

Veldtocht tegen de scheefheid. Nationale doelstellingen en lokaal beleid

**F.M. Dieleman, R. van Kempen en
A.B.C.M. Hooijmaijers**

zijn alle drie werkzaam aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Universiteit Utrecht. Adres: Heidelberglaan 2, 3584 CS Utrecht. Tel. 030-531399. F.M. Dieleman is in 1993 tevens werkzaam aan het Netherlands Institute for Advanced Study, te Wassenaar.

Samenvatting

Het nationale volkshuisvestingsbeleid heeft het terugdringen van te goedkoop en te duur wonen ('scheefheid') in de sociale huursector tot een belangrijke doelstelling gemaakt. De woningcorporaties en de gemeenten moeten aan dit beleid inhoud geven. Op het lokale niveau heeft het terugdringen van de scheefheid niet zo'n hoge prioriteit als in het nationale beleid. Het opheffen van het woningtekort, vooral voor huishoudens met een laag inkomen, staat in het lokale beleid voorop. Er wordt daar in toenemende mate een nieuwbouwbeleid gevoerd dat gericht is op doorstroming. Dat is waardevol omdat daardoor in veel gevallen de lokale woningvoorraad gevarieerder wordt en huishoudens daardoor ruimere keuzemogelijkheden op de woningmarkt krijgen. Maar het gebruik van de individuele huursubsidie (IHS) wordt er nog niet door teruggedrongen. Daarom pleiten wij in dit artikel voor meer aandacht voor het voorkomen van IHS-gebruik in de discussie over de scheefheid op de woningmarkt.

1. Inleiding

In Nederland voorziet de sociale huursector in de woonbehoefte van een brede scala van inkomensgroepen. Zo woonde bij voorbeeld niet minder dan 12 procent van de huishoudens in het hoogste inkomensdecil in 1990 in deze sector (Sociaal en Cultureel Planbureau 1992). Bovendien ontvingen in dat jaar 950.000 huishoudens individuele huursubsidie, hetgeen ook degenen met een laag inkomen toegang verschaft tot goede en dus relatief dure huurwoningen. Deze situatie is een direct gevolg van het volkshuisvestingsbeleid uit het verleden. De commissie-De Roos adviseerde reeds in 1964 het kabinet om het werkkerrein van de gemeentelijke woningbedrijven en de corporaties niet te beperken tot enkele nauwkeurig omschreven doelgroepen. Dat advies werd

door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid overgenomen. Een omvangrijke sociale huursector (41 procent van de totale Nederlandse woningvoorraad) met een brede taakstelling resulteerde.

Met de komst van Heerma als staatssecretaris van volkshuisvesting is, onder druk van de noodzaak om ook op dit beleidsterrein bezuinigingen door te voeren, de kijk op de sociale huursector omgeslagen. In de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig (1989) is het verschijnsel van de 'scheefheid'¹ op de woningmarkt gedefinieerd: enerzijds wonen velen in verhouding tot hun inkomen in een, volgens deze Nota, te goedkope huurwoning ('goedkope scheefheid'). In 1986 betrof het 640.000 huishoudens, in 1990 726.000 (Ministerie VROM 1992b, 12). Anderzijds werd in 1986 45 procent van alle dure huurwoningen bewoond door huishoudens met een laag inkomen ('dure scheefheid'). Het ging hier om 190.000 huishoudens in 1986, een aantal dat in 1990 was gedaald tot 168.000. De daling is deels wellicht het gevolg van de invoering van de fatteringsgrens² (per 1-1-1989) bij de toewijzing van vrijkomende woningen. In de Nota Volkshuisvesting wordt deze scheefheid als een belangrijk volkshuisvestingsprobleem gepresenteerd: 'Een belangrijke handicap voor de goede huisvesting van de aandachtsgroep (inkomens onder modaal) is gelegen in de scheve verdeling van de huishoudens over de woningvoorraad' (Ministerie VROM 1989, 50).

Het ministerie heeft een aantal maatregelen voorgesteld om de scheefheid op de woningmarkt aan te pakken. Maar het zijn de gemeenten en de woningcorporaties die zijn belast met de nieuwbouw van woningen en de woningtoewijzing. Nemen zij de discussie over de scheefheid op de woningmarkt serieus? Welke initiatieven nemen zij zelf en wat is het

effect ervan op de scheefheid?

Op deze vragen gaan wij in, naar aanleiding van een daarop gericht onderzoek (zie Dieleman e.a. 1993). Eerst behandelen we kort de oorzaken van de scheefheid (par. 2) en de maatregelen die het ministerie heeft voorgesteld (par. 3).

2. Oorzaken van scheefheid

De hoofdoorzaken van de scheefheid op de woningmarkt zijn te rangschikken in vier groepen van factoren: (a) wisselende prijsverhoudingen op de woningmarkt, (b) de lokale samenstelling van de woningvoorraad, (c) regels van woonruimteverdeling en (d) veranderingen in het huishoudensinkomen.

