

Rechtvaardigheid op de Amsterdamse woningmarkt?

AUTEUR, FOTOGRAFIE & ILLUSTRATIE Justin Kadi

VERTALING Ate Poorthuis & Kirsten Visser

Na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde Amsterdam zich tot het schoolvoorbeeld van een 'rechtvaardige stad', vooral dankzij de strak geregleerde woningmarkt die weinig ruimte bood aan marktwerking. Echter, recente hervormingen binnen diezelfde woningmarkt drijven rechtvaardigheid in de stad in het nauw.

In de jaren tachtig schiepen zowel de populaire media als de wetenschap een beeld van Amsterdam als 'rechtvaardige stad'. Dit beeld werd hoofdzakelijk gevormd op basis van het functioneren van de Amsterdamse – sterk geregleerde – woningmarkt, waarover vooral Amerikaanse onderzoekers zich verbaasden. De relatief lage huurprijzen werden in het bijzonder als 'rechtvaardig' beschouwd. De combinatie van de regulering van huurprijzen en huursubsidies maakte het ook voor armere huishoudens mogelijk om in Amsterdam te wonen. De ongelijkheden in de arbeidsmarkt werden dus niet versterkt door de woningmarkt maar juist verzacht. Wat betreft huisvesting kunnen we rechtvaardigheid opsplitsen in twee dimensies: een ruimtelijke en een economische dimensie. Amsterdam scoorde hoog op deze twee dimensies. Ruimtelijk gezien woonden armere mensen relatief minder vaak in onaantrekkelijke delen van de stad, die vaak ver van het centrum en stedelijke voorzieningen liggen. Op het economisch vlak bleek de rechtvaardigheid uit het relatief kleine deel van het inkomen dat aan huisvesting moest worden uitgegeven. Kortom, huisvesting was een stuk betaalbaarder dan in andere steden.

Ten grondslag aan de 'rechtvaardige' Amsterdamse woningmarkt lag een pakket aan maatregelen dat de nationale overheid doorvoerde tussen 1950 en 1990. De Nederlandse staat zag een grote verantwoordelijkheid voor zichzelf als het ging om het verzorgen, beheren en toewijzen van huisvesting. Dit was vooral gebaseerd op het idee dat het met een compleet vrije markt niet mogelijk zou zijn om

redelijke en betaalbare huisvesting voor iedereen te realiseren. Centrale elementen in dit beleid waren een uitgebreid sociaal woningbeleid, gekoppeld aan publiek bezit van grond; sterke regulering van huurprijzen en een systeem van semipublieke woningcorporaties. Tezamen zorgden deze maatregelen ervoor dat commerciële belangen en winstbejag weinig ruimte kregen. Echter, vanaf 1989 zorgde het opkomende neoliberalisme in de Nederlandse woningmarkt ervoor dat de verworvenheden uit eerdere decennia langzaam werden teruggedraaid. Ik begin dit artikel met een korte beschrijving van de achterliggende oorzaken van de neoliberale ommekeer, zet vervolgens de centrale elementen van de hervormingen in Amsterdam uiteen, en richt mijn aandacht tot slot op het effect van die hervormingen op de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen en de gevolgen voor de 'rechtvaardige stad' Amsterdam.

De opkomende neoliberale agenda

Het jaar 1989 vormde een keerpunt voor de Nederlandse woningmarkt. Beleidsmakers waren steeds meer overtuigd geraakt van het idee dat een vrije markt het meest geschikte middel was om huisvesting te verzorgen. Deze ommekeer was niet een uniek Nederlands fenomeen. In landen als het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Frankrijk en Duitsland begon men al in de jaren zeventig aan vergelijkbare hervormingen. Aan de basis van deze beleidshervormingen lag een fundamentele verandering in het publieke debat. Terwijl na de Tweede Wereldoorlog overheden ingrepen in de woningmarkt om zo de tekortkomingen van de vrije markt goed te maken, werd het huisvestingsbeleid nu steeds meer gebaseerd op het ongebreideld geloof dat het uitbreiden van marktprincipes zou zorgdragen voor een efficiëntere en effectievere volkshuisvesting. Aangenomen werd dat de vrije woningmarkt huisvesting voor iedereen beter zou maken, maar dan wel tegen een veel lagere prijs dan nu het geval was op de strak geregleerde en

overheidsgesubsidieerde sociale woningmarkt. Het 'bevrijden' van de markt enerzijds en het creëren van een rechtvaardige – voor iedereen betaalbare – woningmarkt anderzijds werden dus niet langer als tegenstrijdige doelen gezien.

