



## Het verdelen van schaarste

Woonruimteverdeling lost de woningnood niet op

(Foto: Sanne Kamp)

**'Sociale woningnood dreigt weer in Amsterdam', 'Markt huurhuizen muurvast' en 'Blijf waar je bent en verroer je niet'. Zomaar een paar koppen die sinds de zomer van 2002 in de Nederlandse kranten zijn verschenen. Als we alle verhalen moeten geloven, zit de woningmarkt in Nederland volledig verstopt en kan niemand een kant meer op. Er wordt zelfs gesproken van 'de nieuwe woningnood'. De oorzaak van het probleem ligt onder meer in een gebrek aan doorstroming.**

**STEVEN KROMHOUT**

Doorstroming is de crux van het Nederlandse woonbeleid. De basisveronderstelling is dat huishoudens gedurende hun leven een 'wooncarrière' doorlopen, waarbij hun woonwensen veranderen, naarmate zij ouder worden en meer inkomen en vermogen opbouwen. Wanneer jongeren het huis uitgaan, zijn zij nog bereid om een kamer of een eenvoudige huurwoning te accepteren. Later willen veel mensen zich 'settelen' in een luxere (koop)woning. Op de woningmarkt vindt dus een continue doorstroming plaats van huishoudens vanuit de onderkant van de woningmarkt naar betere woningen. Tussen hun eerste en hun laatste woning zetten huishoudens vele verhuistappen. Bij elke stap hoort een andere woning met andere kenmerken. Om te zorgen dat huishoudens hun wooncarrière ongehinderd kunnen doorlopen, moet de woningvoorraad van elk woningtype voldoende woningen bevatten. Wanneer dit niet het geval is, verhuizen mensen minder snel en komen er dus ook minder woningen vrij, waardoor weer minder mensen kunnen verhuizen, kortom: de doorstroming stopt.

