

De (on)macht van de overheid op de bouwmarkt

DR. W. ROEST*

De sterke fluctuaties in produktie en werkgelegenheid in de bouwnijverheid roepen grote economische en sociale problemen op. Gezien haar positie als belangrijkste opdrachtgever zou men verwachten dat de overheid de bouwmarkt in aanzienlijke mate zou kunnen stabiliseren. In dit artikel wordt in het licht van de huidige stagnatie in de bouw de vraag onderzocht waarom het bouwbeleid op het punt van marktstabilisatie zo weinig succes heeft. De financiële problematiek bij de overheid zelf, evenals de uiteenlopende, maar niet onbegrensde maatschappelijke behoefte aan bouwwerken, blijken grenzen te stellen aan een effectief anticyclisch beleid. De behoefte aan woningen is echter nog zo groot dat er naar de mening van de auteur reden is tot een uitbreiding van het taakstellende woningbouwprogramma. Daarmee zouden de problemen ten aanzien van de continuïteit in de produktie in de burgerlijke en utiliteitsbouw, en daarmee van de werkgelegenheid in de bouw, voor een belangrijk deel kunnen worden ondervangen. Er dient dan echter wel een aanpassing van het instrumentarium van de overheid plaats te vinden, met name op het gebied van de financiering van de woningbouw.

Inleiding

De bouwproduktie in de burgerlijke en utiliteitsbouw lag de eerste helft van 1981 ca. 15% onder het niveau van de eerste helft van 1980. Ten opzichte van 1980 is de werkloosheid in de bouw in 1981 hierdoor meer dan verdubbeld. Het ziet er naar uit dat de gemiddelde werkloosheid in de bouw over 1981 rond de 70.000 man zal bedragen. Voor buitenstaanders is het onbegrijpelijk hoe in een sector die blijkens onderzoeken goederen (o.a. woningen) produceert waaraan nog zo'n grote behoefte bestaat, een dergelijke stagnatie in de afzet en werkgelegenheid kan optreden, te meer daar bekend is dat er nauwelijks een sector kan worden genoemd waarop de centrale overheid zo veel invloed uitoefent. In dit artikel wordt ingegaan op de achtergronden van de huidige stagnatie. Tevens wordt onderzocht welke instrumenten de overheid zou kunnen toepassen om tot een meer continue bouwproduktie te komen.

Oorzaken van de stagnatie in de bouwproduktie

De bouwnijverheid wordt vanouds gekenmerkt door sterke fluctuaties in produktie en werkgelegenheid. Dat blijkt o.a. uit de ontwikkeling van de arbeidsmarkt voor het bouwvak. Perioden met grote spanningen kunnen in enkele jaren omslaan in een omvangrijke werkloosheid. Zo'n omslag heeft zich in 1980/1981 duidelijk voorgedaan. Wie de discussies in het parlement hieromtrent heeft gevolgd, kan zich nog herinneren dat nog in 1977/1978 als belangrijkste knelpunt voor de realisatie van het woningbouwprogramma genoemd werd het gebrek aan arbeidskrachten. Toen werd onder druk van de Kamer het rijksgoedkeuringenbeleid voor de ongesubsidieerde woningbouw weer van stal gehaald. Wat cynisch is wellicht te noemen dat sinds die tijd, zonder dat ooit het rijksgoedkeuringenbeleid werkelijk is toegepast, de woningbouw in de vrije sector als gevolg van marktfactoren terugviel

van ca. 35.000 woningen per jaar toen tot 10.000 nu. Het produktieverlies bij de vrije-sectorwoningen is al meer dan f 6 mrd.

Dergelijke abrupte omslagen hebben zich ook in andere deelsectoren (b.v. bij agrarische gebouwen) voorgedaan. Een centrale vraag hierbij is welke oorzaak voor dergelijke abrupte omslagen in de afzet van de bouwnijverheid kunnen worden aangewezen. Waarschijnlijk is hier sprake van een complex van factoren, die we kunnen onderscheiden in algemene factoren en factoren die specifiek zijn voor de huidige economische ontwikkeling.

Algemene factoren

Zoals voor alle produkten is de afzet afhankelijk van behoefte en koopkracht. De behoefte aan bouwwerken is veelal afhankelijk van demografische en maatschappelijke ontwikkelingen. Aangenomen mag worden dat, behalve na oorlogen en rampen, de behoeftegroei geen abrupte omslag-punten kent.

Anders is het echter met de koopkracht die zich richt op een bepaald produkt. Door een aantal niet immer rationele reacties van vragers en financiers kan een tijdelijke vraagexplosie ontstaan, die abrupt kan omslaan in een tegenovergestelde ontwikkeling. Van de reacties van vragers en financiers kan niet altijd worden gezegd dat die gebaseerd zijn op rationele verwachtingen. Bij de woningmarkt zijn dit de verwachtingen omtrent de inkomensgroei, de rente-ontwikkeling en de prijs van woningen. Veelal is een proces van vraag-explosie in

* De auteur is verbonden aan de afdeling Planning en Uitvoering van de Directie Bouwnijverheid van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

eerste instantie een zich zelf versterkend proces. De nominale inkomensgroei wordt er door aangewakkerd en de woningprijzen stijgen explosief. Dit laatste met name omdat het aanbod van woningen niet elastisch is; de jaarlijkse nieuwbouwproductie is slechts enkele procenten van de bestaande voorraad. Zo'n zich zelf versterkend proces smooft zodra blijkt dat werkelijke ontwikkelingen op wat langere termijn afwijken van de verwachtingen. Een groeiend wantrouwen leidt tot een omkering van het proces, waarbij ook een zich zelf versterkende ontwikkeling optreedt maar dan in negatieve richting.

De markt voor koopwoningen vertoont speculatieve tendensen die vergelijkbaar zijn met de ontwikkelingen die zich op de Amerikaanse aandelenmarkt voorafgaand aan de beurskrach van 1929 hebben voorgedaan. De prijsval op de woningmarkt in 1981 was wellicht niet zo omvangrijk en zo abrupt, hij was zeker zo dramatisch voor de actoren op de bouwmarkt. Hier speelt dan met name het gegeven een rol dat de jaarlijkse nieuwbouwproductie slechts enkele procenten is van de voorraad. Een vraagdaling op de woningmarkt van 1% kan dan leiden tot een terugval op de woningbouwmarkt van meer dan 50%. Soortgelijke ontwikkelingen kunnen zich hebben voorgedaan in de sector van de bedrijfsgebouwen. In deze sector was aan het eind van de jaren zeventig een sterke opleving van de vraag waarneembaar die niet immer gebaseerd bleek te zijn op rationele verwachtingen. Deze investeringen in bedrijfshuisvesting werden veelal gefinancierd met vreemd vermogen, waardoor veel bedrijven met een sterk verslechterde solvabiliteitspositie zitten bij een lagere afzet dan verwacht.

Specifieke factoren

Naast bovengenoemde factoren, die in vrijwel elk tijdsbestek kunnen voorkomen, doen zich nog een aantal voor de huidige periode zeer specifieke factoren voor. Zo heeft het rentepeil een niveau bereikt dat historisch hoog mag worden genoemd. Specifiek voor de huidige tijd kan ook de stijging van de energiekosten worden genoemd. Daarnaast is van niet te onderschatten betekenis voor de koopkracht het gegeven dat de economische groei heel sterk is afgenomen. In de jaren zestig bedroeg de economische groei nog 4 à 5%, in de jaren zeventig trad een duidelijke verlaging op.

Optimistische ramingen voor de jaren tachtig gaan uit van een economische groei van niet meer dan 1% per jaar. Deze ontwikkelingen hebben ook hun weerslag op de bouwsector gehad. Uit tabel 1 blijkt dat er in de jaren 1970-1980 een duidelijke trendbreuk in de ontwikkeling van productie en werkgelegenheid in de bouw is opgetreden.

Tabel 1. Gemiddelde jaarlijkse groei van productie en werkgelegenheid in de bouw in procenten

	Productie	Werkgelegenheid
1950-1960	5,1	2
1960-1970	5,3	2,8
1970-1980	0,8	-1,3

De cijfers in de tabel spreken duidelijke taal: in de periode 1970-1980 is de bouwproductie nauwelijks meer toegenomen en is de werkgelegenheid als gevolg van arbeidsbesparende produktiemethoden afgenomen. Dit is te meer opmerkelijk omdat in de tweede helft van de jaren zeventig duidelijk sprake was van een impuls van koopkracht die zich richtte op de ongesubsidieerde woningbouw en bedrijfsgebouwen. De situatie in de bouw in de tweede helft van de jaren zeventig kan het best worden omschreven als een hoogconjunctuur met een onderliggende dalende trendmatige ontwikkeling. Van elementair belang voor het voeren van een conjunctuurpolitiek in de bouwnijverheid is het kennen van deze trend.

De trendmatige ontwikkeling van de bouwproductie

Voor het te voeren bouwbeleid is de centrale vraag, welke verschijnselen die de huidige daling van de productie en werkgelegenheid begeleiden, structureel en welke conjunctuureel van aard zijn. Het verlies van arbeidsplaatsen in de bouw bedraagt in de jaren 1980 en 1981 te zamen 40.000 à 50.000 man. Gedeeltelijk is dit te wijten aan conjuncturele factoren als de hoge rentestand en de slechte algemene economische situatie. Anderzijds wijzen vrijwel alle studies 1) erop dat op langere termijn de behoefte aan nieuwe bouwwerken enkel op grond van demografische ontwikkelingen zal dalen. Over het verloop van die daling in de periode 1980-2000 bestaat verschil van mening. Het structuuronderzoek bouwnijverheid 2) geeft hierover geen uitsluitsel.

Het grote bezwaar van dit onderzoek is dat het wel op grond van extrapolaties een analyse geeft van de groei van de bouwbehoefte 3) en daarnaast in een apart rapport de knelpunten m.b.t. de financiering 4) geeft, maar geen duidelijk verband legt tussen behoefte en koopkracht en daardoor geen concrete raming geeft voor de toekomstige vraag op de bouwmarkt. Extrapolaties van behoefte-groei hebben bij een structurele verlaging van de economische groei slechts betrekkelijke waarde. Welk deel van die behoefte wordt omgezet in de bouwopdrachten wordt bepaald door financiële factoren. Juist op dit punt doen zich nu problemen voor. Bij een gedaalde economische groei is er een groeiende discrepantie tussen behoefte en koopkrachtige vraag. De centrale overheid kan dit gat trachten op te vullen. De mogelijkheden hiervoor zijn met name door de lagere economische groei echter ook aan grenzen gebonden.

In de woningbouw is dit probleem actueel. De woningbehoefte, zowel kwantitatief als kwalitatief, is geconcentreerd bij lagere-inkomensgroepen. Om in deze behoefte te kunnen voorzien zijn grote inkomensoverdrachten noodzakelijk met name als deze behoefte moet worden gedekt met nieuwbouw.

Wellicht minder onderbouwd maar wel pragmatischer is de analyse van het onderdeel *Gebouwde omgeving* uit het structuuronderzoek 5). In laatstgenoemd onderzoek wordt gesteld dat het beleid gericht dient te zijn op de bouw van jaarlijks 100.000 woningen tot 1990 en dat bij het oplossen van de woningnood een herverdeling van de bestaande voorraad voorop dient te staan. Een productie van jaarlijks 100.000 woningen betekent echter — met name als het bij die productie vooral om goedkope woningen moet gaan — een duidelijke verlaging van de produktietrend t.o.v. de jaren zeventig. Ook in een aantal andere deelsectoren van de bouwproductie is een trendmatige daling waarschijnlijk.

Bij de scholenbouw is al jaren een daling gaande door een absolute daling van het aantal leerlingen, waardoor leegstand van lokalen ontstaan is in het kleuter- en basisonderwijs 6). De lagere geboortecijfers zullen in de jaren tachtig ook bij voortgezet- en hoger onderwijs hun invloed doen gelden. Een onzekere factor vormen de bedrijfsgebouwen. Een daling bij afnemende economische groei is echter niet onwaarschijnlijk.

1) Zie o.a. Centrale Directie Volkshuisvesting, *Trendrapport; enkele lange termijn ontwikkelingen binnen de volkshuisvesting*. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 's-Gravenhage, 1977 en EIB, *De markt van nieuwbouw van woningen*. Amsterdam, 1979.

2) EIB, *De bouwnijverheid in de jaren tachtig*. Amsterdam, 1981 en *Gebouwde omgeving*, van stuurgroep blok I van het structuuronderzoek bouwnijverheid, Amsterdam, 1980.

3) EIB, *De markt van nieuwbouw van woningen*. Amsterdam, 1979.

4) EIB, *De financiering van de investeringen in bouwwerken*. Amsterdam, 1980.

5) *Gebouwde omgeving*. Eindrapport van stuurgroep blok I, van het structuuronderzoek bouwnijverheid, Amsterdam, 1980, blz. 37.

6) Directie Bouwnijverheid, *De behoefte aan nieuwbouw van gebouwen voor onderwijs op lange termijn*. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 's Gravenhage, 1978.

lijk, omdat uitbreidingsinvesteringen een sterke samenhang hebben met de economische groei. Het beleid is erop gericht om juist de uitbreidingsinvesteringen te stimuleren om nieuwe arbeidsplaatsen te creëren en daarmee de economische groei te doen herleven. Ook uit een oogpunt van continuïteit in de bouwnijverheid is het slagen van dat beleid dringend gewenst. Alleen dan immers kan een opleving van de investeringen in bedrijfsgebouwen een tegenwicht voor de gedaalde woningbouw vormen. In de grond-, weg- en waterbouw is al jaren sprake van een structurele daling. Na voltooiing van de Deltawerken zet die daling zich verder voort. Terwijl ook de wegebouw zeker niet meer het niveau uit de jaren zestig en zeventig zal hebben.

Positiever zullen waarschijnlijk de ontwikkelingen in de sectoren herstel en verbouw en onderhoud van bouwwerken zijn. Hoewel de activiteit in deze deelsectoren de laatste twee jaren niet onaanzienlijk gedaald is, mag worden aangenomen dat met het verleggen van het accent op nieuwbouw naar verbetering van de bestaande woning-voorraad ook de ontwikkeling van het herstel en verbouw en het onderhoud positief zullen zijn.

Samenvattend zal globaal de ontwikkeling voor de bouwnijverheid in de jaren tachtig het volgend beeld te zien geven: — daling van de produktie en een daarmee samenhangende daling van de werkgelegenheid; — verschuiving van de activiteit van produktie van nieuwbouw naar produktie m.b.t. instandhouding van de voorraad bouwwerken.

In feite wordt niet meer verwacht dan een voortzetting van de trend uit de jaren zeventig, die enigszins verdoezeld werd door de speculatieve golf aan de het eind van die jaren.

Mogelijkheden voor een conjunctuurbeleid van de centrale overheid

Uitgaande van een gefundeerde verwachting t.a.v. de trendmatige ontwikkeling van de bouwproduktie kan worden getracht de conjuncturele schommelingen rond die trend te voorkomen. Dit behoort ook tot de doelstellingen van de centrale overheid, die zij probeert te verwezenlijken door het voeren van een anticyclisch beleid. Dit betekent dat verwacht mag worden dat de centrale overheid in tijden van hoogconjunctuur in de bouw remmend optreedt en in laagconjunctuur een stimulerend beleid voert. De instrumenten voor zo'n beleid zijn beperkt.

In theorie is het voor de overheid eenvoudiger te remmen dan te stimuleren. Door bouwinitiatieven van particulieren te binden aan een rijksgoedkeuring kan een maximum worden vastgesteld. De politieke druk en de weerstand van het bedrijfsleven leiden er in de praktijk echter toe dat van een remmend beleid in de hoogconjunctuur weinig terecht komt. Achteraf kan worden gesteld dat als de druk op de koopsector van de woningbouw minder groot was geweest als in de jaren 1976-1979 een remmend anticyclisch beleid zou zijn gevoerd. Wil een anticyclisch beleid slagen dan dient het te beginnen met een remmend beleid in de hoogconjunctuur 7).

Een stimulerend beleid in de laagconjunctuur stuit weer op andere problemen, doordat in tijden van laagconjunctuur de financiële ruimte van de centrale overheid veelal beperkt wordt door dalende belastingontvangsten en stijgende werkloosheidsuitkeringen. Ook investeringsartikelen op de rijksbegroting kunnen van bezuinigingen te lijden hebben. Hierdoor dreigt in de laagconjunctuur immer het gevaar dat de centrale overheid met haar bouwopdrachten een procyclisch beleid voert. Om deze reden wordt er wel voor gepleit dat in de laagconjunctuur bezuinigingen op de overdrachtsuitgaven moeten worden gedaan en dat de investeringsartikelen buiten schot dienen te blijven.

Het effect van daling van de overdrachtsuitgaven op de koopkrachtige vraag dient echter niet te worden onderschat.

Zoals gesteld is de huidige woningnood geconcentreerd bij de lagere-inkomensgroepen. De vele vormen van subsidies op het wonen (objectsubsidies, subjectsubsidies, rente-afrek en premies voor koopwoningen) hebben tot resultaat dat bewoners slechts een beperkt deel van de kostprijs van het wonen voor hun rekening hoeven te nemen. Het optrekken van de door bewoner zelf te dragen woonlasten zou er toe kunnen leiden dat een verdere stagnatie optreedt in de vraag naar woonruimte.

Ook zonder overheidsbezuinigingen is er — bij dalende particuliere inkomens enerzijds en stijgende bouwkosten en hoge rente anderzijds — een groeiende discrepantie tussen koopkracht voor en behoefte aan woningen. Deze discrepantie kan echter niet blijvend worden opgevangen door een beroep te doen op de algemene middelen. Ook het opvoeren van subsidies voor particuliere investeringen heeft slechts een gering effect in een algemeen economisch klimaat waarin het vertrouwen van consumenten en bedrijfsleven gering is. In zo'n situatie is de macht van de overheid om bij te sturen slechts gering.

De laatste twee jaar is in de woningbouw niettemin in zekere zin een anticyclisch beleid gevoerd. De terugval in de vrije sector is voor een deel gecompenseerd door een uitbreiding van de sociale woningbouw. Dit beleid had echter een sterk ad hoc karakter. Het woningbouwprogramma 1981 is driemaal gewijzigd. In het navolgende zal worden nagegaan hoe een beter gestructureerd woningbouwbeleid kan worden gevormd, dat zowel uit volkshuisvestingsoverwegingen als uit overwegingen van het streven naar continuïteit wenselijk is.

De invloed van de centrale overheid op de bouwnijverheid

De invloed van de overheid op de bouwmarkt is aanzienlijk. Dit lijkt in tegenspraak met de slechte beheersbaarheid zoals die in het voorgaande is beschreven. Hiervoor zijn vele oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats zijn veel van de wettelijke bepalingen, regelingen en vergunningen waarmee de overheid invloed uitoefent, opgezet met een ander doel dan het streven naar continuïteit van de bouwproduktie. Zij vormen vaak instrumenten voor het ruimtelijk of volkshuisvestingsbeleid. In de tweede plaats kan met de meeste instrumenten slechts indirect invloed worden uitgeoefend. Subsidies en financieringsfaciliteiten van de overheid hebben tot doel initiatieven van derden te prikkelen. In een situatie van gebrek aan vertrouwen bij de opdrachtgevers hebben deze instrumenten slechts een beperkte invloed.

In de derde plaats geschieden — voor zover de overheid zelf als opdrachtgever fungeert — deze opdrachten veelal door lagere overheden. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn autonoom in hun investeringsbeslissingen. De centrale overheid kan hen ter wille van de continuïteit van de bouwproduktie niet dwingen tot het doen of nalaten van investeringen.

Slechts de bouwopdrachten van de centrale overheid vormen het potentiële instrumentarium voor het bouwbeleid. Zelfs voor dit gedeelte geldt dat het bevorderen van de continuïteit van de produktie slechts een randvoorwaarde is. De investeringen van de centrale overheid voor de infrastructuur, onderwijsgebouwen, rijksgebouwen enz. hebben in de eerste plaats tot doel te voorzien in de maatschappelijke behoefte aan dergelijke bouwwerken. De omvang van de directe opdrachten van de centrale overheid is in de grond-, weg- en waterbouw vrij aanzienlijk. In deze sector wordt 20 à 25% in opdracht van het rijk, meer dan 50% in opdracht van lagere overheden en het restant in opdracht van bedrijven gebouwd.

7) Zie voor een verdere beschrijving van knelpunten en de mogelijkheid voor een anticyclisch beleid de *Tweede nota bouwbeleid*, Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 15 118, nr. 1-2, blz. 11.

In de burgerlijke en utiliteitsbouw kan m.b.t. de invloed van de centrale overheid onderscheid gemaakt worden in:

- a. directe opdrachten van het rijk;
- b. verstrekken van financieringsmiddelen;
- c. verstrekken van subsidies.

In tabel 2 is de produktie in de burgerlijke en utiliteitsbouw op globale wijze onderverdeeld naar bovengenoemde categorieën. Uit tabel 2 blijkt duidelijk de geringe omvang van de opdrachten van de centrale overheid op deze deelmarkt. Slechts 3,5% van de vraag op deze markt bestaat uit rijksopdrachten. Aanzienlijk groter is die invloed als de financieringsfaciliteiten en de subsidies erbij worden betrokken. Dit betreft echter de indirecte invloed; de feitelijke bouwinitiatieven moeten van derden komen.

In het kader van het bouwbeleid zijn afspraken gemaakt die erop neerkomen dat de directe opdrachten taakstellend zijn, d.w.z. dat de in de rijksbegroting voorziene uitgaven voor deze posten ook daadwerkelijk in het betreffende jaar voor dat doel dienen te worden besteed 8). Hiermede wordt een bodem in het niveau van de bouwproduktie ingebouwd. Ondanks het feit dat het niet in de eerste plaats het geringe aantal overheidsopdrachten zijn die de huidige malaise in de bouw hebben veroorzaakt, is het taakstellend bouwprogramma niet in alle opzichten geslaagd te noemen 9). In de eerste plaats is het met 3,5% van de opdrachten in de burgerlijke en utiliteitsbouw en met 20 à 25% in de grond-, weg-, en waterbouw slechts in zeer beperkte mate mogelijk gebleken invloed uit te oefenen op de bouwmarkt. Ook kon niet worden voorkomen dat er in het kader van de algemene bezuinigingen werd gekort op bouwartikelen in de begroting van de verschillende departementen.

Een ander aan het begin van de jaren zeventig toegepast instrument is het aanvullende-werkenbeleid. Het bezwaar van aanvullende werken is dat moeilijk controleerbaar is of ze echt additioneel zijn, dan wel dat een aantal van deze projecten ook zonder een bijdrage uit de algemene middelen tot stand zou zijn gekomen. Verder kan het aanvullende-werkenbeleid leiden tot scheef trekken van de prioriteiten. Nauwelijks rendabele sporthallen en zwembaden worden in de regio gebouwd, terwijl bezuinigingen plaatsvinden op onderwijsgebouwen, stadsvernieuwing en infrastructuur. Indien er uit de algemene middelen ruimte voor de bouw gecreëerd zou kunnen worden ware het daarom beter deze aan te wenden voor het terugdraaien van bezuinigingen op bouwactiviteiten van de rijksoverheid of door doeluitkeringen aan lagere publiekrechtelijke lichamen te verstrekken. Los daarvan zou ook het instrumentarium van de centrale overheid ter wille van een grotere continuïteit van de bouwproduktie moeten worden uitgebreid.

Uitbreiding van het taakstellend programma voor de woningbouw

Bestudering van tabel 2 leert dat een eventuele uitbreiding van het taakstellend bouwprogramma met name gezocht dient te worden in de woningbouw. De woningbouw omvat meer dan de helft van de totale produktie in de burgerlijke en utiliteitsbouw en hoewel de centrale overheid zelf geen opdrachtgeefster is, gaat haar verantwoordelijkheid voor het woningbouwprogramma verder dan een vrijblijvende prognose. Het verst gaat haar verantwoordelijkheid voor de sociale woningbouw gevolgd door die voor de gepremieerde woningbouw. Met betrekking tot de ongesubsidieerde woningbouw gaat de verantwoordelijkheid van de overheid niet verder dan het doen van een prognose.

Bij het betrekken van de sociale woningbouw in de taakstelling bedraagt deze 17% van de produktie in de burgerlijke en utiliteitsbouw, inclusief de premie woningbouw is dit 35%. Een taakstelling voor een onderdeel van de woningbouw heeft als voordeel dat de vaste bodem in het bouwprogramma daarmee wordt vergroot. Een nadeel is echter dat bij een strikte taakstelling een verschuiving tussen de sectoren wordt beperkt. De gedurig veranderende factoren op de woningmarkt vergen een zekere flexibiliteit tussen sociale woningbouw, premiewoningbouw en ongesubsidieerde bouw. Om die reden is het wellicht zinvol de totale woningbouw taakstellend te maken. Bij het systeem zou kunnen worden uitgegaan van een woningbouwprogramma voor vijf jaar met een daarmee samenhangend beslag op de kapitaalmarkt. Dit jaarlijks kapitaalmarktbeslag geldt dan als een soort bouwproduktieplafond, vergelijkbaar met het systeem dat al sinds 1975 van kracht is voor gebouwen in de gezondheidszorg.

Binnen het kapitaalmarktbeslag is het woningbouwprogramma flexibel. Afhankelijk van de markt kunnen meer of minder woningwetwoningen resp. premie- of ongesubsidieerde woningen worden gebouwd. De voortgang van de woningbouw en controle in hoeverre de woningbouw binnen het kapitaalmarktbeslag blijft, kan worden gemeten aan de maandelijks opgave van de gemeentelijke bouwvergunningen.

Boven de huidige gang van zaken heeft bovengenoemd systeem duidelijke voordelen. Bij de huidige gang van zaken kan een terugval in de ongesubsidieerde woningbouw niet automatisch gecompenseerd worden door een grotere activi-

8) Zie *Nota bouwbeleid*, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 127, nr. 1-2, blz. 45.

9) Zie voor een evaluatie van het taakstellend bouwprogramma de *Bouwprognose 1980-1985*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, hfst. 11, nr. 9.

Tabel 2. Invloed van de overheid op de produktie van burgerlijke en utiliteitswerken, in mln. gld. in prijzen van 1980

	Centrale overheid						vrije sector
	totaal	als opdrachtgeefster	als financierster	garantie en vergunningen	subsidie, c.q. belastingsfaciliteiten	lagere overheid	
Nieuwbouw:							
— woningen	10.850		3.029		3.788	p.m.	4.042
— agrarische gebouwen	1.222				p.m.		1.222
— nijverheid	1.939				p.m.		1.939
— handel en verkeer	2.573						2.573
— gezondheidszorg	672			672			
— onderwijs	687	450	p.m.	p.m.		237	
— overheidsgebouwen	487	265				219	3
— overige bijzondere gebouwen	810				p.m.	p.m.	p.m.
Herstel en verbouw:							
— woningen	1.570	71	p.m.		p.m.	306	2.271
— overige gebouwen	1.078						
Totaal	21.897	786					

Bron: Voortgangscntrole 1980.

teit in de andere deelsectoren in de woningbouw. De terugval in de ongesubsidieerde sector bedroeg de afgelopen jaren 25.000 woningen. Tegen een bouwprijs van gemiddeld f. 25.000 per woning is dit een deflator effect van f. 6,25 mrd. Compensatie door middel van meer sociale woningbouw betekent bij het huidige systeem dat het financieringstekort van de overheid evenredig hoger wordt. Dit hangt samen met het feit dat woningwetleningen in het huidige systeem relevant zijn voor het financieringstekort van het rijk 10). Macro-economisch is de financiering van de woningbouw echter neutraal indien een terugval in de particuliere woningbouw wordt gecompenseerd door meer woningwetleningen van het rijk.

Zowel voor de algemene economische politiek als voor het bouwbeleid heeft het voorgestane systeem duidelijke voordelen omdat de woningbouw in de nationale bestedingen een stabiel karakter krijgt. Dit neemt niet weg dat het systeem ook gevaren in zich houdt. Zo kan een terugval in de ongesubsidieerde woningbouw leiden tot een ongelimiteerde toename in de sociale woningbouw, waardoor in de jaren daarna de subsidies cumulatief toenemen. Zonder herziening van de huidige lappendeken van woonsubsidies zal daarom het voorgestane systeem op grote bezwaren stuiten. Andersom kan een ongebreidelde toename van de vrije-sectorbouw te zamen met een vast kapitaalmarktbeslag ertoe leiden dat de sociale woningbouw „uit het programma gedrukt wordt”. Dit bezwaar zou echter te ondervangen zijn door het invoeren van een rijksgoedkeuringenbeleid voor de ongesubsidieerde woningbouw indien een bepaalde limiet wordt overschreden.

Het voorgestane systeem zou bovendien bij de verdere uitwerking van de decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid een belangrijke rol kunnen spelen. Binnen de globale toetsing van het beslag op de kapitaalmarkt zou gemeenten en corporaties kunnen worden toegestaan op de kapitaalmarkt te lenen ten behoeve van de woningbouw. Een belangrijk knelpunt in de huidige vorm van decentralisatie is dat de financiering in de sociale woningbouw nog immer centraal wordt geregeld. In het kader van dit artikel voert het te ver deze gedachte verder uit te werken.

Slot

Een belangrijk deel van de huidige problematiek op de bouwmarkt hangt samen met het gebrek aan instrumenten van de centrale overheid en de starheid van het huidige systeem van financiering. Uitbreiding van het taakstellend bouwprogramma met de totale woningbouw is mogelijk in combinatie met afspraken omtrent het kapitaalmarktbeslag en de mogelijkheid van verschuivingen in de deelsectoren van de woningbouw. De hier voorgestane maatregelen dienen een grotere garantie te geven voor de financiering van de woningbouw.

Dit is echter slechts een onderdeel van de huidige problematiek. Het is te voorzien dat het overheidsbudget met betrekking tot de woonsubsidies in de toekomst een groeiend probleem gaat worden, dat wellicht nog omvangrijker zal zijn dan de financieringsproblematiek. Dit probleem is op dit moment in studie 11). Eerst over enige tijd zullen de beleidsconclusies getrokken kunnen worden. Niet uitgesloten moet worden geacht dat deze conclusies leiden tot een herziening van het subsidiesysteem.

De samenhang tussen de financiering en het subsidiesysteem voor de woningbouw is evident. Wil een taakstelling voor de woningbouw in het kader van een meerjarenprogramma kans van slagen hebben dan zou het subsidiesysteem ook uit dat oogpunt moeten worden aangepast.

W. Roest

10) Weliswaar is op ad-hoc-basis dit systeem te ontduiken. Beter is echter deze zaak structureel te regelen.

11) Zie *Rijksbegroting voor 1982*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982. 17 100, hfst. 11, nr. 2, blz. 97 en 98.