket getoond. Het basispakket bestaat uit startersleningen, verhogen NHG-grens en verruiming van ruimtelijk beleid.

Figuur 7.1 Effecten van reguleringspakket op bouwproductie en werkgelegenheid bouwnijverheid, 2019-2024

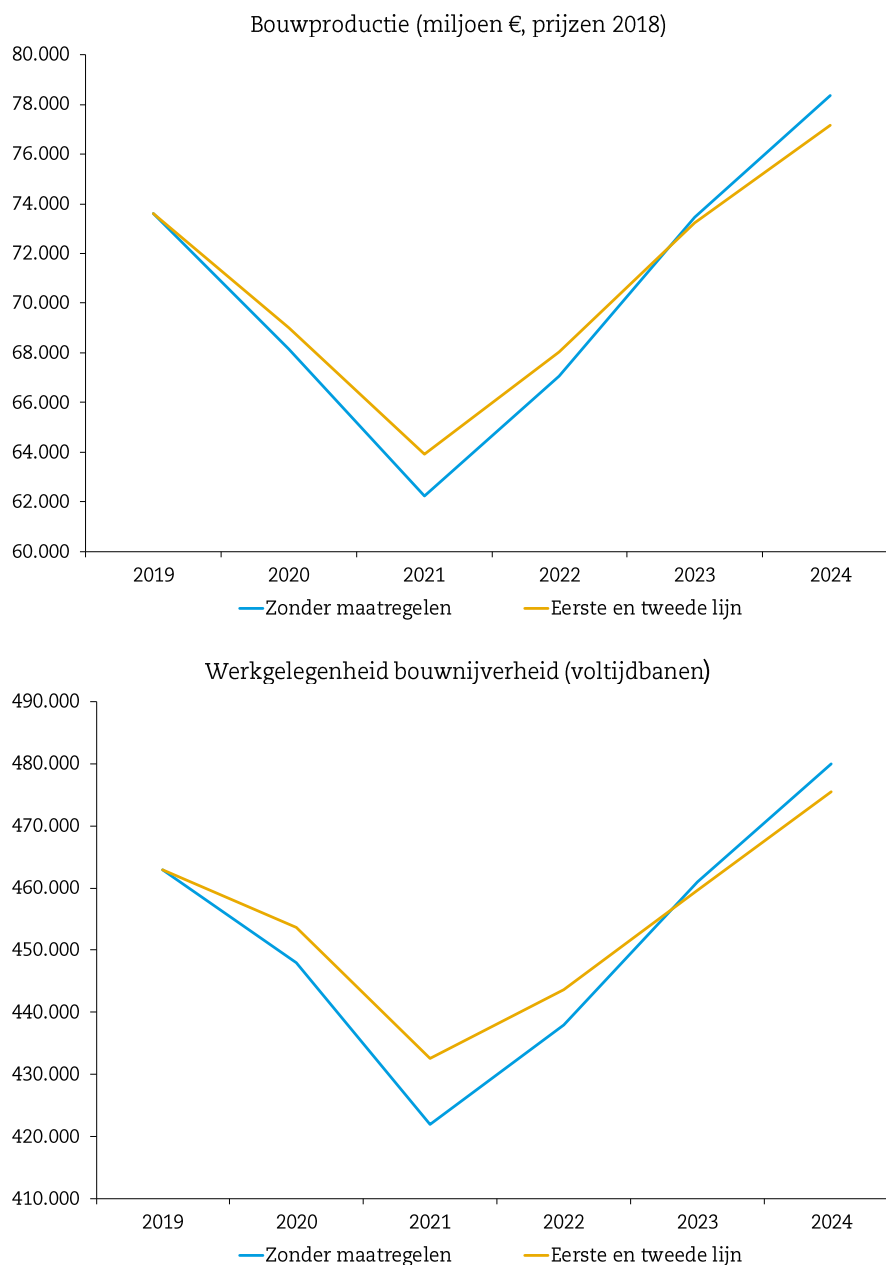


Bron: EIB

Een tweede lijn zou kunnen aangrijpen bij herstel en verbouw, waarbij de btw-maatregel het meeste effect sorteert en relatief arbeidsintensieve productie stimuleert. Deze maatregel heeft ook positieve gevolgen voor verduurzaming. Een extra impuls voor duurzaamheid zou verder nog kunnen uitgaan van de maatregel om de vervangende nieuwbouw van scholen te stimuleren. Hiermee worden dan gelijk de aanzienlijke kwaliteitsproblemen in de schoolgebouwen aangepakt en ook gezondheidswinst voor scholieren bewerkstelligd. Deze maatregelen vergen wel betekenisvol budget en hier ligt dan de afweging. De voordelen zijn

aanzienlijk, maar de kosten zijn ook zeker niet verwaarloosbaar. Met deze tweede tranche kan in totaal voor € 800 miljoen aan extra bouwproductie worden gerealiseerd naast de bredere maatschappelijke voordelen en kunnen 4.600 voltijdbanen worden behouden. In figuur 7.2 zijn de effecten van de maatregelen uit zowel de eerste als deze tweede lijn samen op de productie en de werkgelegenheid in de bouw weergegeven.

Figuur 7.2 Effecten van de maatregelen uit de eerste en tweede lijn op bouwproductie en werkgelegenheid bouwnijverheid, 2019-2024



Bron: EIB