Om het doorstromingsproces goed te kunnen begrijpen moet niet alleen naar de

*Starters maken nauwelijks kans op een huurwoning.*

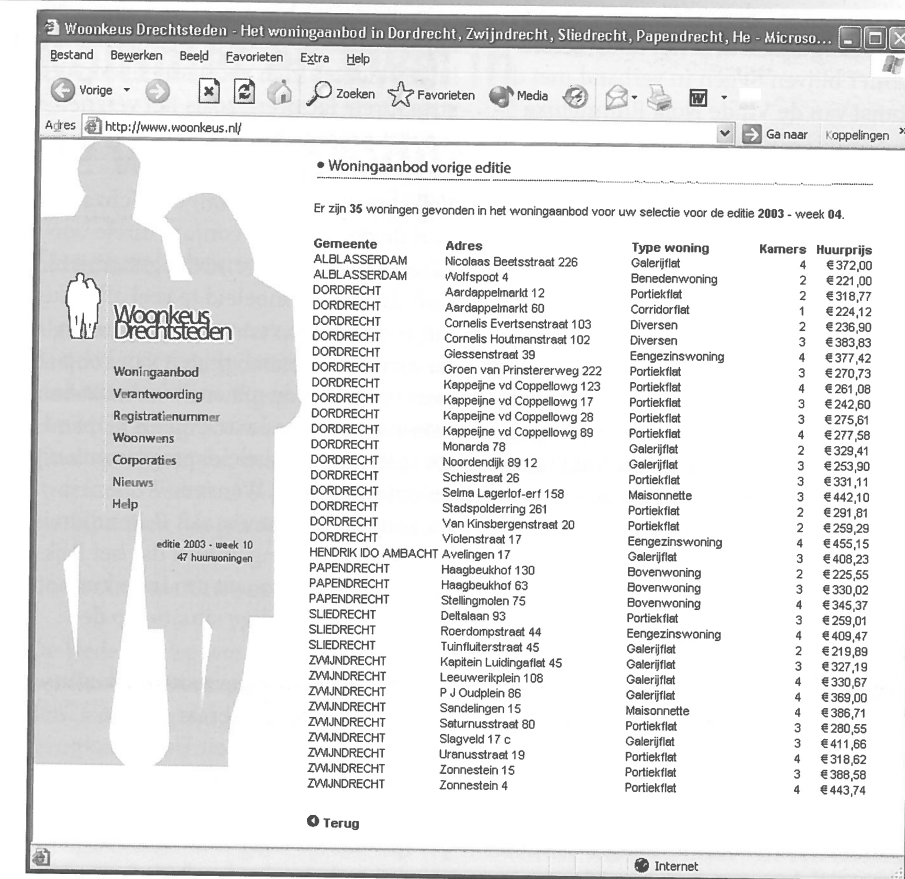
vraagzijde worden gekeken maar ook naar de aanbodzijde. Vrijkomend aanbod wordt doorgegeven via verhuisketens: voordat iemand kan verhuizen naar een nieuwe woning, moet eerst iemand anders uit die woning verhuizen, enzovoorts. Voordat een nieuwe verhuisketen kan beginnen, moet aan de start van de keten een nieuwe woning opgeleverd worden of een huishouden 'verdwijnen' als gevolg van emigratie, samenwonen of overlijden. De verhuisketen eindigt, wanneer een woning wordt gesloopt of wordt toegewezen aan een 'starter' op de woningmarkt of aan iemand die afkomstig is van buiten het gebied. Zij laten immers geen lege woning achter binnen het woningmarktgebied. Volgens de Utrechtse hoogleraar Pieter Hooimeijer bestaat de gemiddelde verhuisketen uit 2,5 schakels. Op de studiedag 'Kansen op de woningmarkt', die op 7 november door het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting werd georganiseerd, rekende Hooimeijer voor, dat het overschot aan opgestarte verhuisketens in 1997, als gevolg van een daling van het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen en een stijging van zowel het aantal starters als het aantal gesloopte woningen, is omgeslagen in een tekort van 15.000 verhuisketens in 2001. Het tekort aan opgestarte verhuisketens zegt nog weinig over de hoogte van de kwalitatieve tekorten, die in bepaalde deelsegmenten van de woningmarkt heersen. Wanneer luxe woningen worden gebouwd die niemand kan of wil betalen, ontstaat geen verhuisketen en vindt dus geen doorstroming plaats. Dure koopwoningen staan momenteel veel langer leeg voordat ze verkocht worden dan een jaar of twee geleden. De afgelopen jaren zijn de prijzen van koopwoningen tot grote hoogten gestegen. Daardoor is een koopwoning voor veel mensen onbereikbaar geworden en zijn weer meer woningzoekenden aangewezen op een (sociale) huurwoning. Juist in de sociale huursector is de woningvoorraad de afgelopen jaren geslonken als gevolg van sloop en verkoop van woningen. Bovendien is in veel woningmarktgebieden de mutatiegraad gedaald: een steeds kleiner deel van de sociale huurwoningen komt

jaarlijks vrij voor woningzoekenden. Het gevolg is dat er een 'prop' ontstaat in het doorstromingsproces. Huishoudens kunnen de gewenste stap in hun wooncarrière niet maken en blijven dus zitten waar ze zitten. De toegenomen vraag naar en het verminderde aanbod aan sociale huurwoningen uit zich in hogere aantallen actief woningzoekenden en langere wachttijden.

**Kansen voor starters**

Door het gebrek aan doorstroming komen er aan de onderkant van de woningmarkt minder woningen vrij voor starters. Zij worden gedwongen om langer bij hun ouders te blijven wonen of een studentenkamer bezet te houden. Met name starters klagen steen en been over de huidige situatie op de woningmarkt. Veel lokale politici voelen de noodzaak om de positie van starters op de woningmarkt de verbeteren. De vraag is alleen: hoe? Het bijbouwen van starterswoningen werpt pas op lange termijn zijn vruchten af. Daarom grijpen sommige gemeenten naar een middel dat de kansen van starters onmiddellijk kan verbeteren: de woonruimteverdeling.

