

Woningnood en leegstand

De gebeurtenissen in Amsterdam rondom het kraken van soms jaren leegstaande woonhuizen en bedrijfspanden, die vroeger woonhuizen zijn geweest, heeft sterk de aandacht getrokken. Hoe zit het nu eigenlijk met de woningnood in ons land? Waarom wordt er gekraakt? Hoe zit het met de leegstand? Is er nu echt nog overal woningnood en wat zijn de oorzaken daarvan?

Oorzaken van de woningnood

• Het gemiddelde aantal bewoners per woning is aanmerkelijk gedaald. Was dit in de grote steden in 1940 circa $4\frac{1}{2}$, in 1980 is dit cijfer gezakt naar ruim 2 personen per woning en dit proces van verdunding zal zich nog voortzetten. Indien zich men realiseert dat in die steden nu al 60% alleenstaanden en tweepersoonshuishoudingen leven, terwijl dit percentage naar verwachting zal groeien naar 70, valt te verwachten dat de gemiddelde woningbezetting in 1990 zal dalen naar ca. 1,8 per woning. Dit betekent dat — zelfs in een stad als Rotterdam waar tussen 1940 en 1980 de woningvoorraad is verdubbeld — er toch nog woningnood bestaat. De woningnood uit zich scherp bij groepen als de grote gezinnen, omdat er te weinig grote woningen zijn, en bij jongeren tussen 18 en 30 jaar, die pas enkele jaren geleden op de woningmarkt zijn verschenen.

• Er is in de laatste 15 jaar bijzonder veel woonruimte aan de oorspronkelijke bestemming onttrokken ten behoeve van kantoren en andere bedrijven. Dat proces is begonnen met het onbewoonbaar worden van grote panden op de lanen, singels en grachten voor gezinnen. Er werd toen nog niet gedacht aan het verbouwen van deze woningen tot appartementen voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens; dat dateert pas van de laatste jaren sinds de invoering van het Van-Dam-subsidiesysteem ten behoeve van deze categorie. Aanvankelijk gingen zich in deze panden artsen, notarissen en advocaten vestigen. Geleidelijk ontdekten ook bedrijven dat het voordelig was deze panden te kopen, aangezien de vierkante-meterprijs voor kantoorruimte lager was dan die van nieuwe kantoren in de binnenstad.

• De splitsing in appartementen en de daarmee gepaard gaande horizontale verkoop, doen een eerlijke woonruimteverdeling geweld aan. Zodra b.v. een gezin van vier personen een vierkamerwoning verlaat, zijn er heel wat eigenaren die deze woning horizontaal gesplitst tegen een t.o.v. de bestaande huuropbrengst veel te hoge prijs verkopen aan een enigszins welgestelde starter op de woningmarkt, soms een alleenstaande, soms een echtpaar. Deze handelwijze schaadt de eerlijke woonruimteverdeling in een tijd van woningnood, om nog maar niet te spreken van de overdreven winst die zo'n eigenaar van een schaars goed daarmee behaalt.

• Er is nogal wat leegstand met het oog op verkoop. Voor Rotterdam schat men deze leegstand op 1% van de totale woningvoorraad, dus op ca. 2.500 woningen. Zodra een eigenaar een lege woning heeft, probeert hij deze te verkopen. Soms duurt dit maanden, in andere gevallen jaren, omdat de verkoper een te hoge prijs wil hebben voor het pand. Deze gang van zaken is een typische illustratie van het verschil tussen marktwaarde, die is gebaseerd op vraag en aanbod, en gebruikswaarde, die is afgeleid van de aan banden gelegde huurwaarde.

• De verpaupering van wijken, buurten en woningen heeft geleid tot een stadsvernieuingsproces, dat gepaard gaat met sloop en renovatie. Zodra woningen leegkomen, worden zij vaak dichtgetimmerd om hetzij gesloopt, hetzij gerenoveerd te worden; ook op die wijze ontstaat er tijdelijke leegstand en dus ook tijdelijke vermindering van de woningvoorraad, zij het op goede gronden. Het gaat hierbij in Rotterdam om een steeds wisselende voorraad van enkele duizenden woningen. Al met al wordt de

woningvoorraad gedurende tientallen jaren aangetast. Eerst is er leegstand; later, aan het eind van het renovatieproces, blijkt dat er bovendien toch minder woningen zijn teruggekomen dan er aanvankelijk waren. Oorzaken zijn een geringere dichtheid van de bebouwing bij nieuwbouw, de samenvoeging van (kleine) woningen bij renovatie.

