

NEDERLANDSE VOLKSHUISVESTING IN EUROPEES PERSPECTIEF

SPECIAL
Women in
Europa

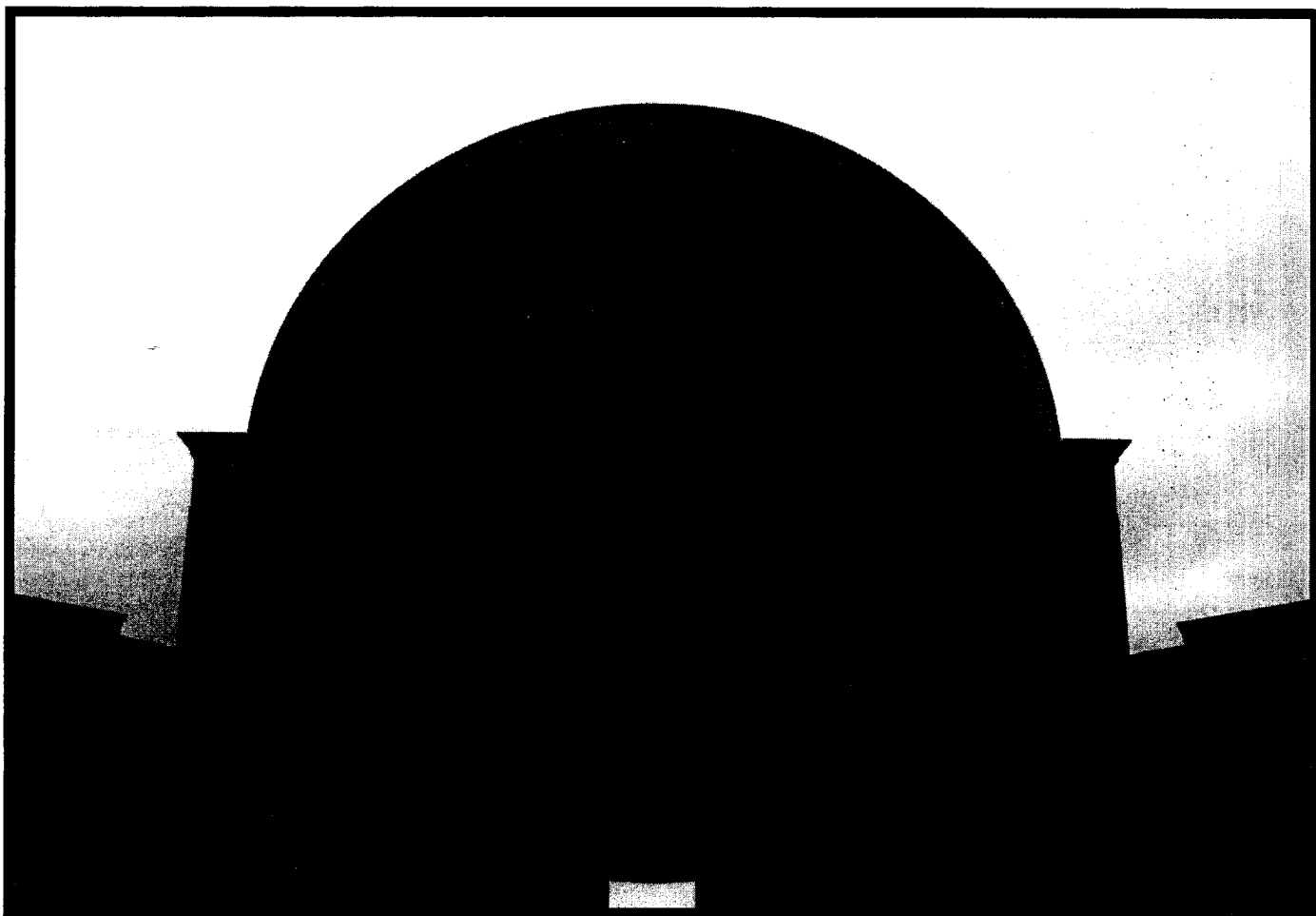


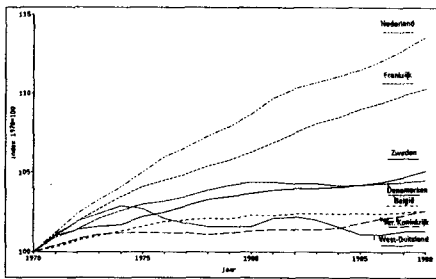
FOTO ARJEN ABBESTEE

"De Camembert", sociale woningbouw in de Parijse voorstad Marne-la-Vallée.

Met 90 jaar woningwet achter de rug en een open Europa voor de boeg, dringt de vraag zich op hoe Nederland het in in vergelijking met andere Westeuropese landen doet op volkshuisvestingsgebied. De keuze is hierbij gevallen op België, Duitsland, Denemarken, Engeland, Frankrijk en Zweden. De kennis is voornamelijk ontleend aan drie door het OTB uitgevoerde onderzoeken naar het algemeen beleidskader in de volkshuisvesting (Boelhouwer en van der Heijden), de financiële instrumenten (Papa) en de woonuitgaven (Menkveld).

A

Is er één les is die we kunnen leren van buitenlandse ervaringen is het wel dat de volkshuisvesting sterk bepaald wordt door invloeden van buiten, zoals demografische en sociaal-economische ontwikkelingen en dat het beleid slechts corrigerend kan optreden.



Figuur 1 Ontwikkeling van de bevolkingsomvang in zeven Westeuropese landen per 1 januari voor de periode 1970-1988, in procenten (1970 = 100)

Bron: Boelhouwer en Van der Heijden, 1991, p.23

De bevolkingsgroei in Nederland is uniek in Europa (figuur 1). Zowel ten aanzien van de bevolkingsgroei als de gezinsverdunding staat Nederland fier aan kop. Op basis hiervan is het geen boude bewering dat de vraag naar woningen in de periode 1970-1987 in Nederland