Sinds midden jaren negentig hanteren de meeste gemeenten in Nederland voor de woonruimteverdeling het zogenaamde aanbodmodel. In dit model moeten woningzoekenden zelf actief zoeken. De vrijkomende woningen worden periodiek aangeboden via advertenties in een krant of op een website, waarop woningzoekenden moeten reageren om kans te maken op een woning. De woningzoekende met de langste wachttijd krijgt de woning toegewezen. De wachttijd is in de meeste woningmarktgebieden afhankelijk van hoe lang een woningzoekende ingeschreven staat (inschrijfduur) of op het huidige adres woont (woonduur). Vaak geldt voor 'doorstromers', die een zelfstandige woning achterlaten, het criterium woonduur en voor starters het criterium inschrijfduur. Daarbij zijn doorstromers in het voordeel, omdat zij niets voor het opbouwen van wachttijd hoeven te doen, terwijl starters zich eerst moeten inschrijven. Bovendien kunnen starters zich meestal pas inschrijven vanaf hun achttiende. Sommige lokale politici pleiten daarom voor het verlenen van voorrang aan (lokale) starters. De mogelijkheden om door middel van



Via Internet kunnen woningzoekenden reageren op het aanbod in de hele regio. Bron: www.woonkeus.nl.

woonruimteverdeling de woningnood te lijf te gaan, zijn zeer beperkt. Het veranderen van de regels kan niet voor meer verhuisketens zorgen, maar wel voor langere verhuisketens binnen een woningmarktgebied. Volgens Hooimeijer is het onmogelijk om meer starters aan een woning te helpen dan er verhuisketens worden opgestart. Daarom zou de woonruimteverdeling zich juist moeten richten op het verlenen van verhuisketens door meer woningen toe te wijzen aan doorstromers en minder aan starters. Dit staat lijnrecht tegenover de plannen om starters voorrang te geven. Wethouders staan voor een maatschappelijk dilemma: enerzijds moet de positie van starters op de woningmarkt verbeterd worden, anderzijds zorgt het voortrekken van starters voor kortere verhuisketens, waardoor minder doorstromers geholpen kunnen worden. De woonruimteverdeling biedt volgens Hooimeijer nog een tweede mogelijkheid om verhuisketens te verlenen: het afschermen van de lokale woningmarkt. Dit voorkomt het 'weglekken' van vrijkomend aanbod via verhuisketens naar andere gebieden. Na de invoering van de Huisvestingswet in 1993 heeft in

veel delen van Nederland regionalisering van de woonruimteverdeling plaatsgevonden. Gemeenten en corporaties hebben in veel gevallen een gezamenlijk aanbodsysteem ontwikkeld waardoor woningzoekenden in de hele regio kunnen zoeken. Bovendien zijn binnen de regio de lokale bindingseisen afgeschaft. Om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning moesten woningzoekenden voorheen een economische of maatschappelijke binding hebben met de betreffende gemeente: men moest er werken, studeren of een aantal jaren gewoond hebben. De lokale bindingseisen zijn in de meeste regio's vervangen door regionale bindingseisen.

De bedoeling van de Huisvestingswet was om te komen tot vrije vestiging voor woningzoekenden in heel Nederland. In 1997 werd een voorstel tot wijziging van de Huisvestingswet ingediend bij de Tweede Kamer om ook de regionale bindingseisen terug te dringen. Volgens het voorstel mogen gemeenten alleen regionale bindingseisen stellen, als zij volgens het streekplan bij een regio horen waar weinig uitbreiding mag plaatsvinden. Hoewel het voorstel door de Tweede Kamer

werd aangenomen, is het in de Eerste Kamer blijven liggen in verband met de komst van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Nog steeds ligt er geen nieuw voorstel, maar bij de formatiebesprekingen is al wel afgesproken dat er een nieuwe Huisvestingswet komt.

