

Vergaderjaar 2019–2020

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 649

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2020

Prettig wonen voor iedereen betekent dat er voldoende woningen moeten zijn passend bij elke portemonnee en voor mensen in verschillende levensfasen. Om te zorgen dat mensen met vertrouwen kunnen wonen en investeerders in bouwprojecten blijven investeren, is het belangrijk dat de woningmarkt stabiel is.

Van de afgelopen financiële crisis hebben we geleerd dat de woningmarkt juist cyclisch kan zijn: de woningbouwproductie is sterk teruggevallen en huizenprijzen zijn sterk op en neer gegaan. Om meer inzicht te krijgen in de cycliciteit van de woningmarkt heeft het CPB op mijn verzoek onderzoek verricht naar deze cycliciteit.¹ Daarnaast heb ik in kaart gebracht welke rol de overheid kan spelen in het stabiliseren van de woningmarkt en heb ik mogelijke beleidsmaatregelen geïnventariseerd. Dit heeft geresulteerd in een interdepartementale analyse naar de cycliciteit van de woningmarkt die ik als bijlage bij deze brief mee stuur². Deze interdepartementale analyse is voornamelijk toegespitst op de cycliciteit in de koopwoningmarkt. Daarmee geef ik invulling aan de motie van het lid Smeulders.³

Beide analyses van de cycliciteit van de woningmarkt zijn geschreven in een tijd van economische voorspoed. Het doel was om meer inzicht te krijgen in de cycliciteit van de woningmarkt en mogelijkheden in kaart te brengen om de stabiliteit van de woningmarkt, op termijn, te vergroten. De verspreiding van het coronavirus (COVID-19) zet echter zeer plotseling een rem op de economie en heeft daarmee mogelijk ook gevolgen voor de woningmarkt. De afgelopen financiële crisis heeft ons laten zien dat een terugval van de woningbouwproductie ook op de lange termijn nog voelbaar blijft. Op dit moment bedraagt het woningtekort 3,8% en is

¹ CPB, *Beweging op de woningmarkt: prijzen en volumes*, Den Haag (2020).

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Kamerstuk 32 847, nr. 478.

daarmee historisch gezien groot. Een terugval in de woningbouwproductie kunnen we ons daarom niet permitteren. Het is dus van belang om nu al stappen te zetten die een terugval van de woningbouwproductie beperken. In mijn brief over doorbouwen in tijden van corona presenteer ik een pakket aan maatregelen dat er op gericht is dat er zoveel mogelijk wordt doorgebouwd en dat investeringen, aanbestedingen en opdrachten voor nieuwbouw, verbouw en verduurzaming niet worden uitgesteld.⁴ De lessen uit de analyses naar de cycliciteit van de woningmarkt komen hierbij goed van pas.

Het effect van cycli op de woningmarkt

In de afgelopen financiële crisis hebben we ervaren dat de economie en de woningmarkt sterk met elkaar verbonden zijn.⁵ Zo zagen we toen dat de woningbouwproductie sterk terugliep. Veel werknemers moesten de bouwsector verlaten. Het proces van het bouwen van een woning duurt echter lang en de capaciteit van bouw personeel werd niet snel genoeg weer opgebouwd. Daardoor gaan er jaren overheen voordat de woningbouwproductie weer op het oude niveau is. Ook zagen we de afgelopen jaren dat huizenprijzen sterk op en neer kunnen gaan. Flinke huizenprijsschommelingen kunnen tot kansengelijkheid op de woningmarkt leiden. Mensen die op het dieptepunt een woning kochten, hebben nu een aanzienlijke (papieren) vermogenswinst, terwijl starters die nu een woning kopen hier een hoge prijs voor betalen en niet hebben kunnen profiteren van deze prijsstijgingen. Verder hebben we gezien dat huishoudens met hoge hypotheekschulden hun consumptie sterk verminderen.

