

Versnelling van de woningbouw: van korte- naar langetermijnperspectief

De crisis van 2008 heeft niet alleen voor een daling van de woningbouwproductie op korte termijn gezorgd, de schade lijkt permanent of op z'n minst van lange duur. Daar waar door de crisis de economische productie in Nederland en de Eurozone ongeveer 15 procent lager ligt dan op grond van de pre-crisistrend verwacht mocht worden, ligt de productie in de bouwnijverheid maar liefst ruim 37 procent lager. Procyclisch handelen door bij de bouw betrokken actoren is medeverantwoordelijk voor wat in de economie ook wel *hysteresis* wordt genoemd. Ten behoeve van de woningbehoefte op lange termijn en vanwege het belang van de bouwsector binnen de economie, ligt een woningbouwbeleid dat al te diepe dalen voorkomt, dan wel vermindert, voor de hand.

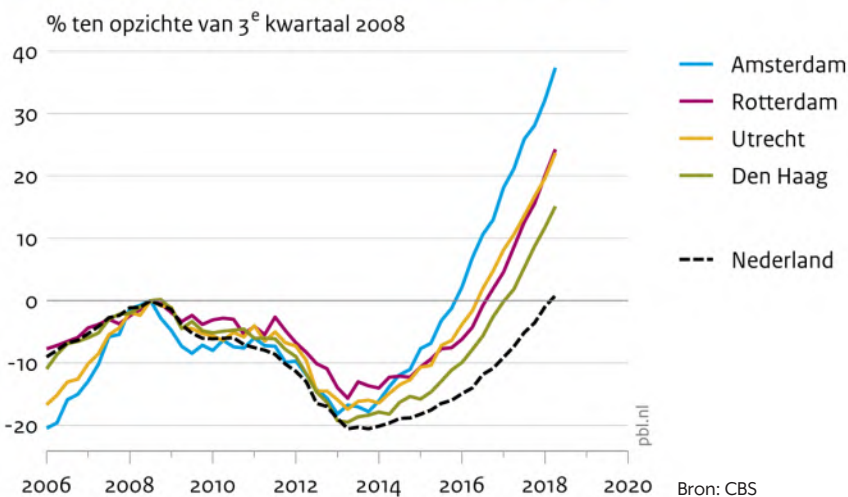
Auteur: Edwin Buitelaar

INLEIDING

Het woningaanbod blijft achter bij de vraag, hetgeen momenteel mede leidt tot grote prijsstijgingen, met name in de grote steden (figuur 1). Daarom is er veel aandacht voor versnelling van de woningbouw, bijvoorbeeld door versoepeling van planologische restricties of door het beschikbaar stellen van tekortfinanciering via subsidies of via (revolverende) fondsvorming.

Alhoewel het belangrijk is om hierover na te denken, richt de discussie zich vooral op de korte termijn. Nog los van de vraag of op korte termijn het aanbod effectief versneld kan worden (Buitelaar & Van Schie, 2018), wordt vaak voorbijgegaan aan een fundamentele discussie over het woningaanbod in Nederland op de lange termijn. Dit artikel laat zien dat cyclische gebeurtenissen, in het

FIGUUR 1 ► HUIZENPRIJZEN TEN OPZICHTE VAN 3E KWARTAAL 2008



bijzonder de crisis van 2008, grote langetermijneffecten kunnen hebben voor de bouw- en ontwikkelingssector en daarmee voor het woningaanbod. Alhoewel cycli horen bij (geleide) markteconomieën, worden ze vaak versterkt door beleid en maatregelen ('instituten') van bij de branche betrokken partijen, waaronder overheden. Om fluctuaties, en daarmee langetermijnschade, te beperken moeten we nadenken over hoe om te gaan met dergelijke instituten. Het recente Rliadvies over de versnelling van de woningbouw stipt dit tegen het einde kort aan (Rli, 2018). Ook het Ministerie van BZK (2018) besteedde er recent aandacht aan in de jaarlijkse *Staat van de Woningmarkt*. Dit artikel gaat hier verder op in.