Een derde en laatste lijn ligt bij de projectenondersteuning in de sfeer van de nieuwbouw. De woningbouwimpuls is al beleid en kan worden uitgerold in de eerste tranche. Hiermee kan naar verwachting ongeveer € 400 miljoen aan extra productie worden opgeroepen in 2020 en 2021, waarbij 2.600 voltijdbanen kunnen worden behouden. Het pakket zou veel aan slagkracht en effectiviteit winnen als in aanvulling hierop de komende anderhalf jaar op voorraad kan worden gebouwd via een opkoopfonds. Hiertoe moet de overheid dan bereid zijn een zeker risico te nemen door op deze wijze in woningen te investeren. Bij beperkte budgettaire middelen zou mogelijk ook gekeken kunnen worden naar nog niet aangewende tranches van de woningbouwimpuls. Als middelen die hiervoor gereserveerd staan benut kunnen worden voor risicoafdekking van een opkoopfonds, dan zou dit in de markt gezet kunnen worden. Deze maatregel heeft duidelijk de grootste effecten op de woningnieuwbouw en hiermee zouden nog eens rond de 9.000 voltijdbanen kunnen worden behouden in 2021.

Als alle maatregelen simultaan worden uitgevoerd, dan moet er rekening worden gehouden dat de effecten niet zonder meer bij elkaar op mogen worden geteld. Dit speelt mogelijk bij de projectenondersteuning, waarbij projecten ook gebruik maken van schaarse grond. Dit voorbeeld maakt overigens ook weer duidelijk dat meer vrijheidsgraden in het ruimtelijk beleid ook bijdraagt aan de effectiviteit van ander beleid gericht op woningnieuwbouw.

In figuur 7.3 zijn de effecten van de drie beleidspakketten samen op de bouwproductie en werkgelegenheid weergegeven. De maatregelen zijn in dit stadium bij elkaar opgeteld, maar de effecten kunnen door interactie elkaar soms versterken, maar soms ook 'uitverdieneffecten' veroorzaken. In dit stadium waarbij ordes van grootte worden verkend is hier (nog) geen kwantitatieve vertaling van gemaakt.

