

### Beeld van de woningbouw

#### *Wat is het effect van de crisis?*

- De huidige situatie van contactbeperkende maatregelen heeft directe gevolgen voor planvorming en ook op lopende bouwprojecten, waardoor vertraging in de bouwproductie optreedt. Potentieel nog groter zijn de gevolgen van vraaguitval als gevolg van economische neergang en daarmee samenhangend vertrouwen, evenals in de vorige crisis. Veel bouwprojecten kunnen dan niet meer van start gaan.
  - Directe gevolgen van contactbeperkende maatregelen:
    - Door hoger ziekteverzuim en contactbeperkingen ontstaat vertraging bij zowel gemeenten als ontwikkelaars in de planvorming. Processen als burgerparticipatie en vergunningverlening zijn moeilijker digitaal te organiseren.
    - Ook bij lopende bouwprojecten treedt vertraging op, zelfs met het Protocol Samen veilig doorwerken. Van invloed op lopende projecten is ook de terugloop in het aantal beschikbare arbeidsmigranten en haperingen in de aanvoer van bouwmaterialen.
    - Door contactbeperkingen worden renovaties en verduurzaming uitgesteld. Ook zijn er minder bezichtigingen van woningen en kan de start verkoop bij nieuwbouw niet meer fysiek plaatsvinden.
  - Gevolgen van economische teruggang:
    - Door toegenomen economische onzekerheid of daadwerkelijk verlies van inkomen stellen mensen de koop van een woning uit. Ook beleggers worden terughoudender bij het aangaan van investering in woningbouw. Dit effect is groter naarmate de economische teruggang dieper is en langer duurt. Grondeigenaren zijn geneigd om bouw uit te stellen tot prijzen zich herstellen.
    - Gemeenten geven aan dat bij sommige projecten investeerders zich nu al terugtrekken. Projectontwikkelaars zien nu al een terugval in de verkoop van met name woningen in het duurere segment. De verkoop van deze woningen is cruciaal voor de financiële haalbaarheid van gemengde projecten. Ook in de vorige crisis startte de vraaguitval in dit segment.
    - Vraaguitval is vertraagd terug te zien in de bouwproductie, omdat de bouwfase van woningen 1 tot 2 jaar in beslag neemt. Een afname in investeringen en de verkoop van nieuwe woningen zal leiden tot minder verleende vergunningen, vervolgens tot krimpende orderportefeuilles en tenslotte tot een lagere productie. Uit een enquête van het EIB blijkt dat de bouwsector al een afname van 25% in het aantal aangevraagd offertes ziet. Andersom hebben ontwikkelingen op de woningmarkt, zowel via investeringen als via consumptie, ook weer grote invloed op de economische ontwikkeling. Door onzekerheid nemen investeringen in de woningmarkt af en zijn mensen gedwongen hun consumptie terug te schroeven om bij minder inkomen of een huis dat onder water staat hun woonlasten te kunnen blijven betalen. Dit versterkt de economische neergang. Tijdens de afgelopen financiële crisis hebben huishoudens met hoge hypotheekschulden hun consumptie in sterke mate verminderd. Van de totale consumptiedaling (7%) komt 6%-punt voor rekening van huishoudens met hoge hypotheekschulden. Met name huishoudens die 'onder water' stonden, hebben hun consumptie sterk verminderd. Dit komt waarschijnlijk doordat deze huishoudens onzekerder zijn over hun toekomst en daardoor minder uitgeven.

#### *Wat zijn de gevolgen voor de productie en het woningtekort?*

- Zonder de coronacrisis werd voor 2020 en 2021 al een krimp van de bouwproductie verwacht als gevolg van met name stikstof. In 2020 werd in dit basispad nog slechts een beperkte daling naar iets minder dan 75.000<sup>1</sup> woningen verwacht, als gevolg van voor dit jaar genomen

<sup>1</sup> Alle genoemde aantallen woningbouw zijn inclusief nieuwe woningen door transformatie van bestaande gebouwen. Deze wijken daarom af van de door EIB genoemde aantallen, deze zijn namelijk exclusief transformatie (alleen nieuwbouw).

maatregelen (met name de snelheidsverlaging tbv. stikstofreductie). Voor 2021 werd een verdere daling verwacht naar een productie van een kleine 70.000 woningen. In latere jaren werd mede dankzij maatregelen als de korting op de verhuurderheffing en de woningbouwimpuls herstel naar een productie van 77.500 woningen in 2024 verwacht. In combinatie met de nieuwe hogere bevolkingsprognose van het CBS zou de bouwproductie in latere jaren echter moeten groeien naar 100.000 per jaar om in 2035 het woningtekort terug te dringen naar een normaal niveau van ca. 2%.