EEN LANGETERMIJNPERSPECTIEF OP DE WONINGBOUW

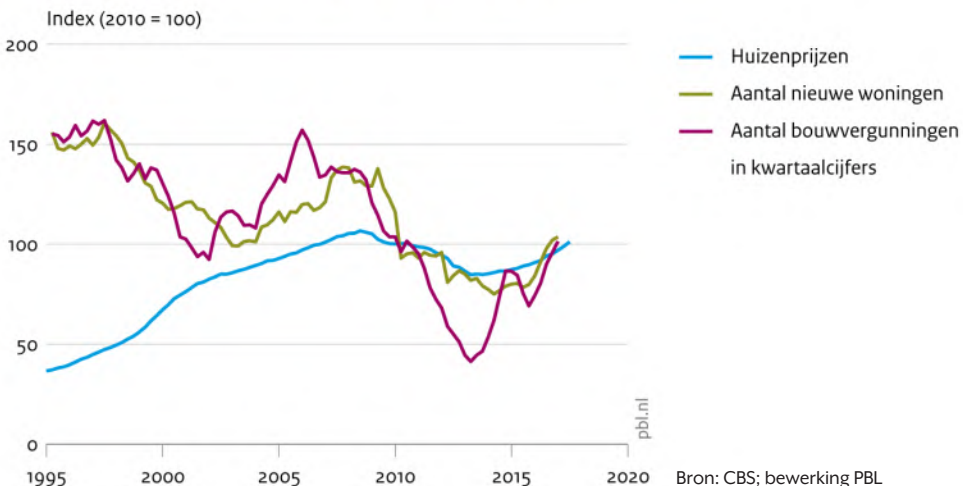
Meerdere kennisinstituten hebben in het verleden al laten zien dat de zogenoemde 'elasticiteit' van het (koop)woningaanbod in Nederland laag is (Swank, Kakes & Tieman; Renes, Thissen & Segeren, 2006; Vermeulen & Rouwendal, 2007; Michielsen, Groot & Van Maarsseveen, 2017; Öztürk et al., 2018). Het is (nagenoeg) 'inelastisch'. Dat wil zeggen dat het aanbod van nieuwbouwwoningen niet of nauwelijks reageert op de veranderingen in de woningprijs. Figuur 2 illustreert dit; er is geen samenhang tussen prijsontwikke-

ling enerzijds en vergunningverlening en nieuwbouw anderszijds. Doorgaans is het zo dat landen met een lage aanbodelasticiteit te maken hebben met een grotere mate van cycliciteit van huizenprijzen, terwijl de nieuwbouw er juist minder cyclisch en constanter is (Glaeser, Gyourko & Saiz, 2008; Öztürk e.a., 2018). Het Nederlandse beeld wijkt hier, in ieder geval na 2008, behoorlijk vanaf.

Het CPB wijst op de asymmetrie in de aanbodelasticiteit bij stijgende en bij dalende prijzen (Michielsen, Groot & Van Maarsseveen, 2017). Als de prijzen stijgen dan reageert het aanbod inderdaad niet of nauwelijks, maar bij prijsdalingen (met name tussen 2008 en 2014) reageert het aanbod relatief sterk. Vraaguitval leidt dan vrij snel tot het uit- of afstellen van bouwprojecten.

