

# Waarin een klein land groot kan zijn

## Woningnood in West-Europees perspectief

**Woningnood is geen verschijnsel dat zich beperkt tot Nederland. Ook in andere West-Europese landen komt krapte op de woningmarkt voor. Wel is het langdurige woningtekort waarmee Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog zit in West-Europees perspectief redelijk uniek. In tegenstelling tot de meeste andere landen heeft Nederland nooit echt definitief kunnen afrekenen met het woningtekort. Een internationale vergelijking kan duidelijk maken wat de oorzaken hiervan zijn.**

PETER BOELHOUWER

De naoorlogse geschiedenis van het volkshuisvestingsbeleid in West-Europa valt uiteen in drie fasen. Na 1945 kampten alle West-Europese landen als gevolg van oorlogsschade en een beperkte productiecapaciteit met ernstige woningtekorten. In vrijwel alle landen zagen overheden zich dan ook genoodzaakt om het liberale woningbouwbeleid van voor de oorlog los te laten. Via regelgeving, subsidies en soms ook directe overheidsproductie trachtten de verschillende overheden de bouw weer op gang te krijgen. Er werden diverse maatregelen genomen om het woningtekort op te lossen. De West-Duitse overheid koos via fiscale investeringssubsidies voor stimulering van de particuliere huursector, terwijl België het meeste heil zag in de ondersteuning van het eigenwoningbezit. Net als in Nederland werd in Engeland, Frankrijk en de Scandinavische landen een door de gemeentelijke overheid geïnitieerde sociale huursector ingezet als belangrijkste wapen tegen de woningnood.

Na deze eerste fase ontstond er in Europa meer aandacht voor de woningkwaliteit. De stadsvernieuwing en de stedelijke herstructurering kwamen met name in de jaren zestig en zeventig in veel landen op de politieke agenda. In de overgang van de tweede naar de derde fase in het Europese volkshuisvestingsbeleid werden marktinvoeden in de volkshuisvesting steeds belangrijker. Met uitzondering van Nederland werd in deze periode in vrijwel alle landen ook het landelijk woningtekort teruggedrongen en ontstonden er op specifieke segmenten van de woningmarkt overschotten. Veelal werd het uitgangspunt dat ieder huishouden op basis van behoeften gehuisvest diende te worden langzaam verlaten en kreeg het uitgangspunt dat de woonvoorziening meer op basis van de effectieve vraag diende plaats te vinden navolging.

In de derde fase van het volkshuisvestingsbeleid is er veel aandacht voor verdelingsvraagstukken. Onder invloed van krimpende overheidsbudgetten worden met name de doelmatigheid en de effectiviteit van de diverse volkshuisvestingsinstrumenten aan een kritische beschouwing onderworpen. Het volkshuisvestingsbeleid verloopt dan via twee afzonderlijke sporen. Enerzijds is er een beleid dat de middenklasse ondersteunt. De overheid zorgt er voor dat de woningmarkt als markt goed blijft functioneren, stelt de keuzevrijheid centraal en bevordert het eigenwoningbezit. Anderzijds is er een beleid dat zich expliciet richt op de onderklasse in de maatschappij. Dit beleid heeft vaak een sterk holistisch en lokaal karakter, waarbij huisvestingsproblemen gezien worden als onderdeel van een bredere sociale en economische problematiek die op lokaal niveau dient te worden opgelost. In tegenstelling tot Nederland, komen alle West-Europese landen in de jaren zeventig in deze fase terecht. Ook Nederland leek een aantal malen het woningtekort geslecht te hebben en over te stappen op een meer marktgeoriënteerd volkshuisvestingsbeleid: onder andere aan het einde van de jaren zestig en aan het begin van de jaren tachtig. Bijna als een natuurverschijnsel bleek dan na enige tijd steeds toch weer het woningtekort de kop op te steken en zag de overheid zich genoodzaakt om het regulerende en subsidiërende beleid voort te zetten.

### Hernieuwde woningtekorten

In een aantal landen kan nog een vierde fase worden onderscheiden, waarin opnieuw redelijk omvangrijke woningtekorten en andere woningmarktproblemen optreden. In veel gevallen leiden die tot een meestal tijdelijke toename van de overheidsbetrokkenheid, zowel financieel als op het terrein van de regulering. Een fraai voorbeeld hiervan vormt het voormalige West-Duitsland, waar tot 1987 nog op redelijk grote schaal leegstand voorkwam en huurders vrij riant keuzemogelijkheden hadden. Via allerlei aanbiedingen, zoals vakantiehuizen, premies en huurverlagingen werden zij door particuliere verhuurders benaderd. Eind jaren tachtig veranderde deze situatie plotseling. Tot 1988 werd nog verondersteld dat er een

