

# Gedragseconomie en de woningmarkt



seo economisch onderzoek



Amsterdam, april 2016  
In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

# Gedragseconomie en de woningmarkt

## Een verkenning

Mark Imandt  
Ward Rougoor  
Bert Hof



**seo** economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO-rapport nr. 2016-29

ISBN 978-90-6733-810-3

Copyright © 2015 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via [secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl)

# Samenvatting

## De gedragseconomie biedt nieuwe inzichten in beleid...

De klassieke (economische) beleidstheorie gaat ervan uit dat mensen rationeel zijn in hun keuzes, hun eigen welvaart maximaliseren, zich daarin onafhankelijk opstellen en hun keuzes baseren op alle relevante informatie die voor handen is. De overheid hoeft alleen in te grijpen wanneer er duidelijke informatieproblemen bestaan (*informatieasymmetrie*), er onvoldoende concurrentie is eventueel door grote schaalvoordelen (*marktmacht*), of beslissingen van het ene individu ook positieve en/of negatieve gevolgen hebben voor anderen (*externe effecten*). Daarnaast kan de overheid ingrijpen om welvaart over burgers anders te verdelen (*herverdeling*). Er is in deze theorie weinig ruimte voor de gedachte dat de overheid een beslissing kan maken omdat ze beter weet wat goed is voor het betreffende individu (*paternalisme*).

Uit de gedragseconomie blijkt echter dat deze veronderstellingen de werkelijkheid niet goed weergeven. Mensen zoeken niet alle informatie, verwerken die beperkt of realiseren zich onvoldoende wat die informatie voor hun toekomst betekent. Daarnaast handelen ze vaak vanuit bepaalde voorkeuren die niet binnen een nauw begrip van eigenbelang vallen. Tenslotte hebben mensen ook moeite om actie te ondernemen: ze beginnen morgen met gezond eten. Door deze *biases* ontstaan nieuwe en andere vragen over overheidsingrijpen: ontstaat er vaker of minder vaak marktfalen, moet de overheid de burger helpen, kunnen overheidsinterventies handiger worden vormgegeven om rekening te houden met het werkelijke gedrag?

Deze verkenning betoogt op basis van de theorie dat de gedragseconomie inderdaad vaak tot andere inzichten leidt over of en hoe de overheid moet ingrijpen. Er treedt bijvoorbeeld vaker informatie-asymmetrie op, mensen lossen externe effecten vaker onderling op en hebben er soms baat bij wanneer de overheid hen helpt een beslissing in hun belang ook daadwerkelijk uit te voeren.

## ...die ook van belang zijn voor de woningmarkt

Deze verkenning kijkt of er reden is aan te nemen dat de gedragseconomische inzichten ook relevant zijn voor een vijftal thema's in het woningmarktbeleid: verzilveren van overwaarde, wonen met zorg, scheefwonen, energiebesparing en prijsontwikkelingen. Er is geen empirisch onderzoek gedaan. Deze verkenning levert daarom vooral antwoord op de vraag: is nader (empirisch/experimenteel) onderzoek naar toepassing van de gedragseconomische inzichten op deze thema's kansrijk?

In het algemeen is het antwoord op deze vraag: ja, de gedragseconomie kan het woningmarktbeleid verrijken. Rode draden door de thema's zijn vooral dat mensen moeite hebben op tijd te beginnen met informatie zoeken, hun toekomstige wensen en de kans op bepaalde gebeurtenissen niet goed voorspellen en op basis van die voorspelling moeite hebben tot actie over te gaan.

## Extra onderzoek is zeer kansrijk voor wonen met zorg...

Mensen willen in principe graag zo lang mogelijk thuiswonen en dat is voor de maatschappij vaak ook het goedkoopst. Volgens de klassieke analyse zullen mensen daarom op tijd verhuizen naar een geschiktere woning of hun woning aanpassen aan hun zorgbehoefte. De gedragseconomische analyse wijst er echter op dat mensen waarschijnlijk de beslissing niet bewust en tijdig nemen, maar pas aan aanpassing denken wanneer het acuut nodig is. Dan kan het te laat zijn. De overheid kan mensen informeren over de gevolgen wanneer ze te laat tot actie overgaan en helpen bij de uitvoering van de actie. Het aanpassen van de woning en/of verhuizen kost de bewoner moeite. Alles wat deze moeite vermindert, zal het wonen met zorg stimuleren. In Engeland zijn bijvoorbeeld opvallend goede resultaten gehaald met een experiment, waarbij mensen geholpen worden met opruimen, voordat ze beginnen aan een verbouwing.

## ...en energiebesparingen

De klassieke economische analyse heeft uitgewezen dat mensen te weinig investeringen doen in energiebesparingen, omdat ze de nadelige, externe effecten op het klimaat te weinig meewegen. De afgelopen jaren zijn er daarom allerlei maatregelen genomen om die kosten te internaliseren en/of energiebesparingen goedkoper te maken. Toch blijven de investeringen vaak nog achter. Uit de gedragseconomie is af te leiden dat mensen moeite hebben om een inschatting te maken van de kosten en baten van een investering. Daarnaast speelt de energiezuinigheid van een huis slechts beperkt een rol bij aankoop en financiering. De overheid kan informeren over woningwaarde en opbrengsten van investeringen en eventueel investeringen coördineren (schaalvoordelen). Interessante denkrichting is daarnaast of en in welke mate gebruik gemaakt kan worden van sociale normen, conditioneel gedrag en imitatiegedrag. Mensen doen dingen vaak pas als vele anderen het doen, liefst mensen die op hen lijken en/of die ze hoog achten.

## Extra onderzoek is ook kansrijk voor verzilveren van overwaarde en prijsontwikkelingen

Mensen verzilveren de overwaarde van hun huis wellicht te weinig, omdat ze 'niet aan hun huis willen komen' of 'het huis achter de hand willen houden', terwijl ze zo'n grote buffer niet nodig hebben. De overheid kan deze voorkeuren wellicht bijstellen, door met name sociale informatie te geven over de gestegen welvaart van mensen die hun overwaarde inzetten voor consumptie. Er is echter ook reden om aan te nemen dat mensen hun overwaarde niet verzilveren vanuit heel legitieme persoonlijke voorkeuren, zoals dat ze zich willen verzekeren tegen risico's of een erfenis willen nalaten. Onderzoek zou zich eerst moeten richten op of er wel echt sprake is van *biases*.

Prijsontwikkelingen op de woningmarkt waren de afgelopen jaren gevoelig voor mispercepties van consumenten en banken. De algemene gedachte dat prijzen toch wel zullen stijgen leidt tot overmoedige kopers en hypotheekverschaffers. De overheid vergroot deze 'bubbel' door de hypotheekrenteaftrek. Er is dus reden om deze mispercepties te willen bestrijden, maar het is tegelijk te betwijfelen in welke mate de overheid en andere betrokkenen echt willen dat eventuele bubbels worden voorkomen. Bubbels creëren ook voor een deel reële economische groei (in bijvoorbeeld de bouwsector), waardoor veel partijen er belang bij hebben dat de prijzen stijgen en mensen huizen kopen.

## Extra onderzoek is van beperkte waarde voor het tegengaan van scheefwonen

Scheefwonen is in essentie een gevolg van het woningmarktbeleid. Doordat de huren binnen de sociale woningbouw kunstmatig laag worden gehouden, lager dan marktconform, blijven mensen in hun sociale woning wonen. Ook als hun inkomen stijgt. Deze prijsprikkel is zo sterk, dat gedragseconomische inzichten hieraan weinig toevoegen. Scheefwonen tegengaan zal in eerste instantie moeten via een aanpassing van het prijsverschil en/of door mensen te dwingen te verhuizen. Daarbij is relevant te vermelden dat stijgende huren (zonder daaropvolgende verhuizing) ervoor zorgen dat er mensen met hogere inkomens in de woningen op aantrekkelijke plekken blijven wonen. Dit kan dus in tegenspraak zijn met een eventueel doel van bevolkingsspreiding, maar bereikt wel het doel van effectiever besteed belastinggeld. De gedragseconomie biedt overigens wel aanknopingspunten in de manier waarop de overheid maatregelen neemt. Zo leidt een eenmalige, van tevoren aangekondigde huurverhoging waarschijnlijk tot meer verhuizingen, dan een trapsgewijs ingevoerde huurverhoging.





# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>i</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1 Gedragseconomie biedt nieuwe inzichten... ..	1
1.2 ...wat implicaties kan hebben voor woningmarktbeleid... ..	2
1.3 ...waarvan dit rapport verkent of empirisch onderzoek nuttig zal zijn .....	2
<b>2 Verkenning woningmarktthema's</b> .....	<b>5</b>
2.1 Verzilveren van overwaarde .....	5
2.2 Wonen met zorg.....	6
2.3 Scheefwonen .....	6
2.4 Energiebesparing.....	7
2.5 Prijsontwikkelingen op de woningmarkt.....	8
<b>3 Gedragseconomie en de implicaties voor overheidsbeleid</b> .....	<b>11</b>
3.1 De klassieke beleidsanalyse gaat uit van theoretische gedragsveronderstellingen... ..	11
3.2 ...die door de empirische gedragseconomie worden aangepast... ..	13
3.3 ...waardoor de legitimiteit van overheidsbeleid specifiek is te duiden... ..	15
3.4 ...en nieuwe, effectievere overheidsinterventies in beeld komen.....	18
<b>4 Verzilveren van overwaarde</b> .....	<b>23</b>
4.1 De klassieke overheidsrol is beperkt... ..	23
4.2 ... maar de gedragseconomie geeft meer aanleiding tot ingrijpen.....	24
4.3 ...via tijdige en empirische informatie over voor- en nadelen.....	25
<b>5 Wonen met zorg</b> .....	<b>27</b>
5.1 Gebrek aan investeringen volgt (deels) uit beslag op publieke middelen.....	27
5.2 ...maar mensen ondernemen ook te laat actie.....	28
5.3 ...daarom kan de overheid mensen helpen eerder hun behoeften te bepalen en actie te ondernemen.....	29
<b>6 Scheefwonen</b> .....	<b>31</b>
6.1 Scheefwonen is het gevolg van de lage huur... ..	31
6.2 ...de gedragseconomie voegt daaraan weinig toe... ..	32
6.3 ...maar als de overheid hierop ingrijpt, kan ze dat wel 'gedragseconomisch slim' doen.....	32

<b>7</b>	<b>Energiebesparing.....</b>	<b>35</b>
7.1	Volop klassieke redenen voor overheidsingrijpen.....	35
7.2	...en extra redenen voor ingrijpen vanuit de gedragseconomie... ..	37
7.3	...waardoor veel effectieve interventies mogelijk zijn.....	38
<b>8</b>	<b>Prijsontwikkelingen op de woningmarkt.....</b>	<b>41</b>
8.1	De prijs van woningen is vooral een gevolg van weinig flexibel aanbod,...	41
8.2	...maar de consument gaat er wel erg sterk vanuit dat de prijzen zullen stijgen.....	43
8.3	...waardoor prijzen sneller stijgen en moeilijker dalen.....	44
8.4	De overheid kan de uitwassen hiervan beperken.....	44
<b>9</b>	<b>Conclusie: allerlei kansen voor gedragseconomisch onderzoek .....</b>	<b>47</b>
	<b>Literatuur .....</b>	<b>51</b>

# 1 Inleiding

*Op steeds meer gebieden blijkt de gedragseconomie relevante inzichten op te leveren voor overheidsbeleid, zowel ten aanzien van redenen voor overheidsoptreden als voor de manier waarop de overheid het beste kan optreden. Het ministerie van BZK is benieuwd of dit ook geldt voor vijf thema's op de woningmarkt.*

## 1.1 Gedragseconomie biedt nieuwe inzichten...

### Het belang van de gedragseconomie voor beleid

De gedragseconomie poogt inzichten uit onder andere de sociologie en de psychologie te integreren in het economisch denken en zodoende het realisme van de economische analyse te vergroten. Hoewel de gedragseconomie kan putten uit een rijke historie aan onderzoek in de afzonderlijke gebieden, is het als geïntegreerde wetenschapsgebied nog jong. Het onderzoek op dit gebied krijgt vooral de laatste vijf jaar veel aandacht, mede onder invloed van een zeer actief Verenigd Koninkrijk dat een zogenaamd BIT (Behavioural Insights Team) heeft ingericht (UK BIT, 2010). De verklaring voor deze toegenomen interesse is tweevoudig.

Ten eerste laat het gedragseconomisch onderzoek zien op welke vlakken mensen structureel ander gedrag vertonen dan in de regel in economische analyses wordt aangenomen. Veel economische theorieën zijn gestoeld op de aanname van een rationele beslisser, die uitgaat van maximalisatie van individueel nut. In werkelijkheid blijkt dat mensen kleine kansen overschatten, aan verliesaversie leiden, gevoelig zijn voor sociale normen en impulsen, moeite hebben met complexe informatie of veel keuzes en vooral rekenen met opbrengsten en kosten op korte termijn (Blom & Dillingh, 2011). Bovendien beïnvloeden omgeving en context de keuze. Ook maximalisatie van individueel nut is niet in alle gevallen de juiste aanname, mensen handelen niet altijd uit zuiver eigenbelang (Lunn, 2014).<sup>1</sup>

Ten tweede tonen voorbeelden van beleidsexperimenten op basis van gedragseconomische inzichten aan dat er veel winst te behalen valt. Er bestaan al veel buitenlandse voorbeelden van beleidstoepassingen die leiden tot meer gewenste uitkomsten. Ook in Nederland komen meer van dit type onderzoeksresultaten. In de ESB verscheen bijvoorbeeld een artikel over de grote invloed van de 'defaultoptie' op het leengedrag van Nederlandse studenten (van der Steeg & Watterreus, 2015). Al deze voorbeelden geven aanleiding te denken dat het overheidsbeleid aan doelmatigheid en doeltreffendheid kan winnen door gedragseconomische inzichten beter te benutten. De Nederlandse ministeries hebben daarom een netwerk opgestart waarbinnen ze kennis over gedragseconomie willen delen en verder ontwikkelen.

---

<sup>1</sup> Al kan dit punt vaak worden ondervangen door uit te gaan van reciprociteit: je helpt een ander, omdat hij (of de samenleving) jou ook helpt wanneer je het nodig hebt.

## 1.2 ...wat implicaties kan hebben voor woningmarktbeleid...

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft behoefte aan een verkenning naar het belang van gedragseconomische inzichten voor beleidsthema's rondom de woningmarkt. Daartoe heeft zij SEO Economisch Onderzoek verzocht een verkenning uit te voeren met als hoofdvraag:

---

*Voor welke thema's op de woningmarkt is de kans groot dat een gedragseconomische analyse nieuwe, beleidsrelevante inzichten zal opleveren?*

---

Als afbakening heeft het ministerie aangegeven benieuwd te zijn naar een verkenning op de volgende thema's:

1. Energiebesparing
2. Wonen met zorg
3. Verzilveren van overwaarde
4. Prijsontwikkelingen, zowel in opgaande als in neergaande conjunctuur
5. Scheefwonen

Om een antwoord op de hoofdvraag voor deze thema's te formuleren, geeft dit rapport op de volgende deelvragen antwoord:

1. Wat houden de thema's precies in? Een eerste verkenning van de thema's met beschrijving van het maatschappelijk vraagstuk en een korte inleiding op het huidige overheidsbeleid (hoofdstuk 2).
2. Wat voegt de gedragseconomie toe aan het debat over legitimiteit en vorm/effectiviteit van overheidsoptreden (hoofdstuk 3)?
3. Wat voegt de gedragseconomie toe op de benoemde thema's? Met een beschrijving van mogelijke implicaties voor de vraag *of* de overheid moet ingrijpen en voor de vraag *hoe* de overheid kan ingrijpen (hoofdstuk 4 t/m 8).

Vanuit het antwoord op deze deelvragen wordt uiteindelijk geconcludeerd welke thema's zich het beste lenen voor verder onderzoek en/of beleidsexperimenten (hoofdstuk 9).

## 1.3 ...waarvan dit rapport verkent of empirisch onderzoek nuttig zal zijn

Deze verkenning is in vier stappen opgesteld. Ten eerste zijn de maatschappelijke vraagstukken geïnventariseerd en geselecteerd op basis van gesprekken met het ministerie. Ten tweede is een theoretisch kader opgesteld op basis van een literatuurstudie die door medewerkers van SEO Economisch Onderzoek in het kader van een artikel in wording (Imandt, Rougoor & Tieben, nog niet gepubliceerd) is verricht. Ten derde is dit theoretische kader toegepast op de geselecteerde maatschappelijke vraagstukken, waarna ten vierde conclusies getrokken zijn over de mate waarin een gedragseconomische analyse voor de vraagstukken meerwaarde zal opleveren.

Er is voor deze verkenning dus geen empirische toetsing gedaan van de getrokken conclusies. Het doel van deze studie is juist om een inschatting te maken of zo'n empirische toetsing meerwaarde op zal leveren. De gedragseconomie is bij uitstek een wetenschapsgebied waarin empirische toetsing cruciaal is, voordat conclusies worden getrokken. Vandaar dat conclusies over de legitimiteit van overheidsop treden en interventies in dit paper altijd met een voorbehoud worden gemaakt.



## 2 Verkenning woningmarktthema's

*De aandacht voor de vijf woningmarktthema's volgt vaak uit uitkomsten die als onwenselijk worden beschouwd. In verschillende mate is duidelijk wat de oorzaak is voor die onwenselijk geachte uitkomsten. Op alle vijf de thema's is het beleid nog niet volledig uitgekristalliseerd.*

In dit hoofdstuk worden de vijf thema's geïntroduceerd die door het ministerie van BZK zijn aangedragen voor de verkenning. Voor elk thema wordt toegelicht waarom dit thema de interesse van de overheid heeft: het maatschappelijke vraagstuk. Daarna wordt kort toegelicht welk type beleid op dit moment wordt gevoerd rond het vraagstuk.

### 2.1 Verzilveren van overwaarde

#### **Het maatschappelijke vraagstuk: meer verzilveren voor meer consumptie en lagere publieke zorgkosten**

Wanneer huiseigenaren vermogen opbouwen in hun huis, onttrekt dit consumptieve bestedingen aan de economie. De overheid kan dit ongewenst vinden in een recessie en/of wanneer dit gebeurt vanwege markt- of overheidsfalen. Dit vraagstuk heeft extra relevantie gekregen nu nieuwe regels rondom de hypotheekrenteaftrek mensen aanmoedigen (een groter deel van) hun huis af te betalen, waardoor de intertemporele afweging van opbouw en afbouw van vermogen wellicht veranderd.

Daarnaast zoekt de overheid naar mogelijkheden om de zorgkosten voor ouderen te beperken. Wanneer ouderen een groter deel van die kosten zelf dragen eventueel betaald vanuit hun opgebouwd vermogen in het huis, vermindert dit het beslag op de collectieve uitgaven.

Nederlanders verzilveren de overwaarde van hun huizen echter nauwelijks. De totale overwaarde bedraagt ruim 500 miljard euro. 50-plussers hebben een aandeel van bijna 80 procent in deze totale overwaarde. De huidige gepensioneerden hebben circa 38 procent van de totale overwaarde in bezit, met een gemiddelde overwaarde per huis van 257.000 euro (Taskforce Verzilveren, 2013).

Verzilveren kan door een huis met overwaarde te verkopen en te verhuizen (bijvoorbeeld naar een goedkopere koopwoning of een huurwoning), door het huis te verkopen en er vervolgens te blijven wonen (door bijvoorbeeld te huren van de nieuwe eigenaar), of door extra leningen te nemen op het huis (bv. via een omkeerhypotheek of een extra consumptieve lening).

De vraag is waarom Nederlanders de overwaarde van hun huizen nauwelijks verzilveren en hoe gedragseconomische inzichten kunnen helpen bij de beantwoording van dit vraagstuk.

#### **Overheidsbeleid: erfbelasting**

De overheid voert nu geen gericht beleid op dit thema. Wel heft de overheid erfbelasting, die het oppotten van vermogen met als doel te schenken aan kinderen ontmoedigt. Daarnaast heeft de overheid deelgenomen aan de Taskforce Verzilveren om dit thema te analyseren en eventuele onnodige belemmeringen te identificeren.

## 2.2 Wonen met zorg

### **Het maatschappelijke vraagstuk: voorkomen van hoge zorgkosten en stimuleren van zelfstandig wonen**

De overheid wil dat mensen langer thuis wonen (extramuraal). Achtergrond hiervoor is dat de (zorg)kosten voor mensen lager liggen, wanneer zij in hun eigen (aangepaste) woning wonen ten opzichte van een woning met volledige voorzieningen. Hierbij speelt mee dat de kosten voor een woning met volledige voorzieningen vaak (deels) worden gedekt uit publieke middelen. Wanneer mensen dus langer thuis blijven wonen, bespaart dat in absolute zin kosten én voorkomt het een groter beslag op publieke middelen. Daarnaast hebben mensen ook vaak zelf een voorkeur om zo lang mogelijk thuis te wonen.

Het vraagstuk is hoe de overheid ervoor kan zorgen dat mensen tijdig nadenken over hoe zij willen wonen als ze ouder zijn en hiertoe tijdig maatregelen nemen (BZK, 2015).

### **Overheidsbeleid**

De overheid heeft het thema wonen en zorg hoog op de agenda gezet. Vanuit de beleidsagenda zijn verschillende maatregelen genomen die de transparantie van de markt moeten vergroten of die aangrijpen op verschillende bronnen van marktfalen. Voorbeelden hiervan zijn regelgeving om vergunningvrij mantelzorgwoningen te bouwen en meer ruimte voor woningcorporaties om zorgvastgoed te herbestemmen. Het ministerie van BZK is een project gestart onder de titel ‘toekomstgericht wonen’, van waaruit verdere beleidsadviezen zullen volgen om ervoor te zorgen dat mensen langer thuis kunnen en willen blijven wonen (BZK, 2015).

## 2.3 Scheefwonen

### **Het maatschappelijke vraagstuk: segregatie en onnodige besteding van publieke middelen**

Scheefwonen is het fenomeen dat huurwoningen met gereguleerde huurprijzen die bestemd zijn voor huurders onder een bepaalde inkomensgrens, bewoond worden door huurders met een inkomen boven die inkomensgrens. Vaak betreft dit huurders die oorspronkelijk in de betreffende inkomensklasse vallen, maar door inkomensgroei boven de grens zijn gekomen.

Dit fenomeen heeft op drie niveaus (potentieel) nadelige gevolgen. Ten eerste leidt het tot lagere inkomsten voor de publieke sector (de woningcorporaties). De gederfde huurinkomsten door de relatief lage huurprijs voor een huurder die geen inkomenssteun nodig heeft (volgens de geldende normen) is een impliciete subsidie vanuit de overheid. Wanneer de huur hoger zou zijn, leidt dit tot extra inkomsten voor de overheid. Ten tweede betekent het dat in de betreffende woning geen huurder uit de doelgroep woont. Wanneer door het plaatsingsbeleid van sociale huurwoningen menging van sociale groepen wordt beoogd, wordt dit doel minder bereikt. Ten derde leidt het tot minder ‘trek’ in de woningmarkt. De huurders die anders wellicht duurdere huurwoningen zouden betrekken of een huis zouden kopen, doen dat nu niet. Dit leidt tot verminderde doorstroming op de woningmarkt.

De schattingen lopen uiteen over welk aandeel van de huurders van corporaties momenteel buiten de doelgroep valt. Empirisch onderzoek daarover is momenteel gaande.



Het vraagstuk luidt: hoe kan scheefwonen worden voorkomen en de doorstroming op de woningmarkt worden bevorderd? Het vraagstuk valt niet los te zien van de rol van woningcorporaties op de woningmarkt in Nederland: op welke doelgroep moeten zij zich richten en hoe erg is het, wanneer zij ook diensten leveren voor huurders buiten de doelgroep?<sup>2</sup>

### **Overheidsbeleid: inkomensafhankelijke huren**

Er wordt de afgelopen jaren meer dan voorheen inkomensafhankelijk huurbeleid gevoerd. In een nieuw wetsvoorstel *Doorstroming huurmarkt* krijgen huurders in het gereguleerde segment een vijfjaarlijkse inkomenstoets die bepaalt of hun huur voor de daaropvolgende vijf jaar inflatie plus 2,5 procent of inflatie plus 4 procent zal zijn (onder maximaal redelijk volgens WWS, dat is aangepast zodat het beter de marktwaarde weerspiegelt<sup>3</sup>). Het wetsvoorstel maakt ook tijdelijke huurcontracten mogelijk.

De herziening van de Woningwet geeft gemeenten een grote verantwoordelijkheid in het sturen op een evenwichtige lokale woningmarkt. Door prestatieafspraken voor woningcorporaties is het de bedoeling dat gemeenten meer invloed gaan uitoefenen. Gemeenten zouden kunnen aansturen op liberalisatie van corporatiebezit, zodat een grotere vrij huursegment (of koopsegment) ontstaat.

## **2.4 Energiebesparing**

### **Het maatschappelijke vraagstuk: onderinvesteringen in energiebesparing**

Energiebesparing kan productie van energie betreffen (minder energiedragers nodig voor omzetting in elektriciteit en warmte) en consumptie van energie (door huishoudens, overheid en bedrijfsleven). We beperken ons hier tot de productie en consumptie van energie met betrekking door (collectieve) huishoudens, samengevat onder de term investeringen in energiebesparing. Dit kan dus zowel het beter isoleren van de woning zijn, als het verminderen van inkoop van energie door de plaatsing van zonnepanelen.

Energiebesparing is een kernelement in het streven naar een economie met minder CO<sub>2</sub>-uitstoot. Energiebesparing is efficiënt zolang de financiële voordelen van de besparing opwegen tegen de kosten (van investering en onderhoud). In de praktijk ligt er vooral bij bestaande bouw nog een potentieel aan energiebesparing. Bij nieuwbouw wordt namelijk al veel aan energie-efficiëntie gedaan.

De belangrijkste uitdaging is dat er te weinig privaat geïnvesteerd lijkt te worden in energiebesparing, terwijl private investeringen voldoende privaat rendement lijken op te leveren.

Het vraagstuk is: hoe kan meer energiebesparing met betrekking tot woningen en gebouwen op effectieve en efficiënte wijze worden gerealiseerd?

---

<sup>2</sup> Het vraagstuk van corporaties ligt in de hybride organisatie die ze zijn geworden. Er is geen sprake van een directe controle door en verantwoording aan de overheid, maar er is ook geen volledige disciplinerende werking van de markt (Hof et al., 2006, blz. 47-53). Daarmee is ook de (maatschappelijke) functie van corporaties onduidelijk, terwijl ze een belangrijke rol vervullen in het woningaanbod.

<sup>3</sup> Aandeel WOZ in WWS 25%.

### **Wat doet de overheid al?**

Het Energieakkoord bevat doelstellingen voor energiebesparing voor koopwoningen, huurwoningen en utiliteit. Belangrijke maatregelen zijn ondermeer de energiebelasting<sup>4</sup>, huurconvenanten, het energielabel, subsidies voor (sociale) huurwoningen, en de slimme meter. Innovatieprogramma's dienen ter stimulering van technologieontwikkeling met betrekking tot energie-efficiëntie.

De energiebelasting maakt productie en verbruik van energie duurder, innovatieprogramma's stimuleren innovaties die nodig zijn om energiebesparing te bewerkstelligen. Het energielabel verschaft informatie over energieverbruik en zou zo moeten bijdragen aan energie-efficiënter aankoopgedrag. De slimme meter stimuleert energiebesparing via informatie over het verbruik.

## **2.5 Prijsontwikkelingen op de woningmarkt**

### **Het maatschappelijke vraagstuk: versterking van de conjunctuur en belemmering van de arbeidsmobiliteit**

Een woningmarkt die niet stabiel is versterkt de conjunctuur (zowel opgaand als neergaand) en belemmert de werking van de arbeidsmarkt (door beperking van mobiliteit van arbeidskrachten). De overheid streeft dan ook naar een stabiele koopwoningmarkt met lagere schulden (Ministerie van BZK, 2013a).

De woningmarkt lijkt echter procyclisch en niet altijd tot een prijsstelling te komen die marktevenwicht weerspiegelt. Er lijkt sprake te zijn van een zogenoemde boom-bust cycle die zich laat typeren door sterke prijsfluctuaties (CPB, 2015). Mensen verkopen hun woning bijvoorbeeld niet, wanneer de verwachte prijs lager ligt dan de hypotheekschuld. Tegelijk lijken prijzen bij een opgaande conjunctuur erg snel te stijgen, waardoor het risico ontstaat van luchtballonnen in de markt.

De vraag is: hoe komt dat de woningmarkt niet altijd in evenwicht lijkt en wat kan de overheid doen om een evenwichtiger woningmarkt te bevorderen? Hierbij dient een expliciet onderscheid gemaakt te worden tussen prijsontwikkelingen in een opgaande en in een neergaande conjunctuur.

### **Overheidsbeleid: hypotheekrenteaftrek en rentebeleid**

De maximaal af te trekken hypotheekrente wordt in stappen van 0,5% per jaar afgebouwd tot maximaal 38%. Daarbij kan sinds 1 januari 2013 alleen bij volledige aflossing (lineair of annuïteit) van de hypotheek in 30 jaar gebruik worden gemaakt van de aftrek. De tijdelijke regeling hypothecair krediet stelt dat de maximale hoogte van het hypothecair krediet ten opzichte van de waarde van de woning wordt afgebouwd van 105% in 2013 naar 100% in 2018. Dit heeft vooral gevolgen voor koopstarters zonder verkoopopbrengst uit een eerdere woning. Dezelfde regeling bevat inkomenscriteria aan de hand waarvan op basis van de financieringslast de maximale hypotheeksom wordt afgeleid. In een opgaande markt dient deze maatregel de prijsstijging te beperken. In een neergaande markt wordt juist het risico op een hoge restschuld beperkt.

<sup>4</sup> En ook de verhandelbare emissierechten van het EU ETS, maar dat systeem functioneert niet optimaal vanwege teveel gratis uitgedeelde rechten (een te lage emissieprijs).

Ter beperking van de remmende werking van een restschuld op de verhuismobilititeit bestaat de mogelijkheid deze mee te financieren onder de nationale hypotheek garantie (Ministerie van BZK, 2013b). Ook blijven rente en financieringskosten op deze restschuld maximaal 15 jaar lang aftrekbaar van de belasting. Dit zorgt er met name in perioden van laagconjunctuur voor dat restschulden een minder groot obstakel vormen bij het kopen van een nieuwe woning.

De verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor voldoende nieuw aanbod van (koop) woningen ligt primair bij de gemeente. Het rijk kan decentrale partijen evenwel aanspreken op deze verantwoordelijkheid en hen aansporen voldoende bouwlocaties beschikbaar te hebben alsmede de bouw op deze locaties te bespoedigen (Ministerie van BZK, 2014). Nieuw woningaanbod is voornamelijk in een opgaande conjunctuur van belang. Woningaanbod kan dan beter meebewegen met woningvraag.

Relevant beleidselement in deze tijden is het rentebeleid. De extreem lage rente (tot onder de 0 procent) stimuleert huisaankopen en versterkt daarmee de reeds opgaande conjunctuur.



## 3 Gedragseconomie en de implicaties voor overheidsbeleid

*Veel van de aandacht in de gedragseconomie gaat uit naar mogelijkheden om overheidsinterventies effectiever te maken. De gedragseconomie biedt daarnaast echter ook handvatten om te analyseren of overheidsoptreden inderdaad de welvaart zal verhogen en dus gelegitimeerd is.*

Dit hoofdstuk beschrijft het kader van waaruit in dit onderzoek gekeken wordt naar de relatie tussen gedragseconomie en overheidsingrijpen. Het behandelt achtereenvolgens:

- De klassieke economie
  - welke aannames volgt de klassieke econoom over menselijke gedrag en het functioneren van markten?
  - wanneer zou de overheid volgens die aannames in moeten grijpen?
- De gedragseconomie:
  - welke nieuwe inzichten biedt de gedragseconomie over menselijke gedrag?
  - wat betekenen die nieuwe inzichten voor de legitimiteit van overheidsingrijpen?
  - en wat betekenen ze voor de vormgeving van overheidsingrijpen?

Dit hoofdstuk is gebaseerd op Imandt, Rougoor & Tieben (nog niet gepubliceerd), dat door SEO Economisch Onderzoek binnen haar wetenschappelijke activiteiten wordt geschreven.

### 3.1 De klassieke beleidsanalyse gaat uit van theoretische gedragsveronderstellingen...

De neoklassieke economie kent een drietal centrale veronderstellingen met betrekking tot het (keuze)gedrag van mensen. Bondig samengevat zijn deze assumpties:

- Mensen zijn rationeel in hun keuzes;
- Mensen zijn uit op het maximaliseren van hun economisch nut (welvaart);
- Mensen handelen onafhankelijk en baseren hun keuzes op volledige en relevante informatie.

Uit deze uitgangspunten volgt dat de overheid in principe niet ingrijpt in beslissingen van het individu: deze neemt zijn beslissingen namelijk in zijn eigen belang. De overheid is niet in staat om betere beslissingen te nemen.

De overheid grijpt alleen in, wanneer er sprake is van marktfalen door: 1) asymmetrische informatie bij heterogene producten en diensten; 2) schaaleffecten en marktmacht; en/of 3) externe effecten. Marktfalen leidt ertoe dat de individuele beslisser niet de beste beslissing neemt vanuit maatschappelijk optiek. De maatschappelijke welvaart zou hoger kunnen zijn, wanneer de beslisser een andere (betere) beslissing zou nemen.

*Asymmetrische informatie* bij heterogene producten en diensten houdt in dat één van de partijen niet over alle informatie met betrekking tot de kenmerken van producten en diensten beschikt en/of

kan beschikken, terwijl deze kenmerken voor beslissingen wel van belang zijn. Daardoor kan deze partij geen optimale beslissing nemen. Een theoretisch voorbeeld is een tweedehands automarkt. Van de buitenkant kan een potentiële koper van auto's de kwaliteit niet beoordelen, terwijl deze uiteraard tussen auto's wel kan verschillen. Bij gebrek aan betrouwbare informatie zou de consument er vanuit kunnen gaan dat alle auto's van mindere kwaliteit zijn en zal deze dus niet bereid zijn te betalen voor een auto van goede kwaliteit. De markt voor auto's van goede kwaliteit komt dan niet tot stand, ondanks de welvaartsstijging die zo'n markt tot stand zou brengen. Oplossingen hiervoor liggen bijvoorbeeld in garantieregelingen en het (laten) onderzoeken van de kwaliteit ('kijken onder de motorkap').

*Marktmacht* treedt op wanneer één partij op basis van bepaalde voordelen in staat is de prijs van zijn product of dienst op te drijven boven de marginale kosten van het product. Het extreme voorbeeld is een monopolist. Marktmacht leidt er niet alleen toe dat de partij met marktmacht een groter deel van de welvaart krijgt, maar het leidt ook tot minder totale welvaart. De hogere prijs leidt ertoe dat er minder producten en diensten worden afgenomen, terwijl extra diensten/producten nog wel meer welvaart op zouden leveren dan het kost om ze te maken. Marktmacht kan worden veroorzaakt door grote schaalvoordelen die tot natuurlijke monopolies kunnen leiden.

*Externe effecten*<sup>5</sup> treden op wanneer de beslissingen van het ene individu ook gevolgen hebben voor de welvaart van anderen binnen de samenleving, zonder dat deze gevolgen door het beslissende individu correct worden meegewogen. Deze gevolgen kunnen positief zijn of negatief. Er is dan sprake van (negatieve of positieve) 'externe effecten'. Ter voorbeeld: de CO<sub>2</sub>-uitstoot van een auto kan leiden tot verslechtering van het klimaat voor de gehele samenleving, met alle (toekomstige) gevolgen van dien. Als de gebruiker van die auto deze verslechtering niet meeneemt (bijvoorbeeld omdat het verre, toekomstige generaties betreft), wordt er voor de maatschappij als geheel (inclusief de toekomstige generaties) te veel auto gereden. Externaliteiten kunnen ook positief zijn. Zo leidt het verven van een woning en het netjes houden van de stoep ook tot welvaart bij de burens, maar zou de bewoner van een huis dit niet of onvoldoende kunnen meenemen in zijn afweging. Dit leidt dan bijvoorbeeld tot onderinvesteringen in woningonderhoud.

Externe effecten (in combinatie met grote schaalvoordelen) spelen ook een rol bij publieke goederen (bijvoorbeeld het aanleggen van een dijk), die niet-rivaliserend zijn (marginale kosten van extra 'gebruik' zijn nihil), en waarbij het moeilijk of onmogelijk is iemand van de baten uit te sluiten, of het onderhouden van een leger. Hiervan is in deze verkenning nauwelijks sprake, dus deze verbijzondering is verder niet apart opgenomen.

Naast de drie vormen van marktfalen kan de overheid twee andere redenen hebben voor optreden. Ten eerste de wens tot *herverdeling* van welvaart. Het ingrijpen is er dan niet op gericht de totale welvaart te vergroten, maar deze welvaart anders te verdelen, zodat bijvoorbeeld ouderen, kinderen, of andere groepen een groter gedeelte van de welvaart krijgen.

---

<sup>5</sup> De bestaande afwegingskaders voor de legitimiteit van overheidsingrijpen spreken over 'complexe externe effecten' als overkoepelende reden voor overheidsingrijpen. De externe effecten die hier worden behandeld, worden door externe effecten 'in engere zin' genoemd. Zie o.a. de Calculus van het publieke belang, die is verwerkt in het Integraal Afwegingskader Rijk (IAK). Voor deze verkenning is de benaming niet van belang: de kern is dat er sprake kan zijn van drie typen marktfalen.

Een laatste reden voor overheidsingrijpen (die in de economische literatuur veel discussie losmaakt) is paternalisme: de overheid kan ingrijpen, omdat zij verwacht de beslissingen van haar burgers te kunnen verbeteren. Het achterliggende idee dat die burgers *voor zichzelf* niet de juiste beslissingen nemen. Vanuit het theoretische kader dat deze paragraaf schept is dit zoals gezegd niet mogelijk, maar het is wel een argument dat wordt gebruikt in beleidsdebatten. In paragraaf 3.3 laten we zien dat deze reden voor overheidsoptreden volgt uit zogenaamd gedragseconomisch marktfalen.

## 3.2 ...die door de empirische gedragseconomie worden aangepast...

Gedragseconomie bevindt zich op het snijvlak van economie en sociale wetenschappen. Economie blijft de basis, maar door kennis en invloeden uit andere sociale wetenschappen te incorporeren tracht de gedragseconomie te komen tot betere modellen en theorieën om het (economisch) gedrag van mensen te beschrijven. Gedragseconomie is onder meer beïnvloed door de psychologie, sociologie en de neurowetenschappen.

De gedragseconomie toetst het handelen van mensen empirisch (vaak door experimenten) en vormt op deze wijze alternatieve assumpties met betrekking tot het gedrag van mensen. Het afwijken van een van de drie centrale economische veronderstellingen wordt in de gedragseconomie vaak een *bias* genoemd. De gedragseconomische literatuur beschrijft tal van biases met mogelijke gevolgen voor (economische) besluitvorming. Menselijk gedrag is complex, contextafhankelijk en heterogeen. Dit maakt het nauwkeurig beschrijven en voorspellen van het gedrag moeilijk. Desalniettemin zijn er wel patronen in te ontwaren. Zie bijvoorbeeld Mullainathan & Thaler (2000), Sunstein (2013) en Chetty (2015).

Een toegankelijke manier om de diverse categorieën biases te introduceren is door het keuzeproces dat voorafgaat aan een (economische) beslissing stap voor stap te doorlopen. Bij elk van de stappen in dit keuzeproces kan een bias optreden met als gevolg een andere uitkomst dan op grond van de drie centrale veronderstellingen in de economie te verwachten zou zijn. Dit keuzeproces dat we ter illustratie hiervan gebruiken bestaat uit vijf afzonderlijke opeenvolgende stappen.

Kanttekening die hierbij direct geplaatst moet worden is dat mensen in de praktijk dit proces slechts gedeeltelijk doorlopen en/of de verschillende stappen in andere volgorde doorlopen. Die praktische manier van beslissen ligt juist vaak ten grondslag aan de biases. Mensen verzamelen bijvoorbeeld niet eerst informatie, maar beslissen eerst op basis van een heuristiek en beoordelen daarna de informatie op de mate waarin die informatie hun beoordeling bevestigt (confirmation bias).

### Stap 1: verzamelen van informatie

De eerste stap bij het maken van een (economische) beslissing is het verzamelen van informatie. Om tot een logische en optimale beslissing te komen dient alle relevante informatie in ogenschouw te worden genomen. In een ideale wereld is al deze informatie vrijelijk beschikbaar. Echter, mensen zijn vaak niet in staat om aandacht te besteden aan elk detail van elk product of dienst, ze missen vaak belangrijke attributen, omdat ze simpelweg niet opmerkzaam genoeg zijn (Sunstein, 2013). Dit wordt ook wel de *salience bias* genoemd. Bar Gil (2012) beschrijft hoe bij financiële producten

verborgen of moeilijk observeerbare (rente)kosten of voorwaarden aan bijvoorbeeld het gebruik van een creditcard onopgemerkt kunnen blijven. Consumenten wegen deze kosten dan niet mee in hun keuze. Het starten van de besluitvorming met onvoldoende of onvolledige informatie leidt mogelijk tot foutieve beslissingen zelfs als het daaruit volgende besluit op volledige rationele gronden wordt gemaakt.<sup>6</sup> Dit kan resulteren in suboptimale productkeuzes door consumenten en kan verkopers aanmoedigen tot het bewust achterhouden of moeilijk toegankelijk maken van relevante productinformatie.

### Stap 2: verzamelde informatie beoordelen

In de tweede stap moet alle verzamelde informatie objectief worden beoordeeld en moeten concurrerende alternatieven worden vergeleken. Vaak zijn hiervoor enkele (kans)berekeningen of nauwgezette afwegingen nodig. In praktijk wordt bij het maken van beslissingen lang niet altijd gerekend of op een systematische wijze de plus- en minpunten in kaart gebracht. In plaats daarvan gebruiken mensen vuistregels, onderbuikgevoelens, instinct of emoties om bijvoorbeeld concurrerende alternatieven te vergelijken. Een belangrijk concept hierbij is de zogenoemde beschikbaarheidsheuristiek. Dit principe gaat ervanuit dat hoe meer ‘beschikbaar’ bepaalde positieve of negatieve associaties met een product of dienst zijn, hoe groter de invloed ervan op de besluitvorming. Het beïnvloeden van deze ‘beschikbaarheid’ is een van de belangrijkste redenen waarom bedrijven reclame maken. Hoewel het beoordelen van een product of dienst op basis van de beschikbaarheidsheuristiek een snelle en efficiënte manier is van keuzes maken, wordt daarbij geen gebruik gemaakt van alle beschikbare relevante informatie. Jarrell & Peltzman (1985) laten zien dat een terugroepactie door een fabrikant niet alleen de omzet van die fabrikant negatief beïnvloedt, maar ook die van haar concurrenten. De negatieve associatie en de grote beschikbaarheid daarvan door het nieuws over de terugroepactie zorgt ervoor dat consumenten afzien van nieuwe aankopen, ook bij de concurrent. Met de producten van de concurrent is echter niks mis. Deze worden immers niet teruggeroepen.

### Stap 3: realistisch voorspellen

De derde stap in het keuzeproces is het maken van een realistische voorspelling van de toekomst. Bij het afsluiten van een hypotheek is een beoordeling van het inkomen in de toekomst essentieel alvorens in te stemmen met de voorgestelde rente. Op dezelfde wijze moet een zelfstandige inschatten wat de kans is op arbeidsongeschiktheid om zodoende de noodzaak van een arbeidsongeschiktheidsverzekering te bepalen. Ook voor het afsluiten van een belbundel is een inschatting van het toekomstig belgedrag benodigd. De in de literatuur beschreven *optimism bias* is het fenomeen dat de meeste mensen overoptimistisch zijn als het op hun eigen toekomst aankomt. Zo overschatten mensen vaak hun inkomen in de toekomst (Bar Gill, 2011). Daarbij schatten mensen de kans op tegenslag zoals ziekte of arbeidsongeschiktheid juist vaak te laag in. Als mensen niet in staat of niet bereid zijn om hun eigen toekomstige situatie realistisch te voorspellen, zullen ze ook niet investeren in voorzorgsmaatregelen tegen deze negatieve uitkomsten. Een hieraan gerelateerde bias is de *zero risk bias*. Mensen vertonen vaak een sterke voorkeur voor het terugbrengen van het risico tot het absolute nulpunt, ook als dit praktische onmogelijk of extreem

---

<sup>6</sup> Besluiten maken op basis van beperkte informatie kan echter ook een rationele afweging zijn. Ook informatie verzamelen en afwegen kost immers tijd en mogelijk geld waardoor het in sommige gevallen verstandig kan zijn om niet te investeren in volledige informatie.



kostbaar is.<sup>7</sup> De gemeten betalingsbereidheid voor het wegnemen van het allerlaatste beetje risico is dan vaak ook veel hoger dan vanuit de economische theorie verklaard kan worden.

#### Stap 4: persoonlijke voorkeuren

Wanneer alle relevante informatie is verzameld, grondig geëvalueerd en een adequate projectie van toekomstig gebruik, opbrengsten en kosten is gemaakt komen in de vierde stap de persoonlijke voorkeuren aan de orde. Het uitgangspunt in de economie is dat mensen hun economisch nut (welvaart) proberen te maximaliseren. Dit nut wordt echter niet alleen bepaald door de monetaire kosten en baten, maar vaak ook door ethische waarden, sociale normen of intrinsieke motivatie. Al deze factoren zijn bijzonder contextafhankelijk maar zijn potentieel van groot belang voor de uiteindelijk gemaakte keuze.

#### Stap 5: uitvoeren van het genomen besluit

De vijfde en laatste stap betreft het uitvoeren van het genomen besluit. Hiervoor is wilskracht nodig. Bij gebrek hieraan bestaat het risico te verzanden in een suboptimale uitkomst. Inertie en kortetermijndenken kunnen ertoe leiden dat een beslissing die op de lange termijn een grote welvaartswinst met zich meebrengt (bijvoorbeeld het stoppen met roken) toch niet wordt uitgevoerd (Mullainathan en Thaler, 2000). Omdat de positieve effecten zich ver in de toekomst bevinden worden, deze onterecht kleiner ingeschat dan ze zijn. Omgedraaid kunnen ook negatieve effecten die ver in de toekomst liggen (bijvoorbeeld het moeten afbetalen van hoge schulden) kunnen worden onderschat en mensen achteraf spijt hebben van de gemaakte keuze. Dit wordt ook wel *hyperbolic discounting* genoemd, omdat welvaartswinst in de toekomst met een te hoge discontovoet wordt teruggerekend naar het heden, zodat mensen achteraf spijt hebben van een eerder genomen beslissing. Bij verliesaversie speelt dat mensen negatief nut heel anders ervaren dan positief nut. Dit kan leiden tot gedrag waarbij de nadruk sterk ligt op het beperken van verlies in plaats van het nastreven van winst. De wilskracht die nodig is om status quo denken te overkomen is niet altijd beschikbaar. Dit kan ten grondslag liggen aan het fenomeen van inactieve consumenten die ondanks het feit dat er (veel) geld te besparen is toch bij hun oude energieleverancier blijven.

Deze in vijf stappen uitgewerkte manier van kijken naar enkele centrale inzichten uit de gedragseconomie maakt het mogelijk besluitvormingsprocessen in meer detail te analyseren. Het blijft echter belangrijk om te beseffen dat een beslisser niet altijd al deze stappen doorloopt. Afzonderlijke stappen kunnen elkaar beïnvloeden of geheel worden overgeslagen in het geval van een zeer spontane beslissing.

### 3.3 ...waardoor de legitimiteit van overheidsbeleid specifiek is te duiden...

Onderstaande tabel geeft weer hoe de verschillende gedragseconomische biases zich verhouden tot de traditionele redenen voor overheidsingrijpen. De tabel laat zien dat de gedragseconomische biases vooral een uitwerking zijn van de bestaande vormen van marktfaalen. Vrijwel alle vormen van overheidsop treden moeten zijn terug te leiden naar de drie categorieën van marktfaalen of nar

---

<sup>7</sup> Dit lijkt tegengesteld aan de eerder beschreven *optimism bias* en is daarmee een voorbeeld van de mate waarin gedrag contextafhankelijk is.

de categorie herverdeling. Alleen paternalisme als reden voor overheidsoptreden heeft een bijzondere positie. De gedragseconomische theorie laat zien dat er naast marktfalen ook nog een reden is voor overheidsingrijpen, wanneer het de consument door een gebrek aan wilskracht niet lukt beslissingen in haar eigen belang uit te voeren. In de rest van de paragraaf lichten we de koppeling tussen gedragseconomie en legitimiteit van overheidsoptreden kort toe. Een uitgebreidere beschrijving zal verschijnen in Imandt, Rougoor & Tieben (nog niet gepubliceerd).

	Informatie verzamelen	Informatie beoordelen	Toekomstig gedrag voorspellen	Persoonlijke voorkeuren	Uitvoering en wilskracht
Informatie-asymmetrie	++	++	++	++	0
Externaliteiten	+	0	0	++	+
Marktmacht	0	0	0	+	++
Herverdeling	0	0	0	++	+
Paternalisme	0	0	0	0	++

Gedragseconomische typen marktfalen kunnen ook elkaar beïnvloeden en het uiteindelijke effect is sterk contextgebonden. Ter voorbeeld: mensen die graag biologisch willen eten (om redenen van ‘bounded self interest’) kunnen dit alleen als ze daartoe ook de informatie hebben. Bovenstaande tabel is dus een sterke vereenvoudigd analysekader, dat slechts een startpunt kan zijn voor de contextuele analyse die van casus tot casus gemaakt moet worden. Experimenten waarin overheidsbeleid op effectiviteit en geschiktheid wordt getoetst zijn een geschikte methode om de contextafhankelijkheid van beleidseffectiviteit beter in kaart te brengen.

Daarnaast merken Viscusi & Gayer (2015) op dat beleidsmakers even zo goed beïnvloed worden door biases en daardoor niet altijd in staat zijn effectief beleid te voeren. Tevens zijn (consumenten)voorkeuren zeer diffuus en is in lang niet alle gevallen onderscheid te maken tussen niet rationeel gedrag en het simpelweg uiting geven aan persoonlijke voorkeuren. In aanvulling hierop stelt Lusk (2014) dat er ook een intrinsieke waarde zit aan absolute keuzevrijheid die verloren gaat op het moment dat overheidsbeleid keuzeprocessen probeert te beïnvloeden. Ook worden onderliggende psychologische processen in sommige gevallen mogelijk nog onvoldoende mate begrepen. Ter voorkoming van ineffectief of zelfs schadelijk overheidsingrijpen is dus voorzichtigheid en terughoudendheid geboden.

### **Gedragseconomische informatieasymmetrie**

De gedragseconomische biases die mensen vertonen bij het verzamelen van informatie, het beoordelen en vergelijken van opties en het voorspellen van hun toekomstig gedrag zijn eigenlijk specificaties van wat in de neoklassieke economie als het marktfalen van informatieasymmetrie wordt gekenschetst. Doordat één van beide partijen niet over de juiste informatie beschikt en/of deze onvoldoende meeweegt, komen transacties die potentieel welvaart opleveren niet tot stand.

Opvallend is dat gedragseconomische literatuur de informatieasymmetrie steeds meer positioneert als een voorsprong van het bedrijf op de burger. In de neoklassieke literatuur gaat veel aandacht uit naar principaal-agent- en verzekeringsproblemen, waarbij de verzekerde (de burger) meer informatie heeft over zijn toekomstig gedrag dan de verzekeringsmaatschappij (het bedrijf). Hierdoor ontstaat averse selectie en marktfalen. Gedragseconomische literatuur wijst er op dat het omgekeerde ook (en vaker) juist kan zijn, namelijk dat de verzekeringsmaatschappij op basis van

'big data'-analysis veel betrouwbaarder het toekomstige gebruik van een verzekering kan voorspellen dan de burger zelf. De burger moet dan beschermd worden tegen de dominante informatiepositie van het bedrijf, bijvoorbeeld waar het gaat om complexe financiële producten.

### **Gedragseconomische externaliteiten**

Mensen incorporeren uit zichzelf al externaliteiten in hun beslissing ('bounded self interest'), waardoor overheidsoptreden minder snel nodig is dan wanneer meer 'egoïstische' motieven als aanname worden gehanteerd. Voorbeelden van onderzoek op dit terrein gaan over de omgang met afval (Geller et al., 1982), recycling (Pieters, 1991) of milieubewust koopgedrag (Hormuth, 1999).

Daartegenover staat dat mensen dit type gedrag vooral conditioneel vertonen: alleen wanneer anderen het ook doen. Mensen dragen meer bij aan een goed doel, als anderen het ook doen (Frey & Meier, 2004), omdat ze graag bij de meerderheid horen (het 'bandwagon effect', Nadeau et al., 1993) of vanwege conditioneel gedrag (Croson et al., 1998). Ook moet niet worden vergeten dat mensen in andere contexten juist 'moral hazard' vertonen. Juist omdat anderen (zoals de overheid) het goede gedrag al vertonen, doen mensen het dan zelf niet meer.

### **Gedragseconomische marktmacht**

Mensen zijn lui en dat geeft hun zittende aanbieder marktmacht. Zo kan de relatie tussen gedragseconomie en marktmacht het beste worden samengevat. Zo blijkt dat tien jaar na de liberalisering van de Nederlandse energiemarkt nog steeds 45 % van de consumenten nooit is overgestapt van aanbieder (ACM, 2014, p. 9). Deze eigenschap van consumenten is extra risicovol, wanneer het om markten gaat met schaalvoordelen. In die markten zullen aanbieders hun best doen consumenten te lokken en vervolgens op basis van de verkregen schaalvoordelen hun concurrentiepositie versterken. Hierbij moet niet vergeten worden dat het benutten van schaalvoordelen, mits er voldoende concurrentie blijft, in eerste instantie positief uitwerkt voor de consument.

### **Gedragseconomie en herverdeling**

De gedragseconomie wijst erop dat mensen ook uit zichzelf al aan herverdeling doen (Cohen, 2002). Eigenlijk kan hiervoor vervolgens een zelfde type analyse gemaakt worden als voor externaliteiten. Enerzijds kan een herverdelende overheid leiden tot meer private herverdeling, wanneer de overheid hiermee een norm stelt waaraan burgers zich ook in hun private gedrag houden (conditionele reciprociteit). Anderzijds kan een herverdelende overheid leiden tot minder private herverdeling, wanneer de burger geen voorkeur heeft voor aanvullende herverdeling (verdringingseffecten).

Een debat dat verder speelt rondom de gedragseconomie is het idee dat bepaalde bevolkingsgroepen bevattelijker zijn voor gedragseconomische biases. De biases rondom informatieverwerking zouden bijvoorbeeld afhankelijk zijn van cognitief vermogen, terwijl de biases rondom wilskracht gecorreleerd zouden zijn met sociale status of (gebrek aan) inkomen. Het negeren van deze biases zou dan leiden tot een vergroting van de tweedeling in de samenleving.

### **Gedragseconomisch paternalisme**

Bovenstaande korte verkenning geeft aan dat gedragseconomie geen synoniem voor paternalisme is. Ook bij een analyse van de noodzaak tot overheidsoptreden waarbij gedragseconomische inzichten worden meegenomen, is het startpunt het eventueel optreden van marktfalen.

Paternalisme is een term die vooral geschikt is voor overheidsoptreden waarmee burgers geholpen kunnen worden hun gebrek aan wilskracht te overkomen. Het gaat dan om gevallen waarin burgers bepaald gedrag willen vertonen, maar dat niet lukt. Het kernprobleem daarbij is hoe de overheid vaststelt dat burgers het bepaalde gedrag inderdaad willen vertonen. Er is namelijk discrepantie tussen wat burgers zeggen te willen en tonen te willen. De vraag is dan op welk moment deze discrepantie voldoende is aangetoond om de overheid te laten interveniëren in het daadwerkelijk gedrag. Hierbij past de suggestie uit paragraaf 3.3 dat ‘zachte interventies’ waarschijnlijk het meest op zijn plaats zijn.

### 3.4 ...en nieuwe, effectievere overheidsinterventies in beeld komen

Als uit een (gedragseconomische) analyse van de legitimiteit van overheidsoptreden blijkt dat er in principe een aanleiding is om op te treden, is de vraag welk optreden het best geschikt is. Juist op dit vraagstuk richt zich het grootste deel van de gedragseconomische literatuur. De vaststelling dat economische beslissingen in lang niet alle gevallen gemaakt worden op basis van rationele keuze en gebaseerd op volledige en relevante informatie heeft ook gevolgen voor beleidsmakers. De vormgeving van beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld in de vorm van financiële prikkels, gaat in veel gevallen namelijk net zo goed uit van de rationele mens. De vraag is dan hoe gedragseconomische inzichten gebruikt kunnen worden om de effectiviteit van beleid te verhogen in die gevallen dat financiële prikkels niet optimaal werken.

Risico is wel dat gedragseconomische interventies die niet direct marktfalen corrigeren, maar door gebruikmaking van gedragseconomische inzichten de uitkomsten van het beslisproces beïnvloeden, eigenlijk nieuw gedragseconomisch marktfalen creëren. Dit nieuwe falen kan het reeds bestaande marktfalen corrigeren, maar ook ongewenste neveneffecten hebben. Zo kan de introductie van een standaardproduct (default) ertoe leiden dat minder mensen bewust kiezen. De voorkeursaanpak is daarom altijd om eerst te proberen het gedragseconomische marktfalen te corrigeren (first best) en pas als dat niet naar tevredenheid lukt, via de introductie van gedragseconomische prikkels alsnog de gewenste uitkomst te bereiken (second best).

In het Verenigd Koninkrijk is onderzoek naar gedragseconomische interventies gedaan door het Institute for government (2010) en het Behavioral Insights Team (2014, 2015). In aansluiting daarop hebben ook de OECD (Lunn, 2014) en de Wereldbank (2015) omvangrijke studies uitgevoerd. In Nederland geven onder meer de WRR (2009, 2014), het Ministerie van SZW (2011), Oxera (2013) en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014) antwoord op de vraag hoe beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet om beter in lijn te zijn met gedragseconomische inzichten.

Tabel 3.1 koppelt de hierboven beschreven beleidsinstrumenten aan de vijf stappen in het keuzeprocess. Deze tabel is niet uitputtend maar laat wel duidelijk zien welk type beleid (in de regel) past bij welke type geobserveerd gedrag. Een gedegen probleemanalyse is desalniettemin noodzakelijk alvorens beleid te maken. Het op kleine schaal experimenteren met verschillende beleidsinstrumenten kan daarbij waardevolle informatie opleveren.

**Tabel 3.1** Beleidsinstrumenten om keuzegedrag te beïnvloeden

	(Verplicht) informatie verschaffen	Contextuele informatie	Sociale normen	Feedback mechanismen	Keuzearchitectuur	Kosten/baten op korte termijn	Timing
Verzamelen van informatie	X	X		X	X		X
Informatie beoordelen		X		X	X		X
Realistisch voorspellen	X				X		X
Persoonlijke voorkeuren			X				X
Uitvoeren van gemaakt besluit			X		X	X	X

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

In het (ethische) debat over overheidsinterventies op basis van gedragseconomische inzichten is veel aandacht voor het onderscheid dat Sunstein (2013) maakt tussen zacht overheidsoptreden en hard overheidsoptreden. Bij hard overheidsoptreden (bijvoorbeeld een verbod) is geen sprake van vrije keuze. Bij zacht overheidsoptreden probeert de overheid weliswaar invloed uit te oefenen op het keuzeproces, maar blijft de vrije keuze behouden. Een voorbeeld is een opt-out (in plaats van opt-in) systeem van donorregistratie. Een verbinding met de neo-klassieke theorie is hier snel gemaakt, doordat zacht optreden vaak de zoek- en transactiekosten van de ‘goede keuze’ verlaagt ten opzichte van de ‘slechte keuze’. Doordat zacht overheidsoptreden de mogelijkheid openhoudt om een eigen keus te maken is de kans op overheidsfalen lager.

### **Informatie verschaffen**

Om het verzamelen van informatie door consumenten te vergemakkelijken is heldere communicatie door overheid en marktpartijen van belang. Om te voorkomen dat voor consumenten belangrijke informatie onvoldoende zichtbaar is, kan de beleidsmaker definiëren welke informatie op welke manier inzichtelijk zou moeten worden gemaakt. Dat gebeurt bijvoorbeeld al in de vorm van verplichte ingrediëntinformatie op etiketten van voedingsmiddelen.<sup>8</sup>

Cruciaal bij het verschaffen van informatie is dat het de keuze vergemakkelijkt en de zoekkosten verlaagt, waardoor de voorkeur gegeven moet worden aan eenvoud ten opzichte van volledigheid (BIT, 2010). Informatie in de vorm van voorbeeldberekening kan mensen bijvoorbeeld helpen bij het realistisch inschatten van hun eigen (toekomstige) situatie.<sup>9</sup>

### **Contextuele informatie**

De context waarin mensen informatie gepresenteerd krijgen beïnvloedt hun gedrag. In de gedragseconomie zijn effecten aangetoond van interventies die zich baseren op framing en anchoring. Bij framing wordt een bepaalde opbrengst of kost in een kader van andere opbrengsten of kosten geplaatst. De Wereldbank (2015) geeft hier een voorbeeld van. In een experiment in de Verenigde Staten krijgen twee groepen mensen informatie over de kosten van een zogenoemde

<sup>8</sup> Hierbij is het vervolgens wel de uitdaging vaak complexe materie op een eerlijke, juiste en begrijpelijke manier over te brengen op consumenten.

<sup>9</sup> Dit kan bijvoorbeeld behulpzaam zijn bij het inschatten van de maandelijkse hypotheeklasten of het uiteindelijk te bereiken pensioen.

*payday loan* (een korte lening met een zeer hoog rentetarief). Een van beide groepen krijgt naast de hoogte van de kosten van de payday loan ook informatie over de kosten van een vergelijkbare lening bij een creditcardmaatschappij. De groep die extra vergelijkende informatie kreeg aangeboden kiest vervolgens 11% minder vaak voor de zeer onaantrekkelijke payday loan. Bij anchoring gaat het erom dat je mensen ene keuze laat maken vanuit een bepaalde startwaarde. Zo blijkt dat studenten veel lagere studieleningen afsluiten, wanneer het invulformulier niet start met het maximaal te lenen bedrag (van der Steeg & Waterreus, 2015).

### **Sociale normen**

Zoals in paragraaf 3.1 beschreven zijn mensen gevoelig voor andere overwegingen dan zuiver eigenbelang en/of meten ze het eigenbelang ook af aan hoe andere mensen hun gedrag beoordelen.

Door in te spelen op sociale normen, of door deze te beïnvloeden kan het keuzegedrag van consumenten worden beïnvloed. Allcott (2011) beschrijft een serie van experimenten waarin huishoudens maandelijks informatie krijgen over het energieverbruik van hun burens. Als onderdeel hiervan werd een sociale norm geïntroduceerd (minder energie verbruiken is beter). Het energieverbruik van de huishoudens met het hoogste energieverbruik daalde als gevolg van het instellen van deze sociale norm met ongeveer 6%. Het totale effect van de beschreven maatregel kent dezelfde effectiviteit als verwacht zou mogen worden van een energieprijshoogte van 5%.

Andere interventiemogelijkheden in deze categorie liggen op het terrein van persoonlijk contact (BIT, 2010 en 2014). Het blijkt dat mensen zich beter houden aan hun goede voornemens, wanneer ze deze hardop hebben uitgesproken tegenover iemand die ze respecteren. Andersom blijkt dat mensen beter luisteren naar een boodschapper die ze respecteren. Dit betekent dat de overheid aan effectiviteit kan winnen door het contact met burgers persoonlijk te maken en/of burgers in samenwerking tot goede voornemens te laten komen.

### **Feedback**

Mensen hebben moeite met leren van verkeerde inschattingen en zich houden aan hun goede voornemens. Voor beide problemen zijn feedbackmechanismen geschikt als interventie. Zo helpt het mensen hun gedrag te verbeteren, als ze de consequenties van hun gedrag sneller en duidelijker terug zien. Denk bijvoorbeeld aan de slimme energiemeter. Daarnaast kan de overheid effect bereiken door het sturen van reminders en het attenderen op het gewenste gedrag. UK BIT experimenteert bijvoorbeeld in de gezondheidszorg met verschillende tekstberichten om mensen te herinneren aan hun afspraak (UK BIT, 2015).

### **Keuzearchitectuur**

Veel aandacht in de gedragseconomische literatuur gaat uit naar de zogenaamde keuzearchitectuur. De overheid kan mensen andere keuzes laten maken door keuzes anders te presenteren.<sup>10</sup>

Het introduceren van zogenoemde default keuzes wordt ook veelvuldig beschreven in de gedragseconomische literatuur. Het bekendste voorbeeld is de invloed van de default op de keuze om wel of geen orgaandonor te willen zijn. Zo zijn er grote verschillen waarneembaar in het percentage donoren afhankelijk van of mensen automatisch donor zijn tenzij ze aangeven dit niet

---

<sup>10</sup> Hier ligt ook een duidelijke verbinding met interventies rond contextuele informatie.

te willen zijn (opt-out) of dat ze automatisch geen donor zijn tenzij ze aangeven dit wel te willen zijn (opt-in). De default optie is dus een zeer krachtig instrument (Johnson & Goldstein, 2003).

Een variant hierop is het maken van een keuzeverplichting, zonder een default te definiëren. De verplichting zorgt ervoor dat mensen de noodzakelijke actie ondernemen in plaats van het voor zich uit te schuiven zonder dat deze keuze middels een default keuze wordt beïnvloed.

Er zijn ook effecten aangetoond van het vergemakkelijken van de goede keuze, door het verminderen van bijvoorbeeld administratieve hobbels, het beperken van keuzemogelijkheden of het aanbieden van standaardproducten (UK BIT, 2014).

### **Kosten en baten op korte termijn**

Mensen hebben moeite om beslissingen op lange termijn-afwegingen te baseren. Vandaar dat interventies die ervoor zorgen dat baten naar voren worden getrokken en/of eerder zichtbaar worden effect hebben. In sommige gevallen kan het bieden van voorfinanciering mensen activeren tot actie over te gaan. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014) geeft als voorbeeld het terugbetalen van de kosten voor woningisolatie via een lager maandelijks energievoorschot.

### **Tijdigheid van interventies**

Voor alle voorgaande interventiecategorieën geldt dat de tijdigheid van de interventie grote invloed heeft op de effectiviteit (BIT, 2014). Mensen doorbreken gewoontegedrag niet gemakkelijk. De kans dat ze het willen en dat het hen lukt vergroot, wanneer er een grote, disruptieve verandering in hun leven is. Ter voorbeeld: het bieden van een subsidie op het aanschaffen van een fiets leidt tot een grotere invloed op het mobiliteitsgedrag, wanneer het gebeurt net nadat iemand dichterbij zijn werk is gaan wonen.

Het belang van tijdigheid van interventies vergt wel dat de overheid informatie heeft over het gewenste moment en op basis daarvan snel handelt. Dit is wellicht onrealistisch en/of ongewenst.





## 4 Verzilveren van overwaarde

*Het verzilveren van overwaarde is bezien vanuit een neoklassieke welvaartsanalyse vooral een beslissing van het individu zelf, waarbij ze de overwaarde als buffer voor later willen gebruiken. Er is echter wel grond om aan te nemen dat mensen deze beslissing nemen door een gebrek aan informatie over de mate waarin ze deze buffer echt nodig hebben en/of er welvaart aan zullen ontleen. De overheid kan hierbij helpen.*

### 4.1 De klassieke overheidsrol is beperkt...

Vanuit een klassieke welvaartseconomische analyse lijkt er weinig aanleiding om de huidige verzilveringsgraad te zien als niet-welvaartsoptimaal. De mate van verzilvering lijkt vooral een gevolg van voorkeuren van huiseigenaren. Wel wordt deze beslissing wellicht verstoort door overheidsbeleid rondom eigenwoningbezit.

#### **Een goed functionerende markt**

De Taskforce Verzilveren (2013) verwijst naar onderzoek van Mastrogiacomo en Alessie waaruit blijkt dat het oppotten van vermogen in het eigen huis kan volgen uit de wens tot 1) een buffer voor onvoorziene uitgaven, 2) een aanvulling op het pensioen, 3) sparen voor (geplande en/of te voorziene) grote uitgaven, en 4) schenkingen aan (klein)kinderen. Het gebrek aan bereidheid om dit vermogen te verzilveren is dan een gevolg van de wens van de eigenaar om het vermogen aan te houden voor één van deze vier doelen. Dit is volgens de welvaartseconomische theorie geen reden voor overheidsingrijpen.

Een andere reden voor de beperkte verzilvering kan zijn dat de systemische risico's van verzilveringsproducten hoog zijn. Autonome veranderingen in rentestand, huizenprijzen en levensduur van bewoners zijn moeilijk te voorspellen. Dit maakt bepaalde verzilveringsproducten relatief duur en daarmee onaantrekkelijk. Tenslotte vergt verzilvering transactiekosten (notaris, evt. verhuiskosten, etc.), die wellicht niet opwegen tegen de opbrengsten van verzilvering.

#### **Marktfalen**

Klassiek marktfalen lijkt slechts zeer beperkt een mogelijke oorzaak zijn voor de beperkte verzilvering van overwaarde.

In dit geval lijkt er geen sprake van externe effecten en/of kenmerken van een publiek goed. Marktmacht zou een kleine rol kunnen spelen. De Taskforce Verzilveren verwijst naar de sterk geconcentreerde hypotheekmarkt in Nederland cq de hoge hypotheekrente. Wellicht dat concentratie de verzilveringskeuze dermate duur maakt (bv. lage uitkeringen bij een omkeerhypotheek), dat ze voor consumenten niet langer aantrekkelijk is. Een sterk geconcentreerde hypotheekmarkt is aanleiding om overheidsingrijpen te overwegen (concurrentiebevordering).

Eventuele reden voor overheidsingrijpen lijkt echter vooral informatieasymmetrie te zijn. Consument en aanbieder van het verzilveringsproduct hebben op verschillende wijzen een informatieachterstand ten opzichte van elkaar. Verzilveringsproducten waarbij het huis niet wordt

verkocht, maar vermogen aan het huis wordt onttrokken zijn complex, bijvoorbeeld om de systemische risico's zoveel mogelijk af te dekken. Consumenten kunnen dan veel energie (tijd) steken in het doorgronden van deze producten of een hogere risicopremie vragen. Andersom heeft de consument een beter beeld van zijn verwachte levensduur op basis van informatie over de eigen leefstijl en de mate waarin de consument goed voor het huis zal zorgen. Er kan 'moral hazard' optreden: de consument gaat minder goed voor het huis zorgen, wanneer hij niet langer de eigenaar is. Indien dit moeilijk observeerbaar en onverzekerbaar is, kan dit marktfalen opleveren. Of vooral die consumenten gaan gebruikmaken van verzilveringsproducten, die zich realiseren dat ze een (moeilijk te observeren) levensduur hebben die voordelig afwijkt van de levensduur waarop het product is gebaseerd.

### **Overheidsfalen**

Tenslotte kan het gebrek aan verzilvering volgen uit overheidsfalen. Dit is het geval als de veelvuldig aanwezige regulering op de woningmarkt de beslissing om te verzilveren onbedoeld verstoort. Zo is de huursector en het woningaanbod in Nederland sterk gereguleerd, waardoor voor consumenten te weinig of alleen te dure alternatieven voor het eigen huis beschikbaar zijn buiten de sociale huursector. Verkopen en verhuizen is dan geen aantrekkelijke optie. Een ander voorbeeld van mogelijke ontmoediging van verzilvering door overheidsoptreden is dat het kopen van een huis financieel door de overheid wordt bevoordeeld, waardoor een overstap naar de huursector onaantrekkelijk kan zijn.

Momenteel speelt ook het rentebeleid van de overheid een ontmoedigende rol. Wanneer alternatieve bestemmingen voor vermogen geen of zelfs negatief rendement opleveren, zijn huiseigenaren geneigd meer geld in hun huis te steken. Dit levert rendement op doordat minder hypotheekrente hoeft te worden afgedragen en/of door eventuele waardeinstijging van het huis.

## **4.2 ... maar de gedragseconomie geeft meer aanleiding tot ingrijpen...**

### **Gedragseconomische biases**

Bij de beslissing wel of niet de overwaarde van hun woning te verzilveren, spelen voor huiseigenaren waarschijnlijk verschillende gedragseconomische biases een rol. Ten eerste is het aannemelijk dat ze niet over *alle informatie* beschikken, die nodig is om een inschatting te maken van de financiële mogelijkheden en consequenties.

Ten tweede is de vraag of mensen in staat zijn deze informatie juist te wegen. Mensen hebben waarschijnlijk moeite om hun *toekomstige gebruik* van het huis in te schatten. Ze maken een afweging tussen extra consumptie door verzilveren nu, tegenover de extra lasten van een aanvullende hypotheek of de behoefte aan reservekapitaal in de toekomst. Wanneer ze te optimistisch zijn over hun levensduur of te pessimistisch over het risico op hoge kosten in de toekomst, zullen ze hun overwaarde minder snel verzilveren. Daarnaast kunnen ze ervan uitgaan dat de huizenprijzen gaan stijgen (zie ook paragraaf 4.5), waardoor verzilveren nu als een verlies voelt. De mate waarin de biases rond realistisch voorspellen een versturende werking hebben, is ook verbonden met de mate waarin mensen risico- en verliesavers zijn.

Ten derde hebben mensen *persoonlijke voorkeuren* hebben die ertoe leiden dat ze liever niet verzilveren. Een eerste inventarisatie wijst op de volgende biases:

- Risico-aversie en de zero risk bias: mensen zien hun huis als ultieme verzekering, die ze altijd achter de hand willen houden.
- Sociale norm: mensen willen geld overhouden dat hun nabestaanden kunnen erven.
- Rechtvaardigheid: mensen willen hun huis niet aanspreken voor uitgaven waarvan ze vinden dat ze die niet zouden moeten hoeven dragen. Dit is in het bijzonder het geval wanneer de overheid mensen vraagt om een private bijdrage aan publieke voorzieningen, terwijl dit gedurende hun werkzame leven nog geen gebruik was. Voorbeeld: zorgkosten.

Ten vierde lijkt in dit geval ook sprake van een *beperkte uitvoering van het gemaakte besluit*, doordat mensen teveel waarde hechten aan hun huidige situatie en of de waarde verkeerd inschatten. In de literatuur wordt gewezen op het endowment effect en het IKEA-effect: mensen doen niet graag afstand van het huis dat ze zelf bij elkaar hebben gespaard. Daarom verhuizen ze liever niet én belenen ze liever niet. Daarnaast kan sprake zijn van mental accounting: mensen willen voor consumptieve uitgaven hun spaarrekening of in dit geval hun huis niet aanspreken.

### **Gedragseconomisch marktfalen**

Door de bovenstaande biases treden alle gedragseconomische typen marktfalen op, in aanvulling op en specificatie van het in paragraaf 2.1 geïnventariseerde marktfalen van informatie-asymmetrie en overheidsfalen.

Er treedt *informatieasymmetrie* op: deels door het gebrek aan informatie, maar deels ook doordat mensen moeite hebben hun toekomstige situatie goed in te schatten. Daarnaast treden gedragseconomische *externaliteiten* op. Aan de ene kant externaliseren mensen de kosten van (bepaalde) consumptie naar de overheid vanuit hun rechtvaardigheidsgevoel. Aan de andere kant internaliseren mensen de waarde van consumptie door hun erfgenamen. Mensen doen vanuit deze persoonlijke voorkeur uit zichzelf aan *herverdeling* tussen generaties. Tenslotte geven mental accounting, endowment-effect en verliesaversie aanleiding tot *paternalistisch* ingrijpen. Deze biases kunnen ertoe leiden dat mensen niet verzilveren, vanwege de kosten op korte termijn (het gedoe van verhuizen, het wennen aan een nieuwe woning, etc.), terwijl ze op langere termijn meer welvaart zouden genieten. Het is echter zeer lastig om objectief vast te stellen of dit zo is.

## **4.3 ...via tijdige en empirische informatie over voor- en nadelen**

De interventies kunnen in dit geval waarschijnlijk het beste direct aansluiten op de biases die ten grondslag liggen aan de gedragseconomische typen marktfalen. Ten eerste kan de overheid de informatieasymmetrie proberen te corrigeren. Hierbij lijkt het logisch om vooral informatie te verschaffen over de waarschijnlijkheid van verschillende toekomstscenario's voor mensen. Die informatie kan dan het beste eenvoudig zijn en tijdig, door bijvoorbeeld aan te sluiten op belangrijke momenten in iemands leven (65 worden, een kind dat uit huis uitgaat, een scheiding, etc.). Hierbij kan ook gebruikgemaakt moeten worden van communicatie over geobserveerd gedrag van anderen en de resultaten daarvan. Dit stelt wellicht het beeld bij dat mensen hebben van hun toekomst en mensen volgen graag de meerderheid (sociale norm).

Ten tweede kunnen interventies aansluiten op het rechtvaardigheidsgevoel van mensen. Wanneer mensen het rechtvaardiger vinden dat zij hun overwaarde moeten aanspreken voor bepaalde uitgaven, zullen ze dat vaker doen. Het aanpassen van dit rechtvaardigheidsgevoel loopt waarschijnlijk het beste via het publiek debat en vanuit mensen die in de ogen van de doelgroep autoriteit hebben.

Ten derde is de vraag of en hoe de overheid wil interveniëren in de herverdelingsbeslissing die mensen maken door een erfenis na te laten. Als de overheid wil interveniëren lijkt een prijsprikkel het meest effectief, bijvoorbeeld door de erfbelasting te verhogen.

Ten vierde kan de overheid informatie verschaffen over de welvaart die mensen genieten na verzilvering om de kosten-baten-afweging tussen verliesaversie en endowment-effect ten opzichte van de opbrengsten van de verzilvering te beïnvloeden. Dit kan in combinatie met de communicatie over een sociale norm. Door informatie te geven hoeveel mensen verzilveren en welke baten ze daarvan hebben, veranderen mensen wellicht hun persoonlijke voorkeur.

Ten vijfde kan worden geïntervenieerd ten opzichte van de voorkeur van mensen om een (onnodig hoge) verzekering aan te houden door de buffer in het huis. Zo kan een verzilveringsproduct worden gekoppeld aan een verzekeringsproduct. In principe zou de markt dit soort producten echter reeds aanbieden. Het lijkt logischer om deze voorkeur te beïnvloeden via informatie over de mate waarin mensen de waarde van hun huis inderdaad nog nodig hebben later in hun leven (zie punt 1).

## 5 Wonen met zorg

*Voor investeringen in het aanpassen van de woning aan de (toekomstige) zorgbehoefte geldt dat mensen deze beslissing zelf maken en -volgens de klassieke analyse- zullen optimaliseren. Wel houdt de klassieke analyse er rekening mee dat mensen hierbij de kosten van intramuraal wonen niet volledig dragen en daarom zullen onderinvesteren. De gedragseconomische analyse wijst er echter op dat mensen waarschijnlijk de beslissing niet bewust en tijdig nemen, maar pas aan aanpassing denken wanneer het acuut nodig is. Dan kan het te laat zijn. De overheid kan hierbij helpen.*

### 5.1 Gebrek aan investeringen volgt (deels) uit beslag op publieke middelen...

De mate waarin huiseigenaren (ouderen) op tijd hun woonsituatie aanpassen, zodat ze langer thuis kunnen blijven wonen, is volgens de klassieke welvaartsanalyse vooral ingegeven door welvaartsoptimaliserend gedrag. Deze beslissing wordt wel verstoord, wanneer ouderen die niet langer thuis wonen een beroep kunnen doen op collectief gefinancierde voorzieningen.

#### **Een goed functionerende markt**

In een goed functionerende markt optimaliseren mensen hun woonsituatie ten opzichte van hun wensen. De keuze om al dan niet langer thuis te blijven wonen, is dan een gevolg van de afweging van (private) kosten en baten. Wanneer mensen hun thussituatie onvoldoende aanpassen aan hun veranderende wensen, is dit volgens deze theorie omdat de kosten van de aanpassingen hoger liggen dan de baten ervan. Wanneer mensen ervoor kiezen niet langer thuis te willen wonen, is dat omdat de schaalvoordelen en andere baten van in een gecentreerde voorzieningen wonen zo groot zijn, dat de kostenbaten-afweging voor thuiswonen negatief uitvalt.

Dat dit mechanisme een rol speelt is zichtbaar in de invloed van technologische ontwikkelingen op de beslissing al dan niet thuis te wonen. De lagere kosten voor verbeteringen aan de woning, zoals de installatie van trapliften, maken het verhuizen van ouderen minder noodzakelijk (BZK, 2015).

#### **Marktfalen**

Het aanbod van extramurale woonvoorzieningen is wellicht onvoldoende ontwikkeld door marktfalen, met name transactiekosten. Bij het ontwikkelen van extramurale woonvoorzieningen kan sprake zijn van 'split incentives', waardoor (soms veel) partijen moeten samenwerken en de baten moeten verdelen. Het opzetten en borgen van deze samenwerkingsconstructies kan dermate kostbaar zijn, dat aanbod niet wordt ontwikkeld. De overheid kan hier een rol spelen door (een deel van) de coördinatie voor haar rekening te nemen.

Een andere bron van marktfalen kan een gebrek aan (makkelijk verkrijgbare) informatie voor ouderen zijn (BZK, 2015). Daarbij is dan wel minder duidelijk, waarom de markt hier geen oplossing voor levert. Wanneer een aanpassing aan de woning baten oplevert waarvan ouderen zich nog niet bewust zijn, zou het logisch zijn dat er adviesdiensten actief worden die ouderen (tegen betaling) informeren en adviseren.

### Overheidsfalen

De voornaamste reden volgens de welvaartstheorie waarom er in dit geval geen sprake is van een zuivere afweging, is omdat de overheid met verschillende interventies de afweging verstoort.

De voornaamste interventie is dat ouderen de kosten van verhuizen niet volledig dragen. Wanneer zij verhuizen naar een intramurale voorziening betalen zij niet het gehele verschil aan kosten tussen extra- en intramuraal wonen. Dit kan natuurlijk wenselijk zijn vanuit de wens ouderen goed te kunnen verzorgen (herverdeling), maar verstoort wel de afweging.

Daarnaast wordt het aanbod van woonvoorzieningen beperkt, doordat de ruimtelijke ordening door de overheid wordt gecontroleerd. Ook dit kan wenselijk zijn, maar zorgt er wel voor dat voorzieningen niet of alleen tegen hoge kosten tot stand komen. Denk hierbij aan beperkingen die aan woningcorporaties worden opgelegd, aan bestemmingsvereisten op bepaalde woonruimte of beperkingen aan de mogelijkheid om mantelzorgwoningen en seniorenwoningen te combineren. De vraag is of dit verstoringen oplevert die onder de streep langer thuiswonen ontmoedigen of juist stimuleren.

## 5.2 ...maar mensen ondernemen ook te laat actie...

### Gedragseconomische biases

Bij de beslissing om te investeren in zorgvoorzieningen rondom de eigen woning lijkt vooral sprake van problemen die volgen uit de onzekerheid van de baten van investeringen en dat deze baten in de toekomst liggen. Mensen beginnen niet met het *verzamelen* van informatie of het *rekenen* met die informatie, omdat ze de behoefte aan zorgvoorzieningen slecht kunnen *voorspellen* en wellicht onderschatten. Er kan sprake zijn van het ostrich-effect: mensen ontkennen bewust of onbewust dat ze dit type voorzieningen nodig zullen hebben, totdat het te laat is. Daar komt waarschijnlijk een bias bij van beperkte *uitvoering van een besluit*, doordat mensen de kosten nu hebben en de (eventuele) baten pas later. Het is namelijk aannemelijk dat mensen eigenlijk een voorkeur hebben om zo lang mogelijk zelfstandig te wonen, maar dat ze pas actie willen ondernemen als het te laat is. Denk aan een traplift, die te laat is, wanneer de oudere reeds gevallen is en daardoor zo'n zorgbehoefte is ontstaan dat een traplift niet meer volstaat. Een laatste bias die een rol kan spelen is die van de *persoonlijke voorkeur* van rechtvaardigheid: mensen houden zich niet bezig met zorgvoorzieningen, omdat ze vinden dat ze hiervoor, wanneer nodig, een beroep kunnen doen op publieke voorzieningen.

### Gedragseconomisch marktfalen

Uit bovenstaande biases ontstaan verschillende typen marktfalen. Ten eerste *externe effecten*, doordat mensen hun beslag op de publieke voorzieningen onvoldoende meenemen in hun private overweging. Ten tweede *informatieasymmetrie*, doordat mensen een incorrecte inschatting maken over toekomstige baten van investeringen in zorgvoorzieningen. Ten derde is er wellicht een grondslag voor *paternalistisch* optreden om de beperkte wilskracht te overkomen.

### 5.3 ...daarom kan de overheid mensen helpen eerder hun behoeften te bepalen en actie te ondernemen

Om de externe effecten aan te pakken, zal het beeld en/of de realiteit van de verdeling tussen private en publieke verantwoordelijkheden moeten worden gecorrigeerd. Dit kan door mensen op hun eigen verantwoordelijkheid te wijzen, zoals reeds in het publieke debat gebeurt. Aanvullend hieraan kan gewezen worden op het gedrag van anderen die wel investeren. Er kan ook overwogen een groter deel van de externe besparingen van investeringen in zorgvoorzieningen bij het individu neer te laten komen. Oftewel, door investeringen in zorgvoorzieningen te subsidiëren.

Om de informatieasymmetrie aan te pakken kunnen mensen beter geïnformeerd worden. De focus zou daarbij moeten liggen op communicatie over de behoefte aan zorgvoorzieningen in de toekomst en de mate waarin het individu daaraan welvaart zal ontleen. Er kan gebruikgemaakt worden van de persoonlijke voorkeur van mensen om thuis te blijven wonen, door empirisch te communiceren hoeveel langer dit mogelijk is indien op tijd wordt geïnvesteerd. Daarnaast lijkt cruciaal om duidelijk te maken waarom investeringen nu nodig zijn en niet later kunnen, om het gevoel van mensen te veranderen dat investeren altijd nog kan. Interessante invalshoek vormt de timing van eventuele communicatie. Los van eventuele ethische bezwaren, lijkt communicatie het meest effectief wanneer specifieke gebeurtenissen een positief frame voor investeren bieden. Dat kan bijvoorbeeld wanneer een huiseigenaar een bepaald (klein) medisch probleem heeft, wanneer een bekende verhuist naar een zorginstelling (wilt u langer thuis blijven wonen, investeer dan...) of wanneer een huiseigenaar een bepaalde, empirisch interessante leeftijd bereikt.

Om de beperkte wilskracht te overwinnen, kan de overheid het investeren gemakkelijk maken. Het kan daarbij gaan om subsidiëren (baten naar voren brengen), hulp bij aanvraagproces, aanbieden van tijdelijk vervangende woonruimte, maar ook om het aanbieden van een schoonmaker/opruimer, voordat de verbouwing plaatsvindt. In een Engels experiment zijn hiermee positieve resultaten geboekt.





## 6 Scheefwonen

*Scheefwonen is een direct gevolg van een huurprijs die onder de marktwaarde ligt. Wil de overheid hieraan wat veranderen, dan zal ze de prijs moeten verhogen of mensen verplichten te verhuizen. De gedragseconomie verandert weinig aan dit basale inzicht, maar kan wel veel toevoegen in de wijze waarop de overheid deze maatregelen neemt. Zo leidt een plotselinge stijging in de huurprijs waarschijnlijk tot meer verhuizingen dan een langzaam oplopende huurprijs.*

### 6.1 Scheefwonen is het gevolg van de lage huur...

Scheefwonen is volgens de klassieke analyse een direct gevolg van de huur die lager is dan de marktconforme huur. Scheefwoners ontlenen simpelweg te weinig extra welvaart aan verhuizen om de kosten (de extra huur en de verhuiskosten) goed te maken.

#### **De goed functionerende markt**

Een goed functionerende markt leidt niet tot scheefwonen. In een goed functionerende markt kiest iedereen kiest iedereen zijn of haar woonruimte, op basis van inkomen, voorkeur, prijzen en beschikbaarheid. Gevolg hiervan is wel dat mensen met weinig inkomen niet op bepaalde, dure plekken kunnen wonen en/of geen huis van de door hen gewenste kwaliteit kunnen betalen. Wanneer de overheid dit niet wenselijk vindt, vanwege herverdelingsdoelstellingen, kan zijn ingrijpen. Het aanbieden van sociale huurwoningen via corporaties is *een* manier om aan doelgroepenbeleid en dus herverdeling te doen.

#### **Marktfalen**

Zoals hierboven gesteld dient de sociale huursector ter herverdeling van welvaart. In theorie zou marktmacht op de woningmarkt kunnen leiden tot te weinig beschikbare woonruimte, maar dit is niet aannemelijk. Daarnaast kan het zo zijn dat mensen geen ander huis vinden, omdat ze de kwaliteit van het huis niet goed kunnen inschatten. Ook dit is echter slechts beperkt aannemelijk, omdat het vele consumenten wel lukt om een geschikt huis te vinden.

#### **Overheidsfalen**

Een van de oorzaken van scheefwonen is dat het zoeken naar een alternatieve woonruimte niet langer loont. De gereguleerde huurprijzen liggen onder het niveau dat normaal op de markt tot stand zou komen met als gevolg dat er meer vraag en minder aanbod is voor dit type woningen. Als gevolg hiervan zullen de huurkosten na overstap naar een woning in de vrije sector in de regel hoger zijn, voor een vergelijkbare woning. Het is dan rationeel om te blijven scheefwonen. Dit is bijvoorbeeld zo indien de huidige woning nog voldoet aan de wensen en het inkomen slechts marginaal boven de sociale huurgrens ligt. Het reguleren van huurprijzen zorgt voor meer vraag naar de goedkope huurwoningen en minder aanbod van duurdere woningen. Mogelijk ontstaan hierdoor elders op de woningmarkt tekorten. Een en ander heeft ook consequenties voor het functioneren van de arbeidsmarkt.

Scheefwonen komt als zodanig voort uit een vorm van overheidsfalen. Anders geformuleerd kan scheefwonen gezien worden als de prijs die wordt betaald om de doelen van het doelgroepenbeleid te behalen.

## 6.2 ...de gedragseconomie voegt daaraan weinig toe...

### Gedragseconomische biases

Het probleem van scheefwonen wordt in beginsel niet veroorzaakt door biases bij consumenten. In het geval dat een sociale huurwoning goedkoper is dan een vergelijkbare woning in de vrije sector is het rationeel om in de sociale huurwoning te blijven wonen. Door dit te doen maximaliseert de betreffende consument zijn of haar economisch nut.

Een voorbehoud dat hierbij te maken valt is dat een rationale keuze gebaseerd dient te zijn op volledige en relevante informatie (zie ook paragraaf 3.1). Mogelijk speelt in het geval van scheefwonen dat mensen het idee hebben dat er geen alternatieven zijn, en om die reden überhaupt geen *informatie zoeken* over alternatieve woonruimte. Indien er echter wél goede alternatieven of doorstroommogelijkheden bestaan zou dergelijk gedrag kwalificeren als een gedragseconomische bias. Mensen laten in dat geval namelijk na actie te ondernemen die hun economisch nut ten goede zou komen (inertia).

Qua *persoonlijke voorkeuren* geldt dat mensen bij het maken van de keuze om wel of niet te verhuizen waarschijnlijk niet of nauwelijks laten meewegen dat er andere mensen gebaat zijn bij een sociale huurwoning maar deze op dit moment niet kunnen vinden. Deze andere mensen zijn te anoniem voor de huidige huurder om tot sociaal gedrag te leiden.

### Gedragseconomisch marktfalen

Zoals hierboven besproken kan er alleen sprake zijn van gedragseconomisch marktfalen wanneer er geschikte alternatieven zijn voor mensen die op dit moment scheefwonen. Het ligt voor de hand dat er voor bepaalde groepen scheefwoners wel degelijk alternatieven bestaan. Te denken valt aan mensen met een inkomen dat een stuk boven de sociale huurgrens ligt én die (bijvoorbeeld in verband met gezinsuitbreiding) groter zouden willen wonen. Op het moment dat deze groep mensen desondanks geen *informatie verzamelt* over alternatieve woonruimte omdat het voorgevoel bestaat dat er toch geen geschikte alternatieven zijn kan sprake zijn van gedragseconomisch marktfalen.

## 6.3 ...maar als de overheid hierop ingrijpt, kan ze dat wel 'gedragseconomisch slim' doen

Als scheefwonen moet worden tegengaan, zal de overheid de huren inkomensafhankelijk moeten verhogen of verhuizen bij inkomensstijging moeten verplichten. Zolang het huurverschil namelijk zo groot is, zullen mensen (te) weinig verhuizen. Hierbij is wel belangrijk te realiseren dat het eerste type maatregel tot gentrificatie kan leiden: mensen blijven in de woning wonen, waardoor mensen met lagere inkomens alsnog moeten uitwijken. Ook introduceert het een prijsprikkel voor woningcorporaties om mensen met hogere inkomens aan te trekken en/of te behouden, aangezien

dit tot hogere opbrengsten leidt. Het tweede type ingrijpen vergt een beperking van de huurbescherming en/of het opnemen van inkomenseisen in huurcontracten.

Vanuit gedragseconomisch optiek zijn interventies mogelijk langs twee lijnen: ten eerste het aanpakken van eventueel gedragseconomisch marktfalen, ten tweede het inzetten van gedragseconomische interventies.

Zoals hierboven toegelicht bestaat er waarschijnlijk een groep scheefwoners die wel zou willen en kunnen verhuizen maar desondanks het gevoel heeft dat er geen geschikte alternatieven zijn. Specifiek voor deze groep kan een interventie gericht op het verschaffen van *contextuele informatie* over deze geschikte alternatieven uitkomst bieden. Voorwaarde is wel dat de betreffende informatie goed aansluit bij de specifieke situatie van het scheefwonende huishouden. Hierbij valt te denken aan het beschikbare inkomen, reisafstand naar het werk, een eventuele wens om in de toekomst (meer) kinderen te krijgen. Juist bij grote veranderingen op deze vlakken staan mensen open ook de woonkeuze te heroverwegen (*timing van de interventie*). Dit is dan ook het moment dat informatieverstrekking het meest zinvol is.

Een van de redenen dat scheefwonen moeilijk te voorkomen is omdat er geen sterke *sociale norm* bestaat tegen scheefwonen. Het is in de regel niet zo dat de omgeving van een scheefwoner schande spreekt van dit gedrag. Misschien zijn ze zelfs wel jaloers op de lage woonlasten van de scheefwoner. Ook is het, juist door het beleid van gemengde woningbouw, niet zo dat sociale woningen zich uitsluitend bevinden op plekken waar hogere inkomensgroepen zich niet willen bevinden. Een sociale norm kan ervoor zorgen dat mensen handelen op grond van deze norm. Dit geldt des te meer indien er negatieve sociale consequenties gepaard gaan met afwijken van de norm. Het creëren van een sociale norm is echter niet eenvoudig en bovendien iets van de lange adem. Zo is de sociale norm met betrekking tot rookgedrag in de afgelopen decennia slechts zeer geleidelijk veranderd, ondanks vereende inspanning van overheid en gezondheidsprofessionals.

Daarnaast gaat scheefwonen met een hele sterke prijsprikkel van soms wel honderden euro's in de maand. Om mensen hier vrijwillig van af te laten zien is bij wijze van spreken een norm vergelijkbaar met 'niet stelen' of 'netjes je belasting betalen' vereist. In beide gevallen wordt de norm overigens bevestigd door het feit dat afwijken van de norm strafbaar is. Een verbod op scheefwonen zou een inbreuk zijn op de huurbescherming en mogelijk gepaard gaan met andere onwenselijke gevolgen. Op korte termijn een sociale norm introduceren om scheefwonen tegen te gaan lijkt niet realistisch, daar zijn de huidige prijsprikkel simpelweg te sterk voor.

De voornaamste toegevoegde waarde van de gedragseconomie zit *in de wijze waarop* de overheid het aanpassen van de prijsprikkel invoert en begeleidt. De wijze waarop en het moment dat de veranderde prijsprikkel wordt gegeven is van groot belang voor het effect. Zo wijst de gedragseconomie uit dat een plotselinge schok in de huurprijs waarschijnlijk tot meer verhuizingen zal leiden dan een langzaam oplopende huurprijs die optelt tot dezelfde grootte. Oftewel, de overheid kan wellicht beter in één keer de prijs met 10 procent verhogen dan in vier stappen van 2,5 procent. Het ligt voor de hand een dergelijke prijsverhoging en de voorwaarden wanneer deze optreedt in het huurcontract op te nemen. Op die manier worden onverwachte huurhogingen

voorkomen. Een experiment met verschillende regimes voor prijsverhogingen kan uitwijzen wat het regime is dat tot de beste resultaten leidt.

Daarnaast kan worden gedacht aan het koppelen van de prijsprikkel aan veranderingen in het leven van de huurder (tijdigheid), het combineren met communicatie over rechtvaardigheid van de maatregel (prescriptieve sociale norm), het vastleggen van de voorwaarden bij aangaan van het contract (rechtvaardigheid), etc.

## 7 Energiebesparing

*Energiebesparing en vooral het beperken van de uit energieproductie en –consumptie resulterende milieuschade is een klassiek voorbeeld van negatieve externe effecten. De gedragseconomie wijst vooral op informatieproblemen en op de moeite die mensen hebben om te investeren met (onzekerheid over) opbrengsten op de langere termijn. Interessant is ook dat de energiezuinigheid van een huis slechts beperkt een rol speelt bij aankoop en financiering. De overheid kan vanwege deze redenen op allerlei wijzen ingrijpen, vooral in het bevorderen van informatie en coördinatie.*

### 7.1 Volop klassieke redenen voor overheidsingrijpen...

Het gebrek aan energiebesparende maatregelen kan volgens een welvaartseconomische analyse vooral het gevolg zijn van externe effecten: de positieve baten vanwege het positieve effect op het milieu slaan deels neer bij anderen dan de investeerder. In de praktijk lijken deze externe effecten echter al (grotendeels) gecompenseerd door overheidsbeleid. Er lijkt daardoor alleen nog marktfalen vanuit informatieasymmetrie te bestaan: investeringen hebben een lange terugverdienperiode en worden daardoor alleen gedaan door huiseigenaren die de gehele terugverdienperiode eigenaar blijven of wanneer de investeringen zich vertalen in een hogere woningprijs.

#### Een goed functionerende markt

Vanuit een marktfalenanalyse zou iedere vastgoedeigenaar een rationele beslissing nemen ten aanzien van energiebesparing: zolang de financiële voordelen van de besparing opwegen tegen de kosten (van investering en onderhoud), wordt er geïnvesteerd in energiebesparing, net zolang totdat een marginale investering nog net eenzelfde bedrag aan financieel voordeel oplevert. Vanuit een klassieke marktfalenanalyse op de woningmarkt volgen er vier redenen waarom dit niet automatisch leidt tot een sociaal optimum. Daarnaast kan er sprake zijn van overheidsfalen.

#### Marktfalen

Er zijn verschillende vormen van marktfalen op de woningmarkt die (kunnen) leiden tot onderinvestering in energiebesparing.

Er kan sprake zijn van *negatieve externe effecten* (1) van productie en consumptie van energie. Als productie en/of consumptie van energie met negatieve externe effecten gepaard gaat (bijvoorbeeld CO<sub>2</sub>-uitstoot), is er reden voor de overheid om in te grijpen, bijvoorbeeld door belastingen hierop in te voeren. Het gaat dan met name om elektriciteitsopwekking uit fossiele energiebronnen, maar ook om gasconsumptie. Zonder belastingen is de energie in feite te goedkoop in vergelijking met het maatschappelijk optimum, waardoor er teveel wordt geconsumeerd (en te weinig wordt geïnvesteerd in energiebesparing).

Investeringen in energiebesparende maatregelen kunnen gepaard gaan met *schaalvoordelen* (2), bijvoorbeeld als het goedkoper is om met meerdere huiseigenaren tegelijk te investeren in isolatie. In sommige gevallen komt de hiervoor benodigde coördinatie vanzelf tot stand, in andere gevallen kan de overheid coördinatie bevorderen (Hof et al. 2006, blz. 25), bijvoorbeeld door het verplicht stellen van een vereniging van eigenaren. De vraag is bij welk aantal en type actoren

coördinatiebevordering van de overheid wenselijk is, en welke overheid dit dient te doen: in veel gevallen ligt een mede-overheid in plaats van de Rijksoverheid voor de hand (Hof et al. 2006, blz. 25).

Bij een huurder-verhuurder-relatie kunnen er incentive-problemen optreden, omdat de bewoner niet de eigenaar is. Een verhuurder zou bijvoorbeeld een investering in energiebesparing achterwege kunnen laten, wetende dat de huurder de hogere energielasten zonder die besparende investering toch wel zal ophoesten. Merk op dat hiervoor wel een bepaalde mate van *marktmacht* (3) van de verhuurder nodig is, omdat de huurder anders bij ontevredenheid over de huurvoorwaarden zal overstappen naar een andere verhuurder. Het bestaan van onder andere zoekkosten en verhuiskosten leidt al tot enige marktmacht bij de verhuurder (Hof et al. 2006, blz. 25). Een deel van deze problematiek kan wellicht zonder overheidsbemoeyenis worden opgelost, door onderhandelingen tussen huurder en verhuurder en/of organisaties van (ver-)huurders. Voor zover dat niet afdoende is, kan de overheid bijvoorbeeld een vorm van huurbescherming afdwingen en/of een vorm van huurprijsregulering introduceren of handhaven.

Het energiezuiniger maken van complexen met huurwoningen is het voordeligst als alle woningen in één keer energiezuiniger worden gemaakt. Als hiervoor instemming is vereist van een minimumpercentage van de huurders, komen investeringen misschien moeilijk of helemaal niet tot stand. In dat geval worden *schaalvoordelen* niet bereikt en is het de vraag waarom huurders hier niet mee instemmen.

Bij verkoop van woningen kan het voor de aankopende partij onduidelijk zijn wat de precieze 'kwaliteit' van de woning is, inclusief energieprestaties, oftewel er kan sprake zijn van *informatieasymmetrie* (4). Als daardoor de baten van een investering in energieprestatie niet in de verkoopprijs tot uitdrukking komen, kan dit de investeringsbereidheid dempen. Vanuit 'de markt' kunnen evenwel kwaliteitscontroles worden aangeboden om deze (informatie-)problematiek te verminderen (Hof et al. 2006, blz. 31). Ingrijpen van de overheid zou efficiëntie-bevorderend kunnen werken, door bijvoorbeeld minimumeisen te stellen aan moeilijk observeerbare woningkwaliteit of standaarden verplicht te stellen voor informatie hierover. Dit kan de transactiekosten verlagen van contracten met kwaliteitsaspecten en –controles.

Een vergelijkbaar *informatieprobleem* kan optreden tussen woningeigenaar en de aanbieder van isolatie- en andere besparingsdiensten. De woningeigenaar kan zelf van tevoren moeilijk inschatten wat de effectiviteit van de aangeboden maatregelen zal zijn. Mogelijke oplossingen kunnen komen vanuit de markt zelf (second opinions), vanuit een mondiger consument (opstellen van contracten waarbij de betaling afhangt van het behaalde resultaat) en vanuit (zelf-)regulering op de sector (certificatie van installateurs).

#### *Kapitaalmarktfaalen*

Er kan ook sprake zijn van faalen op een andere markt dan de woning- en energiemarkt, met name op de kapitaalmarkt. Als bij leningen niet (goed) wordt gekeken naar het energiebesparende element van investeringen (en de invloed daarvan op de betaalcapaciteit van de lener), kunnen er minder leningen worden verstrekt dan maatschappelijk optimaal is. Een vraag is dan *waarom* er niet goed wordt gekeken: hangt dat samen met één van de andere typen marktfaalen, of bijvoorbeeld met overheidsfaalen op de kapitaalmarkt?

### Overheidsfalen

Ook de wijze waarop de overheid de woningmarkt reguleert, zou van invloed kunnen zijn op energiebesparingsbeslissingen. Denk aan beleid dat de mogelijkheid tot verbouwingen beperkt. En als de overheid corporaties aanstuurt op basis van enkel de huurprijs zonder energie, kunnen corporaties een prikkel hebben om die huurprijs laag te houden door niet te investeren in energiezuinigheid die zichzelf wel zou terugverdienen.

## 7.2 ...en extra redenen voor ingrijpen vanuit de gedragseconomie...

### Gedragseconomische biases

Bij het *verzamelen van informatie* over energiebesparing kan het zijn dat niet alle relevante informatie vrijelijk beschikbaar is. Ook kan het zijn dat consumenten niet alle relevante informatie opmerken. Bij het *beoordelen van informatie* kunnen bij beslissingen over energiebesparing vuistregels, onderbuikgevoelens, instinct en emoties meespelen. Met betrekking tot beslissingen over energiebesparende maatregelen lijken optimism bias en zero risk bias niet specifiek een rol te spelen. Wat betreft het *uitvoeren van besluiten* kunnen gebrek aan wilskracht, kortetermijndenken en verliesaversie een rol spelen. Dat consumenten hun keuzes voornamelijk baseren op voorgaande keuzes omdat men het zo gewend is zou een rol kunnen spelen bij het (niet) overstappen tussen energieleveranciers, maar lijkt geen separate verklaring te zijn voor het niet doen van energiebesparende investeringen.

### Gedragseconomisch marktfalen

De rol van *informatie* in beslissingen zoals investeringen in energiebesparing is enerzijds evident: er is informatie nodig over de huidige en toekomstige energieconsumptie, de verwachte energieconsumptie na een investering, het effect hiervan op de energierekening via de prijs van energie en over de kosten van de maatregel. Anderzijds is er discussie over de exacte rol.

Consumenten zouden niet alle relevante informatie kunnen opmerken en/of bij het maken van beslissingen vooral vuistregels, onderbuikgevoelens, instinct en emoties gebruiken (al dan niet wegens gebrek aan 'cognitief vermogen'). De term 'rational inattention' wordt gebruikt om aan te duiden dat in geval van een informatietekort en schaarse tijd het een rationele beslissing kan zijn om niet aan energiebesparing te doen. Tegenover een inspanning in tijd, moeite en kosten om erachter te komen of een investering loont (waarvoor genoemde informatie nodig is), staan op dat moment onbekende opbrengsten. Dit sluit aan bij het idee dat niet alle relevante informatie vrijelijk beschikbaar is.

Een manier waarop informatie bekend kan worden, is via de beslissingen van anderen. Als bekend zou zijn dat iedereen in de straat een bepaalde energiebesparende investering heeft gedaan, geeft dit informatie dat de investering waarschijnlijk lonend is. Degene die de investering heeft gedaan, neemt deze informatie-*externaliteit* waarschijnlijk niet mee in de beslissing. Maar los van deze informatiewaarde kan er sprake zijn van imitatie van gedrag: conditioneel gedrag, of het volgen van een hype of norm ('bandwagon'). Wanneer consumenten pas investeren als anderen dat doen, kan het ontbreken van een sociale norm als een verklaring worden gezien voor het niet uitvoeren van energiebesparende maatregelen.

Kortetermijndenken en *beperkte wilskracht* kunnen erg belangrijk zijn als verklaring voor het uitblijven van energiebesparende maatregelen. Als een consument een energiebesparende maatregel niet uitvoert, maar daar later spijt van heeft, is er sprake van een gebrek aan wilskracht (hyperbolic discounting). De consument kan ook op de korte termijn gericht zijn, (mede) daardoor een energiebesparende maatregel niet uitvoeren, maar daar later niet speciaal spijt van hebben. In dat laatste geval overheerst de externaliteit dat kortzichtigheid leidt tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten (bijvoorbeeld voor toekomstige generaties).

Bij investeringen onder onzekerheid kan verliesaversie verlamdend werken. Als een consument de kans op een winstgevende energiebesparende maatregel even groot inschat als een verliesgevende, maar verlies zwaarder laat wegen dan winst, komt zo'n investering er niet van.

Op de woningmarkt kunnen bovenstaande typen marktfalen elkaar versterken. Als bijvoorbeeld een deel van de mensen op de korte termijn denkt, zullen ze niet alleen zelf geen energiebesparende maatregelen doorvoeren, maar er ook geen geld voor over hebben om een huis te kopen waarbij wel energiebesparende maatregelen zijn doorgevoerd. Dat betekent dat mensen die wél (op rationele gronden) zulke maatregelen overwegen, maar weten dat een deel van de baten valt na een (mogelijke) verhuizing, alsnog van deze investeringen zouden kunnen afzien. En een bank kan dit als reden hanteren om geen leningen te verschaffen (interactie met kapitaalmarkt).

### 7.3 ...waardoor veel effectieve interventies mogelijk zijn

Interventies zouden zich kunnen richten op het bieden van goedkope, snel toegankelijke *informatie* over energiebesparende investeringen. Dat roept wel de vraag op in welke vorm deze informatie ter beschikking dient te worden gesteld: zo nauwkeurig mogelijk, of reduceren tot enkele opties? Het eerste sluit aan bij een informatietekort (gebrek aan informatie, kosten om informatie te verzamelen en dergelijke), het tweede bij het interpreteren van informatie (waardoor de grote lijn belangrijker is dan het detail). Ook de timing kan van belang zijn (bijvoorbeeld het aanbieden van informatie bij verbouwingen).

Als er *informatie-externaliteiten* zijn of als er sprake is van *imitatiegedrag* kan het zo zijn dat er een 'drempelwaarde' is waarboven geen of minder actief beleid hoeft te worden gevoerd, omdat via de informatiewaarde en/of imitatie van gedrag al verdere investeringen in energiebesparing worden uitgelokt. Het betekent in ieder geval dat het belangrijk is dat informatie over uitgevoerde energiebesparende investeringen wordt gedeeld. Daarnaast kunnen imitatiegedrag via een sociale norm en informatie-externaliteiten redenen zijn om overheidsbeleid te focussen. Maatregel zouden effectiever kunnen zijn als deze tot een concentratie aan zichtbare investeringen (zoals zonnepanelen) leidt, het liefst in een buurt die normstellend is.

Als andere factoren dan informatie een (belangrijke) rol spelen in beslissingen (bijvoorbeeld onderbuikgevoelens, gebrek aan cognitief vermogen) is het wel de vraag in hoeverre zulke interventies effectief (kunnen) zijn.

Interventies zouden gericht kunnen zijn op het *naar voren brengen* van baten om te ondersteunen bij beperkte wilskracht. Dit vereist dat er geen of weinig onzekerheid is over de toekomstige baten.



Interventies zouden gericht kunnen zijn op het terugdringen van onzekerheid over de effectiviteit van energiebesparende maatregelen. Dit werkt vooral als er een aversie bestaat tegen een *onzeker* toekomstig verlies.

Welke interventie of combinatie van interventies het meest effectief en efficiënt is om energiebesparing te stimuleren, hangt af van welke traditionele vormen van marktfalen en gedragseconomische vormen van marktfalen er optreden. Dit vereist specifiek empirisch onderzoek. Mogelijk treden er verschillende typen falen op, die elkaar mogelijk versterken. Ook is het denkbaar dat bepaalde typen falen meer vóórkomen bij bepaalde bevolkingsgroepen.



## 8 Prijsontwikkelingen op de woningmarkt

*In principe kiezen mensen hun huis rationeel en verstrekken banken alleen leningen, als ze van terugbetaling verzekerd zijn. Er zijn echter sterke aanwijzingen dat de woningmarkt gevoelig is voor bubbels, doordat alle partijen ervan uitgaan dat prijzen wel zullen stijgen en/of er belang bij hebben die gedachte in stand te houden.*

### 8.1 De prijs van woningen is vooral een gevolg van weinig flexibel aanbod,...

De prijsontwikkeling van huizen is in eerste instantie een kwestie van gezonde marktwerking: vraag en aanbod. Oorzaak voor verstoring van de markt ligt enerzijds in de inherent beperkte beschikbaarheid van grond en huizen versterkt door het grondbeleid van de overheid. Anderzijds leidt de stimulering van eigenwoningbezit en de beperkingen voor de huurmarkt tot opdrijving van de prijzen.

#### **Een goed functionerende markt**

De prijs van woningen wordt in beginsel bepaald door vraag en aanbod. Wanneer de economie afremt, daalt de vraag naar nieuwe woningen. In reactie daarop dalen de prijzen net zo lang totdat vraag en aanbod weer met elkaar in evenwicht zijn. In zo'n markt bestaat er geen rationeel argument voor de verkoper om niet te zakken met de prijs en te wachten 'tot de markt zich herstelt'. Wanneer dit namelijk een zekerheid is, zou de vraag alweer toenemen door arbitrage op de markt: mensen die 'weten' dat de markt zich zal herstellen investeren in huizen, waardoor de prijzen zullen stijgen. Oftewel, de prijs van woningen weerspiegelt alle bestaande kennis over toekomstige ontwikkelingen.

#### **Marktfalen**

Een voorwaarde voor een goed werkende markt is dat vraag en aanbod in voldoende mate op elkaar reageren.

Hof et al (2006) geven een beschrijving van motieven voor overheidsingrijpen aan de hand van de complexe externe effecten die (kunnen) optreden. Ten aanzien van prijsontwikkeling is de vaststelling relevant dat woningen een lange economische levensduur hebben en bovendien verankerd zijn aan een bepaalde locatie. Dit betekent dat het aanbod relatief inflexibel is. In een opgaande markt met meer vraag naar woningen betekent het achterblijven van (nieuw) aanbod dat huizenprijzen snel kunnen stijgen. Andersom ontstaat in een neergaande conjunctuur al snel overaanbod met als gevolg dalende prijzen. Hof et al. stellen echter dat zolang de marktprijzen deze schaarste weerspiegelen er geen reden is tot overheidsingrijpen.

Een andere mogelijke rol van de overheid is het afwegen van agglomeratie voor- en nadelen. Agglomeratievoordelen komen voort uit het clusteren van economische activiteit en hebben een positieve uitwerking op onder meer de regionale arbeidsmarkt. Een deel van deze voordelen komt via hogere lonen in de steden ten goede aan de bewoners van stedelijke gebieden. Tegelijkertijd heeft dit in de stedelijke gebieden ook een opdrijvend effect op de prijs van koopwoningen.

Tegenover de voordelen staan agglomeratienadelen in de vorm van files, criminaliteit, overlast of vervuiling. Hof et al. zijn terughoudend als het aankomt op het toedelen van een overheidsrol op deze thema's. De complexiteit van agglomeratie-effecten en de nog beperkte kennis over de exacte werking ervan maken dat het voeren van beleid niet noodzakelijk tot welvaartswinst leidt.

Daarnaast is het van belang dat huizen veelal middels het afsluiten van een hypotheek worden gefinancierd. De bank maakt daarbij op basis van risicoselectie een inschatting van de kredietwaardigheid van de klant. Omdat de kans op betalingsproblemen in een opgaande conjunctuur kleiner is zal een bank geneigd zijn meer krediet te willen verstrekken wanneer het goed gaat met de economie. Deze toenemende kredietverstrekking heeft op haar beurt een opdrijvend effect op de huizenprijzen, huizenkopers hebben immers meer te besteden. In een neergaande markt werkt dezelfde mechaniek de andere kant op. Mensen die hun huis verkopen in een neergaande conjunctuur blijven daardoor mogelijk zitten met een restschuld. Dit geldt vooral voor starters die in tijden van hoogconjunctuur een (duur) huis hebben gekocht. Restschuld kan mensen ervan weerhouden te verhuizen. Dit gaat gepaard met een welvaartsverlies op het moment dat het huidige huis niet langer aan de behoefte voldoet. Ook heeft een lagere verhuismobiliteit in veel gevallen een drukkend effect op de huizenprijzen waardoor de restschuld mogelijk nog verder oploopt. De overheid grijpt op dit vlak in met de NHG en normen die de maximale hypotheek bepalen op basis van inkomen en woningwaarde.

Tot slot gaat woningonderhoud gepaard met positieve externe effecten voor de omgeving. Ten aanzien van woningverbetering concluderen Hof et al. daarom dat een beperkte subsidie op renovatie en het stimuleren van woningbezit verantwoord is vanuit een (beperkt) publiek belang. De omvang van de hypotheekrenteaftrek is echter veel groter dan de omvang van het publieke belang. Daarbij verhoogt de aftrek op termijn juist de prijs van koopwoningen, waardoor het uiteindelijke stimuleringseffect beperkt is.

### **Overheidsfalen**

Vermeulen en Rouwendal (2007) laten zien dat het aanbod van woningen in Nederland maar in zeer beperkte mate reageert op de prijs. Dit komt onder andere door de beperkte beschikbaarheid van vrij bebouwbare grond, maar is ook het gevolg van regulering op de huurmarkt. Ruimtelijke ordening en het beleid met betrekking tot het bouwen van nieuwbouwwoningen worden gedecentraliseerd uitgevoerd. Doordat het aanbod, zeker op de korte termijn, een gegeven is, leidt een stijging in de vraag tot prijsstijgingen.

De overheid interenieert sterk op de woningmarkt. Het stimuleren tot kopen van een woning via de hypotheekrenteaftrek beïnvloedt de afweging van zowel kopers, als verkopers en drijft de woningprijzen op. Uniforme hypotheeknormen sluiten mogelijk niet goed aan op de individuele situatie van potentiële kopers waardoor een welvaartsverlies kan ontstaan.

## 8.2 ...maar de consument gaat er wel erg sterk vanuit dat de prijzen zullen stijgen...

### Gedragseconomische biases

Prijsontwikkelingen op de woningmarkt kunnen sterk fluctueren. Er lijkt sprake te zijn van een zogenoemde boom-bust cycle. Dit betekent dat consumenten in hun keuzep proces rekening moeten houden met deze wisselende prijsontwikkelingen. Omdat een huis meestal wordt gekocht voor een langere periode is het daarnaast noodzakelijk om een verwachting van de prijsontwikkeling in de toekomst te vormen. We maken hier onderscheid tussen gedragseconomische biases die op kunnen treden in een opgaande markt en biases die juist voornamelijk geassocieerd worden met een neergaande markt.

### Biases in een opgaande markt

Een opgaande markt gaat in veel gevallen gepaard met hoogconjunctuur. De werkloosheid is laag en lonen stijgen bovengemiddeld. Als gevolg hiervan stijgt de vraag naar woningen. Omdat het aanbod op de korte termijn vast staat heeft dit een opdrijvend effect op de woningprijzen. Dit is onderdeel van de normale werking van de woningmarkt. De zogenoemde optimism bias kan dit proces verder versterken. In tijden van hoogconjunctuur zijn mensen mogelijk (extra) optimistisch over de toekomst. Dit optimisme uit zich bijvoorbeeld in de verwachting van grote loonstijgingen in de toekomst. Op een vergelijkbare wijze kan de verwachting ontstaan dat huizenprijzen altijd door zullen blijven stijgen. In veel gevallen zijn deze hoge verwachtingen echter niet reëel. Hoogconjunctuur kan niet eeuwig voortduren. Er is sprake van over optimisme waardoor *realistisch voorspellen* erbij in schiet. Mensen kunnen elkaar bovendien aansteken in deze overtuiging. Meer vraag naar woningen wakkert de vraag verder aan. Dit wordt het bandwagon effect genoemd en is een onderliggende oorzaak van een hausse op de woningmarkt. In een hausse ontstaat zoveel druk op de kopers dat ook het gedegen *verzamelen van informatie* soms wordt overgeslagen. De wisselwerking van optimism bias en bandwagon effect jaagt de vraag naar woningen verder aan zorgen ervoor dat mensen bereid zijn hoge hypotheek af te sluiten om de dure woningen te bekostigen. Dit kan in relatief korte tijd leiden tot een sterke stijging van de woningprijzen.

### Biases in een neergaande markt

Als gevolg van een periode van laagconjunctuur (crisis) kan vraaguitval optreden. Er is dan minder vraag naar woningen, bijvoorbeeld omdat mensen terughoudend zijn met het doen van grote uitgaven. Ook in een neergaande markt geldt dat het aanbod vast staat. Vraaguitval betekent dan dat de prijzen moeten dalen. Op het moment dat de woningwaarde daalt onder het niveau waarvoor de woning ooit gekocht is komt een woning 'onder water' te staan. Bij de verkoop neemt de verkoper dan noodgedwongen een verlies op de woning. Een verlies nemen is pijnlijk. Uit experimenten komt naar voren dat een verlies van bijvoorbeeld duizend euro gepaard gaat met meer negatief nut dan dat een winst van duizend euro gepaard gaat met positief nut. Verliezen 'weegt' dus zwaarder dan winnen. Dit wordt verliesaversie genoemd.

Omdat een verlies nemen pijnlijk is zullen mensen proberen dit te vermijden. Ze hebben moeite het gemaakte besluit (de verkoop van de woning) *uit te voeren*. Zo stellen ze de verkoop van hun huis uit of zetten hun huis weliswaar te koop maar zijn niet bereid te zakken in de prijs. Dit werkt als een verdere rem op de huizenmarkt. Mensen kopen pas een woning nadat hun oude woning is verkocht maar zijn niet bereid een verlies te nemen op de oude woning. Het resultaat is dat er

relatief veel woningen te koop staan maar dat de vraag steeds verder achterblijft. Deze verder vraaguitval doet de prijzen op termijn nog verder teruglopen.

### 8.3 ...waardoor prijzen sneller stijgen en moeilijker dalen.

In een opgaande markt zijn mensen door de combinatie van optimism bias en bandwagon effect bereid hoge schulden aan te gaan om woningen te kopen. Daarbij wordt *informatie verzamelen* over de waarde van de woning of het *realistisch voorspellen* van de eigen situatie in de toekomst soms achterwege gelaten. Banken zijn bereid deze financiering te verstrekken omdat het kredietrisico in hoogconjunctuur relatief beperkt is.<sup>11</sup> Noch de hypotheekaanvrager, noch de verstrekker houdt in praktijk rekening met de *externaliteiten* die kunnen optreden als gevolg van het verstrekken van te veel financiering. Wanneer financiers te veel risico nemen heeft dit gevolgen voor de stabiliteit van de financiële markten met als gevolg een hoger risico op een financiële crisis.

In een neergaande markt treden de meeste problemen op. Toenemende werkloosheid zet een rem op loonstijgingen en mensen die hun baan verliezen komen mogelijk in de problemen bij het afbetalen van hun hypotheek. Vraaguitval leidt tot dalende woningprijzen, eventueel verder versterkt door verliesaversie. Woonstarters worden mogelijk geconfronteerd met hoge restschulden wanneer zij hun huidige woning verkopen. Dit kan een reden zijn om niet op zoek te gaan naar een andere woning, ook wanneer dit vanwege gezinsuitbreiding of reistijd naar het werk wenselijk zou zijn. Als gevolg hiervan treedt een welvaartsverlies op.

### 8.4 De overheid kan de uitwassen hiervan beperken

Om grote fluctuaties in woningprijzen tegen te gaan dient geïntervenieerd te worden op de gedragseconomische biases die de prijsvorming vervormen. *Contextuele informatie* kan bijdragen aan het maken van een realistische voorspelling met betrekking tot toekomstig inkomen en woningwaarde. Het kan waardevol zijn om potentiële huizenkopers met voorbeeldberekening kennis te laten nemen van de gevolgen van werkloosheid, stijgende hypotheekrente of dalende woningwaarde. *Keuzearchitectuur*, in de vorm van standaard (hypotheek) producten, kan aanvullend een rol spelen. Dit geldt met name voor mensen met beperkte kennis van hypotheekproducten. Zij kunnen dan kiezen voor een standaardproduct met relatief laag risico en overzichtelijke voorwaarden.

Op de lange termijn is het met name van belang prijsstijgingen die niet in lijn zijn met de onderliggende waarde in perioden van hoogconjunctuur te beperken. Ook het risico op restschulden in een neergaande markt neemt dan af. Op de korte termijn kan het in tijden van laagconjunctuur helpen om de kosten/baten afweging van huishoudens die ‘onder water’ staan te beïnvloeden. De mogelijkheid om een restschuld tegen lage kosten mee te financieren kan ervoor

---

<sup>11</sup> Regulering van de financiële sector speelt een belangrijke rol in het tegengaan van onverantwoorde risico's bij financiële instellingen. Omdat de gedragseconomie sterk georiënteerd is op consumentengedrag wordt hier niet nader ingegaan op regulering van financiële instellingen.

zorgen dat verliesaversie een kleinere impact heeft op *korte termijn kosten-baten afweging* om de woning al dan niet met een verlies te verkopen.

Gezien de hardnekkige en telkens terugkerende ‘bubbles’ zijn bovenstaande interventies, die te karakteriseren zijn als ‘zachte interventies’ wellicht onvoldoende. Dit geldt des te meer zolang het kopen van een woning middels fiscale aftrek van rentekosten gestimuleerd wordt. ‘Harde interventies’, zoals het stellen van harde normen voor de verstrekking van hypotheekleningen gaat een stap verder via loan to value (LTV) of loan to income (LTI). Dit type harde interventies is wel per definitie meer rigide en beperken de keuzevrijheid van consumenten. Alvorens deze beslissingen te nemen, is empirisch bewijs van marktfalen dat tot ‘te hoge’ leningen leidt wel verstandig. Alternatief is te blijven zoeken naar vormen van zacht paternalisme die keuzevrijheid waarborgen en tegelijkertijd voorkomen dat mensen onverantwoorde risico’s aangaan.





## 9 Conclusie: allerlei kansen voor gedragseconomisch onderzoek

*Vooraf voor de thema's energiebesparing en wonen met zorg lijkt een gedragseconomische analyse en/of extra (experimenteel) onderzoek waardevol. Ook bij prijsontwikkelingen en verzilveren van overwaarde is onderzoek kansrijk. Voor scheefwonen kan de gedragseconomie klassiek beleid ondersteunen.*

In deze verkenning is voor vijf woningmarktthema's gekeken of gedragseconomische inzichten de onderbouwing van overheidsbeleid kunnen versterken en tot effectievere interventies kunnen leiden. Dit is gedaan op basis van een theoretisch kader dat gedragseconomische biases ordent in vijf categorieën, deze relateert aan de bestaande vijf categorieën van marktfalen en uiteindelijk zeven categorieën aan gedragseconomische interventies identificeert. Tabel 5.1 geeft de conclusie weer van deze verkenning met daaronder een korte toelichting.

Tabel 5.1 Energiebesparing en wonen met zorg meest kansrijke thema's

Thema	Biases	Reden voor (verandering) overheidsoptreden	Mogelijke gedragseconomische interventies	Kansrijk voor verder onderzoek
<b>Verzilveren van overwaarde</b>	Informatie zoeken Voorspellen Persoonlijke voorkeuren Uitvoeren van besluit	Informatieasymmetrie Externaliteiten Herverdeling Paternalisme	Informatie verschaffen Sociale norm Keuzearchitectuur Timing	+
<b>Wonen met zorg</b>	Voorspellen Persoonlijke voorkeuren Uitvoeren van besluit	Informatieasymmetrie Externaliteiten Paternalisme	Sociale norm Feedback Kosten/baten op korte termijn Timing	++
<b>Scheefwonen</b>	Informatie zoeken	Externaliteiten Overheidsfalen	Informatie geven Timing Sociale normen	+/-
<b>Energiebesparing</b>	Informatie zoeken Informatie beoordelen Uitvoeren van besluit	Externaliteiten Informatieasymmetrie Paternalisme Overheidsfalen	Informatie geven Sociale norm Kosten/baten op korte termijn	++
<b>Prijsontwikkelingen op de koopmarkt</b>	Informatie zoeken Voorspellen Uitvoeren van besluit	Externaliteiten Overheidsfalen	Informatie geven Keuzearchitectuur Kosten/baten op korte termijn	+

Verzilveren van overwaarde is een thema waarbij het onderzoek zich vooral kan richten op de vraag of gedragseconomische biases hierbij een grote rol spelen. De beperkte verzilvering van overwaarde kan ook zijn oorsprong vinden in gerechtvaardigde, rationele voorkeur van mensen om hun huis achter de hand te houden of hun kinderen een erfenis na te laten. Zeker in het licht

van de scherpe daling in huizenprijzen in de recente economische crisis is de vraag of deze voorkeur aanleiding zou moeten zijn voor overheidsoptreden. Aan de andere kant zou het zo kunnen zijn dat mensen het verzilveren van overwaarde te weinig overwegen en meer verzilvering hun welvaart kan verhogen.

Wonen met zorg is een zeer kansrijk gebied voor verder onderzoek op het gebied van overheidsinterventies. Gedragseconomische biases lijken hier een grote rol te spelen, waardoor externaliteiten en informatieasymmetrie ontstaan. Mensen hebben grote moeite om tijdig stil te staan bij hun toekomstige zorgbehoeften en om op basis van zo'n overweging te komen tot daadwerkelijke acties, zoals op tijd verbouwen of verhuizen. De overheid kan hierbij helpen. Op gedragseconomisch inzicht geënte interventies zijn een kansrijke optie om tot uitkomsten te komen die een hogere welvaart opleveren.

Scheefwonen is slechts in beperkte mate een kansrijk thema. Bewoners wonen allereerst scheef, omdat dit goedkoper is en/of de woning op een betere plaats staat. Overheidsbeleid zou zich kunnen richten op het verkleinen van de subsidie voor scheefwoner en/of scheefwoners na verloop van tijd (via aanpassing van huurcontracten) tot verhuizen kunnen dwingen. In de wijze waarop de huurverhoging en/of de verhuisprikkel wordt gegeven kan wel gebruikgemaakt worden van gedragseconomische inzichten. Zo is te verwachten dat een vooraf aangekondigde, eenmalige grote huurverhoging een groter verhuiseffect zal hebben dan een geleidelijk ingevoerde huurverhoging.

Energiebesparing is een zeer kansrijk thema en ook één van de thema's waarop al het meest gebruik wordt gemaakt van gedragseconomische inzichten. Aanvullend op de conventionele bronnen voor marktfalen (vooral externe effecten) ontstaan additionele redenen voor overheidsingrijpen vanuit gedragseconomische biases rondom het verzamelen en beoordelen van informatie en beperkte uitvoering van optimale besluiten. Naast interventies die aanslaan op deze redenen voor overheidsingrijpen, lijken ook interventies kansrijk die gebruik maken van sociale normen: prescriptief en descriptief. Verder onderzoek zou zich enerzijds kunnen richten op welke vormen van traditioneel en gedragseconomisch marktfalen in de praktijk een rol spelen, hoe deze op elkaar inwerken en of ze verschillen per bevolkingsgroep. Daarnaast kan (experimenteel) worden onderzocht welke interventie of combinatie van interventies het meest effectief en efficiënt is om energiebesparing te stimuleren.

Het aanpakken van de boom-bust-cycle op de woningmarkt is zeer complexe thematiek, maar er lijkt gezien de verkenning alle redenen om aan te nemen dat gedragseconomische biases hierbij een stevige rol spelen en tot marktfalen leiden. Juist vanwege de grote impact van psychologische beweegredenen is interventie echter complex en wellicht door weinigen gewenst. De economie bouwt voor een deel op vertrouwen. Wanneer dit vertrouwen er is, investeren mensen en groeit de economie reëel. Wanneer het vertrouwen er niet is, groeit de economie ook niet. Tegelijk is het risico van deze gevolgtrekking dat de economie kwetsbaar wordt voor zeepbellen. Wanneer het vertrouwen 'onterecht' is, door fundamentele problemen in de economie en/of wanneer het vertrouwen er bij slechts een deel van de mensen is, zal een deel van de mensen onterecht investeren en de gevolgen van een latere prijscorrectie moeten dragen. Hier moet dus worden afgewogen wat de waarde is van de economische groei die volgt uit groter vertrouwen versus de economische krimp die volgt uit onterecht vertrouwen. Uiteindelijk lijkt er wel reden om

gedragseconomische biases te corrigeren, bij voorkeur via zachte interventies, zoals contextuele informatie en keuzearchitectuur, zodat mensen zich bewust zijn van de risico's en vaker veiliger keuzes maken.



## Literatuur

- Allcott (2011). Social norms and energy conservation. *Journal of Public Economics*, (95) 1082–1095
- Bar-Gill, O. (2012). *Seduction by contract: law, economics, and psychology in consumer markets* (2012). Oxford University Press
- Bar Gill, O (2011). *Competition and Consumer Protection: A Behavioral Economics Account*. Law & Economics Research Paper Series. Working paper no. 11-42
- Blom, M. & Dillingh, R. (2011). *Rare jongen, die Homo Sapiens! Over de psychologische motieven achter onze economische beslissingen*. Directie ASEA van SZW, Den Haag.
- Chetty, R.(2015). *Behavioral Economics and Public Policy: A Pragmatic Perspective*. Voorbereid voor de Richard T. Ely Lecture, American Economic Association. Januari 2015.
- CPB (2015) *De economische effecten van verdere verlaging van de LTV-limiet*. CPB-notitie 28 mei 2015.
- Hof, B., Koopmans, C. en C. Teulings (2006). *Een nieuw fundament: borging van publieke belangen op de woningmarkt*. SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, SEO-rapport nr. 899.
- Institute for government (2010). *MindSPACE, influencing behaviour through public policy*.
- Jarrell, G., & Peltzman, S. (1985). The Impact of Product Recalls on The Wealth of Sellers, *Journal of Political Economy*, 93-3, 512-536.
- Johnson, E.J. & Goldstein, D. (2003) Do Defaults save lives? *Science*, 302 (1338-1339).
- Lunn, P. (2014), *Regulatory Policy and Behavioural Economics*, OECD Publishing.
- Lusk, J.L. (2014). Are you smart enough to know what to eat? A critique of behavioural economics as justification for regulation. *European Review of Agricultural Economics*, 41 (3), 355–73
- Ministerie van BZK (2014). *De staat van de woningmarkt*. Jaarrapportage 2014.
- Ministerie van BZK (2015). *Voortgangsrapportage Transitieagenda Langer zelfstandig wonen*.
- Ministerie van BZK (2013a). *Invoering van een verhuurderheffing over 2014 en volgende jaren alsmede wijziging van enige wetten met betrekking tot de nadere herziening van de fiscale*

- behandeling van de eigen woning (Wet maatregelen woningmarkt 2014 II). Brief van de minister voor wonen en rijksdienst. Kamerstuk 33819, nr. I. 17 december 2013.
- Ministerie van BZK (2013b). Integrale visie op de woningmarkt. Brief van de minister voor wonen en rijksdienst. Kamerstuk 32847, nr. 88. 17 september 2013
- Mullainathan, S., & Thaler, R.H. (2000). Behavioral Economics. NBER Working paper series, 7948. Manuscript voor the International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences
- Oxera (2013). Behavioural economics and its impact on competition policy. Mei 2013.
- Poulus, C., Blijie, B. (2015). Passend wonen. ABF Research, Delft.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014). Doen en laten: Gedragsanalysekader voor de ontwikkeling van effectiever milieubeleid. Maart 2014.
- Steeg, van der M & Waterreus, I. (2015). Gedragsinzichten benutten voor beter onderwijsbeleid. ESB, Jaargang 100 (4707), 9 april 2015.
- Struyven, D. (2015), Housing Lock: Dutch Evidence on the Impact of Negative Home Equity on Household Mobility, Working Paper.
- Sunstein, C.R. (2013). The Storrs Lectures: Behavioral Economics and Paternalism. Yale Law Journal, 122 (7), 1826-1899
- Taskforce verzilveren, 2013. Eigen huis is zilver waard.
- The Behavioral Insights Team (2010). Mindspace: Influencing behaviour through public policy.
- The Behavioral Insights Team (2014). East: Four simple ways to apply behavioural insights
- The Behavioral Insights Team (2015). Update report 2013-2015.
- Vermeulen, W. & Rouwendal, J. (2007) Housing supply in the Netherlands. CPB Discussion Paper No 87 September 2007
- Viscusi, W.K. & Gayer, T. (2015). Behavioral public choice: the behavioral paradox of government policy. Harvard Journal of Law & Public Policy, Vol. 38.
- Wereldbank (2015). Mind, society and behavior. Washington, DC
- WRR (2009). De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag. Amsterdam University Press.
- WRR (2014). Met kennis van gedrag beleid maken. Amsterdam University Press.





**seo** economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . [www.seo.nl](http://www.seo.nl)