**De Nederlandse Bouwopgave**

*Peter Boelhouwer*

*Hoogleraar huisvestingssystemen Technische Universiteit Delft*

1. **De moeizame relatie tussen woningvraag en woningbouwproductie**

De moeizame afstemming tussen de woningvraag en het aanbod van nieuwe woningen is in de literatuur een wel bekend fenomeen. Deze moeizame afstemming wordt in de eerste plaats veroorzaakt door het feit dat de woningbouwproductie traag reageert op veranderingen in de vraag. De welbekende varkenscyclus duurt in dit geval geen 7 maanden, maar kan zonder al te veel overheidsverstoringen al gauw oplopen tot twee a drie jaar (in Nederland is deze periode overigens vaak meer dan tien jaar). Dit vanwege de tijd die er mee gemoeid is om plannen te ontwikkelen en de benodigde woningen daadwerkelijk te bouwen. Bij een oplopende vraag betekent dat in de eerste jaren het woningtekort oploopt en de woningprijzen stijgen. Ook bestaat de kans dat wanneer de vraag wegvalt (bijvoorbeeld door een economische recessie of rentestijgingen) de productie nog enige tijd na-ijlt, waardoor de recessie die op de woningmarkt ontstaat veel zwaarder en langer duurt. In de literatuur wordt dit fenomeen ook aangeduid als een lage aanbodelasticiteit. Deze is overigens voor woningen in heel Europa laag. Dit in tegenstelling tot de VS, waarin vraag en aanbod sneller op elkaar reageren. Dit wordt verklaard doordat er in de VS minder R.O. beperkingen zijn, de bouw kleinschaliger is en woningen ook sneller gebouwd kunnen worden (o.a. veel houtskeletbouw). In de VS geldt deze gunstige aanbod elasticiteit overigens niet voor de kustgebieden. Door gebrek aan bouwlocaties is ook deze relatie aanzienlijk minder gunstig. Uit diverse onderzoeken blijkt verder dat de aanbod elasticiteit in Nederland ten opzichte van andere Europese landen weer veruit het laagste is. Zo stegen de woningprijzen (en de vraag) in de periode 1995-2005 sterk, terwijl de woningbouwproductie daalde. Iets soortgelijks doet zich nu voor; sinds 2103Q3 stijgt de vraag naar en de prijzen van koopwoningen sterk, terwijl de productie van woningen op een (veel te) laag peil blijft. In de literatuur wordt dit wel verklaard door de sterke ruimtelijke beperkingen die er Nederland gelden en de regeldruk (denk bv aan de ladder voor duurzame verstedelijking die bepaald geen stimulans is om snel te bouwen).

1. **De huidige onevenwichtigheden op de Nederlandse woning(bouw)markt**

Om de huidige impasse op de woningbouwmarkt te kunnen verklaren, kunnen er vier oorzaken worden genoemd. Ten eerste ontwikkelt de woningvraag zich al tien jaar sneller dan de bevolkingsprognose aangeeft. Iedere twee jaar wordt de bevolkingsprognose dan ook naar boven bijgesteld (inmiddels meer dan 1 miljoen personen verschil ten opzichte van tien jaar geleden). Dit wordt voor een belangrijk deel verklaard doordat het CBS uitgaat van een bescheiden positief migratiesaldo van 20.000 personen per jaar. In werkelijkheid is dit o.a. door instroom van arbeidskrachten (veel sectoren kampen met personeelstekorten) en vluchtelingen aanzienlijk hoger. Een tweede verklaring voor de toenemende woningvraag is het woonbeleid van de Rijksoverheid dat voorschrijft dat ouderen en personen uit instellingen langer zelfstandig dienen te blijven wonen (denk ook aan het sluiten van verzorgingstehuizen).

Een tweede verklaring betreft de crisis in de bouw in de jaren 2011-2014, waardoor er nu schaarste is aan bouwmaterialen en bouwcapaciteit. In die periode verloren rond de 80.000 tot 100.000 bouwvakkers hun baan (ongeveer 20% van de totale werkgelegenheid in de bouw) en gingen meer dan 5.000 bouwbedrijven failliet. Deze crisis had overigens veel kleiner kunnen zijn en kan vooral door overheidshandelen verklaard worden (zie ook bijgevoegd artikel).

