

Door hogere groei bevolking zijn er meer woningen nodig

Door de oorlog in Oekraïne en arbeidsmigratie is de bevolking in Nederland sneller toegenomen dan geraamd. Verhoging van de woningproductie is voorlopig echter niet te verwachten. Dit leidt ertoe dat het woningtekort waarschijnlijk minder snel zal afnemen.

IN HET KORT

- De productie van nieuwbouwwoningen gaat de komende jaren waarschijnlijk door een dal.
- Het verwachte woningtekort is in 2031 bijna twee keer groter dan het tekort waar eerder op aangestuurd werd.

LÉON GROENEMEIJER

Senior onderzoeker
bij ABF Research

Het woningtekort is een grote bron van maatschappelijke onvrede. De afgelopen jaren werd er ingezet op een groter aanbod van woningen. Een verhoging van de nieuwbouwproductie van 85.000 naar 92.000 woningen per jaar zou volgens de Primos-prognose 2021 (Groenemeijer, 2022) voldoende zijn om het woningtekort in te lopen tot een acceptabele twee procent van de voorraad in 2031.

De vooruitzichten op de woningmarkt zijn echter in korte tijd zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde sterk veranderd. Daardoor wordt het nog moeilijker om het woningtekort in te lopen.

In dit artikel bespreek ik de veranderingen in de woningbehoefte, de woningbouwverwachtingen en de consequenties voor het woningtekort.

Hogere woningbehoefte

De nieuwbouwproductie bedroeg in 2021 en 2022 gemiddeld 90.000 woningen per jaar en leek daarmee goed op koers om het tekort op termijn in te lopen tot 2 procent

De demografische omstandigheden zijn inmiddels echter grondig gewijzigd als gevolg van de komst van gevluchte Oekraïners en een voortdurend hoge arbeids-, studie- en asielmigratie. Voor de periode 2021–2030 wordt er momenteel een bevolkingsgroei verwacht van 1,2 miljoen inwoners – 236.000 hoger dan twee jaar geleden werd aangenomen. Daarnaast heeft het nieuwe beleid wat betreft de maximering van de verpleeghuiscapaciteit tot 135.000 plaatsen tot gevolg dat er meer ouderen thuis zullen moeten blijven wonen. In de periode tot 2031 zijn er daardoor 27.000 woningen extra nodig.

In totaal zullen er in 2031 door de hogere bevolkingsgroei en nieuw beleid 134.000 woningen meer nodig zijn dan in 2021 werd aangenomen (Gopal et al., 2023).

Minder vergunningen, meer vertraging

Meer bouwen zou helpen, maar de woningproductie ondervindt tegenwind als gevolg van de in 2022 sterk gestegen bouwkosten en de gestegen rente. Een belangrijke indicator voor de woningproductie is het aantal woningen waarvoor er een bouwvergunning is afgegeven (figuur 1). Eind 2013, op het dieptepunt na de kredietcrisis, waren er in de twaalf voorafgaande maanden tezamen slechts 27.300 vergunningen voor 'nieuwe woningen' verleend. Daarna herstelde de vergunningverlening zich sterk: in november 2021 werd er een hoogtepunt bereikt met 76.500 afgegeven vergunningen in de twaalf voorafgaande maanden. In september 2023 is dat aantal nog maar 56.200, een daling van 27 procent.

Het aantal afgegeven vergunningen werkt met een vertraging door in de daadwerkelijke realisatie van nieuwbouwwoningen. In figuur 2 is het verband tussen het aantal nieuwbouwwoningen en het aantal verleende vergunningen voor woningen gevisualiseerd door de vergunningverlening met een tweejaarsverschuiving af te beelden. Gemiddeld verstrijken er immers circa twee jaar tussen het verlenen van een vergunning en het opleveren van een woning.

In figuur 2 valt op dat de fluctuaties in het aantal opleveringen van nieuwbouwwoningen (volgens de CBS-definitie) veel minder scherp zijn dan de fluctuaties in het aantal verleende vergunningen. Voor projectontwikkelaars en bouwbedrijven is continuïteit van belang. Pieken en dalen in de vergunningverlening worden in de uitvoering afgevlakt.