In principe is vraaguitval een cyclische en economisch gedreven gebeurtenis, een gebeurtenis van tijdelijke aard, die na het verstrijken ervan weer wordt opgevolgd door herstel richting de pre-crisistrend. Hier gaan mainstream economische theorieën ook vanuit (Fatás & Summers, 2016). Ook die specifiek van toepassing zijn op de vastgoedmarkt (DiPasquale & Wheaton, 1995). Maar in de praktijk zien we toch wat anders: de woningbouw herstelt minder snel dan verwacht mag worden, in verband met de bevolkingsgroei

FIGUUR 2 ► NIEUWBOUW, BOUWVERGUNNINGEN EN HUIZENPRIJZEN

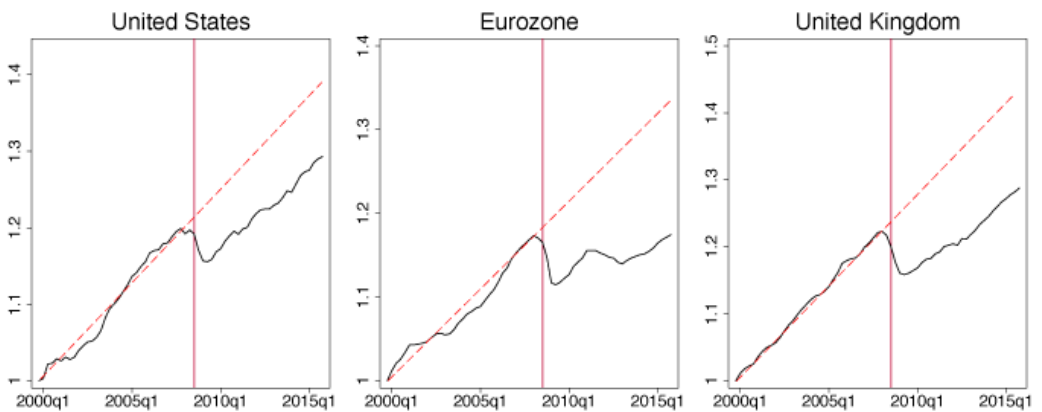


en huishoudensverdunding, en *mogelijk*, gelet op de planologische mogelijkheden. Vele bouwvergunningen en woonbestemmingen blijven onbenut; er is sprake van zogenoemde ‘stalled sites’ (Buitelaar & Van Schie, 2018). Eén van de redenen daarvoor zou kunnen zijn dat vraaguitval na 2008 niet alleen heeft geleid tot negatieve effecten op lopende bouwprojecten, maar ook schade voor de productie op de langere termijn heeft opgeleverd.

In de economie wordt de langetermijnschade van een cyclische gebeurtenis ook wel aangeduid met de term ‘hysteresis’ (Fatás & Summers, 2016; Ball, 2014). Van oudsher veronderstelt de economische wetenschap dat de economie op de lange termijn een groeicurve volgt die het resultaat is van (exogene) technologische vooruitgang.

Kortom, de economie herstelt zich na verloop van tijd weer tot op de lijn van de pre-crisistrend. De praktijk laat echter de continuering van een verschil tussen de trend en de feitelijke economische groei zien. Dat is het gevolg van dalingen in investeringen in onderzoek en ontwikkeling (R&D) – de motor van toekomstige groei (De Ridder & Teulings, 2017) – en het permanent verloren gaan van specifieke vaardigheden als het gevolg van een ontslaggolf. Hierdoor daalt niet alleen de omvang van de economie op korte-termijn, maar wordt ook het groeipercentage op de langere termijn gereduceerd en het herstel beperkt. Eventuele positieve effecten van crisissituaties, zoals het overstappen op nieuwe werkpraktijken en technieken, wegen daar blijkbaar niet tegenop. De OECD laat dit zien voor een aantal grote economische blokken (figuur 3).

FIGUUR 3 ▶ ONTWIKKELING BBP TEN OPZICHTE VAN DE PRE-CRISISTREND



Bron: OECD in De Ridder & Teulings (2017)