Onder de huidige woningmarktomstandigheden zijn gemeenten nog minder dan voorheen bereid om de bindingseisen op te geven. Wethouders voelen een grote druk om iets voor de eigen bevolking te doen. Het weren van woningzoekenden uit andere gemeenten is een veel populairdere maatregel dan het voortrekken van doorstromers. Binnen regionale samenwerkingsverbanden wordt dan ook steeds vaker gepleit voor 'lokaal maatwerk'. Het voorrang geven aan lokale woningzoekenden zou goed zijn voor de sociale cohesie, met name door het instandhouden van buurtnetwerken.

Het is overigens nog maar de vraag of het plaatsen van hekjes rondom gemeenten de lokale woningmarktproblematiek kan verminderen. Hoe meer barrières voor woningzoekenden worden opgeworpen om te verhuizen, hoe minder woningen er zullen vrijkomen. Daarom pleiten sommigen voor een vergaande deregulering van de woonruimteverdeling. Naast de bindingseisen staat ook het aanbodmodel op de tocht. Zo worden experimenten gedaan met het direct verhuren van woningen 'over de toonbank' in woonwinkels en het verloten van woningen.

### De nieuwe woningnood

Woonruimteverdeling blijft het verdelen van schaarste. Het veranderen van de regels lost het tekort aan woningen niet op. In dit themanummer gaat AGORA op zoek naar de oorzaken van de woningschaarste en naar maatregelen die wel effect hebben. De meest voor de hand liggende oplossing is het starten van nieuwe verhuisketens door middel van nieuwbouw. Maar juist bij de woningproductie gaat van alles mis. Er is zelfs een 'taskforce' in het leven geroepen om maatregelen te bedenken die het tempo van de productie op kunnen schroeven. Een van de leden van de Taskforce Woningproductie, Constan van Ginneken, legt samen met zijn collega Jan Luwema van de Gemeente Amsterdam uit, welke 'faalfactoren' de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties vertragen en hoe deze problemen voor-

komen kunnen worden. Deze aanbevelingen richten zich voornamelijk op de structurele factoren, zoals het versnellen van procedures.

De Amsterdamse hoogleraar Volkshuisvesting Jan van der Schaar gaat dieper in op de conjuncturele oorzaken van de nieuwe woningnood. Hij stelt dat het woonbeleid te veel afhankelijk is geworden van welvaarts-groei in de vorm van prijsstijgingen van koopwoningen. Nu de rek eruit is, komt de woningproductie knarsend en piepend tot stilstand. Het beleidsprogramma uit de nota 'Mensen, Wensen, Wonen' is daarom nu al achterhaald. Bovendien is het huidige sturingsmodel dat het Rijk hanteert niet adequaat om in te kunnen grijpen in de huidige situatie op de woningmarkt.

Peter Boelhouwer, die recentelijk zijn oratie hield als hoogleraar aan de Technische Universiteit Delft, analyseert de problemen op de Nederlandse woningmarkt vanuit West-Europees perspectief. In tegenstelling tot de omringende landen heeft Nederland het naoorlogse woningtekort, destijds volksvijand nummer één, nooit echt kunnen wegwerken. Boelhouwer wijt dit aan de demografische ontwikkelingen, de vraagondersteuning door de overheid en de remmende rol van gemeenten bij de woningproductie. Toch komen ook in de buurlanden van Nederland woningtekorten voor.

Ook in België is de situatie op de woningmarkt verre van optimaal. Pascal De Decker van de Universiteit Antwerpen wijst op de verborgen woningnood in Vlaanderen, die niet in de statistieken terug te vinden is. Vooral voor mensen met een laag inkomen is het moeilijk om geschikte en betaalbare woonruimte te vinden. Het Vlaamse woonbeleid is gericht op het bevorderen van eigenwoningbezit in plaats van het uitbreiden van de sociale huursector. Na de oorlog is er weinig gebouwd.