Ten minste twee ontwikkelingen lagen ten grondslag aan dit nieuwe optimisme over de vrije markt. Ten eerste, rustte dit optimisme op de opkomende neoliberale ideologie die in beleidskringen vooral vanaf de jaren zeventig aan overtuigingskracht won. Kort gezegd zag neoliberalisme privaat bezit, de vrije markt en individuele verantwoordelijkheid als voornaamste hoekstenen van een welvarende maatschappij. In lijn hiermee werd de introductie en uitbreiding van vrijemarktprincipes in sociale sectoren zoals huisvesting gepropageerd. Ten tweede, werd de opkomst van neoliberale ideeën in de hand gewerkt door de begrotingstekorten na de crises van de jaren zeventig. Overheden stonden onder druk om uitgaven te verminderen. Deze druk raakte in het bijzonder de sociale woningmarkt, aangezien zij een relatief dure sociale voorziening vormde. Behalve een effectieve manier om in een begrotingspost te snijden, leek een overgang naar vrijemarktprincipes ook investeringsmogelijkheden te creëren en daarmee groeipotentieel voor stedelijke, regionale en nationale economieën.

Hervormingen op de Amsterdamse woningmarkt

Het besluit van de Nederlandse overheid om de woningmarkt te hervormen kwam na een periode die gedomineerd werd door het bouwen van overheidsgesubsidieerde sociale huisvesting, vooral in de grote steden. In het Amsterdam van de jaren tachtig was bijna 90 procent van alle nieuw gebouwde woningen sociale huisvesting. Na 1989 werd zulke ingrijpende overheidsbemoeienis niet meer als economisch duurzaam gezien, helemaal omdat dit samenging met een explosie van de uitgaven voor volkshuisvesting van 450 miljoen gulden in 1970 tot meer dan 9,5 miljard gulden in 1989. Bovendien was de teneur onder beleidsmakers dat al het overheidsingrijpen de

stedelijke woningmarkten, vooral in Amsterdam, té goedkoop had gemaakt. Daarmee doelde men niet op de prijs voor armere huishoudens maar op huishoudens met midden- en hogere inkomens die onterecht profiteerden van de goedkope sociale huisvesting. Het feit dat welvarende gezinnen in gesubsidieerde huisvesting konden wonen werd beschouwd als een verspilling van publieke middelen. Niet langer werd de nadruk gelegd op de voordelen en het belang van betaalbare woningen voor lage inkomens, maar in plaats daarvan zag men slechts het probleem van de té goedkope huisvesting voor de middenklasse. Hiernaast werd gesteld dat de sociale woningmarkt de middenklasse te weinig keus liet. De markt 'dwong' de middenklasse als het ware in de sociale huursector te blijven zitten. Als een oplossing raadden beleidsmakers aan om het percentage huiseigenaren op te krikken, vooral in de grotere steden waar de bovengenoemde problemen als buitengewoon pregnant werden ervaren.

De Amsterdamse woningmarkt laat zien dat de belofte van de neoliberale ideologen simpelweg niet waar is

Wat waren de concrete hervormingen die als antwoord op de (veronderstelde) problemen werden ingevoerd? De hervormingen bestonden uit drie belangrijke onderdelen. Het eerste onderdeel was de overgang naar financiële onafhankelijkheid van de woningcorporaties, wat voltooid werd in 1995. Tussen 1950 en 1990 waren de corporaties vooral verantwoordelijk voor de provisie van woningen in de sociale huursector. Na de hervormingen van 1995 zagen de woningcorporaties zich genoodzaakt zich meer als private