- In 2020 zijn de directe gevolgen van de contactbeperkende maatregelen op de bouwproductie al te zien, doordat ook lopende projecten nu al direct vertraging oplopen. Dit betreft woningbouw, renovaties en verduurzaming. Het effect van vertraging in de planvorming en terugval in de vraag zullen pas later doorwerken in de bouwproductie, maar is daardoor niet minder groot; de sterkste teruggang in de bouwproductie zal in 2021 te zien zijn.
- EIB (2020) heeft de verwachte impact op de woningbouwproductie berekend, uitgaande van een bbp-effect van -5% in 2020 (scenario II van het CPB). De verwachte daling van de bouwproductie is 7% in 2020 en 9,5% in 2021 (16,5% in totaal). Naar verwachting daalt het aantal gebouwde woningen van 77.000 woningen in 2019 naar 55.000 woningen in 2021. Dit is een extra daling van 15.000 ten opzichte van het basispad.
- Bij krachtig herstel van de economie vanaf 2021 trekt de bouw in 2022-2024 sterk aan, met 8,5% per jaar. Hoewel daarmee de productie binnen enkele jaren herstelt, zal het woningtekort langdurig aanzienlijk hoger blijven. De behoefte aan extra woningen groeit namelijk ook in 2020 en 2021 fors door. Ook wanneer vraaguitval optreedt, zal dit later tot inhaalvraag leiden, waarmee op de langere termijn de vraag structureel hoog blijft.
- De verwachte krimp van de bouwproductie in 2020 en 2021 is ongeveer gelijk aan de eerste jaren van de vorige crisis, 2009 en 2010. Toen was de daling van de bouwproductie bijna 15%, nu 16,5%. Tijdens de vorige crisis zette de krimp langer door en halveerde de nieuwbouw (excl. transformaties) uiteindelijk van 88.000 in 2009 naar 43.000 woningen in 2014 (-51%). Op het dieptepunt verloor de sector bijna een kwart van de toegevoegde waarde, terwijl deze in andere sectoren alweer herstelde. Indien deze crisis ook langer aanhoudt en overslaat van de reële economie naar een financiële crisis (CPB scenario III en IV), kan een soortgelijke daling niet uitgesloten worden. Uitgaande van eenzelfde ordegrrootte kan de woningbouwproductie in 2023 dalen tot 42.000 woningen.
- Omdat de bouw een kapitaalintensieve sector is kost herstel van de bouwproductie veel tijd. Vorig jaar was de woningbouwproductie op het hoogste niveau sinds de crisis, maar nog altijd niet op het niveau van voor de crisis. In 2008 werden er 85.000 nieuwe woningen opgeleverd.
- Bij economisch herstel zal er ook weer relatief snel inhaalvraag naar woningen optreden. Afhankelijk van de economische gevolgen en de bevolkingsgroei in de komende jaren, die ook afhangt van migratie, kan het woningtekort verder oplopen tot 5 à 6%. De gevolgen van het huidige historisch hoge woningtekort van 3,8% voor de betaalbaarheid en toegankelijkheid op de woningmarkt zijn al zeer groot. Dat geldt met name voor middeninkomens, starters, studenten, ouderen en mensen in een kwetsbare positie als daklozen, zorgbehoevenden en migranten. Voor deze groepen is het door het hoge woningtekort nu al vaak onmogelijk om een betaalbare woning te vinden. Starters moeten noodgedwongen langer thuis blijven wonen en de verpleegkundige en de politieagent moeten verder reizen om op hun werk te komen. Dit vergroot het insiders outsidersprobleem verder en kan van deze generatie huiszoekenden een echte pechgeneratie maken. Een terugval in de bouwproductie waardoor het woningtekort nog verder oploopt en het zicht op een betaalbare woning voor deze mensen nog verder buiten bereik komt te liggen kunnen we ons daarom niet permitteren.
- We staan voor de opgave om 1,5 miljoen woningen te verduurzamen tot 2030. Het risico is dat door een vertraging van de bouw de klimaatdoelstellingen zowel qua aantal woningen als qua betaalbaarheid snel buiten bereik raakt. In een enquête van Vereniging Eigen Huis heeft 24% van de respondenten aangegeven door de uitbraak van corona de verduurzaming van de eigen woning uit te stellen. Het is echter essentieel dat een constante bouwstroom in de verduurzaming van gebouwen op gang komt en blijft. Alleen zo kan kostenreductie worden bereikt en zullen de investeringen die bedrijven in afgelopen jaren hebben gedaan in het

opleiden van nieuwe vakkrachten en nieuwe verduurzamingsconcepten tijdens de crisis niet verloren gaan.