Het belang om de woningmarkt juist nu te stabiliseren

De snelle verspreiding van het coronavirus en de daarmee gepaard gaande maatregelen om zoveel mogelijk thuis te blijven zullen tot een economische neergang leiden. Hoe diep die neergang zal zijn, hangt sterk af van hoe lang de contact beperkende maatregelen duren.⁶ Op de korte termijn hebben contactbeperkingen al negatieve gevolgen voor het woningtekort vanwege optredende vertraging in de bouw en planvorming. Als de economische neergang overslaat op de woningmarkt en tot tijdelijke vraaguitval leidt en daarmee een flinke terugval in de woningproductie, loopt het hoge woningtekort nog verder op en komt de bouwsector stil te staan. Ik vind het belangrijk om de impact van het coronavirus op de woningmarkt zo beperkt mogelijk te houden en te streven naar een stabiele woningmarkt. Het is op dit moment van belang om een scenario met een grote terugval van de woningbouwproductie, zoals in de afgelopen crisis, te voorkomen. Een nieuwe terugval komt bovenop de uitdagingen waar we voor de coronacrisis al voor stonden. Het woningtekort is nu al historisch groot (3,8%). Ook de uitspraak van de Raad van State rondom stikstof heeft gevolgen voor de vergunningverlening. Daarnaast zal het benodigde aantal woningen verder toenemen door de groter dan verwachte bevolkingstoename. Opnieuw een sterke terugval van de woningbouw, zoals in de afgelopen financiële crisis, zou in dat licht onwenselijk zijn. Zeker omdat de gevolgen jaren later nog voelbaar blijven.

Maatregelen om woningbouw op korte termijn op gang te houden

Voorafgaand aan de uitbraak van het coronavirus was er op de woningmarkt al sprake van een grote bouwopgave. Het kabinet zet zich samen

⁴ Kamerstukken 32 847 en 25 295, nr. 650.

⁵ Zie bijvoorbeeld ook: Camps, M. (2019). Sturen op economische groei. *ESB*.

⁶ CPB, *Scenario's economische gevolgen coronacrisis*, Den Haag (2020).

met alle partijen in om woningen betaalbaar te houden en om voldoende woningen te bouwen. In mijn brief van 18 februari 2020 heb ik mijn aanpak uiteengezet hoe ik met andere partijen het inlopen van het woningtekort ga versnellen.⁷ Deze aanpak komt bovenop de al eerder aangekondigde woningbouwimpuls van € 1 miljard en de korting op de verhuurderheffing van € 1 miljard.⁸ Hiermee komen meer woningen in de komende jaren beschikbaar, vooral voor lage- en middeninkomens. Deze maatregelen stammen van voor de verspreiding van het coronavirus en hebben als doel het woningtekort waar voor de coronacrisis sprake van was in te lopen.

Om een terugval van de woningbouwproductie te voorkomen door de uitbraak van het coronavirus heb ik een pakket aan maatregelen geïntroduceerd om door te bouwen. Met die maatregelen zorg ik ervoor dat er zoveel mogelijk wordt doorgebouwd en dat investeringen, aanbestedingen en opdrachten voor nieuwbouw, verbouw en verduurzaming niet worden uitgesteld. Hiermee draag ik ook bij aan een stabielere woningmarkt.

De interdepartementale analyse naar de cycliciteit van de woningmarkt biedt goede aanknopingspunten voor maatregelen om de woningmarkt op gang te houden. Woningcorporaties kunnen bijdragen aan een stabiele woningbouw. Ongeacht de stand van de economie blijft de vraag naar betaalbare huurwoningen bestaan. Wanneer corporaties in een economische neergang blijven investeren in woningbouw zullen zij de terugval in de woningbouwproductie – en de daarmee gepaard gaande negatieve gevolgen, zoals een uitloop aan personeel – beperken. Verder blijkt uit de interdepartementale analyse dat het belangrijk is om de woningbouwproductie aan te laten sluiten bij de lange termijn woningbehoefte. De analyse wijst op het belang om partijen te faciliteren om in crisistijd door te blijven bouwen.