• De woonruimteverdeling door de overheid vindt helaas op een nog gebrekiger wijze plaats. Het is bijzonder moeilijk de woonruimteverdeling volledig te reguleren. Zelfs als dit zou lukken, blijft er nog het probleem van de doorstroming van grote naar kleine woningen. Veel oudere echtparen, en soms weduwnaren en weduwen, wonen in een voor hen te grote woning. Zij zouden moeten doorstromen naar een kleinere woning. Zij willen dat vaak ook wel omdat zo'n kleine woning in b.v. een bejaardenserviceflat aanmerkelijk meer comfort biedt dan hun huidige woning. De huurprijs van hun huidige woning is echter in veel gevallen zeer laag, terwijl de huurprijzen van bejaardenserviceflats of andere comfortabele flats juist veel hoger zijn. Het gevolg is dat zij blijven zitten in een te grote woning tot ongenoegen van zich zelf, maar ook ten nadele van een eerlijke woonruimteverdeling.

Wat moet er gebeuren?

1. Woningbouw waar woningnood is.
2. Landelijk verbod van onttrekking van woonruimte aan de woonbestemming met de mogelijkheid van dispensatie door de gemeenten.
3. Het tot stand brengen van een leegstandwet, waarin is opgenomen een anti-kraakbepaling.
4. Het verbod op splitsing van appartementen met de mogelijkheid van dispensatie door de gemeenten.
5. Een voorkeursrecht voor de gemeenten bij de verkoop van woningen.
6. Rechtvaardige woonruimteverdeling door de gemeenten.

1. *Woningbouw waar woningnood is.* Woningen moeten worden gebouwd waar woningnood is. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar helaas is de woningbouw na 1945 op een ander motief gestoeld. Woningen werden gebouwd waar werkloze bouwvakkers waren. Dat betekent dat er in sommige delen van het land meer aanbod van woningen is dan vraag. In vele gemeenten heerst echter nog steeds een barre woningnood, zeker in de Randstad en in het bijzonder in de grote steden.

Welke woningen moeten daar nu worden gebouwd? Dat dient te worden afgeleid van de categorieën bewoners die er zijn en niet van de bewoners die er eventueel zouden kunnen komen. Dit brengt weer met zich mee dat, gezien de samenstelling van de bevolking in de grote steden, er in bijzondere mate aandacht moet worden gewijd aan de woningwetbouw van woningen tegen betaalbare huren. Wat betaalbaar is, is uiteraard arbitrair; het enige objectieve criterium dat men daarbij kan hanteren is de *volkshuisvestingsprijs* voor de modale werker: deze moet in staat zijn zijn huur te kunnen betalen zonder individuele huursubsidie (dat wil zeggen maximaal $1\frac{1}{2}\%$ van zijn belastbaar inkomen).

Terzijde moet daarbij worden aangetekend, dat voor de bewoner niet alleen de naakte huur belangrijk is, maar ook de servicekosten en de verwarmingskosten. Met name voor de woningbouw van de laatste jaren blijkt dat de woonlasten door de gestegen energieprijzen de pan uitrijzen, hetgeen voor de bewoners van deze woningwetwoningen de actie voor betaalbare woonlasten begrijpelijk maakt. Wij zullen ons erop moeten bezinnen of in de komende jaren woningen wel moeten worden voorzien van centrale verwarming of een aansluiting op de stadsverwarming. Vermoedelijk zullen we weer terug moeten naar de individuele verwarming van één, hooguit twee kamers

per woning, ten einde de woonlasten betaalbaar te houden. Ook matiging van de servicekosten zal aandacht moeten krijgen.