Volgens cijfers afgeleid uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen is het aantal woningen die nog niet in aanbouw zijn genomen maar waarvoor wel al een vergunning is verleend, gestegen tot 147.500 in oktober 2022. Vervolgens is dit aantal gedaald tot 139.000 in maart 2023, om daarna weer te stijgen tot 142.200 in oktober 2023. Er zijn de laatste maanden echter meer projecten met een vergunning die (nog) niet in aanbouw zijn. Het aantal woningen in aanbouw was in april 2023 opgelopen tot 83.000, maar is sindsdien afgenomen tot 78.000 in oktober 2023. Ook uit andere indicatoren, zoals het sterk gedaalde aan-

tal verkochte nieuwbouwwoningen, valt af te leiden dat de woningbouw in 2023 nog goed op peil blijft, maar dat er een stevige dip in de productie op komst is.

Jaarlijks 21.000 extra woningen nodig

Vanwege de verhoogde raming van de woningbehoefte is er meer woningproductie nodig om het tekort terug te dringen. De totale nieuwbouw komt volgens de Primos-prognose 2023 voor de periode 2022–2030 uit op 834.000 woningen, gemiddeld 93.000 woningen per jaar (Gopal et al., 2023). Daarbij is aangenomen dat de daling in het aantal verleende vergunningen nog voortduurt tot een dieptepunt medio 2024 van 48.000 verleende vergunningen op jaarbasis. Het woningtekort wordt momenteel op 390.000 woningen geraamd, 4,8 procent van de woningvoorraad. Verwacht wordt dat het tekort de eerste jaren nauwelijks vermindert en in 2031 3,8 procent bedraagt.

Om het tekort in te lopen tot twee procent van de woningvoorraad zouden er gemiddeld 114.000 nieuwbouwwoningen per jaar nodig zijn in de resterende zeven jaren tot 2031. Dat betekent dat er jaarlijks 21.000 extra nieuwbouwwoningen gebouwd moeten worden, bovenop de verwachte productieaantallen.

Focus op uitvoering en versterk gemeenten

Een nieuw kabinet heeft een aantal beleidsopties om de woningproductie op korte termijn aan te jagen. Subsidies, garanties, opkoopfondsen en flexwoningen zijn mogelijkheden waartoe al is besloten of waarover wordt nagedacht. Extra geld vrijmaken voor dit type maatregelen in afwachting van marktherstel is in gedoseerde mate te overwegen.

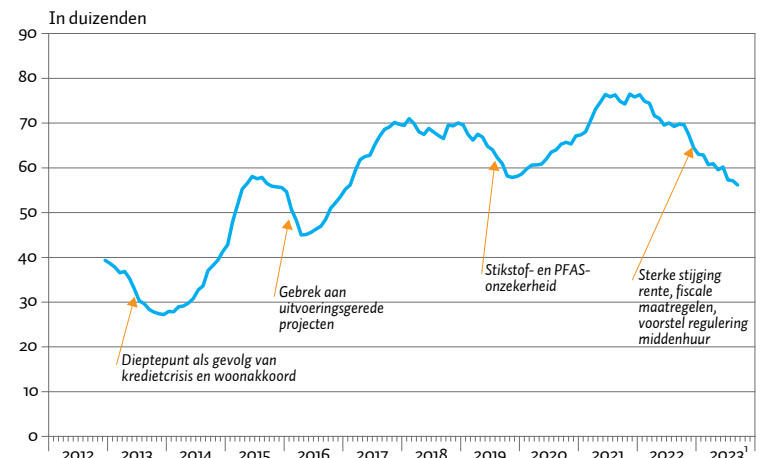
Een aanpassing van het ruimtelijk beleid, zoals Boon et al. (2023) voorstellen, lijkt minder realistisch. Met het concept 'straatje erbij' – het kleinschalig bouwen aan de randen van steden en dorpen – zouden er volgens hen op korte termijn 2024–2028 tot 66.000 extra woningen kunnen worden gebouwd. Dat aantal mag gezien de benodigde aanpassing van de regelgeving en de doorlooptijden van de normale procedures echter ongeloofwaardig genoemd worden.

Om de nood op korte termijn te lenigen, zijn er niet meer plannen nodig, maar wel inzet op versnelling van de uitvoering. Er moeten nog 335.000 woningen gebouwd worden, woningen die nu al in bestemmingsplannen zijn opgenomen en die de komende vijf jaar gerealiseerd moeten worden. Daarnaast zijn er nog eens plannen voor 387.000 woningen waarvan de oplevering binnen vijf jaar wordt beoogd. Voor de langere termijn zijn er 117.000 woningen nu al in bestemmingsplannen vastgelegd en 670.000 woningen in zogeheten 'zachte plannen' in voorbereiding (Groenemeijer, 2023). Een belangrijke bottleneck bij de voorbereiding en uitvoering van woningbouwplannen is het gebrek aan personele capaciteit bij gemeenten. Nog meer plannen is alleen al daarom geen goed idee.

Een nieuw kabinet dat de woningbouwproductie wil verhogen, doet er, tot slot, vooral goed aan om gemeenten structureel beter te financieren. Door het decentraliseren van taken en gelijktijdig bezuinigen zijn de gemeenten het afgelopen decennium financieel uitgehold. Goed geëquipeerde gemeenten zijn echter een eerste vereiste om de economische en bevolkingsgroei in goede banen te leiden.

Aantal woningen met verleende bouwvergunningen, op jaarbasis

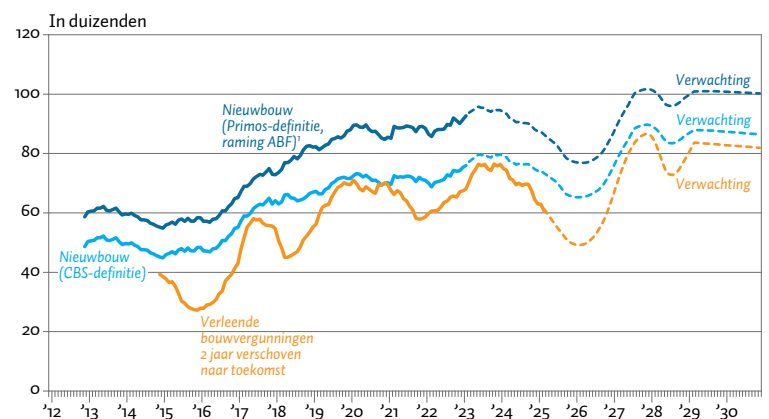
FIGUUR 1



Noot: Het aantal afgegeven bouwvergunningen is gebaseerd op voortschrijdende twaalfmaands-cumulatie.
 1 Tot en met september
 Data: CBS | ESB

Aantallen bouwvergunningen en nieuwbouw, twaalfmaandscumulatiecijfers

FIGUUR 2



Noot: De nieuwbouw ligt volgens de Primos-definitie op een hoger peil dan het aantal afgegeven vergunningen. Gemiddeld bedraagt het verschil in de afgelopen vier jaar 22.000 woningen per jaar doordat vergunningen voor woningtransformaties niet in de cijfers over de vergunde nieuwbouwwoningen zijn opgenomen, evenals woningen die via splitsing of kleinere verbouwprojecten tot stand komen.
 1 Gecorrigeerd voor invoeringsproblemen Basisregistratie Adressen en Gebouwen
 Data: CBS en Gopal et al. (2023) | ESB

Literatuur

Boon, M., M. Koning, M. de Lange en M. Greve (2023) *Stimuleringsmaatregelen woningbouw*. Economisch Instituut voor de Bouw, Rapport, oktober.
 Gopal, K., E. Bod, L. Groenemeijer et al. (2023) *Primos-prognose 2023, Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*. ABF Research, Rapport, r2023-0044LGR.
 Groenemeijer, L. (2022) Slechts beperkte verhoging woningproductie nodig, ESB, 107(4809S), 67-69.
 Groenemeijer, L. (2023) *Inventarisatie Plancapaciteit Voorjaar 2023*. ABF Research, Publicatie, r2023-0042LGR.