*Sociale woningbouw in Berlijn.*



(Foto: TU Delft)

overschot van ongeveer honderdduizend woningen bestond, terwijl de eerste resultaten van de volkstelling uit 1987 in 1989 een tekort van één miljoen woningen aangaven. Deze vrij abrupt gewijzigde situatie kan verklaard worden door een dalende nieuwbouwproductie en een sterk groeiend aantal huishoudens, met name door een forse onvoorziene gezinsverdunding en een sterke groei van het aantal studenten en immigranten. Door een aanzwellende stroom vluchtelingen uit de DDR vanaf het najaar van 1989 werd deze problematiek in 1990 nog groter. Het plotseling manifeste woningtekort bracht een redelijke schok teweeg in de BRD en leidde onder andere tot het aftreden van de toenmalige minister Schneider. Ook in België leidden ernstige woningtekorten, zowel kwantitatief als kwalitatief, aan het begin van de jaren negentig tot een hernieuwd overheidsingrijpen. Deze tekorten waren mede ontstaan door de beperkte groei van de woningbouwproductie. De tekorten uitte zich in een sterke stijging van de koopprijzen. Hierdoor was voor een toenemend aantal huishoudens een koopwoning niet of nauwelijks meer betaalbaar en groeiden marginale woonvormen als caravans en kamerverhuur. Wat dit betreft zijn er zeker parallellen te trekken met de situatie in Nederland aan het begin van de eenentwintigste eeuw. Om het ontstane woningtekort te verminderen, introduceerde de Vlaamse regering in 1992 het urgentieprogramma Domus Flandria. Dit programma voorzag in een productie van ruim 10.000 sociale huurwoningen in drie jaar tijd, een duidelijke toename ten opzichte van de productie van slechts 500 woningen in 1991. Ook in het verloop van de jaren negentig werd het decennialang in Vlaanderen gevoerde volkshuisvestingsbeleid verlaten. Dit beleid was sterk gericht op het realiseren van een eigen huis met een tuin in een suburbaan woonmilieu voor iedereen. In het nieuwe beleid speelt de overheid een grotere rol en wordt er meer nadruk gelegd op de relatie tussen volkshuisvesting en het stedelijk beleid. In de eenentwintigste eeuw is er in vrijwel alle West-Europese landen sprake van sterke regionale woningmarktverschillen. De economische groeicentra zoals Zuidoost-Engeland, Parijs, Helsinki en Zuid-Duitsland worden geconfronteerd met omvangrijke

woningtekorten en forse koopprijsstijgingen die ook het economisch functioneren van deze gebieden negatief beïnvloeden. Voor het middenkader wordt het steeds lastiger om in deze gebieden betaalbare woonruimte te bemachtigen, waardoor met name de publieke dienstverlening met arbeidstekorten geconfronteerd wordt. Tegelijkertijd treden in deze landen in meer perifere gebieden leegstandsproblemen op, waardoor zowel eigenaar-bewoners als sociale verhuurders in grote financiële problemen komen. Zo zagen eigenaar-bewoners uit Noord-Engeland het in de woning opgebouwde vermogen het laatste decennium gestaag afnemen. Ook de mogelijkheden om hun woning van de hand te doen daalden sterk. Vergelijkbare verschijnselen doen zich in Finland, Zweden en Frankrijk voor. Tekenend in dit kader is dat de gemiddelde koopprijs van bestaande woningen in delen van Zweden vier maal lager uitkomt dan de kosten die moeten worden opgebracht om een nieuwe koopwoning te realiseren. De woningproductie is in grote delen van Zweden dan ook geheel stilgevallen.

#### Gezinsverdunding en vraagondersteuning

De bijzondere positie van Nederland in West-Europees perspectief kan verklaard worden aan de hand van de volgende drie aspecten: demografische ontwikkelingen, vraagondersteuning door de overheid en de ontwikkeling van het woningaanbod. De bevolkingsgroei en, meer specifiek, de groei van het aantal huishoudens zijn mede bepalend voor de omvang van de woningbehoefte. Met name in de periode 1970-1988 groeide het aantal huishoudens in Nederland met 49 procent aanmerkelijk sneller dan in de overige West-Europese landen. Na Nederland volgen Frankrijk (29 procent) en West-Duitsland (23 procent) op gepaste afstand. Deze ontwikkeling kan verklaard worden door het hoge geboortecijfer in Nederland, dat pas na 1973 inzakte, terwijl dit in de overige landen al een decennium eerder gebeurde. Een andere verklaring is het in Nederland pas laat ingezette individualiseringsproces. Wel heeft zich dit proces in vergelijking met de overige West-Europese landen relatief snel voltrokken. Ook over de periode 1980-2001 zien we in Nederland een veel sterkere groei van het aantal huishou-



dens (38 procent) dan in de rest van West-Europa. Alleen Ierland kende met 47 procent een sterkere groei. Ook dit land werd in de jaren negentig overigens geconfronteerd met een overspannen woningmarkt en exploderende koopprijzen. De groei in de overige West-Europese landen kwam met gemiddelden van 20 procent tot 25 procent aanzienlijk lager uit. Als tweede verklaring voor het nooit echt inlopen van het woningtekort in Nederland kan de permanent sterke overheidsondersteuning van de woningvraag worden genoemd. Die is mede bepalend voor de vraag of de latente woningbehoefte ook daadwerkelijk kan worden ingezet in een effectieve vraag. Zo stonden in de jaren dertig in Nederland veel woningen leeg, ondanks het feit dat veel huishoudens slecht gehuisvest waren. Potentiële huurders werden met speciale aanbiedingen, zoals een week gratis huren en nieuw behang, overgehaald om te verhuizen. De huidige vraagondersteuning in Nederland wordt gekenmerkt door de sterk beneden de kostprijs opererende sociale verhuurders, de directe overheidsuitgaven en de fiscale subsidies aan eigenaar-bewoners. Wat betreft de eerste en de laatste subsidie categorie is

*Naoorlogse gemeentewoningen in Stockholm.*

krente onbeperkt in mindering te brengen op het belastbaar inkomen en het lage eigenwoningforfait zorgen voor een forse vraagimpuls. Het saldo van hypotheekrenteaf trek en eigenwoningforfait kwam in 2001 uit op maar liefst 5,5 miljard euro en 3,4 miljard euro wanneer ook de overdrachtbelasting in de becijferingen betrokken wordt.

#### **De remmende rol van de overheid**

Evenals aan de vraagzijde speelt de overheid ook aan de aanbodzijde van de woningmarkt een dominante rol. Hier echter niet als aanjager, maar als remmende factor. Zo blijkt uit diverse onderzoeken dat partijen die bij de bouw betrokken zijn grote knelpunten ervaren die deels samenhangen met de complexiteit van het bestuurlijke systeem en de huidige wet- en regelgeving. Er kunnen knelpunten onderscheiden worden in de planontwikkelingsfase, in de verkoopfase en in de bouwfase. Door ontwikkelende bouwbedrijven worden de in de planontwikkelingsfase onderscheiden knelpunten als meest storend ervaren en dan vooral de trage besluitvorming door gemeenten. Vervolgens worden als knelpunten genoemd: langdurig overleg met gemeenten, onvoldoende kwaliteit van gemeentelijk personeel, de procedures rond bestemmingsplannen en onvoldoende gemeentelijk personeel. In minder sterke mate worden door bouwbedrijven eveneens knelpunten in de bouwfase en de verkoopfase van belang geacht. In de verkoopfase wordt 'een ongunstige prijs-kwaliteitverhouding door hoge grondprijzen' het meest genoemd. Hierdoor stagneert sinds 2001 de afzet van duurdere koopwoningen, waardoor de omvang van de nieuwbouwproductie terugloopt. Voor de bouwfase komt de stijging van de bouwkosten als het belangrijkste knelpunt naar voren. Meer algemeen kan gesteld worden dat de huidige bestuurlijke constellatie rond nieuwbouwprojecten zeer complex is geworden, waarbij geen van de betrokken partijen nog geheel zelfstandig de regie kan voeren en de onderlinge afhankelijkheden tussen zowel planonderdelen als participanten groot zijn.

Het verschijnsel woningnood mag in Europees perspectief zeker niet als

uniek beschouwd worden. Nederland wijkt wel af van de rest van West-Europa, omdat het naoorlogse woningtekort nooit echt werd ingelopen en de tekorten zich niet beperken tot de economische groeicentra. Deze situatie kan verklaard worden door het feit dat Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog een aanzienlijk grotere groei van het aantal huishoudens kende dan de meeste andere West-Europese landen. Gecombineerd met een forse vraagondersteuning en omvangrijke belemmeringen in de woningbouwproductie is deze afwijkende demografische ontwikkeling de oorzaak van het feit dat Nederland anno 2003 ook in Europees perspectief nog met een fors manifest woningtekort kampt.

**Peter Boelhouwer is werkzaam bij Onderzoeksinstituut OTB en hield op 5 februari zijn oratie als hoogleraar aan de Faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft.**

#### **Literatuurselectie**

- Boelhouwer, P. en H. van der Heijden (1992) Vergelijkende studie naar volkshuisvestingsystemen in Europa. Algemeen beleidskader, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Heijden, H. van der, J. Hoekstra en C. Lamain (2001) Inventarisatie van mogelijke capaciteitstekorten bij de woningbouw, Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Hoekstra, J., en A. Reitsma (2002) De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België, Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Kleinman, M. (1996) Housing, welfare and the state of Europe. Cheltenham, Brookfield: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Ministerie van VROM (2002) Cijfers over wonen 2002. Feiten over mensen, wensen, wonen, Den Haag: Directoraat-Generaal Wonen, Directie Bestuursdienst.
- Vries, P. de en H. van der Heijden (2002) Knelpuntenmonitor woningbouw. Een inventarisatie van de knelpunten door NVB-leden, Delft: Onderzoeksinstituut OTB.