Woningbouw waar woningnood is, betekent ook dat men in de grote steden met een hogere dichtheid zal moeten bouwen en dat men niet de normen moet afstemmen op de plattelandsnorm. Wat men in de jaren tussen 1940 en 1970 heeft gedaan in de grote steden, waar men een dichtheid bereikte van 30 tot 40 woningen per ha, is grondverspilling geweest. Dit gaat zich nu wreken. Stedelijk wonen betekent per definitie wonen met een hoge dichtheid, dat wil zeggen 80 tot 100 woningen per ha. Nu het kwaad eenmaal is geschied in de verschillende steden, zal er — naast een weinig opleverende verdichtingspolitiek — niet veel anders op zitten dan het grondgebied van deze steden te vergroten, resp. ten behoeve van die steden gaan bouwen op het grondgebied van andere gemeenten. Vooral Amsterdam is daarvan een sprekend voorbeeld. Er zal noodzakelijkerwijze een regionale woningbouwpolitiek moeten worden gevoerd onder controle van een regionale bestuursorgaan, b.v. de provincie.

2. *Verbod van onttrekking aan de woonruimte.* Het is onaanvaardbaar dat nog meer woningen worden onttrokken aan de woonbestemming om er kantoren of andere bedrijven in te vestigen, terwijl er anderzijds heel wat kantoor- en bedrijfsruimte te huur of te koop is. Men kan zich zelfs afvragen, of het niet verstandig zou zijn bepaalde kantoor- en bedrijfsruimten te onttrekken aan de bestemming en te gaan gebruiken als woningen. In elk geval moet een eind worden gemaakt aan de voortgaande onttrekking aan de woonruimte.

Het trieste is, dat tot dusver woningen aan de woonruimte mochten worden onttrokken, indien deze niet goed of niet goedkoop waren. „Niet goed” werd afgeleid van de onderhoudstoestand. „Niet goedkoop” had te maken met de waarde van het totale pand, waarvan kan worden gezegd dat deze bij grote panden altijd wel een maand huur zal doen, die hoger is dan de bovengrens van f. 570, die in 1980 door het rijk wordt gehanteerd voor woningen, die binnen de niet-geliberaliseerde woonruimteverdeling vallen.

Door de subsidieregeling van Van Dam ten behoeve van alleenstaanden zijn niet goedkope panden echter zeer wel te verbouwen tot appartementen voor deze groepen, uiteraard met name in de grote steden. Men moet de norm van „goed en goedkoop” dan ook laten varen en komen tot een algemeen verbod van onttrekking aan de woonbestemming voor het gehele land, waarbij de gemeenten het recht zouden moeten krijgen dispensatie te verlenen. Een dergelijk besluit past ook uitstekend in de decentralisatie van de volkshuisvesting, waar deze regering voorstander van is.

3. Een *leegstandwet* zal er nu eindelijk moeten komen. In die leegstandwet zal een van de belangrijkste zaken zijn, dat huiseigenaren leegstaande woningen moeten melden op straffe van een fikse boete en eventueel zelfs vrijheidsstraf. In die wet zal voorts moeten worden geregeld dat verhuur binnen b.v. drie maanden zal moeten geschieden en dat, als dat niet gebeurt, vordering ten behoeve van de „volkshuisvesting” mogelijk is. Thans is vordering op grond van de Woonruimtetwet alleen mogelijk ten behoeve van een met naam en toenaam vermelde gegadigde, terwijl die vordering dan nog met alle mogelijke bureaucratische voorzorgen is omringd. In de leegstandwet zal voorts een anti-kraakartikel moeten worden opgenomen omdat, zodra er wordt gezorgd voor een behoorlijke bestrijding van de leegstand, niet kan worden getolereerd dat bepaalde initiatiefrijke vragers op de woningmarkt het recht in eigen hand nemen door een woning te kraken.

4. Een *verbod op splitsing* van appartementen is dringend geboden. Daarbij zou ook weer dispensatie door de gemeenten moeten kunnen worden gegeven. Het kwaad van de splitsing van appartementen is met het volgende cijfervoorbeeld goed te illustreren. Het is heel gebruikelijk dat vierkamerwoningen, die zijn gebouwd tussen 1930 en 1940 een huurwaarde hebben van f. 250 per maand, of wel f. 3.000 per jaar. Woningen van 40 tot 50 jaar oud hebben

dientengevolge een verkoopwaarde van hooguit $9 \times$ de huurwaarde, te weten f. 27.000. Toch gebeurt het regelmatig dat deze woningen voor f. 70.000 à f. 80.000 worden verkocht, waardoor deze woningen onbereikbaar worden voor de categorie waarvoor zij bestemd zijn: de lagere-inkomenstrekken. Wat zou moeten gebeuren is, behalve een verbod op de splitsing van appartementen met de mogelijkheid van gemeentelijke dispensatie, beheersing van de verkoopprijs door een hierna te bespreken voorkeursrecht voor de gemeente.