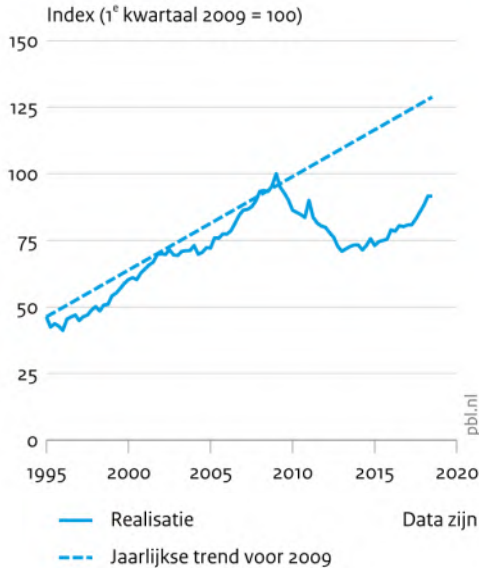
Ook als we kijken naar het Bruto Binnenlands Product (BBP) van Nederland, dan zien we dat deze in het derde kwartaal van 2018 bijna 15 procent achterblijft bij het BBP zoals dat op basis van de pre-crisistrend kan worden geschat (figuur 4). Dit is volledig in lijn met de productieval in de Eurozone (Fatás & Summers, 2016). Echter, als we op sectorniveau gaan kijken, en in dit geval specifiek naar de bouwnijverheid, dan kan de schade nog groter zijn. De (bruto)toegevoegde waarde (TW)

van de bouwnijverheid¹ ligt in het derde kwartaal van 2018 maar liefst 37 procent onder het niveau dat bereikt zou zijn als de trend van voor de crisis wordt doorgetrokken. Kortom, een grote schade. Niet alleen tijdelijk en cyclisch, maar permanent.

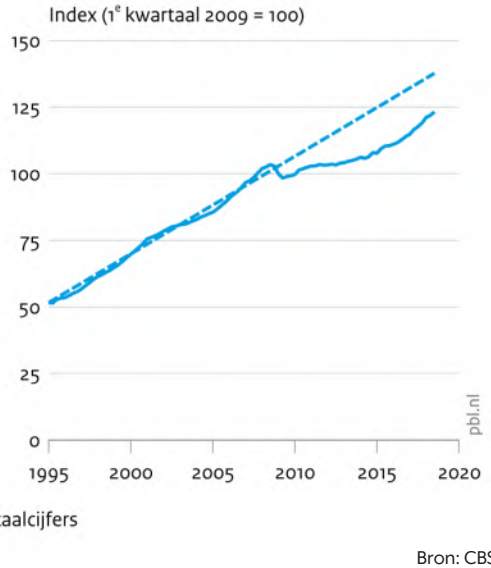
De gevolgen daarvan zijn ook merkbaar als we recente actualiteiten over de bouw volgen: veel vacatures, hard stijgende bouwkosten en faillissementen van bouwbedrijven (door uiteindelijk