Huishoudens reageren in hun keuze voor een woning op prijsverhoudingen op de woningmarkt. Toen bij voorbeeld aan het eind van de jaren zeventig de huren relatief laag waren in verhouding tot de koop-prijzen, bleven veel huurders ook bij een verhuizing voor de huursector kiezen. Ze woonden er immers prettig en tegen lage kosten. Een decennium later waren de prijsverhoudingen gewijzigd doordat de huren in de jaren tachtig flink zijn opgetrokken en de koop-prijzen, evenals de hypotheekrente, sinds 1983 relatief laag bleven. Men ziet dan ook dat sinds 1985 relatief veel huishoudens met een gemiddeld inkomen van de huur- naar de koopsector verhuisden (Dieleman en Everaers 1993).

Maar huishoudens hebben geen vrije keuze van woningen. De *samenstelling van de woningvoorraad en de krapte op de woningmarkt* op lokaal niveau stellen daaraan strakke grenzen. Enkele voorbeelden kunnen dit verduidelijken.

In grote steden, zoals Amsterdam en Rotterdam, is het aandeel van oude, goedkope huurwoningen in de woningvoorraad groot. Maar liefst 80 procent van de voorraad kan als toegankelijk voor de aandachtsgroepen van het beleid worden beschouwd. Maar degenen met een hoger inkomen zijn daardoor ook aangewezen op die goedkope huurwoningen. Dit veroorzaakt met name de goedkope scheefheid in de grote steden.

In Utrecht zijn relatief veel (goedkope) koopwoningen. Hierdoor is het voor veel huishoudens uit verschillende inkomenscategorieën mogelijk een woning te kopen. Het is bij voorbeeld bekend dat ook veel allochtonen met een laag inkomen in Utrecht

een woning hebben gekocht (Van Hoorn en Van Ginckel 1986). Het grotere aanbod van koopwoningen is waarschijnlijk een belangrijke achtergrond bij de relatief geringe omvang van de goedkope scheefheid in deze gemeente (Van Kempen en Teule 1989).

Een laatste voorbeeld betreft gemeenten waar de afgelopen tien jaar flink is gebouwd, zoals Alkmaar, Almere en Houten. Hier is het aandeel van de dure huurwoningen groot en de kans op dure scheefheid daardoor ook (Ministerie VROM 1992a, 1992b, 1992c).

Een lokaal *woningtoewijzingsbeleid*, waarbij er geen sprake is van een evenwichtige relatie tussen de huur van de toegewezen woningen en het inkomen van het geplaatste huishouden, is mede verantwoordelijk voor het ontstaan van scheefheid. Gemeenten en corporaties hanteren over het algemeen een huur/inkomenstabel en proberen daarmee zoveel mogelijk 'passend' toe te wijzen. Maar de inkomens- en huurgrenzen komen in de meeste gevallen niet overeen met de grenzen die in de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig zijn vastgesteld.

Een belangrijke oorzaak van scheefheid is ook dat huishoudens in de loop der jaren een *inkomensgroei of -afname* kunnen hebben gekend en daardoor niet meer 'passend' wonen (Ministerie VROM 1992a).

3. De afname van de scheefheid: beleidsalternatieven op rijksniveau

In het nationale volkshuisvestingsbeleid wordt er naar gestreefd om in het jaar 2000 het aantal te goedkoop wonenden tot 550.000 en het aantal te duur wonenden tot 120.000 terug te brengen (Ministerie VROM 1989, 148). De mogelijkheden om de doelstelling te bereiken worden vooral gezocht in het bevorderen van de doorstroming.

In Nederland is in vergelijking met veel andere landen de verhuisfrequentie vrij laag (Long 1992). Toch is het verhuizen ook in ons land een massaal proces, dat grote invloed heeft op de verdeling van de huishoudens over de woningvoorraad. Zo verhuisden er in de periode 1987-1989 in Nederland 1,32 miljoen huishoudens. Dat is 23 procent van het totaal aantal huishoudens ultimo 1989. Het is daarom begrijpelijk dat de Nota Volkshuisvesting het verhuisproces aangrijpt om iets te veranderen aan de scheefheid op de woningmarkt.

Gerichte doorstroming op de woningmarkt via het verhuisproces kan vooral worden bevorderd door de aard en de samenstelling van de woningvoorraad te veranderen, door het aanscherpen van toewijzingsregels, door regionale samenwerking en door voorlichting.

Instrumenten ter beïnvloeding van aard en samenstelling van de woningvoorraad – Om goedkope huurwoningen vrij te maken voor huishoudens met een laag inkomen (ofwel de goedkope scheefheid te bestrijden) is 'strategische nieuwbouw' een belangrijk instrument: 'Door meer te bouwen in de duurdere huur- en koopsector zal de uitstroom uit de goedkope sector vergroot moeten worden' (Tweede Kamer 1990, 4). Om huishoudens met een (te) hoog inkomen te stimuleren om te verhuizen vanuit een goedkope huurwoning, ligt het bouwen van duurdere huurwoningen, koopwoningen en seniorenwoningen als belangrijk onderdeel van dit strategische nieuwbouwbeleid voor de hand. In het rijksbeleid is dan ook een sterke nadruk gelegd op nieuwbouw in de marktsector (Ministerie VROM 1989, 55). Deze nadruk is nog eens bevestigd in het recent verschenen Trendrapport en de brief van de minister van VROM daarover aan de Tweede Kamer (Ministerie VROM 1993).