5. *Voorkeursrecht voor de gemeenten.* De gemeenten dienen een voorkeursrecht te krijgen bij de verkoop van alle woningen, hetgeen overigens geen koopplicht impliceert. De gemeenten zullen waarschijnlijk uitsluitend die woningen kopen die voor een eerlijke woonruimteverdeling noodzakelijk zijn. Buiten deze groep woningen zullen wel vallen de villa's, de bungalows en de dure flats.

De prijs die de gemeenten moeten betalen voor die woningen, kan worden afgeleid van de gebruikswaarde, d.w.z. de huurwaarde. Voor woningen van 40 jaar zou kunnen worden bepaald, dat $9 \times$ de huurwaarde zou moeten worden betaald, voor woningen van 50 jaar $6 \times$ de huurwaarde en voor woningen van 60 jaar en ouder $5 \times$ de huurwaarde. Daarbij zou tevens een bepaling kunnen worden opgenomen dat, ingeval van grote verwaarlozing van het pand, een geringer bedrag wordt betaald en dat zeer goed onderhouden woningen een hoger bedrag mogen opleveren. De correctheid van een en ander zou kunnen worden gewaarborgd met een arbitrageregeling.

Voor de grote steden zal dit voorkeursrecht ongetwijfeld leiden tot een vrij groot gemeentelijk woningbezit, dat dan zou kunnen worden overgedragen aan bestaande of nieuw op te richten woningbouwcorporaties. Vooral in de grote steden is het particulier woningbezit meer en meer een atavisme. Voor een particuliere eigenaar is het, gezien de geleide huurpolitiek die vanaf 1940 bestaat, vrijwel onmogelijk tot een rendabele exploitatie van woningen van ouder dan 40 à 50 jaar te komen. Voor die woningen is er of een afwezigheid van rendement, nl. bij goed onderhoud, of ernstige benadeling van de huurder door slecht onderhoud.

6. *Rechtvaardige woonruimteverdeling.* De grote steden, maar ook een aantal gemeenten met woningnood, zullen een strak woonruimtebeleid moeten voeren, waarbij doorstroming van groot naar klein en van klein naar groot onontbeerlijk is. Dat zal wel niet anders kunnen geschieden dan met behulp van subsidiëring. De subsidies zouden kunnen worden betaald uit b.v. een huurbelasting, waarvan de hoogte wordt afgeleid uit het inkomen en de huur. Een dergelijke regeling is geen eenvoudige zaak en tot dusverre is hiervoor in de volksvertegenwoordiging geen meerderheid gevonden. Toch zal zo'n maatregel onontbeerlijk zijn in de toekomst.

Eigendomsrecht contra woonrecht

In het bovenstaande zijn voorstellen gedaan, die leiden tot aantasting van het eigendomsrecht. Zulk een aantasting is in een laat-kapitalistische, gemengde economische orde geen vanzelfsprekende zaak. Zij mag slechts worden toegepast, indien andere, zwaarder wegende rechten in het geding zijn. Wel, zo'n ander recht is in het geding, namelijk het woonrecht. Daar waar mensen niet meer over woningen kunnen beschikken omdat de eigendom te sterk wordt beschermd, zal het eigendomsrecht kunnen worden aangetast.

Zulk een aantasting moet uiteraard goed worden bewaakt. In de hierboven vermelde regeling voor het voorkeursrecht geschiedt dit door de verkoopprijs af te leiden van de gebruikswaarde, d.w.z. de huurwaarde. De eigenaar is verzekerd van een redelijke vergoeding voor zijn eigendom, wanneer deze door hem aan de gemeente wordt verkocht.

J.G. van der Ploeg