FIGUUR 4 ▶ ONTWIKKELING VAN DE PRODUCTIE TEN OPZICHTE VAN DE PRE-CRISISTREND

Toegevoegde waarde bouwnijverheid



Bruto binnenlands product

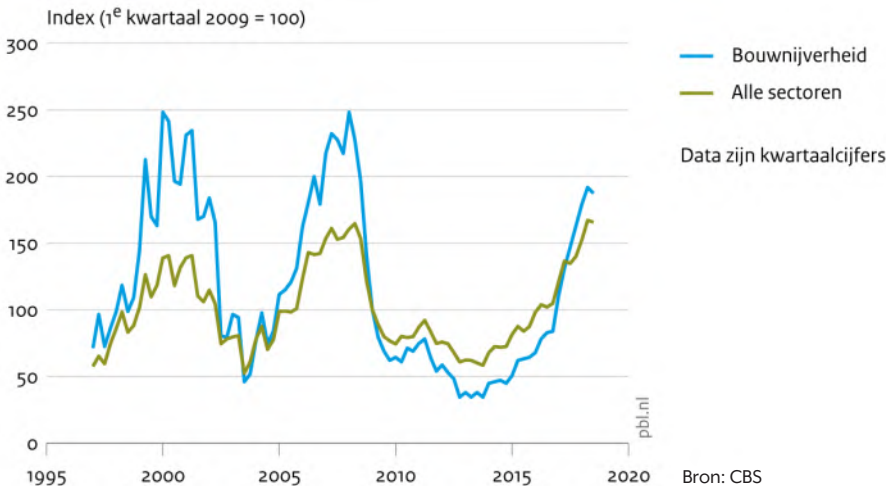


Bron: CBS

hogere bouwkosten dan waarop de business case was gebaseerd). In de crisisjaren hebben velen de bouw verlaten, soms tijdelijk, maar vaak permanent. In 2016 lag het totaal aantal bouwvakkers 15 procent lager dan 2008 (Conijn, 2019, p. 22). Nu de woning- en vastgoedprijzen weer stijgen, neemt de vraag naar arbeid (maar ook materialen) weer sterk toe. Mede doordat werkenden in de bouw deze sector permanent de rug toe

hebben moeten keren is het aantal openstaande vacatures groot en stijgend. Figuur 5 laat dit zien. Wat deze figuur ook laat zien is het meer volatiele karakter van de vacatureontwikkeling in de bouw ten opzichte van andere sectoren. In economisch betere tijden ligt het aantal openstaande vacatures (ruim) boven dat van alle sectoren als geheel, terwijl het in mindere tijden daaronder ligt.

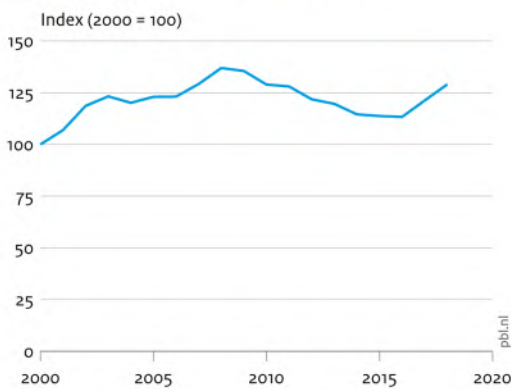
FIGUUR 5 ▶ ONTWIKKELING VAN HET AANTAL OPENSTAANDE VACATURES



Bron: CBS

De sterke stijging in de vraag naar arbeid en de vraag naar bouwmaterialen leiden tot sterk stijgende bouwkosten in een kort tijdsbestek. Tussen 2015 en het tweede kwartaal van 2018 stegen de bouwkosten met meer dan 15 procent (figuur 6), bijna net zo veel als de huizenprijzen in die periode stegen². Het heeft er mede toe geleid dat het aantal faillissementen in de bouw is gestegen³. Business cases en contracten zijn immers berekend respectievelijk getekend op basis van eerdere en lagere kostengetallen. En dat leidt tot het eerder gemaakte punt: een cyclische gebeurtenis kan permanente/langetermijneffecten hebben. Dus bij een grotere volatiliteit, in het bijzonder diepere dalen, is de kans groot dat ook de langetermijnschade groter is. De bouw lijkt daar een duidelijk voorbeeld van.

FIGUUR 6 ► PRIJSINDEX BOUWKOSTEN (inclusief BTW)



Bron: CBS

INSTITUTIONELE FACTOREN

Cycli horen bij (geleide) markteconomieën. Formele en informele gedragsregels ('instituten') kunnen de volatiliteit van cycli versterken. Dat kan op allerlei vlakken plaatsvinden. Te denken valt aan ruimtelijkeorderingsbeleid, grondbeleid, bouwregelgeving, regels ten aanzien van de sociale huursector, vastgoedfinanciering, etc. Ter illustratie werk ik een informele en een formele institutie uit: de residuele grondwaardebepaling en de Verhuurdersheffing.

Residuele grondwaardebepaling

Partijen die grond kopen of verkopen hanteren doorgaans de residuele grondwaardemethode voor het bepalen van de grondprijs. Dit houdt in dat de grondwaarde een afgeleide is van (de opbrengstpotentie van) het grondgebruik. Zo is grond voor landbouw minder waard dan grond voor woningen. Door de bouw- en bijkomende kosten in mindering te brengen op de woningprijs ontstaat het deel (het residu) dat besteed kan worden voor de (bouwrijp gemaakte) grond. Prijsdalingen en -stijgingen op de woningmarkt vertalen zich dus direct door in de waarde van de grond.