Woonruimteverdelingsinstrumenten – De doorstroming kan ook worden bevorderd door het toepassen van 'een zeer stringent toewijzingsbeleid' (Ministerie VROM 1989, 54). Woningtoewijzers (gemeenten, corporaties en particuliere verhuurders) zullen moeten proberen om langs verschillende wegen de woonruimteverdeling te verbeteren om de goedkope woningen bij de lage-inkomenshuishoudens terecht te laten komen. Dit kan bij voorbeeld door middel van het stringent invoeren en toepassen van financiële passendheidscriteria (aansluitend bij de Nota Volkshuisvesting; zie ook Heerma 1990, 5), stringente controle op de inkomensgegevens op het moment van woningtoewijzing (Tweede Kamer 1990, 7) en actieve bemiddeling voor doorstromers.

Regionale samenwerking van gemeenten en verhuurders – De scheefheid kan worden verminderd en de doorstroming worden bevorderd, wanneer gemeenten en (overige) verhuurders een onderlinge afstem-

ming hebben van het woningtoewijzings- en -verdelingsbeleid binnen een zelfde regio. Andere vormen van samenwerking, zoals een gemeenschappelijke woningzoekendenregistratie en uitruil van toe te wijzen woningen, kunnen leiden tot een doelmatiger benutting van de regionale woningvoorraad als geheel.

Voorlichting – Door middel van voorlichting over het woningaanbod, zowel in de sociale als in de marktsector, over de toewijzingsregels en over vergoedingen voor verhuis- en inrichtingskosten, kunnen woningzoekenden in staat worden gesteld op eigen initiatief en met eigen middelen passende huisvesting te vinden. Dit kan een bijdrage leveren aan de doorstroming op de woningmarkt en daardoor ook aan de mogelijkheden voor gemeenten en verhuurders om de vrijkomende goedkopere woningen bij voorrang te bestemmen voor de huishoudens die tot de aandachtsgroep behoren.

Het succes van deze instrumenten voor de bestrijding van scheefheid is grotendeels afhankelijk van de aard van de lokale woningmarkt. Ook de rijksoverheid is zich hiervan bewust: 'Uniforme maatregelen om meer evenwicht in de woningvoorraad te brengen, zullen gezien de regionale verschillen onvoldoende effectief zijn. Het beleid zal moeten worden toegesneden op de specifieke omstandigheden op regionaal en gemeentelijk niveau' (Tweede Kamer 1990, 5).

De vermindering van de scheefheid op de woningmarkt wordt dus vooral gezien als een taak van gemeenten en woningcorporaties. In de volgende paragraaf staat centraal hoe zij zich van deze taak kwijten.

4. Initiatieven op lokaal niveau³

4.1 *De ernst van de scheefheid* – In alle onderzochte gemeenten komt scheefheid op de woningmarkt voor. De exacte omvang van de goedkope en dure scheefheid is echter lokaal niet bekend: het blijft bij (al dan niet grove) schattingen. Uiteraard beperkt dit de mogelijkheden van een gerichte benadering van het probleem.

Op het lokale beleidsniveau wordt de scheefheid zeker *niet als het grootste probleem* in de volkshuisvesting ervaren. De meerderheid van door ons geïnterviewde beheerders van de woningvoorraad vindt het kwalitatief tekort aan woonruimte voor de huis-

houdens met een laag inkomen het grootste probleem. Om dit probleem op te lossen worden dan vervolgens vaak wel maatregelen uitgevoerd die scheefheidsbestrijding als neveneffect hebben: door het bouwen van duurdere huurwoningen, koopwoningen en seniorenwoningen trekken huishoudens met een relatief hoger inkomen weg uit goedkope huurwoningen. Veranderingen van toewijzingsregels, regionale samenwerking en voorlichting (zie par. 3) worden nauwelijks genoemd en gebruikt.

Het is overigens belangrijk te melden dat goedkope huurwoningen in de onderzochte gemeenten weliswaar zoveel mogelijk 'passend' worden toegewezen (dus aan huishoudens met een laag inkomen), maar dat de lokaal vastgestelde huur- en inkomensgrenzen belangrijk kunnen verschillen van die uit de Nota Volkshuisvesting. Bij de ene gemeente wordt bij voorbeeld alleen het inkomen van het hoofd van het huishouden meegerekend, bij de andere telt ook het inkomen van de eventueel werkende partner geheel of gedeeltelijk mee. Er kunnen dus situaties ontstaan waarin men volgens de normen van het Rijk te goedkoop woont en volgens de gemeentelijke normen te duur (Woningraad Extra 1990).

Uiteraard heeft dit tot gevolg dat scheefheid zoals gedefinieerd in de Nota Volkshuisvesting reeds kan ontstaan bij toewijzing. Daarnaast wordt er in alle gemeenten in meerdere of mindere mate rekening gehouden met persoonlijke problemen: iemand die dringend een woning nodig heeft (b.v. sociaal en medisch urgenten; asielzoekers) krijgt vaak voorrang boven iedereen. Juist vanwege de urgentie van dergelijke huishoudens is het niet altijd mogelijk om een woning toe te wijzen die past bij het inkomen.

De scheefheid op de woningmarkt wordt in het algemeen gezien als een aangrijpingspunt voor het opzetten van specifieke projecten, waarvoor een andere doelstelling dan de bestrijding van die scheefheid als belangrijkste geldt. De voorbeelden in het vervolg van deze paragraaf zullen dit illustreren. Steeds zal er ook kort worden ingegaan op de succes- en faalfactoren van de onderzochte projecten.

4.2 Het bouwen van duurdere woningen – Als gevolg van het huidige overheidsbeleid zal de marktsector een steeds groter aandeel krijgen in de nieuwbouwactiviteiten van de komende jaren. Volgens de

Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig zijn er voldoende goedkope woningen in Nederland aanwezig en kan door bevorderen van de doorstroming ervoor worden gezorgd dat huishoudens met een hoger inkomen uit deze woningen verhuizen. De mogelijkheden om te voorzien in de huisvesting van huishoudens met een laag inkomen kunnen nog nauwelijks worden gerealiseerd door middel van voor hen betaalbare nieuwbouw.

Nieuwbouw in de marktsector zou daarbij vooral effectief zijn in gebieden met veel goedkope huurwoningen en een relatief klein aantal duurdere woningen (Tweede Kamer 1990, 5). *'Als je scheefheid wilt bestrijden, kun je dat het beste op een vriendelijke, sympathieke manier doen, zonder dwangmaatregelen als tijdelijke huurcontracten en dergelijke. Je lost scheefheid op door gewoon interessante projecten aan te bieden,'* aldus een respondent. Dat hieraan ook risico's verbonden zijn, zal uit enkele voorbeelden blijken.

In de gemeente *Den Haag* is geconstateerd dat er een gebrek aan duurdere woningen is. Daardoor blijven huishoudens met een relatief hoog inkomen wonen in goedkope huurwoningen. Bij een verhuizing wordt in veel gevallen uitgeweken naar gebieden buiten Den Haag. Om dit gebrek aan (interessante) duurdere woningen gedeeltelijk te verminderen, wordt in Den Haag een aantal projecten met koopwoningen gerealiseerd.

Potentiële kopers die een huurwoning met een kale huur van f 550 of lager in Den Haag achterlaten, krijgen in principe voorrang in de genoemde projecten. Er is gebleken dat een woning van rondom de f 170.000 het hoogste doorstromingsrendement heeft. Daalt de prijs van de woning te veel, dan neemt het aantal starters dat in de woningen trekt toe en is het doorstromingsrendement lager omdat deze huishoudens geen lege woning achterlaten. Het bouwen van duurdere koopwoningen in Den Haag heeft eveneens weinig effecten op de scheefheid. Huishoudens die dergelijke woningen betrekken komen veelal uit koopwoningen. Het is dus zeker niet automatisch zo dat het bouwen van duurdere woningtypen leidt tot scheefheidsvermindering.

De mogelijke effecten op de scheefheid op de woningmarkt worden ook beïnvloed door onderlinge prijsverhoudingen. Zo is in Den Haag een project ge-

realiseerd van relatief goedkope koopappartementen met 3-, 4- en 5-kamerwoningen en een zeer geringe prijsdifferentiatie. De interesse voor de 5-kamerwoningen bleek bijna tien maal zo groot te zijn als voor de 3-kamerwoningen. Om die kleinere woningen te kunnen verkopen, zal men wellicht de eis dat men een goedkope woning moet achterlaten, moeten laten vallen.

Ook in *Amsterdam* komt dit laatste naar voren. Uit het rapport *Koopwoningen en Doorstroming* (Gemeentelijke Dienst Herhuisvesting 1991) blijkt dat er nog wel eens moeilijkheden optreden bij het verkopen van woningen die net iets minder aantrekkelijk en/of net iets duurder zijn dan andere woningen in hetzelfde project. Wanneer er geen gegadigden zijn die een goedkope woning achterlaten, komen anderen in aanmerking, zoals huishoudens die geen goedkope woning in *Amsterdam* achterlaten, of mensen van buiten de stad.

Hoe gemakkelijker de woning in de markt ligt, des te zwaardere criteria kan men stellen bij de toewijzing en des te groter het scheefheidsbestrijdende effect kan zijn. Dit komt duidelijk naar voren in *Utrecht*. In principe gelden daar voorrangregels voor doorstroming naar de nieuwbouw. Degenen die een huurwoning met een huur van f 600 of minder achterlaten, krijgen voorrang boven de degenen die een andere zelfstandige woning achterlaten. Deze criteria worden echter per project verschillend toegepast. Bij de toewijzing van bij voorbeeld eengezinskoopwoningen houdt men zich strikt aan de regels. Bij de toewijzing van premiekoopwoningen in meergezinscomplexen doet men dat niet, omdat er dan een aanzienlijke kans is dat de woningen leeg blijven staan.

Om optimale doorstromingseffecten te kunnen bewerkstelligen en om (daarmee) een deel van de bestaande goedkope scheefheid te bestrijden, moet er derhalve duidelijk rekening worden gehouden met de wensen en financiële mogelijkheden van de huishoudens die in een goedkope huurwoning wonen. De wensen kunnen echter per gemeente zeer verschillen. Deze verschillen hebben voor een belangrijk deel te maken met de aard van de bestaande woningvoorraad in de betreffende gemeente. Zo is in *Amsterdam* het aantal koopwoningen relatief gering,

waardoor er een grote kans op succes van een gericht doorstromingsbeleid bestaat wanneer er woningen in de koopsector worden bijgebouwd. In *Utrecht* zijn echter relatief veel koopwoningen en eengezinshuizen (zie par. 2). De kans op succes van het bouwen van gestapelde koopwoningen is mede daardoor veel geringer dan in *Amsterdam*. Het begrip strategische nieuwbouw moet blijkbaar per gemeente verschillend worden ingevuld.

4.3 Inspelen op de vergrijzing – De Nederlandse samenleving vergrijst. In het jaar 2000 zal ongeveer een kwart van de Nederlandse bevolking 55 jaar of ouder zijn en in het jaar 2010 zal dat aandeel zelfs zijn opgelopen tot 30 procent (Relou e.a. 1987). Belangrijk in het kader van de volkshuisvesting is dat ouderen vaak behoefte hebben aan huisvesting met speciale voorzieningen, zoals een woning zonder trappen en drempels (Serail 1988).

In het algemeen zijn ouderen niet erg verhuisgeneigd. Vaak zijn zij tevreden met hun woonsituatie. In andere gevallen is de geringe verhuisgeneigdheid terug te voeren op het ontbreken van alternatieven. Als zij al willen verhuizen, dan willen zij dat meestal binnen de eigen buurt of wijk doen (Dieleman en Schouw 1986). Het niet-verhuizen van ouderen kan ertoe leiden dat zij in woningen blijven wonen die eigenlijk geschikt zijn voor andere huishoudentypen, zoals gezinnen met een laag inkomen.

Specifiek op ouderen gerichte, doorstroming bevorderende maatregelen kunnen er dus voor zorgen dat ouderen goedkope huurwoningen voor huishoudens met een laag inkomen vrijmaken (zie ook Filius e.a. 1990).

In een project van een woningcorporatie in *Maas-tricht* worden seniorenwoningen gebouwd om de doorstroming van ouderen in de wijk Caberg te bevorderen. Het gaat daarbij om woningen met een huur van ongeveer f 565 (inclusief servicekosten), met name gericht op ouderen in relatief goedkope eengezinshuizen.

Van de 52 woningen zijn er 42 toegewezen aan kandidaten uit de betreffende wijk. Deze kandidaten hebben op hun beurt goedkope huurwoningen achtergelaten. De vrijgekomen woningen zijn 'passend' toegewezen aan huishoudens met kinderen en aan starters. Het project heeft daardoor een duidelijke

bijdrage geleverd aan het bestrijden van de goedkope scheefheid. Een kanttekening betreft echter de ouderen die in het nieuwbouwproject zelf zijn komen wonen: bij de toewijzing is niet gelet op het inkomen. Hierdoor kan er dure scheefheid ontstaan en aanspraak op Individuele Huursubsidie.

Wanneer men mensen wil stimuleren tot verhuizen, lijkt het voor de hand te liggen om de potentiële vertrekkers inspraak te geven bij de bouw van de nieuwe woning. Een woningcorporatie in Apeldoorn heeft, met veel inspraak van de beoogde bewoners, 12 seniorenwoningen (met een huur van rond de f 650) gebouwd in Apeldoorn-Zuid, vlak bij een winkelcentrum. De inspraak ging zo ver, dat de ouderen bijna geheel naar wens hun woning konden inrichten: er werd hun alleen een casco aangeboden, waarbinnen men zelf bijna alles kon bepalen, van de plaatsing van de wanden tot de aansluiting van de wasmachine. De door de corporatie geselecteerde ouderen moesten een goedkoop eengezinshuis achterlaten en moesten in staat zijn om een duurdere woning zonder individuele huursubsidie te gaan bewonen. De vrijkomende eengezinshuizen zijn bewust niet toegewezen aan starters, juist om een zo groot mogelijke doorstroomketen te realiseren.

Door vertraging in de oplevering werden de huren in de nieuwbouw echter wat hoger dan oorspronkelijk was gepland. Daardoor is een aantal huishoudens afgevallen en moest men nieuwe huishoudens selecteren. Het is, mede daardoor, niet geheel gelukt om alleen huishoudens te plaatsen die geen huursubsidie nodig hadden. Het is bovendien niet exact na te gaan wie er in de vrijgekomen eengezinshuizen terechtgekomen zijn.

Het bouwen van seniorenwoningen kan relatief succesvol zijn wanneer het gaat om het bestrijden van de scheefheid. Er komen relatief veel goedkope huurwoningen vrij die geschikt zijn voor huishoudens behorend tot de aandachtsgroep van het volkshuisvestingsbeleid. Wanneer deze woningen ook financieel passend worden toegewezen, kan er sprake zijn van scheefheidsbestrijding (maar zoals eerder al is aangegeven, zijn de gemeentelijke passendheidsnormen lang niet altijd dezelfde als die in de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig).

Er moet echter wel een kritische kanttekening

worden geplaatst bij de omvang van de projecten: in de onderzochte projecten gaat het om een relatief klein aantal woningen. Voor de scheefheidsbestrijding zijn zij niet meer dan een druppel op een gloeiende plaat.

4.4 *Het 'recyclen' van huurwoningen* – Scheefheid op de woningmarkt wordt in de Limburgse gemeente *Echt* niet als voornaamste probleem in het kader van de volkshuisvesting gezien, wel de beschikbaarheid van betaalbare woningen voor de laagste-inkomensgroepen. Doordat het van rijkswege toegewezen nieuwbouwcontingent sociale huurwoningen de laatste jaren is afgenomen, is men niet meer voldoende in staat om in de woningbehoefte van degenen met een laag inkomen te voorzien.

In *Echt* is men daarom bezig met het 'recyclen' van huurwoningen. Leegkomende eengezinshuizen van voor 1970, waarvan de marktwaarde ver boven de boekwaarde ligt, worden verkocht voor een (na taxatie door een makelaar) door de corporatie zelf vastgestelde verkoopprijs. De boekwinst wordt gebruikt als objectsubsidie voor een relatief goedkope nieuwbouwwoning (f 600). Deze nieuwe woningen zijn in *Echt* voornamelijk gericht op ouderen. Zij maken in veel gevallen weer een eengezinshuis van voor 1970 vrij. In 1991 en 1992 gaat het in totaal om 50 verkochte woningen.

De eengezinshuizen die worden verkocht, worden door de corporatie zelf geselecteerd. Als zij worden verkocht, gebeurt dat met name aan huishoudens die langer dan drie jaar in een goedkope huurwoning wonen. Door de overgang van deze huishoudens komen de goedkope huurwoningen vrij, welke vervolgens kunnen worden toegewezen aan huishoudens met een laag inkomen. Op deze wijze kan het belangrijkste probleem worden opgelost: het gebrek aan voldoende woonmogelijkheden voor degenen met een laag inkomen. Ook in de gemeenten Aalten en Oudewater vindt 'recycling' van huurwoningen plaats.

Zoals gezegd wordt bij 'recycling' gebruik gemaakt van de boekwinst (het verschil tussen marktwaarde en boekwaarde). Dit betekent dat 'recycling' lang niet altijd en overal mogelijk is, met name ook niet daar waar er sprake is van een jong – en daardoor relatief duur – woningbezit (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting 1992).

4.5 Dure scheefheid: een onoplosbaar probleem?

– In het voorgaande is duidelijk geworden dat het bestrijden van de goedkope scheefheid in het algemeen indirect plaatsvindt. Andere doelstellingen zijn meestal belangrijker dan het bestrijden van de scheefheid op zich. Er zijn ook voorbeelden van gemeenten waar scheefheidsbestrijding onmogelijk wordt geacht. Het gaat daarbij voornamelijk om de dure scheefheid.

In 's-Hertogenbosch komt goedkope scheefheid nauwelijks voor, maar dure scheefheid des te meer. Dit is een gevolg van het geringe aantal goedkope huurwoningen in deze stad. Door de specifieke woningvoorraad is het voor huishoudens met een laag inkomen zeer moeilijk om aan een goedkope woning te komen. Door de instelling van de fiatteringsgrens zijn de wachttijden voor een goedkope woning in korte tijd opgelopen van twee tot vier of vijf jaar. *'Het tegengaan van de bestaande dure scheefheid is onmogelijk; er zijn gewoon geen alternatieven,'* aldus een respondent.

Ook in Alkmaar kampt men met het probleem van veel dure en weinig goedkope huurwoningen en met een hoog percentage dure scheefheid (14 procent). In deze ex-groeikern zijn in de jaren tachtig veel relatief dure woningen gebouwd, waardoor de gemiddelde huur hier hoger ligt dan in de rest van het land. De druk op de goedkope huurwoningvoorraad neemt toe door de fiatteringsgrens en door de gezinsverdunding (met name ook door echtscheidingen). Door het relatief kleine aantal goedkope woningen is men veelal gedwongen om met een dalend of laag inkomen te blijven wonen in een dure huurwoning.

5. Slotbeschouwing: lessen voor beleid

Het verminderen van de scheefheid op de woningmarkt is een belangrijke *doelstelling* van het nationale volkshuisvestingsbeleid. De bevordering van de doorstroming wordt als een belangrijk *middel* beschouwd om dit te bereiken. Een grotere doorstroming moet ervoor zorgen dat er voor huishoudens met een laag inkomen kwalitatief goede en betaalbare huurwoningen beschikbaar komen in de bestaande voorraad.

Op het lokale werkniveau wordt het verminderen van de scheefheid niet als primaire doelstelling van het volkshuisvestingsbeleid gezien. Het tekort aan woningen in het algemeen, het gebrek aan woningen voor degenen met een hoger inkomen, de geringe mogelijkheden van huishoudens met een laag inkomen om geschikte woonruimte te vinden, en de afnemende mogelijkheden om goedkope woningen te bouwen door minder objectsubsidies, worden als de belangrijkste pijnpunten van het lokale volkshuisvestingsbeleid gezien.

De in de derde paragraaf van dit artikel genoemde aanbevelingen voor de bevordering van de doorstroming worden op lokaal niveau niet allemaal gebruikt. Op het lokale niveau is men vooral bezig met het beïnvloeden van de aard en de samenstelling van de woningvoorraad. Strategische nieuwbouw is daarbij veelal het sleutelwoord. Daar ligt ons inziens het voornaamste succes van het nationale beleid tot teruggingen van scheefheid op de woningmarkt. Het heeft de lokale beheerders van de sociale huursector aangezet tot het gevarieerder maken van de voorraad, waarbij wellicht meer dan vroeger wordt gelet op de wensen van allerlei groepen van woonconsumenten. Dit heeft als neveneffect dat de mogelijkheden voor scheefheidsbestrijding toenemen. Met veel inspiratie en inventiviteit wordt op dit punt de handschoen opgepakt die door het ministerie is toegeworpen.

Intussen lijkt de kloof tussen het nationale en het lokale beleid ten aanzien van de terugginging van de scheefheid breder te worden. Op het nationale niveau wordt gewerkt aan instrumenten gericht op het gedwongen verhuizen van huurders, zoals het instellen van tijdelijke huurcontracten. Op het lokale niveau is men ervan overtuigd dat het niet schort aan de bereidwilligheid van bewoners om te verhuizen naar duurdere of goedkopere woningen, maar dat de samenstelling van de woningvoorraad de voornaamste oorzaak van de scheefheid is.

Wij zijn geneigd het laatste standpunt te onderschrijven. Maar als men de woningvoorraad gevarieerder wil maken dan is het bewerkstelligen van 'strategische nieuwbouw' een erg langdurig proces. Er kan ook worden gesleuteld aan de bestaande voorraad. Wij noemen drie mogelijkheden.

- Het verkopen van sociale huurwoningen. In zijn algemeenheid zien wij daar niets in. De Nederlandse maatschappij heeft zich decennia lang ingespannen om een omvangrijke sociale huursector in het leven te roepen. Die is nu op veel plaatsen 'gerijpt' in de goede zin des woords, zodat velen met een laag inkomen er terecht kunnen. Het lijkt onlogisch om deze belangrijke voorziening nu weer af te bouwen.
- Het liberaliseren van de particuliere huursector. Een aanzienlijk deel van deze sector valt nog onder het regime van geleide huurontwikkeling. Twintig of dertig jaar geleden was dat ongetwijfeld noodzakelijk, omdat er te weinig goedkope huurwoningen in de sociale sector beschikbaar waren. Nu is die laatste sector in veel gemeenten groot genoeg om de aandachtsgroep op te vangen en lijkt er geen dringende reden meer om de huren in de particuliere sector blijvend te reguleren. Een vrije particuliere huursector, zonder individuele huursubsidies, zal ongetwijfeld duurder en luxer worden. Juist aan zo'n alternatief is er echter op veel plaatsen ook behoefte. Het nationale beleid gaat overigens al in deze richting.
- Woningverbetering gericht op het aantrekkelijker (en duurder) maken van delen van de voorraad. Samenhangend met het voorgaande kan ervoor worden gekozen om sommige (oude) woningen of complexen zodanig te verbeteren dat zij aantrekkelijk worden voor huishoudens met een hoger inkomen. Uiteraard hangt hier een prijskaartje aan. Wellicht dat met name woningen op aantrekkelijke locaties (in de nabijheid van een winkelcentrum of binnenstad, aan waterkanten) hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen.

Er mag overigens niet worden vergeten dat het bestaan van goedkope scheefheid belangrijke positieve kanten heeft. Het geeft aan dat mensen met een wat hoger inkomen de sociale huursector waarderen en deze sector voor hen geen negatief stigma draagt, zoals in zoveel andere landen. Ook voorkomt de goedkope scheefheid residentiële segregatie naar inkomen (zie o.a. Van Kempen 1992). Bovendien hebben corporaties en gemeentelijke woningbedrijven behoefte aan huurders die een wat hogere huur kunnen betalen. Dat is zeker het geval bij de bezuinigingen op objectsubsidies voor nieuwbouw die nu worden

doorgevoerd. De huren van de nieuwe sociale huurwoningen zijn dan zo hoog dat slechts bewoners met een inkomen rond modaal die kunnen betalen.

Over de dure scheefheid moet men zich naar ons inzicht wel druk maken. Als die leidt tot een groot-schalig gebruik van individuele huursubsidie, komt het voortbestaan van dit belangrijke volkshuisvestingsinstrument ongetwijfeld onder zware politieke druk te staan. Het is moeilijk te begrijpen dat zo'n 950.000 huishoudens deze subsidie nodig hebben, terwijl Nederland toch een zeer grote sociale huursector heeft. Het beleid van de nationale en lokale overheid loopt op dit punt niet erg synchroon, zoals ook uit ons onderzoek bleek. De lokale overheden zullen instrumenten moeten ontwikkelen om bij de woningtoewijzing aanspraak op individuele huursubsidie te minimaliseren. Als dure scheefheid eenmaal is ontstaan, is er moeilijk iets aan te doen, zoals ook de interviews die wij hielden illustreerden. Men kan er dan slechts op hopen dat de inkomens van de 'dure scheefwoners' stijgen, zodat de aanspraak op de individuele huursubsidie verdwijnt.

Literatuur

- Dieleman, F.M., en R.J. Schouw (1986), 'Demographic impacts on the Netherlands' housing system'. In: *The Netherlands Journal of Housing and Environmental Research* 1: 69-82.
- Dieleman, F.M., en P.C.J. Everaers (1993), 'From renting to owning: Life course and housing market circumstances'. In: *Housing Studies* (te verschijnen).
- Dieleman, F.M., A.B.C.M. Hooijmaijers en R. van Kempen (1993), *Veldtocht tegen de scheefheid: Een onderzoek naar de effecten van scheefheidsbestrijding op lokaal niveau*. Utrecht, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht.
- Filius, F.C., P. Hooimeijer en F.M. Dieleman (1990), 'Meer woningverlating dan nieuwbouw in 2000'. In: *Bouw* 45: 34-35.
- Gemeentelijke Dienst Herhuisvesting (1991), *Koopwoningen en doorstroming*. Amsterdam, GDH.
- Heerma, E. (1990), Brief aan de Colleges van Wethouders en de Colleges van Gedeputeerde Staten over de evenwichtige verdeling van de woningvoorraad. Zoetermeer, DGVH.
- Hoorn, F.J.J.H. van, en J.A. van Ginkel (1986), 'Racial leapfrogging in a controlled housing market: The case of the mediterranean minority in Utrecht, the Netherlands'. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 77: 187-196.
- Kempen, R. van (1992), *In de klem op de stedelijke woningmarkt? Huishoudens met een laag inkomen in vroeg-na-*

- oorlogse en vroeg-20ste wijken in Amsterdam en Rotterdam*. Utrecht, Stedelijke Netwerken.
- Kempen, R. van, en R.B.J. Teule (1989), *In de klem tussen stedelijke woningmarkt en arbeidsmarkt: kansarmen in de Randstad. Deelrapport 2: De woonsituatie en functie van de woningvoorraad*. Utrecht, Stedelijke Netwerken (Stedelijke Netwerken Werkstukken 18).
- Long, L. (1992), 'Residential mobility differences among developed countries'. In: *International Regional Science Review* 14: 133-147.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1989), *Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig: Van bouwen naar wonen*. 's-Gravenhage, SDU uitgeverij.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1991), *Beleidswijzer: Evenwichtige verdeling van de woonruimte*. 's-Gravenhage, DGVH.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992a), *Achtergronden bij dure scheefheid*. 's-Gravenhage, Ministerie VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992b), *Regionale profielen van de woonruimteverdeling III*. 's-Gravenhage, Ministerie VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992c), *Profiel van het te goedkoop wonen*. 's-Gravenhage, Ministerie VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1993), *Trendrapport Woningbehoefte*. 's-Gravenhage, Ministerie VROM.
- Relou, W., D. op 't Veld en J. Starmans (1987), *Vergrijzing in Nederland: De regionale gevolgen voor de woningmarkt, zorgvoorzieningen en detailhandel 1986-2015*. Delft, Instituut voor Ruimtelijke Organisatie TNO.
- Serail, S. (1988), *Huisvesting en (gewenste) verhuizingen van oudere huishoudens; deelstudie van het Woningbehoefte-onderzoek 1985-1986*. 's-Gravenhage, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1992), *Sociaal en Cultureel Rapport 1992*. Rijswijk, SCP.
- Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (1992), *Proefproject verzelfstandiging: woningvereniging Land van Pepijn Echt*. Rotterdam, SEV.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1990), *Volkshuisvesting in de Jaren Negentig*. 's-Gravenhage, SDU uitgeverij.
- Woningraad Extra (1990), *Woonruimteverdeling en doorstroming: een actuele verkenning*. Almere, Nationale Woningraad.

Noten

1. Onder 'goedkope scheefheid' wordt verstaan dat goedkope huurwoningen worden bewoond door huishoudens met een te hoog inkomen. Het gaat hierbij in 1986 om alleenstaanden met een netto besteedbaar inkomen van meer dan f 22.000 per jaar en meerpersoonshuishoudens met een netto besteedbaar inkomen van meer dan f 30.000 per jaar. Onder een te goedkope huurwoning wordt een huurwoning met een kale huur van f 450 of minder verstaan. De inkomensgrenzen zijn voor 1990 geïndexeerd. Het gaat dan om inkomensgrenzen van f 22.300 (alleenstaanden) en f 30.400 (meerpersoonshuishoudens) en om een huurprijsgrens van f 490.

Onder 'dure scheefheid' wordt verstaan dat een dure huurwoning wordt bewoond door een huishouden met een laag inkomen. Onder een dure huurwoning wordt in 1986 een woning verstaan met een kale huur van f 600 of hoger, in 1990 geldt een grens van f 650. Bewoners van koopwoningen zijn niet in de beschouwing opgenomen.

2. De flatteringsgrens houdt in dat er in principe geen woningen worden toegewezen aan huishoudens die, gezien de verhouding tussen hun inkomen en de huurprijs van hun woning, recht hebben op meer dan f 250 huursubsidie.

3. Uit de veelheid van lokale initiatieven hebben wij voor dit onderzoek een keuze gemaakt. De keuze is zo gemaakt dat enerzijds een duidelijke heterogeniteit van scheefheid bestrijdende en/of doorstroming bevorderende maatregelen resulteert. Anderzijds is ervoor gezorgd dat een zo groot mogelijke geografische spreiding werd verkregen: we hebben ons niet beperkt tot bij voorbeeld een gespannen woningmarkt in de grote steden of tot niet-geliberaliseerde gemeenten. Er zijn door ons 14 interviews gehouden. Deze vonden in het algemeen plaats met directeuren en adjunct-directeuren van woningcorporaties, met projectleiders van specifieke op doorstroming of scheefheidsbestrijding gerichte projecten en met hoofden van afdelingen die te maken hebben met de woonruimteverdeling.