Herontwikkeling aan het Westerdok, Amsterdam

ontwikkelaars te gedragen, en zich dus ook bezig te gaan houden met het aanbieden van koopwoningen in de vrije sector. Ten tweede werden in datzelfde jaar de subsidies voor de constructie en het onderhoud van sociale huurwoningen zo goed als afgeschaft. De indirecte subsidies en hypotheekrenteaftrek voor huiseigenaren bleven echter wel gehandhaafd of werden zelfs uitgebreid, en de huurprijnsregulering werd versoepeld. Het idee hierachter was dat de huurprijzen dan sneller konden stijgen om zo dichterbij het niveau van de 'vrije' markt te komen. Ten opzichte van huren werd het kopen van een woning dus steeds gunstiger. Ten derde, werden er in stedelijke woningmarkten meer koopwoningen gebouwd. In het begin werden deze koopwoningen aan de randen van de stad gebouwd maar later werd ook het vervangen van goedkope huurwoningen door duurdere koopwoningen in de stedelijke centra gestimuleerd.

In de praktijk blijkt dat de betaalbaarheid van huisvesting nauwelijks is afgenomen sinds de hervormingen

In de laatste twee decennia hebben deze hervormingen de Amsterdamse woningmarkt veranderd. Ten eerste, kan men een algemene groei in het aandeel huiseigenaren waarnemen. In absolute aantallen nam deze sector met meer dan 70.000 woningen toe. In het midden van de jaren negentig vormden koopwoningen net iets minder dan 12 procent van de totale woningvoorraad; in 2009 was dit bijna 29 procent. Zowel de sociale als de private huursector, waarvan het grootste gedeelte gereguleerd was, krompen aanzienlijk, van respectievelijk 30 en 59 procent in 1995 tot 22 en 49 procent in 2009 (zie Figuur 1). In absolute aantallen verdwenen zo'n 35.000 huurhuizen. Ten tweede, stegen de huurprijzen aanzienlijk. De mediane huur steeg – gecorrigeerd voor inflatie – met 28 procent tussen 1995 en 2009. De data laten zien dat dit vooral komt door het verlies van goedkope woningen aan de onderkant van de markt. De meeste woningen verdwenen in het segment met een huurprijs



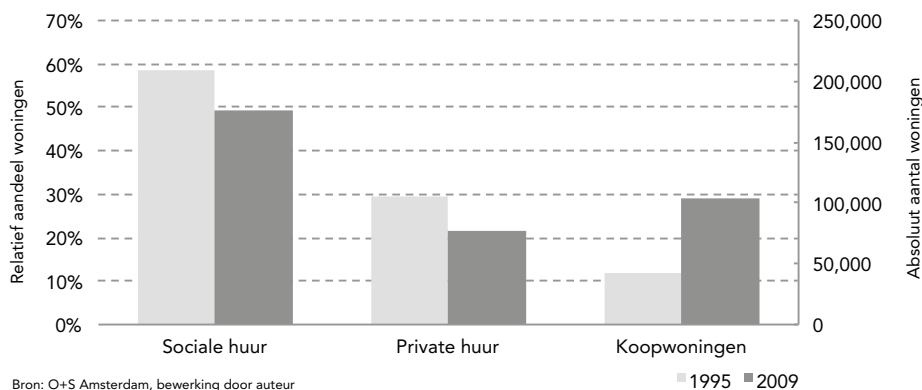
Bickerseiland, Amsterdam

lager dan 300 euro. Zeker, de verhouding tussen het aantal huur- en koopwoningen en de stijging van de huurprijzen zijn slechts twee ruwe indicatoren van structurele veranderingen in een stedelijke woningmarkt, maar ze illustreren wel het algemene beeld dat huisvesting steeds meer werd verbonden met private belangen en zo dus ook steeds duurder werd.

Het effect van neoliberalisme

Wat zijn nu de effecten van deze veranderingen op de kwaliteit van huisvesting in de stad? Maakten zij Amsterdam tot een minder rechtvaardige stad? Gezien de toegenomen huurprijzen zou men verwachten dat betaalbare huisvesting – een centraal element van rechtvaardigheid – vooral voor lagere inkomensgroepen in het gedrang is gekomen. Zeker omdat de inkomens voor juist deze groepen slechts een bescheiden groei doormaakten in de laatste twintig jaar – minder zelfs dan de gemiddelde inkomensgroei. In de praktijk blijkt dat de betaalbaarheid van huisvesting - verbazingwekkend - nauwelijks is afgenomen sinds de hervormingen. In het bijzonder voor de lagere inkomensgroepen is de ratio tussen huur en inkomen vrijwel op hetzelfde, lage, niveau gebleven. De belangrijkste verklaring hiervoor is het huursubsidiesysteem. Dit systeem is succesvol geweest in het opvangen van het gat tussen de gemiddelde inkomensgroei en de snel stijgende huurprijzen. De hervormingen leidden echter wel tot een ander probleem. De prijzen van koopwoningen stegen nog sneller dan huurprijzen. Alleen al tussen 2004 en 2008 steeg de gemiddelde verkoopprijs van een vierkante meter in de stad met 27 procent. Dit resulteerde in steeds groter gat tussen de – nog steeds relatief goedkope – sociale huursector en de dure koopsector. Lagere inkomensgroepen kampen dus met een slechte toegang tot de koopwoningenmarkt. Ze zijn afhankelijk van een steeds verder afnemende sociale huurmarkt waarvan de prijzen geleidelijk stijgen en kunnen maar moeilijk toegang krijgen tot de sectoren waar wel groei in zit. Dit probleem wordt nog eens versterkt door het feit dat het zelfs voor een groot deel van de middenklasse onbetaalbaar is een woning te kopen in Amsterdam. Vanzelfsprekend blijft een groot gedeelte van deze huishoudens in een sociale huurwoning wonen. Hierdoor wordt de opwaartse mobiliteit in de woningmarkt gehinderd met als gevolg dat het aantal beschikbare goedkope woningen aan de onderkant van de markt schaars wordt. Vooral starters met lagere inkomens krijgen zo dus moeilijk toegang tot de woningmarkt. Wachttijden voor een woning met twee slaapkamers zijn gestegen van 2 naar 8 jaar gedurende de laatste twee decennia.

Betekent dit nu dat Amsterdam meer of juist minder rechtvaardig is dan aan het eind van de jaren tachtig? Om te beginnen is het voor huurders met een lager inkomen die voor de hervormingen al een woning huurden nauwelijks onrechtvaardiger geworden. Voor deze huishoudens is huisvesting nog steeds relatief betaalbaar. Tevens zijn rechten van huurders sterk gebleven waardoor het lastig is huurders uit hun huis te zetten, bijvoorbeeld bij herstructurering van een wijk. Tegelijkertijd is het aantal betaalbare huurwoningen wel afgenomen als gevolg van de hervormingen. Er is minder keuze en in een groot gedeelte van de markt wordt toegang bepaald door de mogelijkheid



om daarvoor te betalen. Diegenen met voldoende geld kunnen zich de relatief dure koopwoningen veroorloven, terwijl anderen met minder inkomen afhankelijk zijn van steeds maar langer wordende wachtlijsten voor goedkope huurwoningen. Als het gaat om toegang tot de woningmarkt worden de ongelijkheden in de arbeidsmarkt dus veel directer vertaald dan dat vroeger het geval was. Toegang tot de woningmarkt is veel moeilijker geworden voor starters met beperkte financiële middelen. Voor hen is de stad minder rechtvaardig geworden.

Concluderende opmerkingen

Door de bank genomen hebben de neoliberale hervormingen in de laatste twintig jaar de Amsterdamsse woningmarkt minder rechtvaardig gemaakt. Neoliberalisme heeft een steeds groter gat gecreëerd tussen insiders en outsiders in de stedelijke woningmarkt – tussen hen die kunnen kopen en hen die zich dat niet kunnen veroorloven. Maar waar brengt deze conclusie ons? Het is belangrijk om de bredere context waarin deze hervormingen zich hebben voltrokken niet uit het oog te verliezen. De marktgeoriënteerde hervormingen beperkten zich natuurlijk niet alleen tot de woningmarkt, maar waren onderdeel van een veel bredere herstructurering van de welvaartsstaat, die plaatsvond in alle geavanceerde kapitalistische maatschappijen vanaf de jaren zeventig. Sociale huisvesting, sociale verzekeringen, werkloosheidsuitkeringen en andere herdistributiemechanismen die oorspronkelijk de arbeidsmarkt afschermden van marktwerking werden teruggeschroefd. Tegelijkertijd wonnen financiële instituties politieke en economische macht ten opzichte van arbeid. Dit zien we duidelijk terug in de reorganisatie van welvaart: de deregulering van herdistributiemechanismen die ervoor zorgde dat arbeid niet langer beschermd was creëerde een situatie die nieuwe mogelijkheden bood voor investeerders. Huisvesting veranderde zo in een lucratieve investering en woningmarkten zijn getransformeerd tot zeer winstgevendende ruimtes voor de accumulatie van kapitaal. Om met Marx te spreken, neoliberalisme heeft het belang van de uitwisselingswaarde ten opzichte van de gebruikswaarde van huisvesting versterkt. De Amsterdamsse woningmarkt laat zien dat de belofte van de neoliberale ideologen – als we huisvesting aan de vrije markt overlaten, zal dat voor alle groepen een verbeterde situatie opleveren – simpelweg niet waar is. In Amsterdam, twintig jaar na het begin van de hervormingen, is er sprake van groeiende private woningsegmenten, die vooral kansen bieden voor

diegenen met voldoende financiële middelen. Zij zijn in staat woningen in de stad te kopen, flink gesubsidieerd met publieke middelen. Aan de andere kant staan de lagere inkomensgroepen die niet in staat zijn toegang te verkrijgen tot de almaar krimpende onderkant van de huurmarkt en vaak geen andere keus hebben dan geluk zoeken in de informele – en dus ook onzekere – sector als ze in de stad willen blijven wonen. De Amsterdamsse woningmarkt is slechts één van de vele voorbeelden, van New York en Londen tot Tokyo, waar neoliberale hervormingen hun beloftes niet waar blijken te maken. Neoliberalisme heeft dus een effect op de 'rechtvaardigheid' van steden over de hele wereld, en deze analyse maakt duidelijk dat ook Amsterdam – eens het schoolvoorbeeld van rechtvaardigheid – een deel van haar glans heeft verloren na twintig jaar hervormingen. De eerste stap in het omkeren van deze trend is het onderkennen van die trend en niet langer het romantische ideaal van Amsterdam als 'rechtvaardige stad' in stand te houden.

Justin Kadi (j.kadi@gmx.net) is promovendus in de stadsgeografie aan de Universiteit van Amsterdam en werkt als onderzoeker aan de Technische Universiteit Wenen. Zijn onderzoek richt zich op de langetermijneffecten van (marktgeoriënteerde) herstructurering op stedelijke woningmarkten.

Literatuurselectie

- Aalbers, M. (2004) Promoting home ownership in a social-rented city: policies, practices and pitfalls, *Housing*, nr 19, pp. 483-495.
- Brenner, N., J. Peck, and N. Theodore (2010) Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways, *Global Networks*, nr 10 (2), pp. 182-222
- Brenner, N., P. Marcuse, and M. Mayer (eds.) (2012) *Cities for people, not for profit. Critical urban theory and the right to the city*. New York: Routledge.
- Harvey, D. (2006) *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Marcuse, P., J. Connolly, J. Novy, I. Olivo, C. Potter, and J. Steil (eds.) (2009) *Searching for the Just City. Debates in Urban Theory and Practice*. New York: Routledge.
- Ronald, R. (2008) *The Ideology of Home Ownership: Homeowner Societies and the Role of Housing*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Uitermark, J. (2010) An in memoriam for the just city of Amsterdam, *City*, nr. 13, pp. 347-361.