De betaalde grondprijs dient kleiner of gelijk te zijn aan de residuele grondwaarde om te komen tot een sluitende *business case*. De factor tijd is hierbij echter cruciaal. Wanneer na de grondverwerving de woningprijzen verder stijgen dan zal de uiteindelijke grondwaarde hoger uitvallen dan de betaalde grondprijs. De woningbouwontwikkeling kan dan niet alleen financieel 'uit', de ontwikkelende partij verdient er ook nog goed aan. Bij prijsdalingen na de grondverwerving is het vaak zo dat de betaalde grondprijs hoger ligt dan de residuele grondwaarde; er is dan geen sluitende *business case*. Wachten tot zich weer prijsstijgingen voordoen – zodanig dat de grondwaarde de betaalde grondprijs evenaart of overstijgt – is dan vaak het enige alternatief. Kortom, de residuele manier van berekenen van de grondprijs versterkt de problemen rondom de woningproductie.

Verhuurdersheffing

Een ander voorbeeld van een institutie met gevolgen voor de cycliciteit van de woningmarkt en de bouw, is de Verhuurdersheffing. In 2013 werd deze ingevoerd om vermogen van woningcorporaties af te romen, met het oog op efficiëntere besteding van maatschappelijk gebonden vermogen én aanvulling van de Rijksbegroting. Maar deze heeft er ook voor gezorgd dat de investeringsruimte van woningcorporaties minder is geworden. De investeringen in de nieuwbouw van huur- en koopwoningen en

woningverbeteringen zijn tussen 2013 en 2017 gedaald van ruim 6,5 miljard euro naar minder dan 4 miljard euro (Conijn, 2019, p. 27). Dit vertaalt zich in het aantal door corporaties gebouwde woningen, zowel de bouw van koop- als huurwoningen is sindsdien sterk teruggelopen. Dat gebeurde op een moment dat de bouw toch al onder druk stond. De provincie Noord-Holland schrijft daarover in haar monitor: 'Waar corporaties vroeger duizenden woningen per jaar in Noord-Holland bouwden lag het aantal verleende bouwvergunningen in 2016 onder de 1.000 woningen. De forse daling in de productie van corporaties is een belangrijke oorzaak van de achterblijvende nieuwbouwproductie' (Provincie Noord-Holland, 2017). Ook de scheiding in DAEB en niet-DAEB, en de daaruit resulterende problemen om te kunnen schuiven met middelen naar waar het nodig is (het middensegment bijvoorbeeld), heeft de investeringsruimte voor corporaties verder beperkt (Conijn, 2019, pp. 46-47).

FIGUUR 7 ► NIEUWBOUW DOOR WONING-CORPORATIES



Bron: AW (Autoriteit Woningcorporaties)

DISCUSSIE EN CONCLUSIE

In dit artikel heb ik laten zien dat het economische fenomeen van hysteresis, oftewel de lange-termijnschade van een cyclische gebeurtenis, ook en zelfs sterk aanwezig is in de Nederlandse bouwsector. Dit zorgt er mede voor dat er nu minder wordt gebouwd dan verwacht, gewenst en nodig is. In principe horen cyclische gebeurtenissen bij het systeem. Toch zouden die vermoedelijk – en dus de schade ervan – kunnen worden verminderd als we bepaalde instituties zouden heroverwegen, mits mogelijk en ook vanuit andere belangen gewenst. De residuele grondwaardebepaling zal immers niet zo snel veranderen; het is namelijk logisch dat twee handelende partijen de waarde en prijs van grond bepalen aan de hand van de opbrengstpotentie. De Verhuurdersheffing aanpassen is relatief makkelijk te realiseren, maar door de nadrukkelijke relatie met de Rijksbegroting zullen eventuele gaten anderszins gedicht moeten worden.

De komende tijd zou het goed zijn als we niet alleen nadenken over hoe de productie op korte termijn kan worden aangewakkerd, maar ook over systeemmaatregelen die de bouwsector minder onderhevig en kwetsbaar maken aan/voor cycli. Een goed begin is het systematisch inventariseren van instituties die de mate van fluctuatie (nodeloos) versterken.

OVER DE AUTEUR

Prof. Dr. Edwin Buitelaar is senior onderzoeker en programmaleider Ruimtelijke Ontwikkeling bij het Planbureau voor de Leefomgeving, research fellow aan de Amsterdam School of Real Estate en bijzonder hoogleraar Land and Real Estate Development aan de Universiteit Utrecht.

VOETNOTEN

- 1 Het bbp is de som van de bruto toegevoegde waarde van alle institutionele sectoren of bedrijfstakken en het saldo van productgebonden belastingen en subsidies (die niet aan sectoren en bedrijfstakken worden toegerekend). De bruto toegevoegde waarde van een sector is de waarde van alle geproduceerde goederen en diensten (de productiewaarde of output) minus de waarde van goederen en diensten die tijdens deze productie zijn opgebruikt (het intermediair verbruik) (www.cbs.nl).
- 2 Volgens sommigen vormt de bouwkostenstijging zoals becijferd door het CBS zelfs een onderschatting van de werkelijke kostenstijging (Conijn, 2019, p. 22).
- 3 <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2018/09/aantal-faillissementen-loopt-weer-op-31-bouwbedrijven-failliet-101264508>.

LITERATUUR

- Ball, L. (2014), 'The Great Recession's long-term damage', in VOX CPER Policy Portal (<https://voxeu.org/article/great-recession-s-long-term-damage>)
- Buitelaar, E. & M. van Schie (2018), 'Bouwen niet verboden. Een onderzoek naar onbenutte plancapaciteit voor woningbouw', in *Ruimte + Wonen*, nummer 2.
- Conijn, J. (2019), *Kennis is als een fata morgana. Hervorming van de woningmarkt: resultaten en lessen voor de toekomst – afscheidsrede*. Amsterdam: ASRE.
- DiPasquale, D. & W.C. Wheaton (1995), *Urban economics and real estate markets*. New York: Pearson Education.
- Fatás, A. & L.H. Summers (2016), 'Hysteresis and fiscal policy during the Global Crisis', in VOX CPER Policy Portal (<https://voxeu.org/article/hysteresis-and-fiscal-policy-during-global-crisis>).
- Glaeser, E.L., J. Gyourko & A. Saiz (2008), 'Housing supply and housing bubbles', in *Journal of Urban Economics*, 64(2), pp. 198-217.
- Michielsen, T., S. Groot & R. van Maarseveen (2017), *Prijselasticiteit van het woningaanbod*. Den Haag: CPB.
- Ministerie van BZK (2018), *Staat van de Woningmarkt. Jaarrapportage 2018*. Den Haag: BZK.
- Öztürk, B., D. van Dijk & F. van Hoenselaar (2018), 'Aanbodbeperkingen hebben effect op huizenprijzen', in *ESB*, 103(4767), pp. 498-500.
- Provincie Noord-Holland (2017), *Monitor woningbouw 2017*. Haarlem: PNH.
- Renes, G., M. Thissen & A. Segeren (2006), *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*. Den Haag: Den Haag/ Rotterdam: RPB/NAi Uitgevers.
- Rli (2018), *Versnellen woningbouw, met behoud van kwaliteit*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Ridder, M. de & C. Teulings (2017), 'Endogenous growth and lack of recovery from the Global Crisis', in VOX CPER Policy Portal (<https://voxeu.org/article/endogenous-growth-and-lack-recovery-global-crisis>).
- Swank, J., J. Kakes & A.F. Tieman (2002), *The housing ladder, taxation and borrowing constraints*. Amsterdam: DNB.