Figuur 7.3 Effecten van de drie beleidspakketten¹ op bouwproductie en werkgelegenheid bouwnijverheid, 2019-2024



1 Exclusief doorbouwgarantie

Bron: EIB

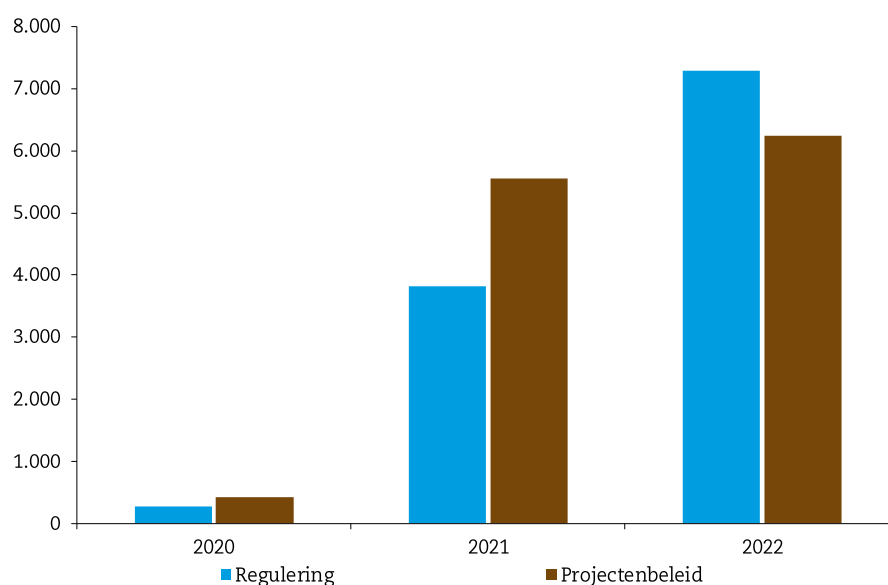
Uit de figuur kan worden afgeleid dat combinatie van alle maatregelen naar verwachting 28.000 arbeidsplaatsen kunnen worden behouden, waarvan 19.000 in de bouwnijverheid. Dit is ongeveer de helft van de verwachte daling van 35.000 in de totale b&u-sector.

Met het beperken van het werkgelegenheidsverlies door de maatregelen neemt ook het gebruik van WW- en bijstandsuitkeringen af. Na de bankencrisis heeft het EIB de in- en uitstroom

geanalyseerd voor de periode 2009-2011.⁵ Bij een banenverlies van 33.000 arbeidsjaren in de bouw stroomden 36.000 mensen de WW in. De gemiddelde uitkeringsduur was 5 maanden. Van de mensen, die vanwege de maximale uitkeringsduur de WW moesten verlaten, had 20% aan het eind van deze drie jaar nog geen baan. Op basis van deze verhoudingen zal een werkgelegenheidsverlies van 40.000 arbeidsjaren tot een instroom van 44.000 werklozen in de leiden met een totale uitkeringssom van € 650 miljoen. Als rekening wordt gehouden met een (beperkt) deel van de werklozen die vervolgens in de bijstand terecht komen op basis van de ervaringen rond de bankencrisis dan loopt de cumulatieve uitkeringssom op richting ongeveer € 1 miljard. Met uitvoering van het volledige pakket kan dit verlies naar verwachting met 60% worden beperkt.

De maatregel hebben ook andere maatschappelijke voordelen. Twee van de drie beleids-pakketten zijn er op gericht om een scherpe daling van het aantal nieuwbouwwoningen te voorkomen. Hiermee wordt aanbod in beweging gehouden waarvoor na de crisis weer veel vraag bestaat. Dit voorkomt het opnieuw optreden van grote schaarste als de vraag op de woningmarkt na afloop van de coronacrisis krachtig opveert. Zonder maatregelen neemt het aantal nieuwbouwwoningen af van 63.000 in 2019 tot 51.000 in 2021. In 2022 neemt het aantal nieuwbouwwoningen weer iets toe, maar blijft nog ver onder het aantal van 2019 steken (55.000). De beleidspakketten kunnen in de periode 2020-2022 samen additioneel 24.000 woningen opleveren (figuur 7.4).

Figuur 7.4 Effecten van drie beleidspakketten op het extra aantal woningen in de periode 2020-2022



Het pakket verbouw, onderhoud en verduurzaming richt zich niet op de nieuwbouw van woningen

Bron: EIB

Een effectief en doelmatig beleidspakket lijkt hiermee goed mogelijk en zou ook in stappen kunnen worden opgepakt. De reguleringsmaatregelen zouden snel getroffen moeten worden. Deze zijn zoals betoogd in hoge mate 'no regret' en hoe eerder zij in gang gezet worden, hoe sneller de voordelen kunnen worden behaald. De btw-maatregel is de belangrijkste maatregel

⁵ K. Afrian, M.A. Koning en M.H. Vrolijk (2015), 'Werkloosheid in de bouw; In- en uitstroom in de WW 2009-2011', Economisch Instituut voor de Bouw, Amsterdam.

gericht op verbouw en onderhoud en biedt perspectief voor vele kleine bedrijven en zelfstandigen die hier actief zijn. Hier is vooral een budgettaire afweging aan de orde, want de maatregel kent hier ook een duidelijke prijs. Als tegen deze achtergrond er voldoende bereidheid zou zijn om de maatregel te treffen, dan is het zaak om dit snel te doen. Naast de reguleringsmaatregelen is dit de maatregel die dit jaar nog voor extra vraag, productie en werkgelegenheid zorgt.

De projectenlijn vergt voorbereiding maar de impact is naar verwachting groot en de budgettaire implicaties hoeven niet groot te zijn. Met een slimme vormgeving kan hier veel worden bereikt. Als ook hier een 'no regret' strategie wordt gevolgd, dan zou dit kunnen bestaan uit het concreet uitwerken van de condities en criteria voor een opkoopfonds. In een tweede tranche aan het begin van de zomer zou dan een definitief besluit genomen kunnen worden in de vorm van 'go of no-go'. Voordeel is dat er tegen die tijd ook weer meer informatie beschikbaar is over het verloop van de crisis en hoe diep deze de woningmarkt dit keer raakt.

Budgettair zou bij een opkoopfonds ook een verbinding kunnen worden gemaakt met de woningbouwimpuls. Deze laatste bestaat uit vier tranches, waarvan er drie nog niet in de steiger staan. Door een tranche naar voren te halen en deze in te zetten voor het opkoopfonds wordt structureel geen groter beroep op de overheidsfinanciën gedaan, maar wordt wel meer effect bereikt in het dempen van de crisis en het opleveren van extra woningen op de korte termijn.

Het beleidspakket dat hierboven is gepresenteerd richt zich sterk op de woningbouw en daarbinnen weer relatief sterk op de woningnieuwbouw. Daarmee grijpt het beleid weinig aan bij de utiliteitsbouw die eveneens sterk getroffen wordt in deze crisis. Zeker in de sectoren die binnen onze economie hard zijn geraakt door de 'lock down' zal het naar verwachting nog geruime tijd vergen voordat zij weer aan uitbreidingsinvesteringen toekomen. Een route die hier bewandeld zou kunnen worden richting het zakelijk vastgoed is om de financiering te ondersteunen voor partijen die nog wel willen investeren in de komende tijd. Garanties die helpen om bancaire financiering mogelijk te maken zouden een denkbare route zijn. Daarbij zou gekeken kunnen worden hoe dit zou kunnen passen binnen en naast de reeds bestaande garantieregelingen die recent in het leven zijn geroepen.