verreweg het grootst is geweest: het aantal huishoudens groeide met maar liefst 49%. Op ruime afstand wordt Nederland gevolgd door Frankrijk (29%), Engeland, Duitsland en Denemarken (alle drie 22%), terwijl België (16%) en Zweden (12%) de rij sluiten.

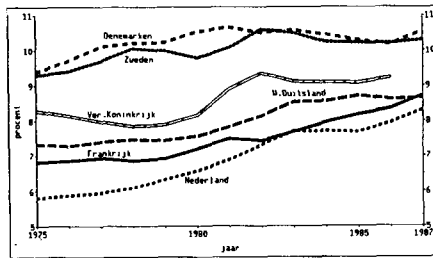
WONINGVOORRAAD

Alle betrokken landen werden na de Tweede Wereldoorlog geconfronteerd met een groot woningtekort als gevolg van oorlogsschade en de sterk groeiende bevolking. In alle landen werden door de overheid stimuleringsprogramma's ontwikkeld om deze nood te ledigen. Via deze overheidsondersteuning is de woningvoorraad sterk uitgebreid (zie tabel 1). De uitkomst van de geleverde inspanningen was dat het aantal woningen per duizend inwoners in de verschillende landen in 1970 redelijk overeen kwam, met uitzondering van Nederland, waar het aantal woningen per 1000 inwoners erg laag was (289).

Dit veranderde in de periode na 1970, toen Nederland de snelste groei doormaakte (42,2%). De groei van de woningvoorraad in de overige landen bleef hierbij duidelijk achter. Omdat ook de bevolking in Nederland in de periode 1970-1986 verreweg het sterkst groeide, is de uiteindelijke toename van het aantal woningen per 1000 inwoners in Nederland minder spectaculair dan de groei van de woningvoorraad doet vermoeden. Vanwege de te verwachten aanhoudend hoge groei van de bevolking in Nederland zal de nieuwbouwproductie ook in de jaren negentig aanzienlijk hoger moeten liggen dan in de ons omringende landen.

Mede door de bouw van dure nieuwbouw-

woningen in de periode 1975-1987 is ook het aandeel van de huisvestingsuitgaven in de totale consumptieve bestedingen toegenomen. Arnout Menkveld komt in zijn studie naar de macro-woonquote tot de conclusie dat als minst slechte maat de huurwaarde (zowel in de koop- als de huursector) kan worden afgezet tegen het Bruto Binnenlands Produkt. In figuur 2 kan worden afgelezen dat in geen ander land de relatieve woonconsumptie in de periode 1975-1987 zo snel is toegenomen als in Nederland.



Figuur 2 De consumptie van huur en toegerekende huurwaarde als percentage van het BBP, in zes Westeuropese landen, 1975-1987 in lopende prijzen

Bron: Menkveld, 1991

EIGENDOMSVERHOUDINGEN

Opmerkelijk zijn de grote verschillen die er in de omvang van de eigendomssectoren kunnen worden waargenomen (tabel 2). Landen met een hoog aandeel eigenwoningbezit hebben dit ook gedurende de afgelopen jaren bewust gestimuleerd (in België al vanaf 1889), waarbij ook forse subsidies verstrekt werden (rentesubsidies, premies bij de omzetting van huur- in koopwoningen of indirecte belastingsubsidies). Zweden en Nederland hebben daarentegen decennia lang de nieuwbouw van sociale-huurwoningen ondersteund, waardoor de groei van de koopsector in deze landen minder spectaculair was. Evenals de koopsector, varieert ook de omvang van de particuliere huursector sterk. Opnieuw België (31%), maar ook Duitsland (42%) en in minder sterke mate Frankrijk (25%) kennen een omvangrijke commerciële huursector. Deze sector is in Nederland (12%) en in Engeland (8%) het sterkst teruggezaakt.

De sociale-huursector schommelt in de meeste onderzoekslanden (Duitsland, Frankrijk, Engeland en Zweden) tussen de 16% en 24%. Alleen Nederland en België springen er duidelijk uit; Nederland kent een in verhouding met de omringende landen zeer omvangrijke sociale-huursector (44%), terwijl de sector in België (7%) vrijwel van het toneel verdwenen is. Hierbij dient nog wel te worden opgemerkt dat

Zweden een redelijk ontwikkeld coöperatief woningaanbod heeft (15%), dat qua doelgroep vergelijkbaar is met de sociale-huursector (samen 36%). In Denemarken is deze sector veel kleiner (4%). Naast de verschillen in de omvang van de diverse eigendomssectoren, zijn de afwijkingen van de eigenschappen, de functies van de sectoren en de doelgroepen die bediend worden, wellicht nog pregnanter. Zo bedient in Duitsland de omvangrijke particuliere huursector (42%) brede lagen van de bevolking. Evenals in de Bondsrepubliek, wordt de sector in Frankrijk en Nederland gekenmerkt door een grote interne differentiatie, zowel wat betreft de huurprijzen als de onderhoudstoestand en de aanwezigheid van voorzieningen.

In België is de particuliere huursector veel eenzijdiger samengesteld. Op deze sector zijn de meest kwetsbare groepen aangewezen. Zij kunnen zich financieel geen koopwoning veroorloven, terwijl de sociale sector meestal onbereikbaar is (nauwelijks of geen nieuwbouw, te hoge huren, verkoop van bestaande sociale-huurwoningen en een geringe relatieve omvang van de sociale woningvoorraad van slechts 7%). Ook in Engeland, Denemarken, en Zweden is de particuliere huursector sterk ingekrompen en bestaat voor een belangrijk deel uit oudere woningen van voor 1970, met een kleine oppervlakte en een naar verhouding laag voorzieningenniveau. Alleen de Britse regering streeft ernaar om de sector uit te breiden (tot nu toe overigens zonder succes en ook in strijd met de ontwikkelingen op de woningmarkt).

MARGINALISERING

Zoals opgemerkt is de sociale-huursector, evenals de particuliere huursector, in de meeste landen op zijn retour. Deze daling en de toename van de directe woonuitgaven

In Engeland is de huursector onder het bewind van Thatcher sterk ingekrompen.

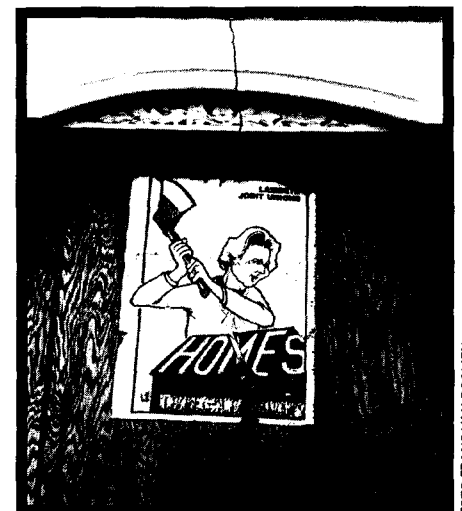


FOTO FRANS VAN ROOIJEN

	1970	1975	1980	1985	1986	1987	% groei 1970-1985
Nederland 289	320	343	372	377	381	28,7	
West-Duitsland	341	383	413	443	448	-	29,9
Frankrijk	366 ²⁾	399	436	449	451	-	22,7
België	355	-	387	405	-	406	14,1
Ver. Koninkrijk	346	364	383	396	399	-	14,5
Denemarken	353	397 ¹⁾	422	439	445	448	24,4
Zweden	394	427 ³⁾	446 ³⁾	452 ³⁾	-	-	14,7

¹⁾ 1976 ²⁾ 1968 ³⁾ NEI, 1989

Bron: Boelhouwer en van der Heijden, 1991, p.36

zorgen voor specifieke problemen. Ten eerste marginaliseert de sociale-huursector in veel landen (met name in Engeland, in Denemarken en in delen van de slechte voorraad in Frankrijk). De verkoop van sociale-huurwoningen (in voornamelijk Engeland en België) waarbij de meest aantrekkelijke delen van de voorraad verkocht werden, heeft deze ontwikkeling nog eens versterkt. De marginalisering leidt onder meer tot segregatie, verval van zowel de woningvoorraad als de woonomgeving en tot beheerproblemen in het algemeen.

De marginalisering is het sterkst in de landen waar de overheid een directe invloed op de sociale-huursector uitoefent (gemeentelijke woningbedrijven). In de landen waar er een intermediaire non-profit instelling verantwoordelijk is voor de sociale huisvesting, is deze marginalisering minder sterk (Nederland, België, Frankrijk, Duitsland en de coöperatieve sector in Zweden).

Hier doet zich echter weer het probleem voor dat ook veel midden- en hogere-inkomensgroepen goedkope delen van de voorraad sociale-huurwoningen bezet houden, waardoor minder vermogende woningzoekenden vaak noodgedwongen uitwijken naar andere woningmarktsegmenten (veelal de particuliere huursector), genoeg nemen met niet op hun huishouden afgestemde woningen of zelfs helemaal geen woning kunnen vinden. Zo mogen de non-profit organisaties in Frankrijk huurders weigeren die naar hun inzichten niet in staat zijn om gedurende een langere periode aan hun financiële verplichtingen te voldoen. Deze eis wordt gesteld omdat de woningexploitatie van de instellingen niet verliesgevend mag zijn. Door de rijksoverheid wordt het feit dat de non-profit instellingen hun primaire taak, het huisvesten van de laagste inkomensgroepen, niet geheel waarmaken, dan ook als een wezenlijk probleem beschouwd waarover veel politieke strijd geleverd wordt. De sociale-huursector in Duitsland wijkt het

meest af van de vergelijkbare sectoren in de overige onderzoekslanden. In de eerste plaats zijn de produktie en het beheer van de woningen niet gebonden aan een toegelaten instelling. Ook commerciële verhuurders kunnen sociale-huurwoningen exploiteren en maken in de praktijk ook veelvuldig van deze mogelijkheid gebruik. Een tweede belangrijk verschil is dat de financiering van de sociale woningbouw in het begin van de zeventig bijna volledig gepri vatiseerd werd, waarbij winstmarges een voorwaarde zijn voor de uitbreiding van de sociale sector. Ook in de sociale huursector in België neemt de bereikbaarheid van de voorraad sociale-huurwoningen voor lagere-inkomensgroepen vanwege deze reden af.

OVERHEIDSSTEUN

In de verrichte studies komt ook het gevoerde volkshuisvestingsbeleid in de diverse landen uitgebreid aan bod. Vastgesteld wordt dat het beleid verschuift van produktie naar beheer, waarbij vooral verdelingsvraagstukken en specifieke doelgroepen centraal staan, gecombineerd met een terugtrekkende overheid en een toenemend belang van marktinvloeden. Naast het voorgestane

overheidsbeleid, en hieraan verbonden de beoogde doelstellingen en de mate van overheidsinterventie, is het interessant om hier tegenover de werkelijke overheidsuitgaven te plaatsen. Tabel 3 geeft inzicht in de directe overheidsuitgaven (zowel nieuwe als oude verplichtingen) en de fiscale inkomstenderving als percentage van het Bruto Binnenlands Produkt (BBP). Op basis van het jaargemiddelde laat de tabel tevens zien op welke plaats de onderzochte landen komen. Als eerste valt op dat er een redelijke overeenkomst bestaat tussen de op de beleidsuitgangspunten gebaseerde rangorde en de rangorde gebaseerd op de overheidsuitgaven. Zo scoren in de tweede helft van de jaren tachtig Zweden en Nederland hoog en staan beide op de eerste plaats met een gelijk gemiddeld percentage subsidies ter grootte van 2,14. In Zweden is daarbij sprake van een dalend aandeel subsidies, terwijl in Nederland het aandeel stijgt. Opvallend is tevens dat in de tweede helft van de jaren tachtig in Nederland het percentage objectsubsidies in het BBP het hoogste is. Dit ondanks de vaak gehoorde geluiden in Nederland dat de individuele huursubsidie het kerninstrument van de volkshuisvesting vormt.

AFSTEMMING

Wat betekent deze vergelijking met het oog op de Europese eenwording? Allereerst moet bedacht worden dat er in tegenstelling tot bijvoorbeeld het landbouw- of industriebeleid, nooit sprake is geweest van een Europees volkshuisvestingsbeleid. Dit was en is ook vandaag nog een puur nationale aangelegenheid. De verschillende volkshuisvestingssystemen hebben zich onder invloed van specifieke ideologieën en marktinvloeden ontwikkeld tot vrij unieke systemen. Hierbij heeft nauwelijks of geen afstemming plaatsgevonden met het beleid in andere landen.

Tabel 2 Verdeling van de woningvoorraad naar eigendomssectoren in een zevental Westeuropese landen aan het einde van de jaren tachtig

	koopsector	particuliere huursector	sociale huursector	coöperatieve sector	overig/ onbekend
Nederland	44	12	44	-	-
Bondsrepubliek	42	42	16	-	-
Frankrijk	51	25	24	-	-
België ¹⁾	59	31	7	-	3
Engeland	68	8	24	-	-
Denemarken	55	18	17	4	6
Zweden	43	21	21	15	-

¹⁾ per 1981

Bron: Boelhouwer en van der Heijden, 1991



Sociale woningbouw in Zweden.

Uiteraard houdt deze constatering niet in dat de Europese eenwording geen invloed zal uitoefenen op het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid. Mogelijke veranderingen komen echter voornamelijk van buiten de directe invloedssfeer van de volkshuisvesting, maar vragen wel om een adequate reactie van de diverse Europese regeringen. Zo zullen er door het vrije verkeer van personen tussen de landen vermoedelijk nieu-

we migratiestromen ontstaan. De mogelijke implicaties voor de betrokken samenlevingen worden nu recent pijnlijk duidelijk in Duitsland. Dit land verwacht overigens de komende jaren nog een instroom van ruim twee miljoen migranten uit Oost-Europa en de Sovjet-Unie. Naast een vrij verkeer van personen kan ook het vrije verkeer van kapitaal consequenties hebben voor de financieringsconstructies in de diverse landen.

Ook de concurrentie tussen bouwbedrijven in de verschillende landen zal toenemen. Van wellicht nog grotere invloed zal vermoedelijk de fiscale harmonisatie zijn. Dit proces is reeds enig jaren geleden in gang gezet. Hierbij kan gedacht worden aan het uniformeren van de diverse BTW-tarieven (met name van belang voor de nieuwbouw van woningen), de gelijke behandeling van aftrekposten voor de inkomstenbelasting, het harmoniseren en verlagen van de hoogste marginale tarieven en het hiermee verbonden verkleinen van het bruto-netto traject (de zogenaamde wig).

Tenslotte zullen de in de grensstreken gelegen woningmarkten in toenemende mate invloed gaan ondervinden van de ontwikkelingen in woningmarkten in aangrenzende landen. De effecten hiervan zijn ook nu reeds waar te nemen. Zo vestigen Duitse werknemers uit de streek rond Aken zich in suburbane woonmilieus in Limburg en trekken werknemers uit Maastricht in toenemende mate het fiscale paradijs België binnen.

Peter Boelhouwer
(Onderzoeksinstituut voor
Technische Bestuurskunde
Technische Universiteit Delft)

Tabel 3 De rangorde van landen naar het gemiddelde absolute niveau van het percentage directe overheidsuitgaven en het percentage fiscale derving (beide uitgedrukt in het BBP), voor de perioden 1980 - 1984 en 1985 - 1988 (rangorde naar afnemend gemiddeld aandeel)

directe subsidie-uitgaven		fiscale derving	
1980-1984 (gemiddeld %)	1985-1988 (gemiddeld %)	1980-1984 (gemiddeld %)	1985-1988 (gemiddeld %)
Zweden (2,26)	Zweden (2,14)	Zweden (1,65)	Zweden (1,42)
Nederland (1,59)	Nederland (a)(2,14)	Engeland (0,98)	Engeland (1,26)
Denemarken (0,97)	Engeland (1,68)	Frankrijk (0,61)	Nederland (b)(1,24)
Frankrijk (0,84)	Denemarken (1,00)		Frankrijk (0,53)
BRD (0,66)	Frankrijk (c)(0,83)		BRD (0,42)
Engeland (d)	BRD (0,41)		
België (d)	België (0,35)		

- (a) Indien voor de periode 1985 - 1988 voor Nederland de gelden van het Stadsvernieuwingsfonds slechts voor de helft tot de objectsubsidies in de volkshuisvesting worden gerekend, bedraagt het gemiddeld percentage subsidies (uitgedrukt in het BBP) voor Nederland 2,05.
 (b) Alleen bekend voor de jaren 1987 en 1988.
 (c) Dit betreft alleen de directe overheidssubsidies; de relevante werkgeversbijdragen en sociale zekerheidsuitgaven bedragen in de periode 1985-1988 gemiddeld 0,64% van het BBP.
 (d) Geen gegevens beschikbaar

Bron: Papa, 1991, p.193

Sociale woningbouw in Berlijn.