- In het scenario van EIB kost de terugval de schatkist ruim 6 miljard over de periode 2020-2024. Hiervan is naar verwachting 0,2 mld. derving inkomstenbelasting, 2,3 mld. extra uitkeringen (op basis van modaal inkomen) en 3,8 mld. aan derving btw. Dit is derving exclusief winstbelasting.

*Wat zijn de gevolgen voor de werkgelegenheid in de bouw?*

- Volgens prognoses van EIB (2020) daalt werkgelegenheid in de bouw in 2020-2021 tijdelijk met ongeveer 40.000 arbeidsjaren (-8%). In 2020 is de daling nog beperkt tot 15.000 arbeidsjaren, doordat er eerst productiviteitsverlies optreedt en daarna pas werkgelegenheidsverlies.
- Wanneer de economie in 2021 krachtig herstel toont treedt in 2022-2024 ook een forse toename van de werkgelegenheid op. het aantal arbeidsjaren groeit zelfs met 3.000.
- Tussen 2009-2014 gingen 80.000 arbeidsjaren verloren. CBS becijferde in 2018 dat van de 200.000 arbeidskrachten die in de crisisjaren uit de bouwsector vertrokken slechts 36.000 mensen in 2018 weer was teruggekeerd. Een deel ging met pensioen, maar een veel groter deel vond werk in een andere sector en keerde niet meer terug. Dit hoge aantal kwam door de lange duur van die crisis en uitmondde in een financiële crisis, maar ook door de combinatie met procyclisch beleid. Het is daarom wenselijk om naast het op peil houden van de productie ook gebruik van innovatieve en minder arbeidsintensieve bouwmethoden zoals modulaire woningen te stimuleren, en om naast werknemers ook leer-werkplekken te behouden.

*Welke type maatregelen zijn er nodig en wat is de timing?*

1. Anticyclische maatregelen vanuit overheidspartijen:
  - Nu de contactbeperkende maatregelen meteen al tot vertraging in lopende processen leiden is het nodig om als Rijk en andere overheidspartijen meteen naar voren te stappen als anticyclische investeerder en geplande werkzaamheden naar voren te halen.
  - Met name renovaties en verduurzaming worden nu al uitgesteld omdat het met de contactbeperkende maatregelen lastig is te werken in de woning van mensen. Daarom is het nodig om nu al te bezien of onderdelen van de verduurzaming, opdrachten van publieke opdrachtgevers en werkzaamheden aan maatschappelijk vastgoed naar voren te halen zijn. Dit ondersteunt eveneens de voortgang in de verduurzamingsopgave en de capaciteit in de sector voor latere jaren.
  - Het is cruciaal voor mensen die nu en de komende jaren een woning zoeken dat de bouwproductie op peil wordt gehouden. Ook de verduurzaming moet door gaan om gestelde doelen te behalen. Ook dempt het de versterkende werking die een crisis op de woningmarkt kan hebben op de economische neergang via het kanaal van consumptie en investeringen. Gezien het grote aandeel van de bouwsector op de economie draagt het ook bij aan het economisch herstel.
2. De bouw moet doorbouwen:
  - Ook voor projecten van marktpartijen en corporaties moeten we nu al inzetten op het mitigeren van de gevolgen van contactbeperkende maatregelen door te ondersteunen dat lopende projecten zoveel mogelijk door kunnen en door corporaties extra ruimte te bieden om vertraging in de markt te compenseren.
  - Digitalisering van zaken als planontwikkeling, vergunningverlening en koopproces is zo veel mogelijk nodig en ondersteunen we door kennis- en capaciteitsdeling te faciliteren. Tegelijkertijd wordt er waar mogelijk in de sector veilig doorgewerkt. Waar nodig ondersteunen we dit met protocollen voor veilig doorwerken. Bovendien is de gezamenlijke verklaring Samen doorbouwen aan Nederland opgesteld. Ook het stimuleren van prefab woningen draagt bij aan veilig en snel bouwen.
  - Desondanks zal er vertraging optreden en kunnen projecten stilvallen. Dat betekent dat voldoende flexibiliteit in bouwprojecten nodig is om orderportefeuilles gevuld te houden. Daarom is het wenselijk om corporaties meer te laten bijdragen aan

continuïteit en flexibiliteit, omdat zij veel minder afhankelijk zijn van economisch sentiment. Dat vraagt om meer ruimte te creëren in wat corporaties mogen bouwen. Bestaand stimuleringsbeleid kan worden doorgezet waarbij corporaties ook een prikkel wordt gegeven plannen snel te realiseren.

- Wanneer de economische teruggang leidt tot vraaguitval zijn stevige steunmaatregelen als garanties en extra stimulering van het aanbod nodig.
- Maatregelen gericht op het op peil houden van de vraag en de productie zijn het meest effectief. Gedurende de duur van de economische teruggang gaan projecten hierdoor nog steeds van start. Wanneer inhaalvraag optreedt is daarmee sneller aan deze vraag te voldoen en loopt het woningtekort niet (al te veel) verder op. Tegelijkertijd houdt dit de capaciteit in de bouwsector op peil, zodat de bouwproductie ook in latere jaren een hoger niveau kan bereiken.
- In eerste instantie zullen maatregelen vooral gericht zijn op het opvangen van vraaguitval van kopers en mogelijk ook beleggers/investeerders, door middel van beperkte garanties. Als de economische crisis langer voortduurt kan het nodig zijn om verdergaande maatregelen te nemen die ook gericht zijn op het tijdelijk financieel ondersteunen van vraag- en productie. Deze maatregelen zouden met name gericht moeten zijn op de doelgroepen die nu graag willen maar er moeilijk tussen komen, zoals starters. Bij een langdurige en diepe economische crisis komt ook het anticyclisch investeren in grote bouwprojecten vanuit publieke opdrachtgevers naar voren, waarmee eveneens het lagere prijsniveau in een ontspannen markt wordt benut.
- Aanvullend is het wenselijk om ook te kijken naar aanpassing van het grondbeleid, om het wachten van grondeigenaren op prijsstijgingen te beperken. Daarbij gaat het niet alleen om eventuele aanvullende instrumenten om bouw af te dwingen, maar ook om verbetering van de financiële prikkels, waardoor wachten minder loont. Omdat dergelijke maatregelen wetswijziging vereisen zijn zij pas toepasbaar voor de langere termijn.
- De timing van dit type maatregelen moet goed zijn. Wanneer vraaguitval zich al heeft vertaald in teruglopende orderportefeuilles, of zelfs verminderde bouwproductie, duurt het te lang voor maatregelen tot extra productie leiden. Anderzijds is ook niet wenselijk maatregelen te vroeg te nemen, omdat de aankondiging de suggestie wekt dat er vraaguitval is en het daarmee een selffulfilling prophecy wordt. Bovendien is het nodig dat maatregelen bij aankondiging direct inwerking treden, omdat er anders het risico bestaat dat er strategisch gedrag optreedt. Daarom moeten we nu aan de slag om maatregelen die de vraag en de productie ondersteunen uit te werken, zodat deze beschikbaar zijn als het nodig is. De eerste stap is het uitwerken van een garantieregeling voor de verkoop van woningen, die al vrij snel nodig kan zijn. Uitgangspunt is dat deze per 1 juli ingevoerd kan worden.

### 3. Vraagondersteuning en structurele hervormingen:

- Tegelijkertijd moet er al nagedacht worden over andere vormen van vraagondersteuning en verdere stimulering van bouwprojecten. Het is daarbij van belang goed te kijken naar de bredere en lange termijn impact van maatregelen op de stabiliteit van de woningmarkt.
- Wanneer wordt doorgeschoten in vraag stimulerende maatregelen en deze niet enkel van tijdelijke aard zijn worden de onevenwichtigheden van de woningmarkt op de lange termijn verder vergroot. Eerste inzet moet dus zijn op het prikkelen van vraag van mensen die dit financieel verantwoord kunnen doen, maar terughoudend zijn vanwege de onzekere tijden.
- Voor de lange termijn ligt juist een afbouw van vraagstimulering in de rede, maar ook die timing en snelheid moeten zeer voorzichtig gekozen worden gezien het procyclische effect dat dit heeft.