De meest kansrijke route voor het ondersteunen van de utiliteitsbouw ligt bij het maatschappelijk vastgoed. Hier is de overheid vaak de opdrachtgever c.q. draagt direct of indirect bij aan de bekostiging. Een eerste lijn zou kunnen liggen bij het programma van het Rijksvastgoedbedrijf. Door het intensiveren en naar voren halen van voorgenomen investeringen kan de overheid een directe bijdrage leveren aan het beperken van vraaguitval op de utiliteitsmarkt. Daarnaast zijn er de maatschappelijke instellingen in de cultuursector, waar de ruimte voor investeringen zal zijn afgenomen door de 'lock down'. Bij het ontbreken van uitbreidingsinvesteringen zou de aandacht zich hier ook kunnen richten op verduurzamen van het maatschappelijk vastgoed. Dit zal budget vereisen, maar het leidt wel tot direct resultaat en het dient bredere maatschappelijke doelen dan het dempen van de crisis en het behoud van werkgelegenheid. Varianten in deze richting zijn nog niet uitgewerkt, maar ook hier geldt dat het verkennen van de mogelijkheden die hier liggen richting de zomer gereed zou kunnen zijn om in een vervolgfase te beoordelen.

Ten slotte is er op dit moment geen pakket aan maatregelen bekeken voor de corporatiesector. Wel is een variant in de vorm van een gerichte vermindering van de verhuurderheffing opgenomen die aangrijpt bij corporaties met een beperkte investeringscapaciteit. Een dergelijke variant is mogelijk en lijkt ook uitvoerbaar, maar de effectiviteit is niet groot. Dit heeft te maken met de bijzondere koppeling met de beleidswaarde in de regulering. In feite komt deze erop neer dat corporaties die nieuwe sociale woningen bouwen niet een onrendabele top kennen, maar een onrendabele bodem. Hierdoor biedt een euro korting op de verhuurderheffing minder extra productie dan als een (kleinere) onrendabele top moet worden afgedekt. De zeer lage waardering van het bezit van corporaties in de vorm van de beleidswaarde vloeit weer voort uit de zeer hoge discontovoet waarmee corporaties moeten rekenen vanuit het toezicht. Kasstromen met een laag risicoprofiel moeten worden behandeld als zeer risicovolle investeringen en dit drukt de investeringscapaciteit. Ondanks deze vorm van (over)waarderen

van risico hebben de corporaties nog een indicatieve extra bestedingsruimte van € 23 miljard in de periode tot 2024. Eerder onderzoek van het EIB heeft laten zien dat als een normale gemiddelde reële discontovoet van 3% zou worden gehanteerd deze ruimte zou toenemen tot € 40 miljard.⁶ Zo lijkt ook hier een sleutel te liggen bij regulering die minder risicomijdend zou kunnen zijn om meer investeringen door corporaties mogelijk te maken. Overigens hebben de toezichthouders inmiddels een stap gezet om financiële ruimte voor investeringen te creëren. Zo is de maximale LTV-ratio verhoogd van 75% naar 85%, terwijl de minimaal vereiste solvabiliteit is verlaagd van 20% naar 15%.⁷ Buiten deze kwestie lijkt het vooral om maatwerk te moeten gaan richting corporaties. Een voor de hand liggend aangrijpingspunt ligt dan bij de prestatieafspraken waarbij lokaal maatwerk kan worden geboden, mede in het licht van de coronacrisis.

Bij een nadere verkenning van een pakket van maatregelen om corporaties te stimuleren om meer te investeren zou zoals hierboven aangegeven het de moeite waard kunnen zijn om naar verbreding van het werkterrein van corporaties te kijken. Dit lijkt wel aan te sluiten bij wensen van verschillende corporaties en dit zou daarmee incentives geven om meer te investeren. Dit vereist zoals eerder betoogd echter nadere afwegingen of en in welke vorm de uitbreiding van het werkterrein zou moeten plaatsvinden.

⁶ EIB (2019), 'Investeringscapaciteit woningcorporaties; een verkenning naar de mogelijkheden in het licht van de maatschappelijke gevolgen', Amsterdam.

⁷ Autoriteit woningcorporaties (2020), 'Bestuurlijke brief Verticaal toezicht Aw-WSW', 28 april, Den Haag.



Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl