



# De nieuwe woningnood

# **De nieuwe woningnood**

**Auteur**

Drs. Nico Schouten

© april 2004

Wetenschappelijk Bureau SP  
Vijverhofstraat 65  
3032 SC ROTTERDAM  
T (010) 243 55 59  
F (010) 243 55 66  
wetenschappelijkbureau@sp.nl  
www.sp.nl/onderzoek

omslagontwerp: SP  
omslagillustratie: Mikkel Ostergaard / HH

# Inhoud

## **Inleiding 9**

### **1. De overheid 13**

- 1.1 Het Rijk 13
- 1.2 De provincie 15
- 1.3 Gemeenten 15
- 1.4 Grondexploitatie 17
- 1.5 Regie, vertraging, regelgeving 19

### **2. Woningcorporaties 21**

- 2.1 Financiële beperkingen 23
- 2.2 Beleidsfilosofie 26
- 2.3 Sloop en renovatie 29
- 2.4 Huurprijs en woningtoewijzing 31

### **3. Commerciële partijen 35**

- 3.1 Bouwers en projectontwikkelaars 35
- 3.2 Financiers 40
- 3.3 Makelaars en vastgoedbeleggers 42

## **Slot 45**

## **Bijlage 53**

- Geschiedenis van de volkshuisvesting 53



# Inleiding

Sinds enige tijd is er weer woningnood in Nederland. De gemiddelde wachttijd voor woningzoekenden die zich in 2003 hebben ingeschreven is opgelopen tot bijna drie jaar. In de grote steden is de gemiddelde wachttijd opgelopen tot acht jaar. Tienduizenden jongeren die het ouderlijke huis willen verlaten kunnen geen kamer vinden. Evenzovele bejaarden kunnen geen aangepaste woning vinden. Bij echtparen en samenwonende partners die willen scheiden moet er één – met of zonder kinderen – bij anderen gaan inwonen. Nieuwkomers in de opvang moeten langer dan gewenst is in de opvang blijven. Bij gebrek aan reguliere woonruimte worden veel recreatiewoningen permanent bewoond.

Woningzoekenden met urgentie kunnen nog voorrang krijgen, maar ook dat gaat niet meer zo snel als vroeger. De woningen waar zij voor in aanmerking kwamen, worden nu vaak verkocht of gesloopt. De nieuwbouw van woningen is teruggelopen tot minder dan 60.000 woningen in 2003, tegenover 111.000 in 1989. Van deze nieuwe woningen is bovendien hooguit een kwart betaalbaar voor lagere inkomensgroepen, die vooral met woningnood te kampen hebben. Er is een nieuw type huurder ontstaan, de sloopnomade. Officieel worden ze ‘stadsvernieuwings-urgenten’ genoemd. Ze trekken van sloopbuurt naar sloopbuurt omdat betaalbare huurwoningen in de rest van de stad niet meer voorradig zijn. Desondanks gaan veel woningcorporaties en andere verhuurders door met het aankondigen van sloopplannen en worden bij nieuwbouw vooral duurdere koop- en huurwoningen gepland. Weinig interesse wordt getoond voor renovatie van oudere flats.

## **De nieuwe woningnood**

De nieuwe woningnood werd door plannenmakers niet voorzien, omdat zij zich in de afgelopen jaren van hoogconjunctuur blind staarden op de grote vraag naar dure koopwoningen. In december 1999 sprak Aedes, de koepel van woningcorporaties, nog over het definitieve einde van de woningnood. De toenmalige minister van volkshuisvesting Remkes beaamde dit: door de vraag naar dure koopwoningen was alleen sprake van 'woningnood' in kwalitatieve zin. In hetzelfde jaar echter liepen de wachttijden voor een huurwoning weer op en daalde het aantal nieuwbouwwoningen. Bij het maken van prognoses was veronachtzaamd dat de koop van woningen jarenlang was gestimuleerd door forse huurverhogingen, en door een hogere stijging van gemeentelijke lasten voor huurders. Bovendien werd koop vergemakkelijkt door een daling van de rente en door een riante hypotheekrenteaftrek. Ook het perspectief dat de woningen in waarde zouden stijgen was aantrekkelijk; althans, zolang de prijzen bleven stijgen. Nu zijn de hoge prijzen en de hoge rentelasten voor veel mensen een probleem geworden. De teruggang in de economie heeft niet alleen kopers in problemen gebracht. Ook veel huurders van duurdere woningen hebben schulden gemaakt en zoeken naar een manier om goedkoper te wonen. Bovendien groeit het aantal daklozen.

Een belangrijke reden voor de nieuwe woningnood is de liberalisering van de woningmarkt. Vanaf 1994 werden veel woningcorporaties zelfstandig. Dat wil zeggen, zij kregen van de rijksoverheid geen subsidies of goedkope leningen meer voor de bouw van woningen. Het Rijk gaf daarmee haar regie op over de productie van woningen. De corporaties gingen nodeloos sociale woningen slopen en wilden verdienen aan de bouw van nieuwe woningen voor hogere inkomensgroepen. Het beleid van de regering en van de corporaties ging uit van de verwachting dat het besteedbare inkomen van iedereen zou blijven stijgen en zodoende de vraag naar goedkopere woningen zou dalen. Deze verwachting is niet uitgekomen. De nieuwe minister van Volkshuisvesting Dekker heeft aangekondigd de nieuwe woningnood te zullen aanpakken. Het thans aan het bewind zijnde kabinet Balkenende II

## Inleiding

(coalitie van CDA, VVD en D66) breekt echter niet met het beleid van liberalisering van de woningmarkt.

In dit rapport wordt bekeken welke invloed de liberalisering van de woningmarkt heeft gehad bij het ontstaan van de nieuwe woningnood. In het eerste hoofdstuk wordt de aandacht gevestigd op de rol van de overheid die de liberalisering op gang bracht. In het tweede hoofdstuk wordt gekeken naar de rol van de verzelfstandigde woningcorporaties. In het derde hoofdstuk gaat de aandacht uit naar het optreden van commerciële partijen op de woningmarkt. Ten slotte worden de ervaringen met de liberalisering van de woningmarkt samengevat en wordt gepleit voor een ander beleid, waarbij nadrukkelijk wordt ingegaan op recente beleidsvoornemens van de nieuwe minister voor Volkshuisvesting. In de bijlage is een kort historisch overzicht geschetst van de ontwikkeling in de volkshuisvesting.





# 1. De overheid

Overheden zijn op drie niveaus verantwoordelijk voor de volkshuisvesting. Het Rijk geeft een kader aan voor de keuze van locaties en voor de aantallen nieuwe woningen in diverse prijsklassen, evenals voor de eigendomsvorm. De gemeenten vullen dit kader nader in, soms mede op basis van voorschriften van provincies, in het bijzonder in het landelijke gebied. Een probleem hierbij is de grondexploitatie. Bij de uitwerking van bouwplannen kunnen vertragingen ontstaan door problemen rond procedures, grondverwerving en door eisen die aan de bouw zelf worden gesteld.

## 1.1 Het Rijk

In de loop van de jaren '80 wilde het tweede kabinet Lubbers<sup>1</sup> af van de omvangrijke subsidies en goedkope leningen voor de volkshuisvesting, ten behoeve van bezuinigingen. In het derde kabinet Lubbers<sup>2</sup> werd dit beleid voortgezet. Staatssecretaris Heerma kwam in 1989 met een nota Volkshuisvesting in de jaren '90, waarin hij pleitte voor verzelfstandiging van woningbouwverenigingen<sup>3</sup>, bevordering van het eigen woningbezit en verkleining van de sociale woningsector. Heerma richtte zich specifiek op de bevordering van de doorstroming, dat wil zeggen: mensen moesten meer gaan wonen in een woning 'die bij hun inkomen past'. De woningcorporaties kregen de taak deze standvisie uit te werken. Berekend werd dat de bestaande voorraad aan gesubsidieerde woningen ruimschoots de omvang van deze aandachtsgroep

<sup>1</sup> Dit kabinet steunde op een coalitie van het CDA en de VVD.

<sup>2</sup> Dit kabinet steunde op een coalitie van het CDA en de PvdA. PvdA-voorman Kok was vice-premier.

<sup>3</sup> Particuliere verenigingen en stichtingen en gemeentelijke corporaties, in de Woningwet aangeduid als 'toegelaten instellingen'.

## De nieuwe woningnood

dekte, zodat minder in nieuwbouw voor deze aandachtsgroep hoefde te worden geïnvesteerd. Dit beleid werd in 1994 overgenomen door de paarse kabinetten met Kok als premier.<sup>4</sup>

Het Rijk geeft periodiek een taakstelling voor het aantal nieuwe woningen (contingenten) dat in totaal gebouwd mag worden, met een uitsplitsing voor regio's en grote steden. Daarbij wordt rekening gehouden met de verwachte groei van het aantal huishoudens.<sup>5</sup> De bedoeling is de nieuwbouw grotendeels te concentreren rond een aantal steden en deze in het landelijk gebied te beperken. Bij het aanwijzen van nieuwe gebieden in 1990<sup>6</sup> werd bepaald dat in deze gebieden (Vinex-locaties) maximaal 30 procent van het aantal woningen gereserveerd mocht worden voor sociale woningbouw. De rest werd gereserveerd voor de marktsector, met als richtlijn 40 procent middeldure koop en 30 procent dure koop. Binnen steden mocht maximaal 50 procent van de nieuwbouw voor huur worden bestemd. Voor locaties die lagere overheden zelf aanwijzen buiten de Vinex-taakstelling golden eveneens beperkingen. Deze waren deels bedoeld om landelijk gebied te sparen, maar deels ook om door het creëren van schaarste de risico's voor commerciële partijen te beperken.<sup>7</sup>

De Vinex-afspraken werden later aangepast in de zogenoemde Vinac-taakstelling voor de periode 2006-2009. Bij de laatste taakstelling in 1999 is door toenmalig staatssecretaris Remkes sterk ingezet op sloop van naoorlogse wijken en verkoop van huurwoningen door woningcorporaties. Remkes wilde ook dat meer luxe woningen op grote kavels werden gebouwd, in het bijzonder in het landelijk gebied. Er werden geen nieuwe uitbreidingslocaties meer aangewezen voor nieuwe grote projecten, zodat het initiatief hiertoe nu moest komen van provincies en gemeenten. Dit is een van de redenen waarom nu de bouw van nieuwe woningen is vertraagd. De laatste taakstelling is ook minder dwingend dan vroeger het geval was; minister Dekker spreekt nog slechts over een 'ambitieniveau'.

Het Rijk is ook het zicht kwijt geraakt op de beschikbare capaciteit voor de woningbouw daar provincies begin jaren negentig niet meer verplicht werden de aantallen te bouwen woningen in gemeentelijke plannen te inventariseren. Onduidelijk is daarom ook welke vertraging

<sup>4</sup> Deze kabinetten steunden op een coalitie van PvdA, VVD en D66.

<sup>5</sup> Het aantal huishoudens hangt samen met de bevolkingsgroei en de trends in het samenwonen. De gemiddelde samenstelling van een huishouden daalt al jaren, zij het steeds langzamer. Het is nu ongeveer 2,3 op een aantal van zeven miljoen huishoudens bij een inwonertal van 16,1 miljoen.

<sup>6</sup> Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, 1990. De planologische kernbeslissing over de keuze van locaties kwam in 1993.

<sup>7</sup> Prof. Hugo Priemus: 'Toen de Vinex-wijken begin jaren negentig in het leven werden geroepen, beloofde de rijksoverheid dat buiten de Vinex-locaties zo weinig mogelijk woningen zouden worden gebouwd. Zo wilde de overheid de risico's verkleinen voor de projectontwikkelaars die de Vinex-wijken gingen bouwen. Dit was bedoeld om de ontwikkelaars te gerieven en niet te veel concurrentie te bezorgen.' NRC-Handelsblad 22 augustus 2003.

gen in de woningbouw voortvloeiën uit een gebrek aan planningscapaciteit bij de lagere overheden.

## 1.2 De provincie

De provincie heeft voornamelijk een planologische rol door middel van het vaststellen van streekplannen, waarin de ruimte voor bouwlocaties wordt vastgelegd. Zij verdeelt daarbij ook de contingenten van het Rijk over het landelijk gebied, op basis van een streekplan, waarbij rekening wordt gehouden met de functie van een gebied (landbouw, natuur, industrie). Gemeentelijke bestemmingsplannen moeten aan het streekplan voldoen.

Begin jaren '90 werd geconstateerd dat het platteland te veel verstedelijkt raakte. De uitbreidingstaak voor woningbouw werd daarop sterk geconcentreerd in zogeheten uitleggebieden, waarbij beperkingen golden voor gemeenten die daar niet bij betrokken waren. Aan de andere kant werden de vestigingsvoorwaarden voor bewoners versoepeld, zodat woningen meer betrokken konden worden door mensen die geen binding hadden met de gemeente. Dit waren vaak mensen met een hoger inkomen. Vooral voor kleine dorpen heeft dit ertoe geleid dat er voor de eigen woningzoekenden woningnood ontstond. Daartegenover werden in de laatste jaren wel plannen ontwikkeld om meer ruimte te geven aan luxe villa's in het groen. De taak van de provincie zal in de toekomst nog nader omschreven worden in de op stapel staande woonwet.<sup>8</sup> Rond de jaarwisseling 2003-2004 duiken plannen op om meer ruimte te geven aan goedkope woningbouw in kleine gemeenten.

## 1.3 Gemeenten

De gemeenten spelen een belangrijke rol in het vaststellen van de typen te bouwen woningen. Het gaat hierbij om de aantallen, grootte en prijklassen van woningen en kavels, bebouwingsdichtheid, variatie in architectuur, doelgroepen en bijbehorende voorzieningen. Daar gemeenten inkomsten genereren uit de gronduitgifte en uit de OZB

<sup>8</sup> Een ontwerp van deze Woonwet, aangeboden door minister Remkes, ligt nog bij de Raad van State voor advies. De nieuwe minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Dekker, overweegt het wetsontwerp in te trekken.

## De nieuwe woningnood

hebben zij er, meer dan vroeger, belang bij voor hogere inkomensgroepen te laten bouwen. Er is zelfs een zekere concurrentie tussen gemeenten om deze groepen aan te trekken. Verscheidene gemeenten die wel ruimte hadden om te bouwen of zelfs meer ruimte reserveerden dan volgens streekplannen was toegestaan, lieten deze locaties snel volbouwen voor mensen uit hogere inkomensgroepen die van elders kwamen.<sup>9</sup> Randgemeenten van grote steden reserveren relatief weinig ruimte voor sociale woningbouw.

In de grote steden gaat het niet alleen om de bouw in nieuwe locaties, maar ook om de herstructurering van oudere volkswijken. In Rotterdam gaan zelfs geluiden op om de stad 'op slot' te doen voor lagere inkomensgroepen (vooral allochtonen) en vrijkomende woningen meteen om te bouwen tot of te vervangen door luxe appartementen. Hierbij speelt vooral het verhaal dat veel mensen te goedkoop zouden wonen.

Na de financiële verzelfstandiging van de woningcorporaties zijn veel gemeentelijke woningbedrijven zelf ook verzelfstandigd of verkocht aan corporaties. Veel gemeentebesturen zagen ook weinig nut meer in het overeind houden van een ambtelijk apparaat dat zich bezighield met de toewijzing van woningen. Bijgevolg was er ook geen goed beeld meer van de toestand op de woningmarkt. Veel gemeenten lieten zich daarom bij de vaststelling van de gewenste nieuwbouw adviseren door externe adviesbureaus. Deze bureaus blijken in de praktijk steeds rapporten uit te brengen die verhalen over een teveel aan sociale huurwoningen en een tekort aan luxe woningen; precies datgene wat grote projectontwikkelaars en woningcorporaties graag willen horen. Dit is niet verwonderlijk, omdat de adviesbureaus voor hun omzet afhankelijk zijn van de grote opdrachtgevers. Ook gemeentebesturen die vooral naar de verlokkelijke inkomsten kijken van gronduitgifte en OZB hebben wel oren naar dit soort adviezen.

Bij de uitwerking van grote ontwikkelingsplannen is veel expertise nodig, die steeds meer gemeenten, door bezuinigingen, op het ambtelijke apparaat en de concurrentie om deskundig personeel niet meer in huis hebben. De door fusies groot geworden projectontwikkelaars en woningcorporaties kunnen een hoger salaris bieden dan de kleinere gemeenten van rijkswege is toegestaan.<sup>10</sup> Deze gemeenten worden

<sup>9</sup> In 2000 werden na een parlementair onderzoek alle aanvragen om te mogen bouwen in plattelandsgemeenten geblokkeerd. In 2003 werd in het kader van het kleine-kernenbeleid nieuwe ruimte geboden om te bouwen.

<sup>10</sup> Kleinere gemeenten kunnen niet verder gaan dan schaal 9. Door de verheerlijking van het vrije-marktdenken in de jaren '90 is ook het prestige van de ambtenaar gedaald.

voor de expertise afhankelijk van woningcorporaties en projectontwikkelaars, en neigen er daarom toe hun voorstellen over te nemen. Doen zij dit niet, dan leiden moeizame onderhandelingen tot vertragen. Meermalen worden zelfs bestemmingsplannen aangepast, met behulp van artikel 19 van de Wet Ruimtelijke Ordening, en worden al te gemakkelijk sloopvergunningen afgegeven.

## 1.4 Grondexploitatie

De beschikbare grond in Nederland wordt steeds schaarser. Meer bedrijventerreinen, meer infrastructuur, meer nutsvoorzieningen, meer recreatieruimte en natuur, meer woningen en meer waterberging gaan moeilijk samen. Dit leidt tot een stijging van de grondprijzen. Voor woningbouw komt daarbij dat er veel meer dan voorheen ruimte moet worden gebruikt die eerder al bebouwd was. Slopen van opstallen, saneren van de grond, verleggen van wegen en waterlopen brengt extra kosten met zich mee. Steeds meer nieuwe wijken komen in de buurt van snelwegen en spoorlijnen, zodat ook voor de geluidsvermindering voorzieningen moeten worden getroffen. Dit leidt allemaal tot extra kosten voor de grondexploitatie.

Vóór de liberalisering werden deze kosten grotendeels gedekt door rijkssubsidies. In de jaren '80 begon de rijksoverheid haar steun te verminderen en de verantwoordelijkheid deels af te schuiven naar gemeenten. De objectsubsidies werden in stappen verminderd en vervangen door individuele huursubsidie. De gemeenten kregen voortaan de opbrengsten van de verkoop van gronden, maar werden daarbij fors gekort op het gemeentefonds. Na de publicatie in 1990 van de Vinexnota, die gebieden aanwees voor nieuwe woonwijken, kwam er een run van commerciële partijen op de grond. Door aankoop konden speculatiewinsten worden behaald en posities worden ingenomen bij de strijd om de gunning van bouwprojecten. Ook dit droeg bij aan de stijging van de grondprijs. Gemeenten hebben volgens de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) de mogelijkheid om grond zélf tegen een 'redelijke' prijs te verwerven.<sup>11</sup> Maar dit kost tijd en kan door eigenaren van grond ontdoken worden door een claim op zelfontwikkeling.

<sup>11</sup> Zie onder meer 'Ruimte voor iedereen', hoofdstukken 3 en 4. Uitgave wetenschappelijk bureau SP, 2000. De grondprijs, ook die van agrarische grond, stijgt al jaren.

## De nieuwe woningnood

Bovendien geldt het recht slechts voor twee jaar, terwijl bij grote projecten de voorbereiding veel langer kan duren. Gemeenten zijn daarom terughoudend in het toepassen van de Wvg.<sup>12</sup>

Doordat de prijzen van koopwoningen in de bestaande voorraad snel opliepen groeide ook de restwaarde tussen de marktprijs van een nieuwbouwwoning en de kosten van de grond en de bouw. De eerste kopers van een nieuwbouwwoning<sup>13</sup> konden profiteren van de verdere stijging door de woning snel door te verkopen. Veel gemeenten probeerden deze 'overwinsten' bij voorbaat af te romen door zelf de grondprijs te verhogen. Met deze winsten konden extra voorzieningen worden getroffen voor de nieuwe wijken of kon de grondprijs voor woningen voor de sociale sector lager worden. Deze praktijk was succesvol zolang de koophausse voortduurde, maar draagt inmiddels bij aan de stagnatie in de verkopen, en daardoor ook in de bouw. Een bijkomend nadeel is de verspilling van bouwgrond voor woningen, omdat voor luxe woningen met ruime tuinen grotere kavels worden gebruikt; voor sociale woningbouw blijft minder bouwgrond over. Bij herstructurering van buurten of wijken kon de gemeente er voor kiezen woningen te slopen in plaats van te renoveren, omdat dan de kosten voor de vernieuwing van de infrastructuur doorberekend konden worden in de prijzen van de nieuwbouwwoningen. Bij renovatie kan dit niet. Dit is een reden waarom in veel gemeenten voor sloop wordt gekozen.

Met het wegvallen van objectsubsidies in een tijd dat de bouwkosten en de grondkosten snel stijgen, is geen kostendekkende exploitatie meer mogelijk van woningen voor de sociale sector.<sup>14</sup> Doordat de huursubsidie aan grenzen is gebonden loopt het tekort (de 'onrendabele top') snel op. In Amsterdam bijvoorbeeld van 8.000 euro begin jaren '90 tot 60.000 euro in 2002. Dit beperkt de ruimte voor nieuwbouw. De kosten van de geplande woningen moeten bovendien worden afgewenteld op de bouw van woningen in duurdere prijsklassen op eenzelfde bouwlocatie. Of de woningcorporatie moet zijn vermogen aanspreken voor de onrendabele top.<sup>15</sup> Dit vermogen zou dan weer moeten worden aangevuld door de verkoop van woningen en door een verhoging van de huren, wat slechts in een beperkte mate

<sup>12</sup> De juridische strijd kost ook tijd en geld en er kunnen redenen zijn om een goede verstandhouding met de bezitters na te streven. Zie 'Ruimte voor iedereen', hoofdstuk 4. Uitgave wetenschappelijk bureau SP, 2000.

<sup>13</sup> De prijzen van een nieuwbouwwoning liggen doorgaans iets onder die van bestaande woningen, vanwege de extra inrichtingskosten voor de koper en de nog kale omgeving.

<sup>14</sup> De kosten van de grondexploitatie vormen ook een probleem voor de bouw van woonzorgcomplexen en andere zorgvoorzieningen.

<sup>15</sup> Over dit punt rees een conflict tussen het grondbedrijf Amsterdam en betrokken woningcorporaties dat tot een vertraging leidde in de voortgang van het project IJburg.

kan. In feite betekent het afwentelen van kosten – het zogenaamde ‘verevenen’ – dat het sociale draagvlak voor de sociale woningbouw wordt beperkt tot de groep van kopers van duurdere nieuwbouwwoningen. Omdat een project niet kan worden gestart als niet voldoende (dure) woningen vooraf worden verkocht kan dit ‘Robin Hood’-model ertoe leiden dat ook middeldure nieuwe woningen steeds minder gebouwd worden.<sup>16</sup>

## 1.5 Regie, vertraging, regelgeving

In veel gemeenten zijn in de afgelopen jaren om verschillende redenen vertragingen ontstaan in de nieuwbouw. Een veel voorkomende reden voor vertraging zijn bezwaarprocedures door burgers, belangenorganisaties en bedrijven. Hierbij kan het gaan om meningsverschillen over zaken van algemeen belang of om planschade voor betrokkenen. Bij de grondverwerving kunnen grondbezitters dwarsliggen. In de jaren '90 is het aantal bezwaarprocedures fors toegenomen. Dit is niet onlogisch, omdat de concurrentie om de bestemming van grond toenam. De afwikkeling van de bezwaarprocedures zou moeten worden versneld, bijvoorbeeld door de procedures te verbeteren en meer personeel aan te trekken.<sup>17</sup>

Gemeenten zijn sinds de liberalisering veel meer afhankelijk geworden van marktpartijen, zodat onderhandelingen over projecten meer tijd vergen. Moeizaam bereikte overeenkomsten kunnen doorkruist worden door nieuwe ontwikkelingen (tegenvallers, marktverwachtingen, politieke verschuivingen, nieuwe regels van het Rijk), die tot conflicten leiden over de nadere invulling en kostentoedeling van projecten. Bij de herstructurering van wijken wordt vooraf vaak weinig rekening gehouden met de wensen van bewoners. Ook dit kan leiden tot acties die nopen tot aanpassing van de plannen. Bovendien kunnen problemen ontstaan bij het vinden van vervangende woonruimte voor mensen wier woning gesloopt moet worden. Door het grote aantal sloopplannen wordt dit probleem steeds groter. Voor elke 100 gesloopte woningen worden er slechts 69 in de wijk zelf teruggebouwd, aldus een TNO-rapport.<sup>18</sup> Vertraging ontstaat ten slotte door de reservering van kavels voor particuliere opdrachtgevers.

<sup>16</sup> Op het ‘Robin Hood’-karakter van de verevening kan wel wat worden afgedongen, omdat de verkoop van woningen gestimuleerd wordt door de hypotheekrenteaftrek. De rijksoverheid beperkt haar uitgaven aan volkshuisvesting aan de ene kant door de afschaffing van objectsubsidies, maar moet er via de hypotheekrenteaftrek weer flink aan bijdragen, met dit verschil dat deze aftrekpost ook geldt voor de aankoop van bestaande woningen. Daarom nemen de kosten voor het Rijk feitelijk fors toe. In 1994 werd al acht miljard gulden toegelegd op de aftrek, terwijl de afkoop van verplichtingen bij de bruteringsoperatie ook ongeveer acht miljard gulden bedroeg, maar dan voor een periode van vijftien jaar.

<sup>17</sup> Vanwege jarenlange bezuinigingen bij justitie hopen zich ook daar zaken op en ontstaat vertraging.

<sup>18</sup> W. J. J. Manshanden, O. Koops, S. Newrly, Y. de Kluizenaar, *Vernieuwing van de woningvoorraad; sloop en vervangende nieuwbouw in detail*, TNO Inro, rapport 2003-28, 2003.



### Regelgeving

Voor de bouw van woningen bestaan veel regels. In de tijd dat de regie voor de volkshuisvesting voornamelijk bij de rijksoverheid en de gemeenten lag, viel daar door marktpartijen weinig tegen te doen; zij waren vooral uitvoerders. Met de liberalisering in de jaren '90 heeft de overheid zich deels teruggetrokken. Regels werden versoepeld, maar tevens werden in het kader van de ruimtelijke ordening en de aanscherping van milieu- en hinderwetten nieuwe regels opgesteld. Ook het besef dat groene ruimte moet worden bespaard leidde tot nieuwe regels. Naast regels vervangen prestatie-eisen de directe bemoeienis van de overheid. Voor de bouw is tevens van belang dat regels niet voortdurend tussentijds gewijzigd worden, waardoor het planning-proces moet worden aangepast.<sup>19</sup>

Door belangenorganisaties van bouwers en projectontwikkelaars wordt al jaren geklaagd over het teveel aan regels en over tegenstrijdigheden en onduidelijkheden in de regelgeving. Brancheorganisatie Neprom heeft in de zomer van 2003 een rapport uitgebracht met de titel 'Groei door snoei', met een aantal voorstellen voor vermindering of verbetering van de regelgeving. Minister Dekker heeft in oktober 2003 aangekondigd te zullen onderzoeken of minder regels in de woningbouw mogelijk zijn. Vermindering van regels hoeft echter niet als vanzelf te leiden tot een groei van de bouwproductie, zoals de Neprom beweert. In hoofdstuk 3 blijkt dat ook andere belangen meespelen.<sup>20</sup> Deregulering kan er ook toe leiden dat bezuinigd wordt op nuttige voorzieningen voor een woning.<sup>21</sup> Wel is tijd te winnen met de clustering van regels en met het parallel laten lopen van procedures om het aantal stappen in het proces te verminderen. Voor een correcte afhandeling hoort dan voldoende deskundigheid in huis te zijn bij gemeenten.

<sup>19</sup> Een dergelijke wijziging is echter niet altijd te voorkomen, omdat nieuwe inzichten en nieuwe omstandigheden kunnen nopen tot wijziging. Een belangrijke wijziging in de bouwvoorschriften betrof de hoogte van ruimtes met het oog op de toegenomen gemiddelde lengte van mensen.

<sup>20</sup> Prof. Hugo Priemus: 'Projectontwikkelaars wijzen altijd op een teveel aan regelgeving en bureaucratie in de bouw als verklaring voor de stagnatie van de woningbouw. Die zou leiden tot vertragingen, uitstel en zelfs afstel. Het staat buiten kijf dat de regelgeving in de bouw moet worden vereenvoudigd en gestroomlijnd, maar de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de regelgeving vijf jaar geleden niet heel anders was. En de woningproductie is wel nog verder gedaald.'

NRC-Handelsblad 22 augustus 2003.

<sup>21</sup> In het nieuwe Bouwbesluit in januari 2003 werd bijvoorbeeld de verplichting geschrapt voor het opnemen van een buitenberging bij een woning. Bij de behandeling van de wet was de argumentatie dat dit soort eisen niet hoeft te worden geregeld, want de markt dwingt dit wel af. Direct na de wetswijziging werd in de Utrechtse Rivierenwijk een plan voor starterswoningen ingediend waarbij de berging geschrapt was!

<sup>22</sup> Ongeveer 2,4 miljoen woningen op een totaal van 6 miljoen.

<sup>23</sup> In 1994 ging het om huishoudens met een netto besteedbaar inkomen tot € 15.519 (€ 19.007 in 2002) en alleenstaanden tot een inkomen van € 11.381 (€ 13.938 in 2002). Daarvan zat 52,1 procent in een huurwoning, had 23,5 procent een koopwoning en was 25 procent inwonend of zonder woning, 'Woning Behoeft Onderzoek 2002', p. 32 en p. 64.

<sup>24</sup> In 2002 zat 47,2 procent in een huurwoning, had 14,8 procent een koopwoning en was 32 procent inwonend of zonder woning.

<sup>25</sup> Op basis van een schatting van kosten en opbrengsten in de toekomst kregen de corporaties gezamenlijk eenmalig een bedrag van ongeveer 8 mrd. gulden (€ 3,6 miljard). Met het oog op eventuele bijzondere kosten bij de grondexploitatie kwam er ook een Besluit Locatiegebonden Subsidies.

<sup>26</sup> In de Overlegwet is geregeld dat een corporatie de huurders moet informeren en dat een huurdersvereniging financiële steun krijgt voor haar adviserende rol. Een huurdersvereniging kan ook een bestuurder in de Raad van Toezicht kiezen. Niet geregeld is dat een huurdersvereniging voldoende contact heeft met haar achterban en die zonodig organiseert. De rijksoverheid heeft – via het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting – alleen toezicht op de financiële positie van corporaties, niet op het beleid.

## 2. Woningcorporaties

Woningcorporaties zijn private organisaties met een maatschappelijke taak. Zij zijn voor een groot deel door financiële hulp van de rijksoverheid in het bezit gekomen van een omvangrijk bestand aan woningen.<sup>22</sup> Sinds de liberalisering vanaf 1994 krijgen zij geen leningen en subsidies meer van het Rijk, maar hebben zij wel de wettelijke plicht te voorzien in goede en betaalbare woningen voor lagere inkomensgroepen. In het bijzonder zijn corporaties verantwoordelijk voor de huisvesting van mensen die op de vrije markt geen betaalbare woning kunnen vinden, de zogenoemde 'aandachtsgroep'.<sup>23</sup> Deze groep omvatte in 1994 41 procent van alle huishoudens. De grenzen van het besteedbare inkomen worden jaarlijks aangepast aan de inflatie, zodat bij een reële economische groei de omvang van deze groep vanzelf vermindert. In 2002 betrof de aandachtsgroep nog 31 procent van alle huishoudens.<sup>24</sup> Het is niet duidelijk of een verdere daling mogelijk is. Gezien de economische ontwikkelingen ligt een stijging meer voor de hand.

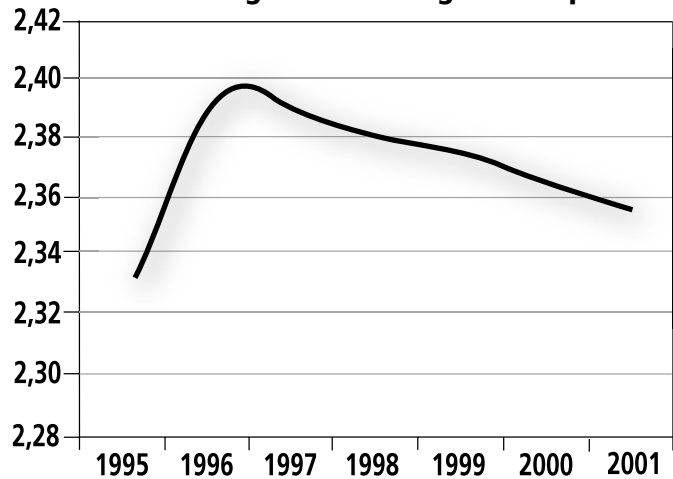
Door de verzelfstandiging hebben de besturen van woningcorporaties de ruimte om zelf meer beleid te ontwikkelen, maar moeten zij ook zien rond te komen met de middelen die zij door eigen beleid verwerwen.<sup>25</sup> Het gevolg is dat hun aandeel in het bezit van woningen daalt.

Nadat de verenigingen zijn omgezet in stichtingen hoeven de besturen ook geen verantwoording meer af te leggen aan de (potentiële) huurders, die immers geen leden meer zijn.<sup>26</sup> De vrije beleidsruimte van het

## De nieuwe woningnood

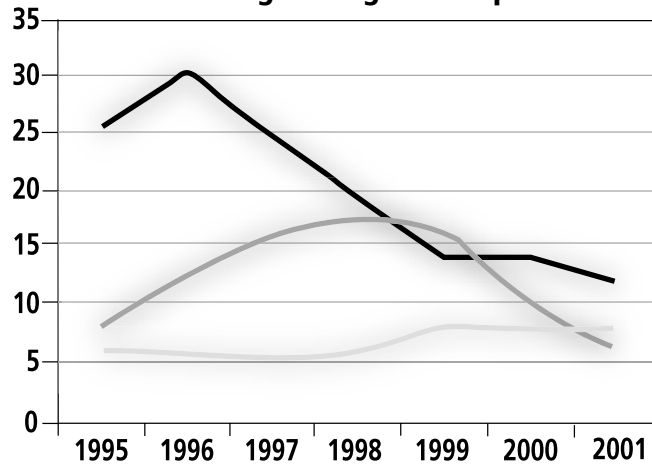
bestuur hoeft echter niet te leiden tot een beter beleid, zeker niet bij de beperkte financiële middelen en de heersende beleidsfilosofie.

X mln **Aantal woningen van woningbouwcorporaties**



Bron: CBS

X 1000 **Verandering woningbezit corporaties**



Bron: CBS

- nieuwbouw
- verkopen aan bewoners
- afbraken/samenvoeging

## 2.1 Financiële beperkingen

De woningcorporaties hebben nog steeds tot kerntaak dat zij moeten voorziening in voldoende betaalbare huurwoningen voor inkomensgroepen beneden de modale inkomensgrens. De overheid geeft grenzen aan voor de jaarlijkse huurverhoging en heeft een puntensysteem ingevoerd voor de hoogte van de huren. Voor veel huishoudens zijn huren alleen nog betaalbaar door de individuele huursubsidie. Hoe hoger de toegestane huren, hoe meer de rijksoverheid aan subsidie moet bijpassen. Het Rijk kan dus kosten besparen door huurverhogingen of het aantal huishoudens dat een beroep moet doen op huursubsidie beperkt te houden. Corporaties hebben hierbij de taak gekregen ervoor te zorgen dat mensen zo gehuisvest worden dat ze zo min mogelijk beroep hoeven te doen op huursubsidie. Zij krijgen daarvoor een totaalbedrag, waarboven corporaties subsidies bij moeten bijpassen. De hoogte van de huursubsidie en van de huur- en inkomensgrenzen voor deze subsidie zijn dan ook een onderwerp van voortdurende politiek strijd. Voor het lange-termijnbeleid van de corporaties is dit een bron van onzekerheid.

### Huurquote

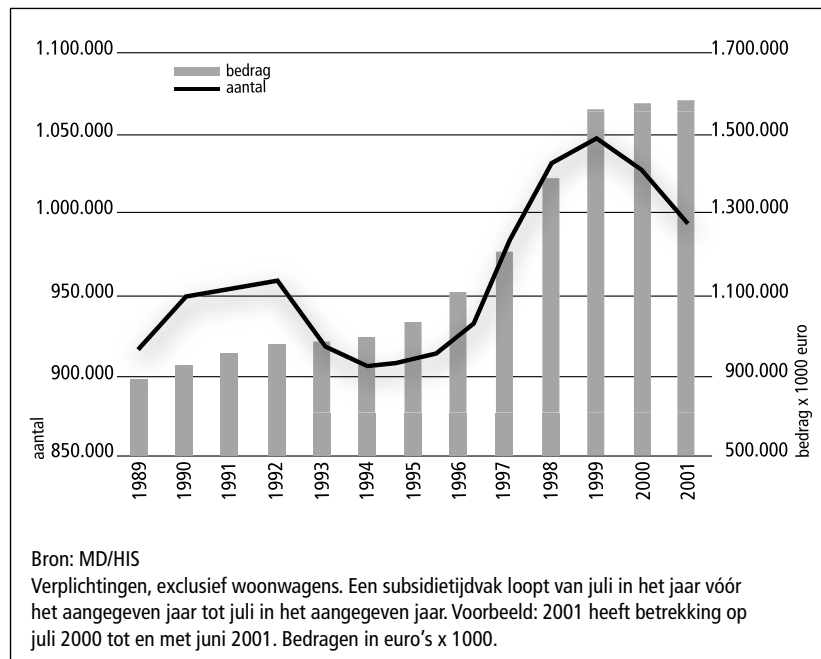
In 1975 werd een normhuurquote geïntroduceerd die het gewenste aandeel van de netto huuruitgaven voor minima op 10 procent van het inkomen stelde en voor modaal op 16 procent. Dit ideaal werd in de praktijk bij lange na niet gehaald. In 1984 werd deze norm vanwege de stijgende budgettaire lasten verlaten. Er kwam een systeem van normhuren, die jaarlijks trendmatig werden verhoogd. In 1992 werden de maximum inkomensgrenzen in de huursubsidie gelijk gesteld aan de bovengrenzen van de aandachtsgroepen.

### Ontwikkeling van de huurquote

	1982	1986	1990	1994	1998	2000
Aandachtsgroep	19,8%	21,0%	23,7%	25,7%	29,4%	29,7%
Overige huishoudens	11,7%	13,8%	15,0%	16,2%	18,4%	18,2%
Totaal huishoudens	15,8%	18,1%	19,7%	21,1%	24,1%	24,0%

Bron: 'Cijfers over Wonen 2003', p. 156

## De nieuwe woningnood



Hoewel de normen voor de huur het afgelopen decennium zijn verhoogd en ook de huursubsidie is verruimd, zijn de inkomsten uit huren voor nieuwbouwwoningen voor de corporaties niet kostendekkend. De kosten voor nieuwbouw lopen veel sneller op dan de inflatie. Hierdoor groeit het onrendabele deel van de sociale woningen. De corporaties kunnen nog lange tijd teren op de inkomsten van huren van woningen die vóór de verzelfstandiging zijn gebouwd, maar ook deze inkomsten lopen door stijgende onderhoudskosten terug.<sup>27</sup> Ook moeten zij sinds 1999 investeren in de leefbaarheid van de omgeving. Om op den duur niet failliet te gaan liggen een aantal beleidslijnen voor de hand:

1. Minder bouwen van nieuwe huurwoningen.
2. Verkoop van sociale huurwoningen.
3. Meer bouwen van koopwoningen.

<sup>27</sup> Het rendement op de huurinkomsten is gemiddeld zo'n 3 procent. Het totale rendement van corporaties is door de waardestijging van de woningen hoger en ligt gemiddeld op zo'n 7,6 procent, aldus Aedes.

4. Slopen van sociale huurwoningen ten behoeve van rendabele huurwoningen.
5. Verhogen van de huur van bestaande woningen.
6. Commerciële projecten ontwikkelen buiten de woningbouw.<sup>28</sup>

Alle zes de beleidslijnen zijn in de praktijk van veel corporaties terug te vinden. Vaak gaat dit beleid ten koste van het beschikbare aanbod aan sociale woningen.

Uit financiële overzichten blijkt dat veel corporaties veel geld opzij hebben gelegd, zozeer dat de vraag rijst of er niet veel teveel is opgepot.<sup>29</sup> Wel zijn er onderlinge verschillen. Rijke corporaties vindt men vooral in landelijke gebieden en armere corporaties vooral in de grootste steden. Dit verschil is vooral te verklaren uit het bezit van het aantal goedkope woningen. Enkele corporaties zijn rijk geworden door veel woningen te verkopen op een voor hen gunstig moment. Verschillen ontstaan ook door meer of minder bereidheid te investeren in nieuwe woningen.

De toegenomen financiële risico's als gevolg van de verzelfstandiging kunnen beperkt worden door fusies en allianties, mits de bestuurs- en bureaunkosten relatief dalen en geen extra risico's worden genomen. In de praktijk bestaat de neiging een luxe bestuursstijl en salariering te ambiëren. Fusies kunnen er ook toe dienen de marktmacht te versterken en daarmee de concurrentie in een gemeente of regio te beperken. Gemeenten zijn dan in sterkere mate afhankelijk van het beleid van deze grote corporaties. Voor woningzoekenden kan schaalvergroting wel een voordeel bieden, omdat zij via dezelfde corporatie uit een groter aanbod kunnen kiezen. Een belangrijks nadeel is dat ook zij moeilijker kunnen kiezen tussen corporaties.

#### Fusies

Het aantal private corporaties is gedaald van 1.076 in 1988 naar 619 in najaar 2003, inclusief de toename door privatisering van gemeentelijke woningcorporaties. De grootste corporaties bezitten thans tienduizenden woningen. Zij zijn vooral te vinden in de Randstad. Er zijn ook corporaties die bewust klein blijven en eventueel

<sup>28</sup> Dit is slechts in beperkte mate toegestaan vanwege de concurrentie met de commerciële sector. Het kabinet Balkenende II voert vennootschapsbelasting in voor commerciële activiteiten van corporaties, waaronder de bouw van koopwoningen. In afwachting van deze maatregel zijn projecten vertraagd en gewijzigd.

<sup>29</sup> Door de financiële verzelfstandiging moet iedere corporatie haar eigen solvabiliteit in de gaten houden. Daarom worden er meer reserves gekweekt dan vroeger nodig waren. Voor de gehele sector is de solvabiliteit toegenomen van 8,9 procent in 1998 tot 13,2 procent in 2001, VROM, 'Cijfers over wonen 2003', p. 116. Dit gaat ten koste van de woningbouw.

met elkaar samenwerken in een alliantie. Zij zien daarin voordelen voor de klant-vriendelijkheid en voor de motivatie van het personeel.

## 2.2 Beleidsfilosofie

De verzelfstandiging van de corporaties is verdedigd met het argument dat zij zich op deze manier meer op de vraag in de markt kunnen oriënteren. Dit is in de praktijk ook gebeurd; maar dan vooral voor de koopkrachtige vraag, van mensen die een luxere woning kunnen betalen. De winsten op luxere woningen waren een extra motief om op aantrekkelijke locaties goedkopere woningen te slopen en daar luxere woningen voor in de plaats te zetten.<sup>30</sup> Dit beleid werd gerechtvaardigd met het argument dat de hogere inkomsten van duurere woningen ten goede zouden komen aan de sociale sector, maar de ervaring leert dat de goedkope bouw na 1995 snel daalde, van ruim 15.000 in 1997 tot onder de 1.000 in 2000 en daarna. Toch werden daarna nog duizenden goedkope woningen per jaar verkocht en ook duizenden gesloopt. Het gevolg is dat het aantal betaalbare huurwoningen flink is gedaald.

Ook wordt de opvatting gebezigd dat aantrekkelijke locaties gereserveerd moeten worden voor de hogere inkomensgroepen.<sup>31</sup> Ook minister Dekker lijkt gecharmeerd te zijn van deze opvatting.<sup>32</sup> Deze opvatting past meer in een standsideologie dan bij het liberale idee van consumentensoevereiniteit, maar is in de praktijk toch een veel voorkomend effect van de vrije markt. Heerma ging er in zijn nota uit 1989 al van uit dat de huurders een woning moeten hebben die 'bij hun inkomen' past; wie dat niet doet woont 'scheef'. Deze standsvisie wordt nu door veel corporatiebesturen omarmd. Op deze manier rechtvaardigen zij de sloop of de verkoop van goedkopere woningen, en het achterblijven van nieuwbouw, omdat bij doorstroming van huishoudens met meer koopkracht genoeg woningen voor de aandachtsgroep beschikbaar zouden blijven.<sup>33</sup> Corporaties die zo opereren profiteren dan van de waardestijging van vastgoed op de locaties en beperken het risico dat zij moeten bijdragen aan de huursubsidie.

<sup>30</sup> Voor corporaties was een deel van de bouwgrond op Vinex-locaties gereserveerd, maar buiten deze locaties kunnen zij vaak niet aan betaalbare bouwgrond komen, omdat deze grond meestal al is opgekocht door projectontwikkelaars. Nieuwbouw moet daarom vaak op eigen grond plaatsvinden, na sloop van bestaande panden.

<sup>31</sup> 'Het is niet terecht als in een zeer gewilde buurt als de Jordaan of De Pijp de huren op hetzelfde niveau blijven als in wijken waar de vraag veel minder groot is,' aldus Hans van Harten, directeur Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, in Het Parool van 12 juli 2003. Als de woningen niet luxe zijn uitgevoerd kan dit een reden zijn tot sloop, waardoor lagere inkomensgroepen uit de buurt worden gejaagd. Dit speelt in meer grote steden waar volksbuurten dicht bij het centrum als locatie in recente jaren in aanzien hebben gewonnen. Zie ook noot 6.

<sup>32</sup> 'Bij de prijs-kwaliteitverhouding gaat het niet alleen om de technische staat van een woning, maar ook om de kwaliteit van de woonomgeving en de *gewildheid* van wijken bij huurders,' uit een brief aan de Tweede Kamer van 6 november 2003, kamerstuk 29 200 XI nr 20 p. 4. Zie ook kamerstuk 27 926 nr 14 p. 3, 29 oktober 2003.

<sup>33</sup> Minister Dekker: 'Hogere inkomens profiteren onbedoeld van de lage huurprijzen. Deze groep huishoudens ervaart daardoor weinig stimulans om door te stromen. Gevolg is, dat goedkope woningen die zich uitstekend lenen voor de huisvesting van huishoudens met lagere inkomens en starters, langdurig niet voor die doelgroep beschikbaar zijn.' Kamerstuk 27 926 nr 14 p. 3, 29 oktober 2003.

## Woningcorporaties

### Twee vormen van 'scheefheid'

Er worden twee vormen van scheefheid onderscheiden, namelijk een goedkope en een dure. Bij 'goedkope scheefheid' wonen huishoudens 'te goedkoop'. Bij 'dure scheefheid' wonen huishoudens 'te duur', met als gevolg dat ze een groter beroep moeten doen op de huursubsidie. Vooral de goedkope scheefheid moet het bij veel corporaties ontgelden. Volgens Aedes zou het gaan om 700.000 à 900.000 huishoudens. Volgens cijfers van de Woonbond gaat het echter om 136.000 à 137.000 huishoudens, met een inkomen vanaf anderhalf keer modaal, dat is 9 procent van het totaal.<sup>34</sup>

In de praktijk vindt de doorstroming slechts in beperkte mate plaats:

- De omvang van de categorie 'scheefwoners' wordt overschat, omdat alleen naar het inkomen wordt gekeken en niet naar de specifieke kosten die mensen moeten maken, bijvoorbeeld ziektekosten of studiekosten.
- Voor tweeverdieners is lang niet altijd zeker of ze beiden full time blijven werken.
- Bewoners kunnen er bewust voor kiezen hun geld aan andere zaken te besteden, bijvoorbeeld aan verblijfsrecreatie buiten de stad.
- De buurt kan om allerlei redenen aantrekkelijk worden gevonden, in verband met familie, vrienden, of specifieke voorzieningen.
- Nieuwbouwbuurtten zijn soms niet aantrekkelijk, omdat nog wordt gebouwd of omdat de voorzieningen nog niet op peil zijn.
- Men maakt liever geen schulden voor een koopwoning, uit principe, of uit vrees voor de betaalbaarheid op langere termijn.

Het argument van doorstroming is vooral een gelegenhedsmotief om te bezuinigen op de huursubsidie en om bouwers, kopers en verhuurders van dure woningen te bevoordelen.<sup>35</sup> Hun wensen worden met voorrang behandeld, en pas na een aantal tijdrovende verhuizingen komen dan goedkopere woningen vrij. Consequent zou zijn dat ook bewoners van koopwoningen moeten doorstromen als zij een hoger inkomen krijgen. Veel koopwoningen zijn in het verleden immers door een premiereregeling gesubsidieerd, en ook voor het onderhoud van

<sup>34</sup> Woonbondig, november 2003. Slechts 3 procent zit boven twee maal modaal.

<sup>35</sup> De discussie over 'scheefwonen' speelt al sinds 1960, maar ebt ook telkens weer weg. Maatregelen als een huurbelasting of een doorstromingsheffing stuiten op veel uitvoeringskosten.



## De nieuwe woningnood

oudere koopwoningen bestaan allerlei subsidies en fiscale aftrekposten. Dit geldt ook voor de verkoop van gesubsidieerde huurwoningen. Bovendien doen huurders met een gegroeid inkomen geen beroep op de huursubsidie en evenmin op hypotheekrenteaftrek.<sup>36</sup> In plaats van mensen die zogenaamd te goedkoop wonen met extra lasten op te zadelen is het beter het aanbod van goedkopere woningen te verruimen. Voor 'dure' scheefwoners geldt dat zij vaak slechts de keuze hebben tussen een dure of helemaal geen woning. Het is typerend voor een standvisie dat het hen niet gegund wordt een duurdere – niet per se betere – woning te hebben.

### Heeft woningdifferentiatie nut?

In de jaren '90 is veel aandacht gegeven aan woningdifferentiatie in volksbuurten. Ook daarvoor zijn goede en goedkope woningen gesloopt ten behoeve van nieuwbouw. Hiermee zou meer koopkracht in de buurten moeten komen, voor de instandhouding van buurtwinkels en ontmoetingsplaatsen. Het zichtbare verschil in woningkwaliteit heeft echter nadelen voor de sociale verhoudingen in een buurt. Voor de leefbaarheid van de buurt is het nuttiger dat er bewoners met meer koopkracht zijn, zonder dat dit nadrukkelijk zichtbaar is in de luxere uitvoering van de woning. 'Scheefwonen' is een goedkope en natuurlijke manier van differentiatie. Vroeger werd 'scheefwonen' toegejuicht, omdat hierdoor segregatie langs inkomensgroepen kon worden vermeden. Deze segregatie valt tegenwoordig deels samen met de concentratie van etnische minderheden. De nieuwe visie, die uitgaat van differentiatie in prijsklassen van woningen, miskent dat bij deze differentiatie bewoners van elkaar vervreemden.

Ook bestaat de idee dat kopers beter voor hun omgeving zorgen dan huurders. Veel hangt echter af van de bereidheid van verhuurders en van de lokale overheid om in de omgeving te investeren; particuliere eigenaren kunnen eveneens hun woning en omgeving laten verslonzen. Bovendien willen kopers zélf vaak niet in op deze wijze in gedifferentieerde buurten wonen.<sup>37</sup>

### Leegstand

In 1998 verschenen in diverse media berichten over een mogelijk groeiende leegstand van huurwoningen. Deze leegstand doet zich vooral voor in enkele wijken in Lelystad, en hier en daar elders in het land. Door overloop naar gereedgekomen

<sup>36</sup> Het stimuleren van het eigen woningbezit kost het Rijk veel meer dan de huursubsidie. In 2003 zal het Rijk ongeveer € 7 miljard aan inkomsten mislopen door de hypotheekrenteaftrek (inclusief eigen woningforfait), terwijl ongeveer € 1,6 miljard aan uitgaven is ingeboekt voor de huursubsidie. Van die € 7 miljard gaat ongeveer de helft naar de 7 procent rijkste bewoners van het land. Zie ook tabel op p. 22 en grafiek op p. 24

<sup>37</sup> Nieuwbouwblokken met een combinatie van koop- en huurwoningen zijn bij kopers minder gewild, zo blijkt bijvoorbeeld op IJburg in Amsterdam. Uit onderzoek blijkt overigens dat leefstijlen belangrijker zijn voor de samenhang in de buurt dan sociaal-economische factoren, 'Integratie door differentiatie?', VROM, februari 2000. Themanummer woningdifferentiatie en stedelijke middenklassen, Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij, 2001.

Vinex-woningen zou in het bijzonder in kleine flats en in portiekwoningen de leegstand groeien. Deze dreiging van leegstand was een extra argument om woningen te slopen in plaats van te renoveren.

Een andere reden om te slopen was de verloedering van sommige buurten. Deze verloedering hing samen met de concentratie van arme bewoners met weinig uitzicht op een reguliere baan, vooral allochtonen. Deze concentratie is in veel steden jarenlang bevorderd door het toewijzingsbeleid.<sup>38</sup> Tevens hebben bezuinigingen op bijvoorbeeld opbouwwerk, reclassering, gezondheidszorg, plantsoendienst, gemeentereiniging en politie bijgedragen aan de verloedering. De politiek van sloop en duurdere nieuwbouw leidde tot succesvolle voorbeelden van herstructurering van buurten, maar dit verkleinde ook het beschikbare aantal sociale huurwoningen. Een groot aantal mensen kan door de bouw van duurdere woningen niet terug naar hun oude wijk. Veelal duiken door verhuizingen de sociale problemen in andere wijken weer op.

### 2.3 Sloop en renovatie

De fixatie op sloop en nieuwbouw gaat ten koste van de renovatie van bestaande woningen. De nieuwbouw is teruggezakt tot 1 procent van de woningvoorraad. Als de productie zo laag blijft kan de huidige woningvoorraad pas over honderd jaar zijn vervangen. Om een einde te maken aan de nieuwe woningnood is het noodzakelijk dat naast nieuwbouw veel meer wordt geïnvesteerd in renovatie en in de nabije toekomst zo min mogelijk wordt gesloopt.<sup>39</sup> Door de te verwachten verdunning van huishoudens, met meer eenpersoonshuishoudens en eenoudergezinnen, zijn niet alleen meer woningen nodig, maar moet er ook meer variatie in woningen komen. Dit kan bij renovatie heel goed bereikt worden door samenvoeging en splitsing.<sup>40</sup>

Renovatie is in veel gevallen goed mogelijk, omdat het casco langer meegaat dan andere onderdelen van een woning. Berekeningen die uitwijzen dat renovatie duurder is dan bouwen kloppen doorgaans niet, omdat deze meestal uitgaan van een enkele woning in plaats van een complex van woningen en geen rekening houden met de extra kosten van de grondexploitatie en van vertragingen in procedures. Ook is

<sup>38</sup> Kritiek op dit beleid is gekomen van de commissie Blok die in 2003 in een parlementaire enquête het integratiebeleid onderzocht dat decennia lang is gevolgd.

<sup>39</sup> In het bijzonder prof. André Thomsen van de TU Delft wijst al jaren op deze kwestie. Mogelijkheden van renovatie worden onderbenut, aldus een onderzoek van SEV en NIDO, zie Kei-nieuws 10 juni 2003.

<sup>40</sup> Ook kan er aanpalende nieuwbouw komen of een extra bouwlaag bij flats. Voor ideeën over renovatie, zie het studierapport 'De *Flexibele* Doorbraak', september 2003, uitgave SBR. Zie ook: [www.nationalerenovatieprijis.nl](http://www.nationalerenovatieprijis.nl).

## De nieuwe woningnood

in geval van renovatie minder tijdelijk vervangende woonruimte nodig. De sloopplannen betreffen thans bijna allemaal galerijflats en portiekwoningen, die meestal nog in goede staat verkeren, of na renovatie nog jaren meekunnen.

Het aantal onttrekkingen van woningen schommelt rond de 13.000 woningen per jaar, waarvan ongeveer 10.000 door sloop.<sup>41</sup> Van deze aantallen komt weer ongeveer driekwart voor rekening van corporaties.

### Onttrekkingen, waaronder sloop

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ontttrekkingen	11.548	12.754	11.659	12.984	15.561	13.691	11.513
Sloop	8.418	8.765	7.872	9.352	12.459	10.264	8.132

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ontttrekkingen	12.527	13.098	14.354	13.528	15.555	16.410
Sloop	10.264	9.819	9.400	10.258	11.959	

In de praktijk blijkt dat veel meer sloop wordt aangekondigd dan daadwerkelijk plaatsvindt en plaats kan vinden. Op deze forse sloopplannen was aangedrongen door minister Remkes.<sup>42</sup> Het effect van de omvangrijke sloopplannen is echter dat de naam van een wijk (buurt of blok) door de aankondiging van die plannen achteruitgaat en een koude sanering op gang wordt gebracht. Mensen vertrekken uit de buurt en er ontstaat leegstand. De slechte naam die de buurt dan krijgt, wordt vervolgens gebruikt als nieuw argument om te slopen en voordien te bezuinigen op onderhoud. Ook ontstaan er sloopnomaden, mensen die als gevolg van sloopplannen voortdurend geherhuisvest moeten worden.<sup>43</sup> Van deze mensen die voortdurend opgejaagd worden en voortdurend kosten moeten maken voor verhuizingen kan niet worden verwacht dat zij investeren in de leefbaarheid van een buurt.<sup>44</sup> Bij sloop kan bovendien de inspraak van de bevolking worden beperkt, tot dat deel van de mensen in de wijk die een gereede kans hebben op terugkeer. Ten slotte spelen nog andere belangen. In hoofdstuk 1 bleek

<sup>41</sup> CBS en VROM. Naast sloop gaat het om verbouwing, brand, buitengebruikstelling en verandering van bestemming. De corporaties waren in 2001 verantwoordelijk voor de sloop van 7.970 huurwoningen, waarvan 5.594 goedkoop en 2.222 betaalbaar. Vastgoedondernemingen zijn voornamelijk verantwoordelijk voor de rest (Vesteda, ABC-Vastgoedbeheer en anderen). Rond de 4.000 eigen woningen werden aan de woningvoorraad onttrokken.

<sup>42</sup> Nota Mensen, Wensen, Wonen, 2000. In de periode tot 2010 moesten in Remkes' visie 290.000 huurwoningen gesloopt worden. Nog in 2003 werd er door VROM van uitgegaan dat het aantal onttrekkingen kan oplopen tot 16.000 jaarlijks. Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 XI, nr 10, p. 47.

<sup>43</sup> Vooral arme huishoudens, die de corporatie liever niet in duurdere woningen plaatst.

<sup>44</sup> Er is ook geen fatsoenlijke verhuiskostenvergoeding. Minister Kamp, verantwoordelijk voor volkshuisvesting in het kabinet Balkenende I (coalitie van CDA, VVD en LPF), legde een motie van SP en GroenLinks voor een regeling naast zich neer. De nieuwe minister Dekker doet er ook niets mee.

## Woningcorporaties

dat sloop gewenst kan worden door gemeenten. Sloop kan ook ondersteund worden door buurtbewoners die verwachten een betere woning elders te krijgen. Sloop heeft ook vaak de voorkeur van grote bouwconcerns, omdat renovatie meer kansen biedt aan kleine bedrijven om orders te verwerven.

### Leegstandswet

In de Leegstandswet werd bepaald dat in woningen die op termijn gesloopt zullen worden jongeren en alleenstaanden met een tijdelijk huurcontract kunnen wonen. Dit biedt hen meer woonruimte en vermindert de tijdelijke leegstand. Zij kunnen zich echter bij sloop niet tegen uitzetting verzetten en hebben geen recht op vervangende woonruimte of een verhuiskostenvergoeding. Veel corporaties sturen hierop aan, omdat zij op deze manier minder verzet uit de buurt verwachten en toch zo lang mogelijk inkomsten krijgen. Dit beleid loont het meest als mensen lang vantevoren worden ontmoedigd in hun huis te blijven wonen en de laatste reguliere bewoner niet op de hoogte wordt gesteld van diens recht op een verhuiskostenvergoeding.

### Grootschaligheid

Als gekozen wordt voor grootschalige herstructurering duurt het langer voordat met nieuwbouw wordt begonnen en is dus de woningvoorraad minder snel aangevuld. Deze werkwijze biedt schaalvoordelen bij de bouw, maar er staan extra rentekosten op geïnvesteerd kapitaal en verlies aan huurinkomsten tegenover. Ook in de jaren '60 was er een fixatie op grootschaligheid in de herstructurering, bijvoorbeeld op Kattenburg in Amsterdam. Dit vertraagde ook toen de oplossing van de woningnood. Later is hier gekozen voor een bloksgewijze vernieuwing, bijvoorbeeld in de Staatsliedenbuurt.

## 2.4 Huurprijs en woningtoewijzing

### Huurprijs

Na enkele jaren van forse huurverhogingen werd in 1995 de huursombenadering ingevoerd. Deze houdt in dat de corporaties verschillen kunnen aanbrengen in de huurverhoging per woning, mits het gemiddelde op de huursom uitkomt. In de praktijk gaf dit corporaties

## **De nieuwe woningnood**

de gelegenheid extra huurverhogingen vast te leggen voor betere of meer gewilde woningen, mede gelet op de inkomens van de huurders. De huren van woningen die leegkwamen werden bijna automatisch verhoogd. Deze praktijk wordt marktgericht of marktconform genoemd, omdat de huurprijs dan meer wordt gestuurd door vraag en aanbod, zoals in de vrije sector. De huren voor andere woningen zouden relatief laag kunnen blijven.

Het kabinet Balkenende II heeft aangekondigd dat de corporaties de ruimte krijgen om nog meer met marktgerichte huurprijzen te werken. Dit is ook de wens van Aedes. Minister Dekker verwacht dat hierdoor de doorstroming wordt bevorderd. Gezien de oplopende woonlasten en de economische vooruitzichten is het maar zeer de vraag of dit ook daadwerkelijk zal gebeuren. De verhoging van de huurprijs van corporatiewoningen zal bovendien een opdrijvend effect hebben op de prijzen van huur en koop in de vrije sector. Onduidelijk is nog welke gevolgen de marktgerichte benadering heeft voor het puntensysteem, waarmee de hoogte van de huren tot nu toe werd vastgesteld. Bovendien is het de vraag of bij stijgende huren kan worden voldaan aan de stijgende vraag naar huursubsidie.

## **Woningtoewijzing**

Vóór de liberalisering van de woningcorporaties schreven mensen zich in voor een woning bij een gemeentelijke instantie. Deze stelde aan de hand van een aantal criteria vast wie het eerst in aanmerking kwam voor een vrijkomende woning. Aan mensen van buiten een gemeente konden eisen worden gesteld van economische of sociale binding. Deze aanpak, het zogenaamde ‘distributiemodel’, kon leiden tot lange wachttijden en een geringe keuze, maar gaf wel zekerheid dat men op den duur aan de beurt kwam. Ook gaf dit model inzicht in de werkelijke woonbehoeften.

Na de verzelfstandiging van de corporaties gingen deze op grote schaal over op een andere aanpak, die meer keuzevrijheid zou moeten bieden. Woningen die vrij komen of worden opgeleverd worden in een medium (woonkrant, advertentie, internet) aangeboden, waarna belangstellenden kunnen reageren. Dit zogenaamde ‘aanbodmodel’ wordt vooral gehanteerd door grote corporaties. Ongeveer 80 procent

## Woningcorporaties

van de woningen wordt op deze manier toegewezen.<sup>45</sup> Urgent woningzoekenden kunnen zich met voorrang inschrijven op een woning naar keuze in het aanbod, maar de criteria van urgentie zijn veelal fors aangescherpt,<sup>46</sup> en er kunnen restricties in de keuze zijn. Een klein aantal corporaties schaft zo veel mogelijk criteria af en kiest vooral voor lotingen. Nog andere modellen zijn het ‘optiemodel’, waarbij belangstellenden een aantal opties mogen nemen op woningtypen en locaties van hun voorkeur, en het ‘toonbankmodel’, waarbij mensen die zich melden direct een beschikbare woning krijgen toegewezen.

### Herhuisvesting

Bij de plicht tot herhuisvesting bij aangekondigde sloop kunnen corporaties en gemeenten de voorwaarde stellen dat men alleen in een gelijkwaardige woning kan komen als huishouden en inkomen passend zijn en een dergelijke woning beschikbaar is. De keuze voor de betrokken bewoners is dan zeer beperkt.

De ervaring leert dat het aanbodmodel voordelen biedt voor mensen die er alert op zijn dat er iets wordt aangeboden en veel tijd en geld steken in het zoeken.<sup>47</sup> Zij die dat niet willen of niet kunnen (geen internet hebben, de taal onvoldoende beheersen, slecht ter been zijn, weinig kosten kunnen maken, drukke werkzaamheden hebben) zijn in het nadeel. Als de huishoudgrootte geen rol meer speelt, dalen ook de kansen voor grote gezinnen. Bovendien neemt voor corporaties het administratieve werk toe; als er voor een woning die vrijkomt heel veel aanvragen zijn, kost dat evenzoveel afhandelingen. Daarbovenop komen de kosten van de bekendmakingen van vrijgekomen of op geleverde woningen. Een ander probleem is dat mensen zich meervoudig kunnen aanmelden en dat de mate van urgentie niet goed kan worden vastgesteld. Geen onderscheid wordt gemaakt tussen droomwensen en reële behoeften.

### Keuzevrijheid

Meer keuzevrijheid bestaat vanouds wel in de markt voor koopwoningen. Dit geldt overigens ook voor duurdere huurwoningen. Bij koop kunnen huurwachtlijsten worden omzeild. Dit heeft bij mensen met

<sup>45</sup> Bij de toewijzing worden meestal wel criteria gehanteerd, zoals inkomen en huishoudgrootte

<sup>46</sup> Bijvoorbeeld op leeftijd voor starters, bij scheiding en voor bejaarden.

<sup>47</sup> Woningzoekenden moeten zich meestal tegen betaling inschrijven in een woonmarktgebied. Ook het reageren kost geld.

## **De nieuwe woningnood**

een modaal inkomen of meer de keuze voor koop vaak gestimuleerd. Huishoudens tussen een minimum en een modaal inkomen hebben deze keuze tussen huur en koop meestal niet.<sup>48</sup> Het zijn zij die de wachtlijsten voor goedkope huurwoningen bevolken. Wanneer de bouwproductie wordt afgestemd op de woonwensen op de kopersmarkt beperkt dit de productiecapaciteit voor de bouw van huurwoningen voor huishoudens tussen een minimum en een modaal inkomen. Het gevolg is dat hun keuze wordt beperkt en de wachtlijsten voor deze woningen groeien. Dit is vervolgens een motief voor mensen met een grotere beurs om naar een koopwoning uit te zien. Door deze nieuwe vraag blijven de prijzen van koopwoningen stijgen, zelfs in een tijd van geringe economische groei. Deze prijsstijging beperkt op haar beurt de mogelijkheid van starters om aan een woning te komen. De bevordering van het eigen woningbezit heeft op deze wijze mede bijgedragen aan de huidige woningnood voor lagere inkomensgroepen.

## **Tussen koop en huur**

Sinds enige jaren wordt geëxperimenteerd met transactievormen tussen koop en huur. De bedoeling is vooral meer keuze te bieden voor potentiële kopers van woningen. Een middel is bijvoorbeeld de verkoop te beperken tot de woning, zodat de grond in eigendom blijft van de corporatie. De prijs zou hierdoor 20 à 30 procent lager kunnen komen.<sup>49</sup> Het is een variant van de erfpacht die gemeenten vroeger instelden om greep te behouden op de bestemming van de grond. In veel steden is de erfpacht afgeschaft omdat het kopers zou afschrikken. Verzet was geïnspireerd door de verwachting dat de prijs van de grond zou stijgen, zodat de koper in de toekomst zou kunnen profiteren van de waardestijging. Ook kwam erfpacht in een kwade reuk door een sterke verhoging van de canon in de laatste jaren.

Een ander middel is het terugkooprecht van de corporatie als de koper zijn woning weer zou willen verkopen. Zo blijft de woning 'maatschappelijk gebonden eigendom'. Een middel is verder het opkopen van een woning waarbij de bewoners blijven zitten als huurders met zekere garanties. Huur wordt ook aantrekkelijker gemaakt met verruiming van mogelijkheden om zelf te klussen en te verbouwen.

<sup>48</sup> In de Randstad komt de optie van kopen pas bij 1,5 maal modaal.

<sup>49</sup> Het Financieele Dagblad 25 september 2003.

Zie ook 'Ruimte voor iedereen'. Uitgave wetenschappelijk bureau SP, 2000.

## 3. Commerciële partijen

Een belangrijke doelstelling bij de liberalisering van de woningmarkt was bevordering van het eigen woningbezit. Woningcorporaties kregen de ruimte om sociale woningen te verkopen en bij nieuwbouw werd verordonneerd dat meer koopwoningen moesten worden gebouwd, vooral door commerciële partijen. Door deze partijen werd verwacht dat zij beter konden inspelen op de vraag in de markt en efficiënter zouden opereren. In de praktijk blijkt dat vooral gebouwd wordt voor hogere inkomensgroepen en schaarste wordt gecreëerd. Ook corporaties doen hieraan mee.

### 3.1 Bouwers en projectontwikkelaars

De voornaamste rol in de woningbouw is weggelegd voor projectontwikkelaars, die vaak onderdeel zijn van een bouwconcern of samenwerken in een consortium. Zij hebben het meeste belang bij de bouw van koopwoningen of dure huurwoningen, omdat op die woningen meer kan worden verdiend. Beperkt men de beoordeling van hun prestaties tot de groei van het aantal koopwoningen en de variatie in grootte en prijsklassen, dan is de toegenomen rol van commerciële partijen volgens de kwaliteitsbeoordeling van het ministerie van VROM positief.<sup>50</sup> Toch kunnen bij deze beoordeling vraagtekens worden geplaatst, in het bijzonder bij de verhouding tussen kwaliteit en prijs. De prijs wordt al jaren meer bepaald door de verhouding tussen vraag

<sup>50</sup> VROM, 'Cijfers over wonen 2003'.

Deze cijfers hebben betrekking op het aantal m<sup>2</sup> vloer- en grondoppervlak en op de inhoud in m<sup>3</sup> van de woning. Er zijn wel veel klachten over gebreken en afwijkingen bij de oplevering, zie de juridische jaarverslagen van de Vereniging Eigen Huis. Op het gebied van de technische kwaliteit scoren nieuwe huurwoningen beter, omdat verhuurders belang hebben bij kwaliteit en duurzaamheid. Kwaliteit wordt ook wel gezien vanuit het oogpunt van variatie in architectuur en omgeving. Hierbij speelt marketing een grote rol in de beïnvloeding van woonwensen.



## **De nieuwe woningnood**

en aanbod dan door de geboden kwaliteit. Belangrijke minpunten zijn de nieuwe woningnood in de goedkopere prijsklassen en de enorme stijging van de prijs van koopwoningen.

Een theoretische veronderstelling luidt dat bij schaarste concurrerende partijen opkomen die voor extra productie zorgen. In de praktijk van de woningbouw is dit lang niet altijd het geval. Machtsposities van marktpartijen of hoge investeringsrisico's voor nieuwkomers staan extra woningbouw in de weg. Bouwbedrijven kunnen ook voorrang geven aan orders voor de utiliteitsbouw. Bij woningbouw speelt bovendien dat er locaties voor de bouw beschikbaar moeten zijn. Doorgaans gaat het ook om projecten waarbij meerdere woningen gebouwd worden, soms zelfs hele buurten met bijkomende voorzieningen. Door de lange doorlooptijd van projecten zijn er hoge investeringskosten. Overheden kunnen wel willen dat er meer en sneller nieuwe woningen worden gebouwd, maar in de praktijk hebben de producenten en financiers het laatste woord. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat een project nog niet wordt begonnen voordat 60 procent à 70 procent van de koopwoningen zijn verkocht. Ook de ingeplande sociale huurwoningen worden dan niet gebouwd.

De bouwkosten lopen ook relatief op door een achterblijvende groei van de arbeidsproductiviteit ten opzichte van andere bedrijfssectoren. Er is weinig concurrentiedruk door onderlinge afspraken bij aanbestedingen. Dit kwam aan het licht in februari 2004 toen er onthullingen kwamen over een schaduwboekhouding, zoals eerder gebeurde in de weg- en waterbouw. Volgens de voormalige bestuursvoorzitter van Stork, J. Hovers, zou er voor 20 à 25 procent op de kosten bespaard kunnen worden door een beter procesmanagement.<sup>51</sup>

## **Grondposities**

Grond is in de vrije markt een verhandelbaar goed. Hoewel er allerlei wettelijke beperkingen zijn in de verhandelbaarheid, heeft de eigenaar een belangrijke stem in de bestemming van de grond. Door de afschaffing van de objectsubsidies ontbrak het veel gemeenten aan geld om grond te kopen, waardoor er nieuwe kansen kwamen voor kapitaalkrachtige marktpartijen. Voor bouwers, ontwikkelaars en financiers is

<sup>51</sup> Aangehaald in De Telegraaf, 25 februari 2004. Hovers is voorzitter van de regieraad die door de ministeries van VROM, Verkeer & Waterstaat en Economische Zaken is opgedragen van de bouw een 'gezonde en transparante sector' te maken.

het van groot belang grond in bezit te krijgen, om op die manier hun positie in onderhandelingen met de gemeente te versterken.<sup>52</sup> Door de grondschaarste in Nederland leidt deze concurrentie tot hoge prijzen. Vooral woningcorporaties worden hierdoor beperkt in hun mogelijkheden. De bouwwereld investeert bovendien veel tijd en geld in het leggen van goede contacten met bestuurders. Met machtsposities wordt de concurrentie in de aanbesteding beperkt.

### Fusies en overnames

Sinds 1989 heeft zich een enorme concentratie voorgedaan in de bouwwereld en bij financiële partijen die belangen hebben in de bouw- en vastgoedwereld. Hoewel er nog veel kleinere aannemers en ontwikkelaars zijn, wordt de markt voor grote woningbouwprojecten gedomineerd door enkele concerns, namelijk Amstelland, BAM-Groep, Bouwfonds, Heijmans en TBI.<sup>53</sup> In de financiële sector zijn grote concerns ontstaan door fusies tussen banken, verzekeraars en beleggers. Dit geldt vooral voor ING, Fortis en RABO.<sup>54</sup> ABN-AMRO is de belangrijkste huisbankier van bouwconcerns. De bank nam in 2000 het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten over, de grootste projectontwikkelaar in Nederland. Alle vier de concerns zijn grote vastgoedfinanciers, grote verstrekkers van hypotheeklen en hebben als aandeelhouder belangen in de bouwwereld. Ook door personele unies zijn financiers en bouwers met elkaar verbonden.

### Bouwfonds

In 1946 werd door een groot aantal gemeenten het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten (BNG) opgericht, dat als taak kreeg te investeren in de bouw van koopwoningen voor lagere inkomensgroepen. Het fonds werd zelfs de grootste ontwikkelaar van koopwoningen. In 2000 werd BNG verkocht aan ABN-AMRO. Het heet sindsdien kortweg Bouwfonds. Toen eind jaren '70 de koopmarkt instortte en veel koopwoningen in huurwoningen werden omgezet investeerde het BNG enige tijd ook in huurwoningen, via het bedrijfsonderdeel ABC Vastgoedbeheer. Een deel hiervan werd in de jaren '90 verkocht.<sup>55</sup> Een ander deel werd als vastgoedbedrijf verzelfstandigd. Veel van de huurwoningen werden gesloopt ten behoeve van luxere nieuwbouw.

<sup>52</sup> Projectontwikkelaar Amstelland meldt bijvoorbeeld in het halfjaarbericht 2003 het bezit van 1.230 ha, plus 1.150 ha via niet-geconsolideerde deelnemingen en grondbanken, waardoor ze verzekerd is van de ontwikkeling van circa 42.000 woningen en 2,5 miljoen m<sup>2</sup> commercieel vastgoed.

<sup>53</sup> De bedrijfsonderdelen die zich met woningbouw en/of projectontwikkeling bezighouden opereren vaak onder een andere naam.

<sup>54</sup> Zie Atlas van de macht, Wetenschappelijk Bureau SP, 1998.

<sup>55</sup> De woningen werden veelal aan andere vastgoedbeleggers verkocht, die ze daarna aan huurders probeerden te verkopen.

## De nieuwe woningnood

### Inspelen op veranderende marktverwachtingen

Inspelen op de marktverwachtingen komt in de praktijk neer op grillig beleid en achterstelling van de sociale woningbouw. In de jaren '90 betekende inspelen op veranderende marktverwachtingen vooral dat meer geïnvesteerd werd in luxere woningen en in de utiliteitsbouw. De woningproductie begon na 1994 te dalen; eerst langzaam, na 1998 sneller. De daling doet zich vooral voor in de goedkope sector, zo toont onderstaande tabel.

### Voltooide nieuwbouwwoningen naar prijsklasse

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Goedkope huur	23.758	23.142	16.184	11.798	10.877	7.226 <sup>56</sup>			
Middeldure huur	2.984	5.736	7.782	7.619	5.192	5.735			
Goedkope koop	8.689	6.453	7.166	6.651	4.635	3.983			
Middeldure koop	4.998	11.701	18.270	16.452	13.669	10.865			
Dure huur en koop	53.407	41.902	42.913	47.996	44.252	42.839			
Totaal	93.836	88.934	92.315	90.516	78.625	70.648	72.958	66.704	59.629

Bron: 'Cijfers over wonen 2003', CBS

Op de woningmarkt vonden enkele verschuivingen plaats. Doordat de prijzen van nieuwbouwwoningen werden opgestuwd door de prijzen in de bestaande woningvoorraad, ontstond de situatie dat de kostprijs voor nieuwe woningen in de jaren '90 minder snel steeg dan de prijzen van bestaande woningen. Hierdoor nam de winstmarge toe. In 2001 kwam een omslag. De prijzen op de woningmarkt stijgen sindsdien nauwelijks meer, terwijl de kostprijs van nieuwe woningen wel blijft stijgen.

Een andere verschuiving is dat de productie van nieuwe woningen achterbleef bij de voornemens in de Vinex-locaties, maar steeg op andere locaties.<sup>57</sup> Vanwege de betrokkenheid van meerdere partijen moest op Vinex-locaties meer onderhandeld worden over de invulling van de ontwikkelingsplannen. Voor projectontwikkelaars en bouwers was het minder aantrekkelijk om hier te investeren in de goedkopere

<sup>56</sup> Cijfers over latere jaren komen sinds de liberalisering trager binnen.

<sup>57</sup> In de periode 1995-1999 werden volgens de Voortgangsrapportage 2000 van VROM 44.000 woningen minder gebouwd op Vinex-locaties dan gepland. In die tijd werden 30.000 woningen meer gebouwd buiten Vinex-locaties, zie CPB, 'Woningbouw, Tussen markt en overheid' (1999), p. 41. Later is de planning ingelopen tot een achterstand van 5.000, maar nu dreigt de achterstand opnieuw op te lopen, aldus de rapportage in 2003.

sector.<sup>58</sup> De koophausse gaf aanleiding om plannen ter discussie te stellen en om te gooien. Vooral in de jaren 1998-2000 kregen producenten gehoor die stelden dat er te veel gebouwd werd voor goedkopere segmenten en te weinig voor dure segmenten. Grote projectontwikkelaars dicteerden hun eisen in onderhandelingen met gemeenten en corporaties. Na 1994 ontstond ook een hausse in de utiliteitsbouw, in het bijzonder van kantoren. Er waren zo veel opdrachten, dat bouwers konden kiezen voor projecten die de meeste winst beloofden.

Pas na 2000 kwam een kentering op gang. Door een combinatie van overproductie en een lagere economische groei ontstond een groot overschot aan kantoorruimten. De bouw van nieuwe bedrijfsgebouwen werd uitgesteld of afgeblazen. Ook is er een afname in de aankoop van luxe nieuwbouwhuizen en appartementen. Doordat de groeiende leegstand in dit segment een grote kostenpost dreigt te worden moeten bouwers uitzien naar andere projecten. De laatste jaren neemt de interesse in de bouw van goedkopere woningen weer toe en zijn een aantal ontwikkelingsplannen aangepast. Toch blijft de bouw in zijn geheel achter bij de behoefte aan nieuwe woningen, vooral omdat de afnemende interesse in duurere woningen beperkingen oplegt aan de verevening van de kosten van de grondexploitatie. Bij bouwbedrijven wordt daarom personeel ontslagen, hoewel er wel behoefte is aan werk in de bouw.

### Woningbehoefte Onderzoek

Om de vier jaar wordt door het ministerie van VROM een woningbehoefte (wbo) onderzoek gefinancierd, om een beeld te krijgen van de verhouding tussen aanbod en potentiële wensen. Een meer op demografische ontwikkelingen gebaseerd onderzoek is de 'Primos Prognose', dat tweejaarlijks plaatsvindt. Ook makelaars geven hun visie op grond van hun ervaringen bij de koop van woningen. Een wbo peilt vooral de wensen van bewoners en woningzoekenden. Deze wensen worden sterk gekleurd door de verwachtingen tijdens de peiling over de ontwikkeling van de economie, vooral bij mensen in de middenklassen. Ook de marketing doet de woonwensen opschroeven. In 1998 waren de verwachtingen buitengewoon optimistisch, zodat er veel vraag leek te bestaan voor grotere, duurere koopwoningen. Het beleid van gemeenten en investeerders werd daarop afgestemd. Uit het onderzoek

<sup>58</sup> De ministeriële richtlijn van maximaal 30 procent sociale woningbouw, ongeveer 40 procent middensegmenten en ongeveer 30 procent dure segmenten is over het algemeen opgevolgd. Projectontwikkelaars pleiten echter voor andere verhoudingen.

## De nieuwe woningnood

uit 2002 komt echter een veel minder optimistisch beeld naar voren en blijkt de prijs opnieuw van groot belang.<sup>59</sup> Ook de mode op de bouwmarkt kan zich wijzigen; er is nu meer voorkeur voor een ingetogen en pragmatische vormgeving.<sup>60</sup>

### 3.2 Financiers

Financiële partijen zijn op twee manieren betrokken bij de woningbouw: zij lenen geld aan bouwers en ontwikkelaars en verlenen hypotheek aan kopers van woningen.<sup>61</sup> De belangrijkste betrokkenheid is het verstrekken van hypotheek. Hierbij gaat het niet alleen om de financiering van nieuwbouwwoningen, maar ook en vooral om de financiering van bestaande woningen. De prijzen bij de verkoop van bestaande woningen bepalen in hoge mate de prijzen van nieuwbouwwoningen. De hypotheekrenteaftrek vergemakkelijkt de koop van woningen en draagt daarmee ook bij aan de verhoging van de prijs van woningen; de aftrek neemt immers toe met de verhoging van de prijzen. De stijging van de prijzen draagt vervolgens bij aan de omzet van hypotheekverstrekkers.

Nederland kent al jaren een riante regeling voor de aftrek van hypotheekrente, veel ruimer dan in veel andere Europese landen.<sup>62</sup> Tot voor kort kon een hypotheek worden afgesloten voor 125 procent van de waarde van een woning. Ook verstrekken banken in Nederland gemakkelijker hypotheek dan banken in andere landen. Zij accepteren sinds begin jaren '90 dat voor de berekening van de kredietlimiet de inkomens van tweeverdieners volledig bij elkaar worden opgeteld. Daardoor konden veel meer tweeverdieners dan voorheen een woning kopen. Het aantrekken van de conjunctuur, de stijging van de woonlasten voor huurders, de daling van de rente en de nieuwe wensen voor woongenot leidden na 1994 tot een groeiende belangstelling voor de koop van woningen. Er ontstond een koophausse die de prijzen van woningen sterk deed stijgen.

Hypotheekverstrekkers beleefden destijds gouden tijden. Marktleider RABO had in 1997 al meer dan een miljoen particuliere hypotheek uitstaan, voor een waarde van ruim f100 miljard (€ 45 miljard). In 2002 was dit gegroeid tot € 99,0 miljard.<sup>63</sup> Het conjuncturele optimis-

<sup>59</sup> 'Beter thuis in wonen', september 2003.

<sup>60</sup> Aldus Friso de Zeeuw, directeur Bouwfonds, in NRC-Handelsblad 10 september 2003. De Zeeuw negeert het feit dat grote investeerders vooral schamperden over de 'monotonie' van Vinex-wijken om hun eigen woningen aan te prijzen.

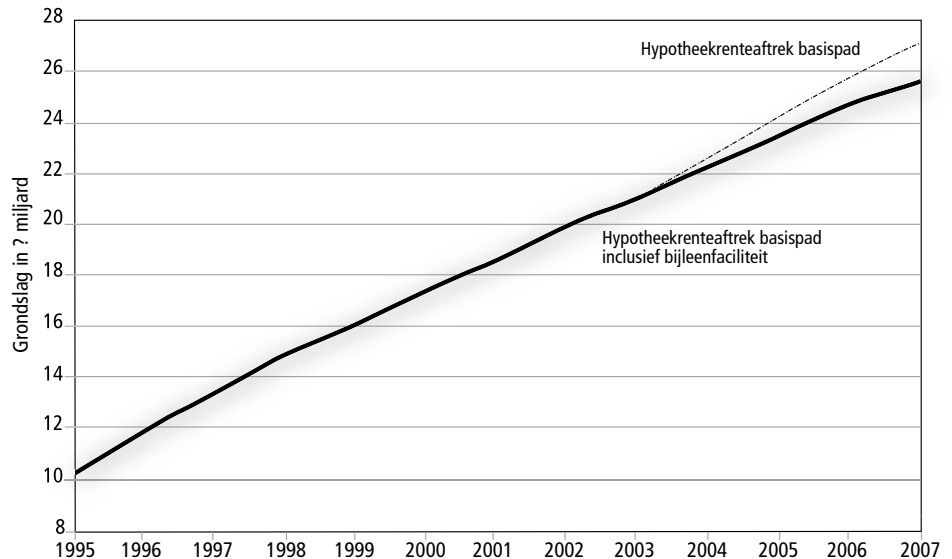
<sup>61</sup> Tevens zijn financiële partijen aandeelhouders van bouwconcerns en zijn ze betrokken bij beleggingen in vastgoed, vooral in de utiliteitsbouw. Fortis bezit ook veel grond.

<sup>62</sup> In Engeland en Zweden is de aftrek afgeschaft.

<sup>63</sup> Zie jaarverslag 2002, p. 25. In 2003 is het marktaandeel nog gegroeid door de overname van de hypotheekbank FGH.

me leidde ook tot nieuwe hypotheekvormen en versoepeling van de voorwaarden. Op steeds grotere schaal gingen mensen een hypotheek opnemen voor de hele prijs en zelfs voor de overwaarde van hun huis. In 1995 ging ABN-AMRO – snel gevolgd door anderen – er toe over een onderpand in beleggingen te accepteren. Later werden nog andere hypotheekvormen bedacht om de koop te stimuleren, zoals de startershypotheek, die eveneens hebben bijgedragen tot het opdrijven van de prijzen in de goedkopere segmenten. Ook werden veel hypotheek afgesloten die geheel of gedeeltelijk aflossingsvrij zijn.<sup>64</sup> Versoepeling van de kredietregels door de centrale banken droeg bij aan een verdere versoepeling van de hypotheekverstrekking. Hierdoor ontstonden uitwassen waarbij 9 à 10 maal het bruto jaarinkomen van de aanvrager werd geleend.<sup>65</sup> De rooskleurige verwachtingen tijdens de hoogconjunctuur verleidden veel mensen bovendien om een hypotheek te nemen op een tweede woning. Dit kostte de schatkist zoveel renteaftrek dat in 2000 werd besloten deze mogelijkheid te laten vervallen.<sup>66</sup>

### Ontwikkeling hypotheekrenteaftrek<sup>67</sup>



<sup>64</sup> Volgens een enquête van De Nederlandsche Bank in 2002 was 42 procent van de totale hypotheekschuld van € 350 miljard aflossingsvrij.

<sup>65</sup> Stichting Adviesverlies. De uiterste grens is normaal vijf maal het jaarinkomen.

<sup>66</sup> In grote haast werden in de loop van 2000 nog duizenden luxe villa's gebouwd, alsmede luxe recreatiewoningen, voor kopers van tweede woningen. Dit droeg bij aan de vertraging in de bouw van andere woningen.

<sup>67</sup> Meerjarennota 2003, p. 27. Door een lichte beperking van de aftrek wordt de figuur na 2003 naar verwachting omgebogen

## De nieuwe woningnood

In 2001 begon de groei van koop en hypotheekverstrekkingen af te nemen. De crisis op de beurzen leidde ertoe dat eigen woningbezitters met veel beleggingen in de problemen kwamen. Steeds meer woningen worden nu te koop aangeboden. Omdat ook het aanbod van nieuwe woningen afnam is voornamelijk de prijs van koopwoningen niet substantieel gedaald en in de loop van 2003 zelfs weer licht gestegen. In 2003 verscherpten banken de regels voor de verstrekking van hypotheek. Tevens versoepelden zij de afbetaling voor woningbezitters die in problemen waren gekomen.<sup>68</sup> Met ingang van 2004 geldt ook een beperking voor een hypotheekrenteaf trek op de overwaarde van een huis. Dit doet in 2003 het aantal nieuwe hypotheek, vooral oversluitingen, stijgen om nog te kunnen profiteren van hogere leningen.

### Leegstand koopwoningen

In 2003 is de leegstand van koopwoningen toegenomen. Nieuwboukoopwoningen stonden in het eerste kwartaal gemiddeld 145 dagen te koop; een stijging van 25 procent vergeleken met 2002.<sup>69</sup> Volgens gegevens van het kadaster stonden begin oktober 95.000 à 100.000 woningen te koop, het dubbele van 2002. Vooral woningen boven de € 300.000 worden veel minder verkocht.<sup>70</sup> In het derde kwartaal werden 7.800 woningen weer uit de verkoop gehaald; ze stonden gemiddeld 164 dagen te koop.

## 3.3 Makelaars en vastgoedbeleggers

### Makelaars

De meeste woningen worden verkocht via de tussenkomst van een makelaar, die taxeert wat een goede prijs is voor een woning. Bij deze taxatie wordt 'marktconform' gewerkt; gekeken wordt tegen welke prijs een gelijksoortige woning is gekocht en verkocht. Als er een trend omhoog is, dan zal de adviesprijs ook snel stijgen. Omgekeerd is dit veel minder het geval. Omdat hun provisie in procenten van de prijs wordt berekend hebben makelaars er een belang bij dat de prijzen hoog zijn. De prijs wordt ook vaak onnodig omhoog gedreven door het middel van de retourprovisie bij taxaties ten behoeve van hypotheek.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> In 2001 werden 529 huizen gedwongen verkocht, in 2002 waren dat er 695 en in de eerste helft van 2003 al 531.

De Nederlandse Vereniging van Banken is in overleg met de Nationale Hypotheekgarantie om de tijd waarbinnen problematische hypotheekschulden moeten worden opgelost op te rekken van negen maanden naar twee jaar. Het Financieele Dagblad 17 juni 2003.

<sup>69</sup> Zie [www.monitornieuwewoningen.nl](http://www.monitornieuwewoningen.nl).

<sup>70</sup> NRC-Handelsblad 7 oktober 2003.

<sup>71</sup> Voor het krijgen van een hypotheek moet een taxatierapport worden opgemaakt door een makelaar die niet bij de transactie betrokken is. Hypotheekadvies kan een nevenactiviteit zijn van een makelaarskantoor.

De hypotheekadviseur of betrokken makelaar bedingt bij de ingeschakelde makelaar een provisie voor het aanbrengen van een cliënt. Als dit tussen kantoren over en weer plaatsvindt, verdienen beiden daaraan.

Makelaars kunnen bovendien de verwachtingen van hun cliënten kleuren door een optimistische visie te schetsen van de marktomstandigheden. Ook zijn trucs mogelijk, zoals het verhullen dat een woning al langer te koop staat door hem tijdelijk 'uit de markt' te nemen. Dit beïnvloedt tevens de statistieken. Verder kunnen makelaars bedoeld of onbedoeld een verkeerd beeld van de markt geven door een te optimistische inschatting van de vraag.<sup>72</sup> Op deze schatting is mede de planning gebaseerd van projectontwikkelaars met betrekking tot het aantal nieuwe koopwoningen. De invloed van de makelaars op de prijs is uiteindelijk wel gebonden aan de werkelijke koopbereidheid. Is de prijs structureel te hoog, dan daalt het aantal verkopen, en dus de omzet van de makelaar.<sup>73</sup>

### Vastgoedbeleggers

De particuliere verhuur van woningen is na de oorlog drastisch afgenomen, van 60 procent in 1946 tot 11 procent in 2001. Het bezit van woningen als beleggingsobject is nog minder; in 2003 ging het om ongeveer 420.000 woningen, waarvan 200.000 voor rekening van institutionele beleggers en de rest voor particuliere verhuurders.<sup>74</sup> De grootste is Vesteda met ruim 36.000 huurwoningen.<sup>75</sup> Financiële concerns kregen in de jaren '90 meer interesse in het bezit van woningen, ondergebracht in een dochteronderneming in vastgoedbeheer. Deze ondernemingen kunnen actief woningen aankopen, in de verwachting dat de waarde (marktprijs) van de woning of van de grond zal stijgen. Beleggingsinstellingen willen alleen in huurwoningen investeren als de huren 'marktconform' zijn, dat wil zeggen voldoende rendement opleveren in vergelijking met andere beleggingen.<sup>76</sup> Zij lobbyen dan ook voor een verlaging van de grens waarboven huren vrij zijn, en een verruiming van de jaarlijkse huurverhoging tot ruim 2 procent boven het niveau van de inflatie.<sup>77</sup>

Volgens eigen zeggen zou het effect zijn dat er meer geïnvesteerd wordt in woningbouw en dat op die manier de woningnood wordt

<sup>72</sup> Vermoedelijk hebben zij veel potentiële kopers van dure woningen dubbel geteld, omdat deze zich in meerdere delen van het land meldden, aldus prof. Hugo Priemus in NRC Handelsblad van 22 augustus 2003.

<sup>73</sup> Een kwart van de makelaarskantoren heeft het jaar 2003 met verlies afgesloten, vooral door teruglopende transacties. Bron NVM.

<sup>74</sup> Daarnaast zijn ruim 100.000 woningen in bezit van instellingen zonder winstoogmerk (met name voor studenten en voor ouderen) en worden zo'n 50.000 woningen ad hoc verhuurd in verband met een tijdelijk verblijf elders, Companen 1998.

<sup>75</sup> Vesteda was vroeger een onderdeel van het ABP pensioenfonds. Nu is dat nog 60 procent van de aandelen. ING bezit nu 25 procent en de rest is in handen van meerdere pensioenfonds en verzekeraars.

<sup>76</sup> In 2002 was het rendement 8,3 procent. Institutionele beleggers bezitten voornamelijk huurwoningen in middeldure en dure prijsklassen. Hiervan heeft 30 procent te maken met huurgrenzen, IVBN jaarverslag 2002, II, p. 11.

<sup>77</sup> In 1994 is de huurprijs van duurzere zelfstandige woonruimten geliberaliseerd. De grens lag toen per 1 juli op € 437,33 voor nieuwe woningen en ligt per 1 juli 2003 op € 585,25 (per maand). Beneden deze grens stelt de regering jaarlijks een maximum vast voor de huurverhoging. In de laatste jaren volgt de verhoging van dit maximum de inflatie plus een beperkte opslag in het kader van de huurharmonisatie.



## De nieuwe woningnood

opgelost.<sup>78</sup> Deze redenering gaat voorbij aan de ongelijke ontwikkeling van de bouw voor verschillende inkomensgroepen en aan het belang van commerciële partijen bij schaarste. In de loop van de jaren '90 hebben vastgoedbeleggers meegelift op de golven van de koophausse. Een gangbare praktijk was de huurder te dreigen met maximale huurverhogingen en soms ook minimaal onderhoud, als deze niet wilde ingaan op het aanbod van koop van de huurwoning.

### Waardestijging

De waardestijging van woningen is een belangrijk motief voor kopers om een woning te kopen en voor beleggers om er in te investeren. Deze stijging is technisch gezien onnatuurlijk, omdat een woning veroudert. De waarde, of liever de prijs, kan alleen stijgen als de schaarste toeneemt. Het handhaven van schaarste is dus een belang van bezitters van woningen, in het bijzonder van beleggers. Een stijging kan ook voortkomen uit een stijging van de grondprijs. De waardestijging kan een motief zijn om een woning of blok van woningen te slopen ten behoeve van luxe nieuwbouw. Zonder deze waardestijging zou kapitaal dat belegd is in een woning of in de grond dood kapitaal zijn. De waardestijging is dan voordelig voor de eigenaar, maar een last voor de samenleving.

<sup>78</sup> Minister Dekker blijkt dezelfde mening toegedaan: 'Een verruiming van het huurbeleid heeft ook als voordeel dat de kloof die er bestaat in huurprijsniveau tussen bestaande en nieuwbouwwoningen kleiner wordt, waardoor verhuurders eerder in nieuwe woningen zullen investeren.' Kamerstuk 27 926 nr 14, p. 3, d.d. 29 oktober 2003. Zie ook paragraaf 2.5

# Slot

Met de liberalisering van de volkshuisvesting zou de markt beter zijn werk moeten kunnen doen. Dit is ook gebeurd, zij het dat de uitkomst niet overeenkomt met de idealistische verwachtingen van marktwerking. De daling van de woningproductie en de sloop van veel goedkope en betaalbare huurwoningen zijn op de gepropageerde marktwerking terug te voeren. In de vrije markt staan de koopkrachtige vraag en het winstbelovende aanbod voorop. Het gaat niet alleen maar om vrije keuzes, maar ook om het uitbaten van marktmacht. Schaarste op de markt helpt de prijs op te drijven en leegstand te vermijden. Ook woningcorporaties staan onder druk van deze invloeden.<sup>79</sup> Zij hebben de wettelijke taak om te zorgen voor voldoende huisvesting voor lagere inkomensgroepen, maar zijn voor de financiering van de kosten voor een belangrijk deel aangewezen op het uitbaten van de marktverhoudingen. Sinds kort hebben woningcorporaties ook een bijzondere taak in de huisvesting van studenten en bejaarden die zorg nodig hebben. Ook deze inspanningen moeten zij uit eigen middelen bekostigen.

## Renovatie versus sloop

In de loop van 2003 werd duidelijk dat Nederland weer woningnood kent. De nieuwe minister van VROM, Dekker, kondigde aan dat zij actie zal ondernemen om de bouwproductie op te voeren.<sup>80</sup> Toch schrijft ze in dezelfde beleidsbrief dat het slopen van woningen moet

<sup>79</sup> Vóór de finale besluitvorming in 1994 is hiervoor gewaarschuwd, onder andere door prof. Priemus, maar staatssecretaris Heerma vond de waarschuwing speculatief. Zie 'Verslag van een schriftelijk overleg', 1 februari 1994, kamerstuk 23 400 XI nr. 38.

<sup>80</sup> Beleidsbrief 'Acties verhoging woningproductie', 30 september 2003.

## **De nieuwe woningnood**

doorgaan. Ze noemt voor de periode 2005-2010 het aantal van 80.000, inclusief andere vormen van onttrekkingen. Dit betekent dat het inlopen van de achterstand fors wordt vertraagd en het aantal goedkope en betaalbare woningen nog verder zal dalen. Nieuwbouw, zo is onder-tussen wel duidelijk, leidt tot duurder woningen, ongeacht de kwaliteit ervan. Tot het slopen van goedkope en betaalbare woningen moet daarom de eerste tien jaar pas worden overgegaan als ze niet meer bewoonbaar of niet meer te renoveren zijn.

Het is hoe dan ook hard nodig dat renovatie op grote schaal ter hand wordt genomen, om de bestaande voorraad woningen op peil te houden. Hierbij kunnen ook door aanbouw en optoppen extra woningen worden gerealiseerd. Nieuwbouw alleen kan ook in het door de minister gewenste tempo – circa 400.000 tussen 2005-2010 – de veroudering niet bijbenen. Bovendien wordt het steeds moeilijker om in Nederland locaties voor nieuwbouw vrij te maken, met het oog op andere belangen in het ruimtegebruik.

## **Meer goedkopere bouw**

Er is veel geïnvesteerd in de bouw van luxe woningen. Te veel, blijkt wel uit de groeiende leegstand in die sector. Rooskleurige verwachtingen over een blijvende hoogconjunctuur en groei van de koopkracht van grote groepen huishoudens bepaalden mede de keuzes van investeerders. Een bijkomend argument luidde dat nieuwbouw van dure koopwoningen leidt tot de langste verhuisketens, en dus tot meer doorstroming waarbij ook goedkopere woningen vrij komen. In feite is dit een zeer omslachtige, trage en kostbare methode om meer goedkopere woningen beschikbaar te krijgen. In de praktijk gaat het veelal gepaard met sloop van goede woningen. Doorstroming moet geen doel op zich zijn. Aan luxe wensen hoeft niet met voorrang tegemoetgekomen te worden. In elk geval hoort dit niet de beleidsvisie van woningcorporaties te zijn.<sup>81</sup>

Er moet creatief gekeken worden naar nieuwe bouwconcepten, – technieken en – processen om woningen goedkoper te bouwen en meer flexibiliteit te krijgen in de inrichting. Uiteraard met behoud van kwaliteit en duurzaamheid.

<sup>81</sup> Aedes huldigt deze visie wel.

### **Ruimtegebruik**

De problemen met het ruimtegebruik leiden onder de gegeven omstandigheden tot een forse groei van de kosten van de grondexploitatie in stedelijk gebied. Daar de objectsubsidies begin jaren '90 drastisch zijn verminderd worden deze kosten voornamelijk doorberekend in de prijzen van koopwoningen, en ook wel van luxe huurwoningen. De overheid heeft met de liberalisering in 1994 haar verantwoordelijkheid voor de huisvesting van nieuwe woningzoekenden en voor buurtvoorzieningen voor een deel afgeschoven op de beperkte groep van mensen die dure nieuwbouwwoningen kunnen betalen. Laten die het afweten, dan komen er ook geen of minder goedkopere nieuwbouwwoningen. Daarbij komt dat in de vrije markt bouwers, ontwikkelaars en beleggers bij voorkeur bouwen voor een koopkrachtige vraag, omdat die vraag een hogere winstmarge belooft. Door het innemen van grondposities worden deze belangen beschermd. Goedkope nieuwbouw hobbelt achter andere prioriteiten aan. Het is daarom nodig dat de overheid zich nadrukkelijker inzet voor goedkope en betaalbare nieuwbouw en middelen inzet om de kosten van de grondexploitatie beperkt te houden:

- 1) Beteugelen van de stijging van de grondprijzen, bijvoorbeeld door aanscherping van de Wet voorkeursrecht gemeenten, inclusief een opkooprecht voor de gemeente als bouwgrond braak blijft liggen.
- 2) In streek- en bestemmingsplannen de verdeling vastleggen van prijsklassen van woningen.
- 3) Verruimen van subsidies voor het bouwrijp maken van de grond.
- 4) Betalen van kosten voor infrastructuur en buurt- en wijkvoorzieningen uit de algemene middelen.

Financiering van deze middelen is onder meer mogelijk door beperking van de hypotheekrenteaftrek tot een inkomensgrens van € 225.000.

### **Huurprijzen en marktwerking**

Een andere reden voor de woningnood zou zijn dat mensen verkeerd wonen. Al jaren heerst het dogma dat mensen, als zij een hoger inkomen krijgen, zouden moeten doorstromen naar een duurdere

## **De nieuwe woningnood**

woning. Gesproken wordt van ‘wooncarrières’. Woonbehoefteonderzoek zou uitwijzen dat veel mensen een betere woning of een andere woning op een betere plek wensen. Maar voor velen is die er niet. In deze situatie komt marktwerking neer op het uitbaten van schaarste door de verhuurders. Doorstroming blijft daarom een wensdroom, behalve wellicht voor de happy few die zich in het loven en bieden een hogere prijs kunnen permitteren. Het recht op een goede woning op een leuke locatie is dan voorbehouden aan een kleine groep rijken. Spreken over een gebrek aan marktwerking door regulering van de huurprijzen betekent in feite klagen over gebrek aan ongelijkheid.

Vernieuwing en verbetering van de woningvoorraad is op zich een goede doelstelling, maar deze moet worden afgewogen tegen andere prioriteiten, zoals voldoende beschikbaarheid van goedkope en betaalbare woningen voor de lagere inkomensgroepen en andere bestemmingen van ruimte. Doordat het prediken van doorstroming gepaard gaat met grootschalige sloop, komt dit dogma feitelijk neer op het verkleinen van de kansen van mensen die op de woningmarkt toch al kansarm zijn.

### **Differentiatie**

Ervaringen in de Verenigde Staten leren dat de vrije markt tendeeft naar het ontstaan van wijken naar inkomensklassen – inkomensgetto’s. Naast standsijdelheden van inwoners speelt vooral mee dat de prijs van een woning mede bepaald wordt door de status van de omgeving. In het licht van deze ervaringen is het vreemd dat in Nederland getracht wordt in traditionele volkswijken meer differentiatie te krijgen door marktwerking. De natuurlijke differentiatie door inkomensgroei van buurtbewoners (en soms ook achteruitgang) wordt niet meer op waarde geschat. Het is bij nieuwbouw nuttig om een zekere variatie te creëren in prijsklassen van woningen, mits het verschil niet te groot wordt. Gedacht kan worden aan een koopkrachtmaximum van bijvoorbeeld 1,5 keer modaal als richtlijn.

Veel belangrijker is echter dat weer in de wijk wordt geïnvesteerd, door het realiseren van voorzieningen, die in het verleden vaak zijn wegbezuinigd. Differentiatie forceren door nodeloze sloop is in elk geval een heilloze weg. Het gevolg is dat bewoners van elkaar

vervreemden en dat de zwakste huishoudens voortdurend de klos zijn door huissuitzettingen ten behoeve van sloopplannen. De gedwongen differentiatie in volkswijken op het criterium van inkomen en type woning steekt in ieder geval schril af tegen de groei van het aantal eenzijdig samengestelde luxe woonwijken. Het laat zien dat achter de huidige differentiatie een dubbele agenda zit. Leuke locaties worden gekaapt en de belangen van investeerders worden gediend, ten koste van de oorspronkelijke bewoners.

### **Klantvriendelijkheid**

Liberalisering zou in de theorie tot meer klantvriendelijkheid moeten leiden. In de praktijk lopen de ervaringen uiteen. De grotere schaal waarop wordt gewerkt en de grotere keuzevrijheid komt hoofdzakelijk een deel van de woningzoekenden ten goede; vooral dat deel dat draagkrachtig is en luxere woningen zoekt. Aan hen wordt vooral verdiend, terwijl de klassieke sociale huurder weinig oplevert. Het sloopbeleid is zelfs asociaal; voor de sloopnomaden een drama. Door fusies zijn machtsblokken ontstaan die concurrenten uit hun gebied weren en daarmee ook de overstap bemoeilijken. De schaalvergroting heeft meer afstand gebracht tussen de huurder en het apparaat. De bezuiniging op de service door middel van call centers is een plaag voor talloze huurders. Inspecteurs komen veelal minder vaak langs om onderzoek te doen naar klachten en reparaties tijdig te organiseren. Corporaties kunnen overigens sterk verschillen in hun gedrag. De één neigt er toe zich tot een commerciële organisatie te ontwikkelen, de ander houdt meer vast aan haar klassieke taak, zorgen voor sociale huisvesting.

### **Jongerenhuisvesting**

Veel oudere woningen worden gesloopt omdat zij volgens huidige normen te klein zijn. Veel van deze woningen zouden echter geschikt kunnen worden gemaakt voor jongeren, in het bijzonder voor studenten, als zij ook huursubsidie zouden krijgen. In 2002 was er een meerderheid in de Tweede Kamer voor een dergelijke subsidie, maar het kabinet Balkenende I wees dit af. Een andere bijdrage aan huisves-

## **De nieuwe woningnood**

ting voor jongeren is aanpassing van bestaande woningen aan de behoefte aan aparte kamers, zodat de privacy van hoofdbewoners en kamerbewoners beter is gediend. Hiervoor is ook renovatie van bestaande complexen een geschikt middel. Een aparte kamer kan overigens ook voor andere gebruikers – een bejaarde oudere, een tijdelijke huurder met werk in de omgeving en anderen – geschikt zijn. Gezien de grote leegstand van kantoren kunnen voor de kortere termijn ook deze gebouwen voor kamerverhuur geschikt worden gemaakt, in het bijzonder oudere kantoren in stedelijk gebied.

## **Bejaardenhuisvesting**

Veel bejaarden hebben behoefte aan een kleinere woning, of aan een woning met zorg in de buurt. In de vrije markt wordt wel steeds meer aan de vraag voldaan van bejaarden met voldoende koopkracht, maar niet van ouderen met een kleine beurs. Woningcorporaties proberen weliswaar te investeren in goedkopere appartementen voor deze groep, maar zitten met het probleem van de hoge kosten voor de grondexploitatie en voor zorgvoorzieningen. Het ministerie van Volksgezondheid neigt er toe op kosten voor zorgvoorzieningen te bezuinigen, om ze op deze manier af te wentelen op de corporaties. Deze proberen op hun beurt met nieuwbouw voor commercieel meer interessante zaken enige verevening van de kosten te krijgen. Behalve de financiële risico's en de afhankelijkheid van de verkoop van andere woningen wordt op deze wijze ook de neiging versterkt tot het slopen van bestaande panden die in eigen bezit zijn. Zo wordt wel voldaan aan de behoefte aan meer woonzorgcomplexen, maar wordt tekort gedaan aan de behoefte aan goedkope woningen, waardoor de woningnood weer wordt vergroot.

## **Huurgrenzen en huursubsidie**

De huurquote is in de jaren '90, ondanks de economische groei, gestegen. Door een combinatie van factoren, zoals extra verhogingen bij verhuizingen en economische stagnatie, zal deze nog verder stijgen. Dit heeft ook gevolgen voor de huursubsidie. Recente bezuinigingen van het kabinet Balkenende II doen vrezen dat de huurquote nog meer

zal stijgen. Dit kan bijdragen aan verloedering in een buurt en aan de groei van het aantal daklozen. Naast persoonlijke drama's voor de direct betrokkenen leidt dit beleid tot een verdere achteruitgang van oudere wijken.

Van verschillende kanten wordt gepleit voor het oprekken van de grenzen, om tot minimaal kostendekkende huren te komen. Dit zou de marktwerking ten goede komen, in het bijzonder bij de nieuwbouw, vanwege het probleem van de verevening van grondkosten. De hogere huren zouden dan wel gecompenseerd moeten worden door een hogere huursubsidie en een verruiming van de grenzen. Dit klinkt aantrekkelijk, maar de vraag is of de hoogte van de huursubsidie dan niet te veel een speelbal gaat worden van conjunctureel rijksbeleid. Een ander nadeel is de subsidiëring van de grondkosten. Via de huren is die ongericht, terwijl bij locatiesubsidies voorwaarden kunnen worden gesteld.

### **Koopprijzen en marktwerking**

Naast de grondexploitatie hebben ook andere oorzaken geleid tot een sterke prijsstijging op de markt voor koopwoningen. In het bijzonder de gecreëerde schaarste en de hypotheekrenteaftrek speelden een belangrijke rol. De schaarste is in het belang van financiers, bouwers, ontwikkelaars en verhuurders. Ook verscheidene woningcorporaties hebben er flink aan verdiend. Bij gebrek aan betaalbare huurwoningen wijken veel mensen uit naar een koopwoning, omdat dit bezit de belofte inhoudt van lagere woonlasten en waardevermeerdering in de toekomst. Bovendien hoeft men dan niet op een wachtlijst te staan.

De regelingen in Nederland voor de hypotheekrenteaftrek zijn heel riant vergeleken met andere landen. Hoewel de aftrek ooit bedoeld was om de koop van woningen te vergemakkelijken, heeft zij ook het effect dat de verkoper een hogere prijs kan vragen. De beleggingsgekte in de tweede helft van de jaren '90 en de roes van de hoogconjunctuur stuwden de prijzen – en de woonwensen – verder op. Wie niet maximaal wilde profiteren van de renteaftrek was een domoor, zo wilde de reclame van hypotheekverstrekking ons doen geloven. Het Rijk financiert hierdoor met heel veel geld luxe woonwensen. Inmiddels blijkt dat de



## **De nieuwe woningnood**

economie opnieuw stagneert, misschien zelfs voor langere tijd. Toch verloopt de omslag naar goedkopere projecten moeizaam, omdat de winstmarge op goedkopere woningen niet zo hoog kan zijn als op andere bouwinvesteringen.

## **Verkoop huurwoningen**

De verkoop van huurwoningen heeft de keuzevrijheid van huurders fors beperkt. Door een tekort aan huurwoningen groeien de wachtlijsten. Bovendien blijven vooral de minder gewilde woningen over, die bij verkoop weinig opbrengen. Daartegenover staat dat de keuzevrijheid van geïnteresseerde kopers wel verruimd is. Dit zijn echter voornamelijk mensen met meer koopkracht. Ook vanuit het oogpunt van de keuzevrijheid heeft de liberalisering de sociale ongelijkheid dus verscherpt. De verkoop van huurwoningen heeft verder niet geleid tot een prijsdaling van koopwoningen, zoals werd beloofd. Verkoop van huurwoningen door corporaties zou daarom moeten worden beperkt, om voldoende goedkope en betaalbare huurwoningen over te houden.

## **Eigen woningbezit**

Een kernpunt van de liberalisering was bevordering van het eigen woningbezit. Dit bezit werd als ideaal gepredikt en zwaar gesubsidieerd. Voor wie ruim in de middelen zit biedt het eigen bezit mogelijkheden om de woning meer naar eigen inzicht om te bouwen. Bij huur is die ruimte tot voor kort te weinig geboden. Maar belangrijk is vooral de verwachting van waardevermeerdering. De nadelen doen zich echter ook steeds meer voelen. De groei van het eigen woningbezit heeft geleid tot een verstarring van de woningmarkt, omdat niet meer gerekend kan worden op een verdere prijsstijging en koopwoningen onbetaalbaar worden. Het risico van waardeverlies bij verkoop wordt alleen genomen als er geen andere uitweg is door oplopende schulden en er een betaalbare huurwoning voorhanden is. Bovendien neigen bezitters bij tegenslagen te bezuinigen op het onderhoud, waardoor de kwaliteit van woning en omgeving achteruit gaat. Nodig is ook hier dat corporaties meer mogelijkheden krijgen om een deel van dit eigen woningbezit op te kopen en weer om te vormen tot huurwoningen.

## Bijlage

# Geschiedenis van de volkshuisvesting

Woningnood is altijd verbonden geweest met armoede. Voor de twintigste eeuw werd de huisvesting grotendeels overgelaten aan het particuliere initiatief. Dit betekende in de praktijk dat arme mensen veelal zeer slecht gehuisvest waren. Hier en daar bouwden gemeenten of filantropen tehuizen (gestichten) voor specifieke groepen armen, in het bijzonder voor ouderen, weduwen en wezen. In de steden lieten fabrikanten woninkjes bouwen voor hun personeel. Het platteland herbergde de schamele woningen van landarbeiders en turfstekers.

Door de industrialisatie in de tweede helft van de negentiende eeuw en de nieuwe productietechnieken in de akkerbouw groeide de trek van mensen van het platteland naar de steden en nam de vraag naar woningen hier snel toe. Mensen raakten opeengepakt in woningen die niet alleen heel klein, maar door vocht en gebrek aan licht ook heel ongezond waren.<sup>82</sup> In beginsel waren in de Gemeentewet van 1851 regels opgesteld waaraan woningen moesten voldoen, maar zij werden door woningbezitters meestal niet al te serieus genomen. Tegelijkertijd groeide het sociale verzet tegen de slechte huisvesting. Dit leidde er in 1901 toe dat de rijksoverheid een nieuwe woningwet uitvaardigde. Met deze wet kregen gemeenten middelen in handen om een betere huisvesting af te dwingen, om grond te onteigenen of om subsidies te

<sup>82</sup> De ongezonde huisvesting werd mede een probleem voor de rijkere inwoners vanwege het gevaar van epidemieën. Dit was de aanleiding voor wetgeving.

## De nieuwe woningnood

verstrekken voor de bouw van woningen. De rijksoverheid liet het beleid verder over aan de gemeenten en aan het particuliere initiatief.

Veel nieuwe woningbouwverenigingen werden opgericht door vakbonden, kerken of groepen kleine zelfstandigen.<sup>83</sup> Ook kwamen er gemeentelijke woningcorporaties. De verenigingen en corporaties gingen een belangrijke rol spelen in de bouw en de verhuur van woningen. In het bijzonder tijdens de Eerste Wereldoorlog, 1914-1918. Na 1920 werd door de regering echter weer voorrang gegeven aan de particuliere bouw door ondernemers en beleggers. In de praktijk betekende dit dat meer aandacht werd gegeven aan duurdere woningen en dat krotoprui- ming, woningverbetering en de bouw van goedkope woningen stagneerde. Door de economische crisis in de jaren dertig deed zich de situatie voor dat de woningnood gepaard ging met leegstand van woningen.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog daalde de nieuwbouw en het herstel van bestaande woningen nog meer. Het kwam in 1944-45 bijna tot stilstand.<sup>84</sup> Na de oorlog kwamen er nieuwe woningwetten, zoals de Woonruimtetwet (1947) en de Huurwet (1950). Volkshuisvesting kreeg tevens een plaats in de Wederopbouwwet (1950). De aanpak van de ontstane woningnood noopte tot grote en snelle bouwprogramma's, zoals de bouw van flats, waarbij vaak meer op de kwantiteit werd gelet dan op de kwaliteit van de woningen. De woningcorporaties gingen onder regie en met steun van de overheid het leeuwendeel van de nieuwbouw van goedkopere woningen verzorgen. De Huurwet moest de huren betaalbaar houden voor mensen met een lager inkomen.

In de jaren zestig kwam er meer aandacht voor renovatie en stadsvernieuwing. Vanaf toen worden grote nieuwbouwprojecten en stadsvernieuwingsprojecten onderdeel van de nota's voor de ruimtelijke ordening, die ongeveer om de tien jaar verschenen. Voor deze projecten kwamen langlopende leningen en zogenaamde 'objectsubsidies' ter beschikking. En dat was nodig: in 1962 werd de woningnood 'officieel' tot volksvijand nummer 1 verklaard. Het bleek toen dat er veel meer woningen als krot moesten worden gezien dan eerder werd gedacht en dat er veel meer vraag was dan werd aangenomen. De overheid ging meer investeren in woningen, door subsidies voor zowel nieuwbouw als voor renovatie. Door de grootscheepse nieuwbouw en

<sup>83</sup> De eerste woningbouwvereniging werd in 1851 in Amsterdam opgericht. In 1899 waren er 112 verenigingen, H. Priemus, 'De rijke historie van de woningwet', Tijdschrift voor de volkshuisvesting, 2001/1; themanummer.

<sup>84</sup> Door oorlogsschade raakten tevens 87.000 woningen verwoest, 43.000 zwaar en 300.000 woningen licht beschadigd, J.M.J.F. Houben, Kwaliteitsbeleid voor de Nederlandse woningvoorraad, 1989.

later ook renovatie onder regie van de rijksoverheid groeide het aantal huurwoningen van woningcorporaties fors en daalde het aandeel van de particuliere (commerciële) verhuurders aanzienlijk.

In de jaren zeventig verschoof de aandacht naar woningverbetering en naar de bouw van eengezinswoningen in rijtjes. Staatssecretaris Van Dam introduceerde ook de HAT-eenheid voor starters op de woningmarkt. De huurprijs voor kwalitatief betere woningen werd gedeeltelijk geliberaliseerd, en ging sterk stijgen, om eigenaren te stimuleren zélf meer uit te geven aan woningverbetering. Huurders werden hiervoor gedeeltelijk gecompenseerd door de invoering van de individuele huursubsidie.<sup>85</sup> De invoering van de individuele huursubsidie bood de overheid tevens de ruimte om de objectsubsidies te verminderen. Met een puntenstelsel werd ook meer differentiatie aangebracht in de huren. In de jaren zeventig werd ook ingezet op de bevordering van het eigen woningbezit. Zie hieronder. Het belang van de volkshuisvesting werd in die jaren zo sterk gevoeld dat het kabinet Den Uyl (1973-77) zelfs twee staatssecretarissen had voor dit onderwerp. Het struikelde uiteindelijk in de grondpolitiek toen bleek dat de prijzen van bouwgrond snel opliepen in het kielzog van de prijsstijgingen op de koopmarkt

De jaren tachtig kenmerken zich door bezuinigingen vanwege de geringe economische groei. Deze bezuinigingen leidden er ook toe dat het grootonderhoud van huurwoningen vaak achterstand opliep. Het volkshuisvestingsbeleid zit vast aan langlopende verplichtingen en veel ingewikkelde regelgeving. Dit leidde ertoe dat nagedacht werd over deregulering, decentralisatie en privatisering. Doel was de kosten of risico's deels af te wentelen op private partijen. Een bijkomend motief was de conclusie van een parlementaire enquête in 1988, waaruit bleek dat er veel was gerommeld met de aanvraag van subsidies. In de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig' uit 1989 pleitte staatssecretaris Heerma voor verzelfstandiging van woningbouwverenigingen, bevordering van het eigen woningbezit en verkleining van de sociale woningsector.<sup>86</sup> Berekend werd dat de bestaande voorraad aan gesubsidieerde woningen ruimschoots de omvang van deze aandachtsgroep dekte, zodat minder in nieuwbouw voor deze aandachtsgroep

<sup>85</sup> In 1970 kwam er een Beschikking aanvullende huursubsidie en in 1986 een Wet Individuele Huursubsidie. Deze wet werd in 1997 vervangen door de Huursubsidiewet.

<sup>86</sup> Voor de sociale sector werd een 'aandachtsgroep' gedefinieerd, bestaande uit huishoudens met een netto besteedbaar inkomen tot 30.000 gulden (ongeveer 13.600 euro) en alleenstaanden tot een inkomen van 22.000 gulden (ongeveer 10.000 euro).

## De nieuwe woningnood

hoefde te worden geïnvesteerd. Ten behoeve van de verlaging van de rijksbijdragen aan de volkshuisvesting wordt er ook naar gestreefd de huurquote te verhogen door een jaarlijkse trendmatige huurverhoging van 3 procent.<sup>87</sup> In 1991 besloot het derde kabinet-Lubbers de jaarlijkse verhoging op een gemiddelde van 5,5 procent te brengen. Dit kabinet stopte tevens met subsidies voor het onderhoud van naoorlogse woningen, zodat de kosten voortaan volledig voor rekening kwamen van de woningcorporaties.<sup>88</sup> Het derde kabinet-Lubbers bevorderde ook de bouw van meer koopwoningen, ten koste van huurwoningen. Verwacht werd dat mensen met een hoger inkomen zouden doorstromen van een gesubsidieerde naar een koopwoning. Naar aanleiding van de Vinex-nota werd in convenanten met lagere overheden vastgelegd dat op uitleglocaties minstens 70 procent en in binnenstedelijk gebied minstens 50 procent in de marktsector moest worden gebouwd.

## Privatisering sinds Paars

De verzelfstandiging van de woningbouwverenigingen kende twee facetten. In de eerste plaats werden de verenigingen omgezet in stichtingen (voortaan woningcorporaties of kortweg corporaties geheten). Dit werd in 1993 geregeld in het Besluit Beheer Sociale Huursector.<sup>89</sup> Dit houdt in dat het bestuur niet meer door leden gekozen en gecontroleerd wordt. Ook de gemeenten kunnen corporaties niet langer sturen. In de plaats daarvan kwam een niet democratisch gekozen Raad van Toezicht. Ook is er een landelijk toezicht, waarbij voornamelijk wordt gekeken of aan de eisen van de rijksoverheid wordt voldaan en of op een verantwoordelijke wijze met de financiën wordt omgesprongen. Deze verzelfstandiging betekent in feite een privatisering van het bestuur. Het achterliggende idee was dat hierdoor professioneler en slagvaardiger management kon worden aangetrokken.

In de tweede plaats werden de corporaties financieel verzelfstandigd. Dit is geregeld in de zogeheten Bruteringswet (Wet Balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting). In deze wet uit 1994 werd geregeld dat er voortaan geen objectsubsidies meer worden verleend en dat alle toezeggingen worden weggestreept tegen alle verplichtin-

<sup>87</sup> In 1986 was de netto huurquote gemiddeld 18,9 procent en bedroeg de trendmatige huurverhoging 2 à 3 procent.

<sup>88</sup> Daarvoor werd wel een Waarborgfonds Sociale Woningbouw opgericht.

<sup>89</sup> Er was geen verplichting, maar wel politieke aandrang. Veel besturen zagen het wel zitten.

gen van terugbetaling. Op basis van een schatting van kosten en opbrengsten in de toekomst kregen de corporaties gezamenlijk eenmalig een bedrag van ongeveer 8 miljard gulden (3,6 miljard euro).<sup>90</sup> Met het oog op eventuele bijzondere kosten bij de grondexploitatie kwam er dat jaar wel een Besluit Locatiegebonden Subsidies.

Door de financiële verzelfstandiging liepen woningcorporaties voortaan een risico om failliet te gaan. Om dit risico te beperken kregen zij de ruimte om de huren opnieuw over een aantal jaren extra te verhogen (tot een maximum van 6,5 procent). Bij de vaststelling van de huren werd vanaf 1995 ook de huursombenadering toegepast die corporaties de mogelijkheid biedt meer te differentiëren in de vaststelling van huren. In de praktijk betekende dit vooral dat als een woning vrijkomt de huren flink omhoog gaan.

Ook kregen corporaties de ruimte om woningen te verkopen en koopwoningen te laten bouwen. De winst die dit oplevert moet gebruikt worden voor de financiering van de bouw en het onderhoud van goedkope woningen. De rol van de corporaties bij de nieuwbouw liep niettemin terug, omdat zij door de afschaffing van de objectsubsidies minder konden investeren. Het merendeel van de bouw van koopwoningen en een fors deel van de bouw van huurwoningen werd nu aan commerciële partijen gegund. In grotere projecten waarin verschillende partijen moesten samenwerken, verliezen corporaties hun vroegere dominante positie. De commerciële partijen kregen daarmee een groeiende invloed op de nieuwbouw.

In 1999 werden de woningcorporaties tevens opgedragen te investeren in de omgeving van hun woningbezit, in het bijzonder in oudere wijken. Daartoe was ook nodig dat corporaties zich konden bezighouden met de bouw van voorzieningen. De rijksoverheid stelde hiervoor een Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing beschikbaar, waarin verschillende subsidiestromen werden gebundeld. Naast renovatie en nieuwbouw ging het vooral om het creëren van nieuwe bedrijvigheid in de wijken. Woningcorporaties kwamen hiermee op het terrein van commerciële projectontwikkeling, of moesten samenwerkingsverbanden opzetten. De financiële verzelfstandiging werd ook doorgevoerd voor de gemeentelijke woningbedrijven; zij kregen geen rijkssub-

<sup>90</sup> In 1988 was al de verstrekking van nieuwe rijksleningen voor woningwoningen afgeschaft. In 1991 werd fors bezuinigd op de objectsubsidies. De brutering betreft nog slechts bestaande verplichtingen.

## **De nieuwe woningnood**

sidies meer. In de meeste gemeenten werden deze bedrijven omgezet in corporaties of verkocht aan bestaande corporaties.

### **Bevordering eigen woningbezit**

De bevordering van het eigen (niet voor verhuur bedoelde) woningbezit door de overheid is in Nederland pas na de wederopbouwjaren na de Tweede Wereldoorlog op de agenda gekomen. Tot die tijd week het beleid in Nederland op dit punt af van de belangrijke voorbeeldlanden Engeland en Duitsland. Lange tijd werd het eigen woningbezit door arbeiders, voorzover zij zich dit bezit konden veroorloven, als ongewenst beschouwd, omdat zij daardoor minder mobiel zouden worden. Voor banken was het niet aantrekkelijk om deze groepen hypotheek te verstrekken vanwege het risico van werkloosheid. De bevordering van het eigen woningbezit beperkte zich tot de middengroepen. In 1914 werd daartoe de mogelijkheid geïntroduceerd om de rente op hypotheek af te trekken van de belastingen. Er kwamen later ook premie-regelingen voor het opknappen van particuliere woningen, wat eveneens in het belang was van middenstanders en employees. Tegenwoordig wordt het eigen woningbezit door de overheid juist als een ideaal gepropageerd.

### **Bevordering vraag**

Gemeenten liepen voorop in de bevordering van het eigen woningbezit door de oprichting van een bouwfonds in 1946 die woningen in goedkopere prijsklassen ging bouwen. Een eerste stap in het Rijksbeleid was in 1953 de premiekoopregeling voor particulieren die voor eigen bewoning een huis wilden laten bouwen. Belangrijke stappen van de rijksoverheid waren verder de afschaffing van de krediet-beheersing door de Nederlandsche Bank in 1972 en de uitbreiding van de gemeentelijke hypotheekgaranties. Dit leidde tot een hausse in de koopwoningen, met grote prijsstijgingen tussen 1975 en 1978.<sup>91</sup> In 1979 stortte de woningmarkt echter in. Veel woningen die voor de koop waren gebouwd, moesten met behulp van rijkssubsidie worden omgezet in huurwoningen. In 1995 verdween de premiekoopregeling, maar in 2001 kwam er een subsidieregeling speciaal gericht op lagere

<sup>91</sup> Het leidde ook tot een zodanige verhoging van de grondprijzen dat het kabinet Den Uyl in 1977 viel.

inkomensgroepen. Van deze regeling wordt echter weinig gebruik gemaakt, omdat voor de maximumkoopsom van 118.000 euro weinig woningen te vinden zijn.<sup>92</sup>

### **Bevordering aanbod**

De inpassing van de woningbouw in de ruimtelijke ordening leidde in de eerste naoorlogse decennia tot een zwaar accent op de bouw van huurwoningen in de uitbreidingsgebieden rond de steden. Het aandeel voor het eigen woningbezit of voor commercieel verhuur nam in de loop der jaren toe. Vooral na 1975 werden meer koopwoningen gebouwd, in het bijzonder in de nieuwe groeikernen. Het aandeel van het eigen woningbezit nam geleidelijk toe, deels doordat woningzoekenden zonder urgentie geen andere keus hadden als zij naar een grotere woning wilden. Na 1990 werd het merendeel van de nieuwbouw voor de koop bestemd.

Het eerste Paarse kabinet nam de voorstellen van Heerma uit 1989 voor verzelfstandiging van de woningcorporaties over. Hierdoor werden de corporaties voor hun exploitatie steeds meer afhankelijk van de verkoop van huurwoningen. Woningzoekenden konden daardoor steeds minder kiezen voor een huurwoning. Tijdens het tweede Paarse kabinet kwam een nieuwe koophausse op gang en stegen de prijzen van koopwoningen snel. Staatssecretaris Remkes stelde in zijn nota 'Mensen, Wensen, Wonen' uit 2000 zelfs dat corporaties in de periode 2000-2010 een vijfde van hun woningbestand (530.000) moesten verkopen. In de praktijk zijn deze voornemens bij lange na niet gehaald. Er was niet zoveel animo onder huurders als gedacht. Niettemin leidde de rigoureuze bevordering van het eigen woningbezit ertoe dat de verhouding tussen eigen woningbezit en huurwoningen flink is verschoven. Was in 1990 het aandeel eigen woningen 45 procent, in 2001 was dit aandeel 53 procent. In 1947 was het nog 28 procent.

<sup>92</sup> In 1995 werd het Waarborgfonds Eigen Woningen opgericht, dat een nationale hypotheekgarantie verstrekt. Het vervangt voor de meeste gemeenten de gemeentegarantie op hypotheek, waarbij een contragarantie bestond van de rijksoverheid.