Als derde kan het overheidsbeleid worden genoemd. Tot voor kort werd door belangrijke overheidsadviseurs geadviseerd om voorzichtig te zijn met het bijbouwen van nieuwe woningen (de Rijksbouwmeester stelde twee jaar geleden voor om een bouwstop in te voeren en woningen alleen nog via transformatie van bestaande gebouwen toe te voegen) en speelde het oplopende woningtekort en de achterblijvende bouwproductie geen rol in de landelijke politiek. De minister van Bouwen en Wonen gaf zelfs tot aan zijn aftreden aan dat er niets aan de hand was en dat zijn hervormingen weldra alle problemen zouden oplossen. Het ontbreken van politieke urgentie om het bouwvraagstuk op te lossen geldt overigens niet in gemeenten. Daar is het een van de belangrijkste politieke vraagstukken. En ook in veel andere Europese landen staat de woonproblematiek in de landelijke politiek vol in de belangstelling (bv in Duitsland en de UK waar nu nieuwe groeisteden worden gebouwd). Ook de keuze van de landelijke politiek om woningcorporaties forse beperkingen op te leggen (hun productie liep in drie jaar tijd met bijna 2/3 terug), het geloof dat beleggers veel woningen zouden gaan bouwen en de R.O. beperkingen (denk aan de ladder voor duurzame verstedelijking) waren niet echt behulpzaam om de oplopende vraag te accommoderen en de productie te verhogen. Ten slotte blijkt dat de wens van de (lokale) politiek om vooral op transformatie locaties in bestaand stedelijk gebied te bouwen erg lastig uit te voeren en erg kostbaar is. Recent onderzoek van de Brink groep becijferde in dit kader dat maximaal één derde van de woningvraag van Nederland kan worden gerealiseerd door bestaande bebouwde gebieden te transformeren. Dit lukt uitsluitend met een subsidie van 3,6 miljard euro en als er 35% dichter wordt gebouwd. Gebeurt dat niet, dan kan slechts 10% van de woningvraag worden ingevuld met het transformeren van binnenstedelijke gebieden. Ook de transformatie van bestaande gebouwen tot woningen levert slechts en bescheiden aandeel in de totale woningbouwproductie (9% in 2016) en zal de komende jaren door gebrek aan geschikt aanbod vermoedelijk afnemen.

Ten slotte is de (voor)financiering van locatieontwikkelingen momenteel een probleem voor marktpartijen die over het algemeen met veel vreemd vermogen werken. Banken zijn veel terughoudender geworden om hiervoor financiering te verstrekken. Als gevolg hiervan knippen ontwikkelaars hun projecten op en richten zij zich op kleinere locaties. Dit levert eveneens vertraging in de woningbouwproductie op. Dit probleem wordt nog vergroot door het feit dat er veel minder mag worden gebouwd op uitleglocaties (waar winstpotentie is) en veel meer moet worden gebouwd op binnenstedelijke locaties (waar vaak geld bij moet).

1. **Oplossingen om de huidige onevenwichtigheden op de woning(bouw)markt het hoofd te bieden**

Door de hierboven geschetste situatie zal het de komende twee jaar zeer lastig zijn om de bouwproductie substantieel te verhogen. Zo dalen de laatste twee kwartalen het aanbod van nieuwe koopwoningen en het aantal verleende bouwvergunningen weer. Om te voorkomen dat de prijzen nog verder oplopen en alleen de huishoudens met de hoogste inkomens zich nog een plaats op de Randstedelijke woningmarkt kunnen verwerven rest niets anders dan regulering van het beschikbare aanbod (ook al kleven daar forse nadelen aan). De grote gemeenten hebben daar via de woningdifferentiatie en het weren van woningspeculanten al een eerste aanzet toe gegeven.

Om de woningbouwproductie over twee jaar op een substantieel niveau te krijgen is het verstandig om de onder paragraaf twee genoemde onevenwichtigheden te bestrijden. Concreet kan dan aan de volgende maatregelen worden gedacht:

1. Vaststelling in de Tweede Kamer van een naar regio uitgesplitst taakstellend meerjarig woningbouwprogramma van jaarlijks minimaal 80.000 woningen en deze opgave op te nemen in de landelijke omgevingsvisie.
2. Instelling van een investeringsfonds (triggermoney) van tussen de 3 en 4 miljard euro ter stimulering van binnenstedelijke transformaties. Later kan via claw back een deel van deze subsidies weer worden teruggehaald.
3. Introductie van een door het Rijk gefinancierd onderzoeks- en innovatieprogramma voor de bouw.
4. Samen met de bouw ontwikkelen/uitbouwen van een opleidingsprogramma in de bouw.
5. Afschaffing van de markttoets en de mogelijkheid aan corporaties geven om onder gelijke condities als de marktpartijen woningen in het midden huursegment te bouwen.
6. Omzetting van een deel van de verhuurderheffing in een investeringsbudget.
7. Introductie van een verplicht vereveningsfonds voor corporaties zodat investeringen daar plaatsvinden waar deze het meest nodig zijn.
8. Het afschaffen/aanpassen van bestuurlijke belemmeringen waaronder het versoepelen van de ladder van duurzame verstedelijking en het verlagen van parkeernormen in de stad (nu staan veel parkeergarages in de stad deels leeg).
9. Het samen met de provincie benoemen van buitenstedelijke uitlegbouwlocaties die verbonden zijn met de bestaande transport assen van het openbaar vervoer en zo nodig uitbreiding van lightrail verbindingen.
10. Het vergroten van de slagkracht en kennis van gemeentelijke diensten via de instelling van een landelijke pool van deskundigen op het terrein van gebiedsontwikkeling.
11. Concreet stimuleren (en niet allen door management by speech) van eigen initiatieven uit de samenleving (wooncoöperaties, particulier opdrachtgeverschap en collectief particulier opdrachtgeverschap).
12. Het instellen van een herstructureringsfonds voor krimpgebieden en het bieden van mogelijkheden aan jonge huishoudens om in deze gebieden te blijven wonen.
13. Stel investeringskapitaal voor gebiedsontwikkeling ter beschikking om het probleem van de voorfinanciering op te lossen.
14. Regionalisering van de beschikbare beleidsinstrumenten in het woonbeleid, zodat deze veel effectiever kunnen worden ingezet.