Daardoor heeft Vlaanderen een relatief oude woningvoorraad. In tegenstelling tot in Nederland besteedt de overheid er weinig aandacht aan herstructurering. De stedelijke vernieuwing in Nederland komt ernstig in gevaar door de nieuwe woningnood. Door het tekort aan woningen is het maatschappelijk moeilijk aanvaardbaar dat woningen gesloopt worden en de bewoners moeten verhuizen. De VROM-raad heeft in zijn advies 'Haasten en onthaasten in de stedelijke



De woningkrant voor de regio Amsterdam.  
Bron: Woningnet.

herstructurering' gepleit voor het doorzetten van de herstructurering. Vincent Smit en Gerben Helleman lichten dit standpunt toe. Ria Meijerink vertolkt aan de hand van een praktijkvoorbeeld uit Amsterdam-Noord de mening van de Nederlandse Woonbond over deze kwestie. Volgens de Woonbond zijn er ook in Nederland te weinig betaalbare woningen.

De Nederlandse Woonbond is één van de weinige belangenverenigingen die zich druk maken over de woningnood. In de jaren zeventig was dit wel anders. Toen voerden sociale bewegingen, zoals de krakers, op heftige wijze actie. Virginie Mamadouh van de Universiteit van Amsterdam verklaart dit door te wijzen op de individualisering van de woningnood. De rol van de overheid in de volkshuisvesting is de afgelopen decennia steeds kleiner geworden. Er is meer ruimte gekomen voor marktwerking. Daardoor wordt het niet kunnen vinden van een woning tegenwoordig vaker beleefd als een individueel dan als een collectief probleem.

Toch bestaan ze nog, de actievoerende studenten. Het Interstedelijk Studenten Overleg komt op voor de belangen van studenten die geen kamer kunnen vinden. Volgens voorzitter Linda van Beek is de kamernood onder studenten nu hoger dan ooit. Er is veel onderzoek gedaan naar de oorzaken van de problemen. Het Rijk heeft het initiatief bij de gemeenten gelegd, maar volgens Van Beek doen de studentensteden te weinig om het tekort aan studentenhuysvesting

op te lossen. Het plan van minister Kamp om tijdelijke huurcontracten in te voeren ter bevordering van de doorstroming biedt geen oplossing zolang er te weinig woningen voor starters zijn.

Andere plannen van politici komen aan de orde in het laatste artikel over woningnood. In januari werden in het kader van de verkiezingen twee bijeenkomsten georganiseerd, waarbij kandidaten van de verschillende partijen hun politieke standpunten verdedigden met betrekking tot het oplossen van de woningnood. Dit levert een beeld van wat we de komende vier jaar van de politiek mogen verwachten. De kans dat het nieuwe kabinet in staat zal zijn met een pasklaar antwoord te komen op het woningprobleem, is gering. Daarvoor dient bij veel meer partijen het besef door te dringen dat er iets moet gebeuren.

Redactie AGORA

#### Literatuurselectie

Booi, T. (2002) Het aanbodmodel voorbij.

Een SEV-advies over woonruimteverdeling, Driebergen: ORKA.

Hooimeijer, P. (2002) Disfunctioneren van de woningmarkt. In: NIROV (red.), Kansen op de woningmarkt. Het creëren van aanbod op korte termijn. Verslag, Den Haag: NIROV, pp. 7-9.

Tommel, K. en M. de Boer (1997) Wijziging van de Huisvestingswet (doorwerking ruimtelijk beleid). Memorie van Toelichting, TK 1996/1997, nr. 25.334-3.