Daarnaast geven beide cycliciteitsanalyses inzicht in welke maatregelen in de afgelopen financiële crisis effectief waren. Daarbij geldt wel dat incidentele maatregelen over het algemeen minder succesvol zijn omdat het lastig is de timing goed te bepalen. Een verkeerde timing kan bewegingen op de woningmarkt zelfs versterken. Beleidsmaatregelen die de terugval van de woningbouw in een crisis beperken lijken vaker succesvol, maar ook daarbij moet op de timing worden gelet.

Lessen uit de cycliciteitsanalyse voor de lange termijn

Zoals eerder beschreven is deze analyse uitgevoerd voordat we werden geraakt door de effecten van het coronavirus. De aanbevelingen die toezien op het stabiel houden van de bouwproductie lijken nu al van nut te zijn, zoals hierboven beschreven. Daarnaast zijn er meer algemene lessen te trekken uit de analyse, met name die zijn gericht op het beperken van de prijscycliciteit, die voor de meer lange termijn van nut zijn voor het beleid op de woningmarkt. Hieronder ga ik in op deze lessen.

In het algemeen is het belangrijk om procyclisch beleid te voorkomen. Die notie geldt in het bijzonder voor de woningmarkt. De woningmarkt en woningbouw zijn namelijk sterk gebaat bij beleidszekerheid over de lange termijn. Het feit dat de woningmarkt een voorraadmarkt is en dat de doorlooptijd van het bouwen van nieuwe woningen gemiddeld zo'n tien jaar bedraagt, maakt dat interventies op de woningmarkt lang doorwerken. Ook andersom geldt dat het lastig is om op de korte termijn

⁷ Kamerstuk 32 847, nr. 612.

⁸ Kamerstuk 32 847, nr. 555.

effectief veranderingen te bewerkstelligen. Dit benadrukt het belang om naast incidentele maatregelen in crisistijd vooral te kijken naar structureel beleid.

Het CPB bepleit om voorzichtig te zijn met beleid dat er direct op gericht is om de woningmarkt te stabiliseren. Beleid dient niet de prijsbewegingen op de woningmarkt (symptoom) direct te beïnvloeden, maar hoort de structurele werking van de woningmarkt te verbeteren. Ook blijkt uit de interdepartementale analyse dat de overheid maar beperkte invloed heeft op de cycliciteit van de woningmarkt. Beide analyses wijzen op de afruil tussen het vergroten van de macro-financiële stabiliteit enerzijds en op korte termijn de toegankelijkheid en betaalbaarheid van koopwoningen anderzijds. Beleid dat de woningmarkt stabiliseert kan op korte termijn namelijk ook negatieve effecten op de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de woningmarkt hebben. Dat is op korte termijn bijvoorbeeld het geval bij een beperking van de hypotheekrenteaf trek of van de leennormen. Op de lange termijn vergroten die maatregelen die stabiliteit van de woningmarkt doordat ze het aangaan van schulden minder aantrekkelijk of minder makkelijk maken. Op de korte termijn kunnen de lasten van huishoudens hierdoor juist toenemen en wordt het lastiger om een woning te kopen.

Aan de vraagzijde van de woningmarkt kan de overheid beleid voeren dat schommelingen in de vraag naar woningen beperkt. In internationaal perspectief vallen de leennormen, de fiscale behandeling van de eigen woning en het hoge niveau van de nationale hypotheekschuld op. Zoals ook hierboven beschreven, behoren een beperking van de hypotheekrenteaf trek en de leennormen tot de mogelijke beleidsopties om de stabiliteit van de woningmarkt te vergroten.