# Kommer en kwel in de woningproductie

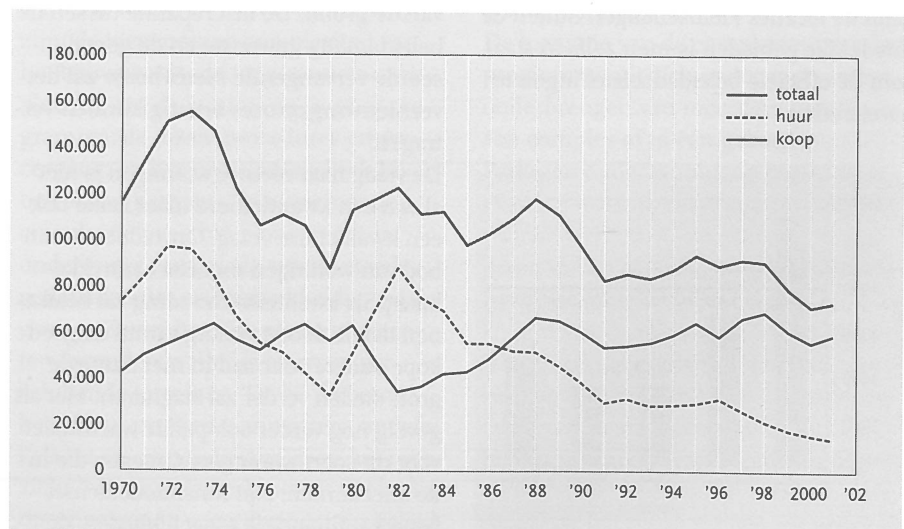
## Structurele bouwproblemen vragen om een oplossing

**Algemeen wordt onderkend dat de woningproductie in Nederland hapert. In de steden doen zich de grootste problemen voor. De vertraging leidt tot stagnatie van het stedelijke vernieuwingsproces en verstopping van de woningmarkt. Oorzaken en remedies zijn groot in aantal en complex van aard. De tegenvallende economische groei speelt een rol, maar is niet doorslaggevend. Naast conjuncturele moeten vooral structurele oorzaken worden aangepakt. Gelukkig neemt bij zowel overheden als marktpartijen het gevoel van urgentie snel toe.**

CONSTAN VAN GINNEKEN & JAN LUWEMA

De Nederlandse woningbouwproductie stagneert de laatste jaren. Enkele cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek illustreren dit. In de periode 1995-1999 werden jaarlijks gemiddeld 90.000 woningen opgeleverd. Sindsdien zakte het niveau terug tot circa 70.000 woningen in 2000 en 2001 (zie figuur 1). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en verenigingen van projectontwikkelaars (NVB, Neprom) kwamen met een prognose van 60.000 opleveringen in 2002 bij ongewijzigd beleid. Er is geen sprake van een incidentele terugval, maar van een duidelijke trend. De komende jaren zullen lage productiecijfers laten zien, zoals onder meer blijkt uit de bouwprognoses voor de periode 2002-2007 van het ministerie van VROM, waarin de verwachting wordt uitgesproken dat tot 2005 de productie zal achterblijven bij de beleidsdoelstellingen.

De gewenste productie voor de periode tot 2005 varieert van gemiddeld 75.000, de Vinex-doelstelling, tot 100.000 woningen per jaar, zoals vastgelegd in de nota 'Mensen, wensen, wonen'. Voor de toenmalige staatssecretaris Remkes was het een pijnlijke ontwikkeling omdat hij steeds is blijven geloven in de haalbaarheid van een streefcijfer van jaarlijks 100.000 woningen. Op zijn initiatief is in het najaar van 2001 dan ook een 'taskforce' ingesteld. In deze Taskforce Woningbouwproductie bezonnen de verschillende bij de woningbouw betrokken partijen, zowel overheden als marktpartijen, zich op zowel de oorzaken van het probleem als de mogelijke oplossingen. Een baaiert aan vertragingfactoren en mogelijke maatregelen was het resultaat. Het gemeenschappelijk kenmerk van de maatregelen was



Figuur 1 - Jaarlijks aantal gereedgekomen woningen in Nederland, 1970-2001.

Bron: TNO Inro/SEO, 2002.