Overheidsmaatregelen die de afgelopen jaren zijn geïntroduceerd grijpen daarop aan. Zo mogen huishoudens per 1 januari 2018 nog maximaal 100% van de waarde van de woning lenen, zijn financieringslastpercentages wettelijk verankerd en worden over vier jaar gemiddeld en is in 2013 de fiscale aflossingsheffing geïntroduceerd om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaf trek. Het maximale tarief van de hypotheekrenteaf trek wordt versneld afgebouwd en de regeling Hillen wordt uit gefaseerd. Deze maatregelen vergroten de stabiliteit van de woningmarkt en die van de economie.

Daarnaast heb ik het afgelopen jaar samen met NHG gewerkt aan een NHG-premie die over de lange termijn stabiel is.⁹ Dit jaar zal ik samen met NHG onderzoeken hoe een stabiele kostengrens vormgegeven kan worden. Beide maatregelen zorgen ervoor dat de stabiliteit van het NHG-instrument toeneemt.

Met het oog op de huidige toegankelijkheid en betaalbaarheid van de woningmarkt zijn dit al forse stappen. Hier moeten we oog hebben voor de uitruil tussen toegankelijkheid en (macro-financiële) stabiliteit op korte termijn. Het is belangrijk de effecten van reeds genomen maatregelen goed te monitoren en oog te hebben voor de timing indien er nagedacht wordt over verdergaande maatregelen om de prijscycliciteit te verminderen.

Conclusie en verder onderzoek

De afgelopen financiële crisis heeft laten zien dat huizenprijzen sterk op en neer kunnen gaan en dat de woningbouwproductie sterk terug kan lopen.

⁹ Kamerstuk 32 847, nr. 571.

Het Regeerakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) heeft die impact ook benoemd en daar prioriteiten aan gekoppeld ten aanzien van het bouwen van meer koop- en huurwoningen, waaronder middenhuur woningen in de vrije sector en goede samenwerking met medeoverheden, corporaties en marktpartijen. De verspreiding van het coronavirus zal tot een economische neergang leiden. Ook de woningmarkt zal daar gevolgen van ondervinden. Daarom zet ik op korte termijn stappen om de woningbouwproductie op peil te houden en daarmee de woningmarkt ook in tijden van crisis toegankelijk en betaalbaar te houden. Dit doe ik met het pakket aan maatregelen dat er op gericht is dat er zoveel mogelijk wordt doorgebouwd en dat investeringen, aanbestedingen en opdrachten voor nieuwbouw, verbouw en verduurzaming niet worden uitgesteld. Mocht de situatie daar aanleiding toe geven, dan zal ik bezien of aanvullende maatregelen nodig zijn. De lessen uit de analyse naar de cycliciteit van de woningmarkt bieden aanknopingspunten hiertoe, met als belangrijkste aandachtspunt dat procycliciteit moet worden voorkomen. Dat geldt zowel voor de huurkant waarin sociale verhuurders (met name corporaties) en aanbieders in het vrije huursegment hun rol moeten pakken, als aan de koopkant waarin vergroting van het aanbod van koopwoningen en stabiele prijsontwikkelingen en bijbehorende fiscale arrangementen in een goed evenwicht zekerheid en toegankelijkheid moeten waarborgen.

Beide cycliciteitsanalyses vormen het startschot om de cycliciteit op de woningmarkt als een van de bouwstenen van beleid neer te zetten. De rapporten zijn belangrijk materiaal hoe naar die cycliciteit te kijken en welke maatregelen kunnen bijdragen aan een stabielere woningmarkt. Het beperken van de cycliciteit van de woningmarkt is echter geen gemakkelijke opgave. Daarom moet verder nagedacht worden over de vraag hoe de stabiliteit van de woningmarkt op effectieve wijze vergroot kan worden, met name op het gebied van een stabiele bouwproductie. Ook heb ik het CPB gevraagd dit en het komende jaar nader onderzoek te verrichten naar de dynamiek op de woningmarkt. Daarbij zal in ieder geval aandacht zijn voor de interacties tussen de huur- en koopmarkt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren