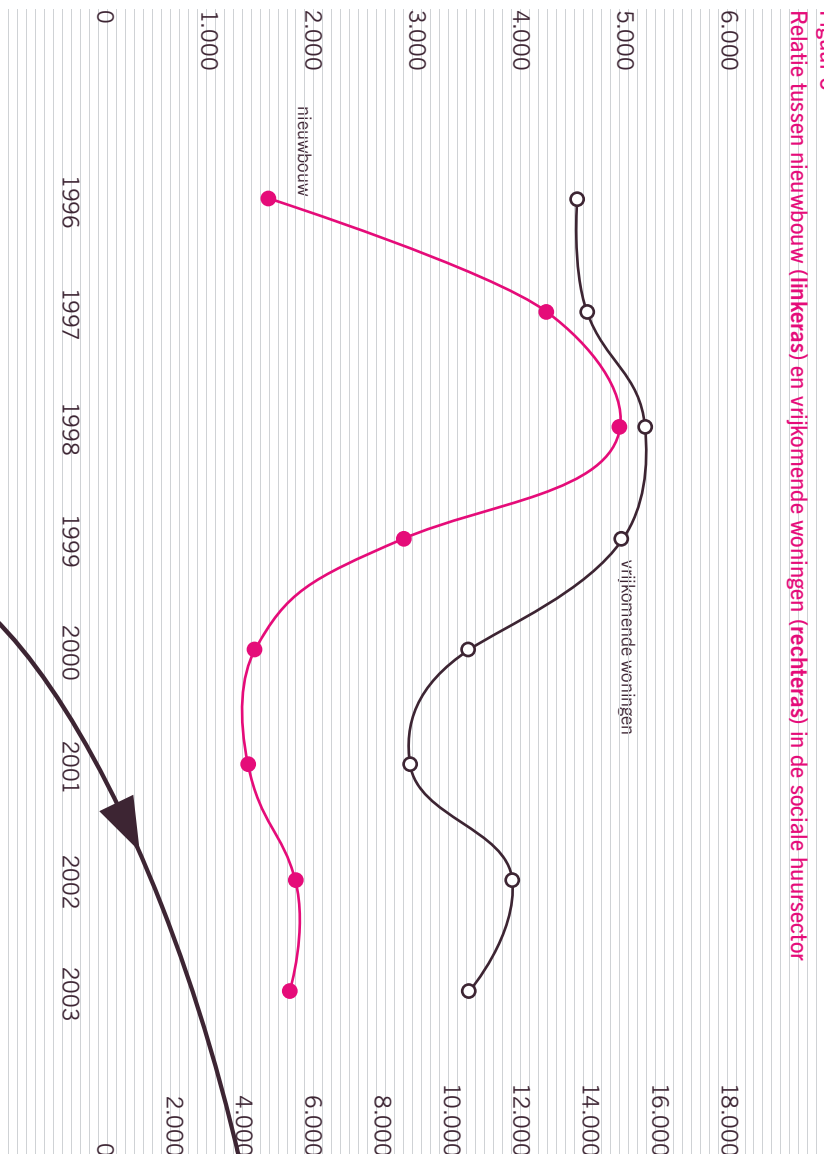


Beweging op de woningmarkt

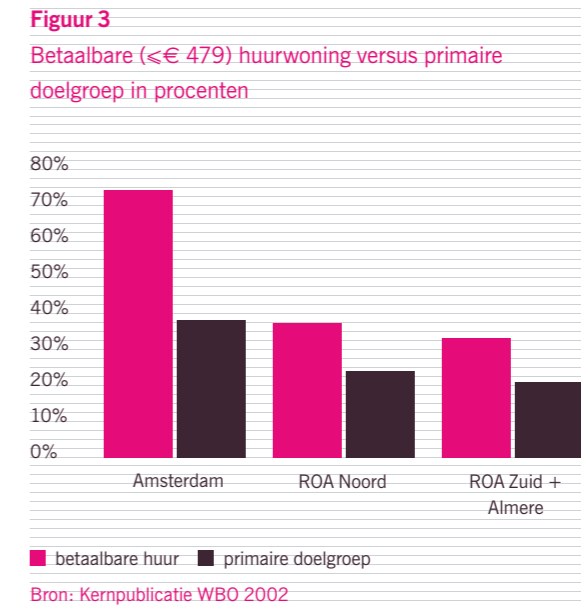
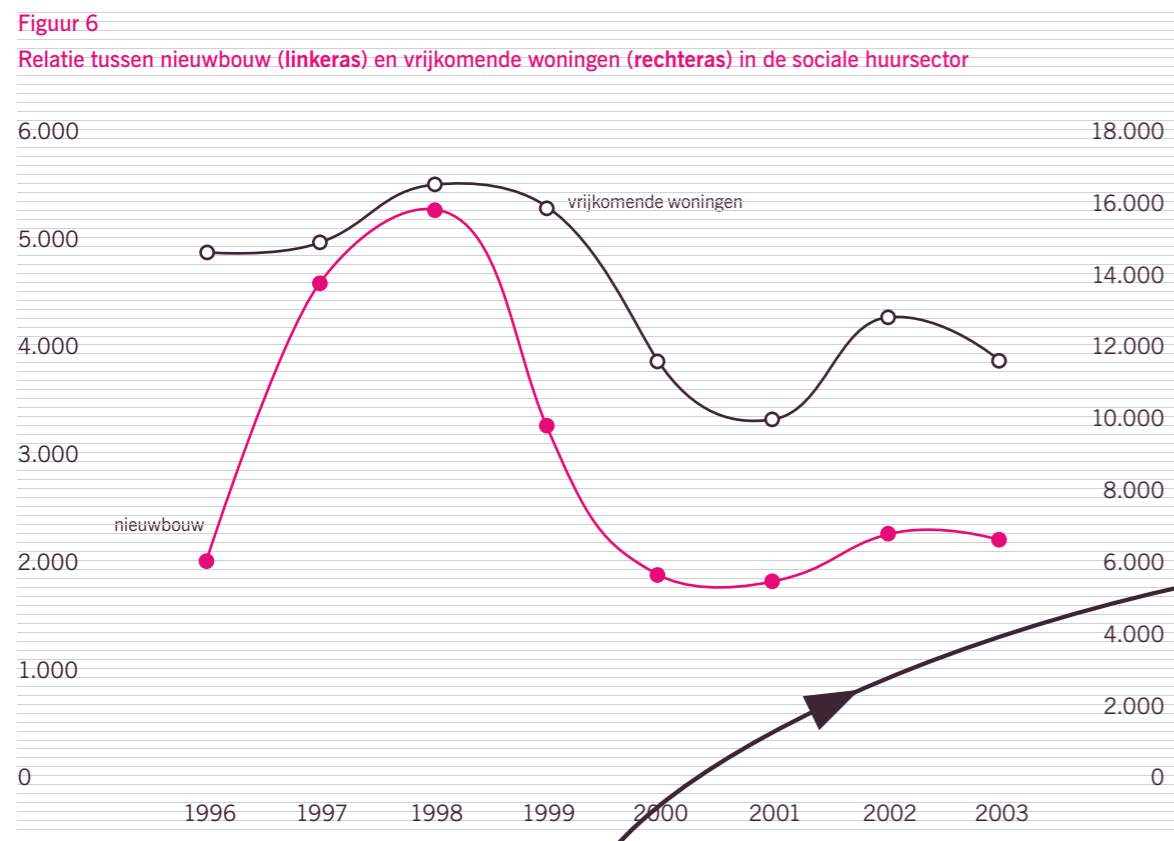
De Amsterdamse woningmarkt tegen de achtergrond van het geldende huurprijsbeleid
amsterdamsse federatie van woningcorporaties

Figuur 6
Relatie tussen nieuwbouw (linkeras) en vrijkomende woningen (rechtteras) in de sociale huursector



Maar

GARY
BETTY
VOOR



**GARANTIE
BETAALBARE woningen
voor LAGERE INKOMENS**

**Meer
WONINGAANBOD**



**Betere RELATIE
tussen
PRIJS en KWALITEIT**



Voorwoord

In de zomer van 2003 vond in Amsterdam een discussie plaats over meer marktconforme huurprijzen. De Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties opperde om in populaire buurten hogere huren te rekenen dan in minder populaire buurten. Mensen met recht op huursubsidie zouden van corporaties een extra reductie krijgen op de huur, zodat ook de populaire buurten gemengd zouden blijven. Dit leidde tot een heftige discussie in diverse Amsterdamse media.

De discussie was ook op landelijk niveau ontbrand. Sinds 2002 is het streven naar 'eerlijke huren' één van de speerpunten in de belangenbehartiging van Aedes, de landelijke belangenorganisatie van woningcorporaties. In oktober 2003 stuurde de minister van VROM, mevrouw Dekker, een brief aan de Tweede Kamer over haar voornemens rond het huurbeleid op de langere termijn. Daarin geeft ze aan het huurbeleid vanaf 1 juli 2005 op een andere leest te schoeien.

Op 4 juni 2004 volgde een brief met een Uitgangspuntennotitie, waarover de minister met Aedes had gesproken. De analyse van Aedes en de minister komt overeen met die van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties. De woningmarkt functioneert onder de huidige huurprijsregelgeving niet goed. Meer ruimte in het huurbeleid kan hierin verbetering brengen.

In 2004 zijn onder de noemer van 'De Grote Beweging' onderhandelingen op gang gekomen tussen het ministerie van VROM, Aedes en andere belangenorganisaties. De Amsterdamse corporaties nemen binnen Aedes actief deel aan de discussie. Zij steunen het streven naar een ruimer huurbeleid om de woningmarkt los te trekken. Daardoor kan ook beter invulling worden gegeven aan hun primaire opdracht, namelijk het huisvesten van de huishoudens die daar op eigen kracht onvoldoende in kunnen voorzien. De Amsterdamse corporaties garanderen de stad voldoende betaalbare en kwalitatief goede woningen, nu en in de toekomst.

In deze notitie wordt niet primair ingegaan op de mogelijkheden, voorstellen en oplossingen die momenteel in discussie zijn. De focus is meer gericht op de probleemstelling: waarom functioneert de woningmarkt niet goed, in hoeverre heeft het huurprijsbeleid daarmee te maken, en wat zijn dan de effecten van die slecht werkende markt? De analyse betreft bij uitstek de ontwikkelingen op de Amsterdamse woningmarkt.

Deze discussienotitie wil een bijdrage leveren aan de discussie over het functioneren van de woningmarkt, en probeert ook aannemelijk te maken dat een ruimer huurprijsbeleid een weldaad betekent voor de woningmarkt.

Hans van Harten
directeur
Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Aanleiding	7
2 Overheidsinterventies op de Amsterdamse woningmarkt	9
2.1 Missie van woningcorporaties	9
2.2 De Woningwet en het BBSH	9
2.3 Huurprijsbeleid	10
2.4 Het Woningwaarderingsstelsel (WWS)	11
2.5 De voorstellen voor de periode na 2005	11
2.6 Interventie op de koopwoningmarkt	12
2.7 Het Amsterdamse afsprakenkader	12
2.8 Ruimte binnen de bestaande huurprijsregelgeving in Amsterdam	12
3 De Amsterdamse woningmarkt in beeld	15
3.1 Inkomensontwikkeling	15
3.2 De Amsterdamse woningvoorraad	15
3.3 'Mismatch' tussen vraag en aanbod op de Amsterdamse woningmarkt	15
3.4 Contrast tussen stad en regio	17
3.5 Verhouding kernvoorraad en doelgroep in centraal-stedelijke stadsdelen	18
3.6 Relatie tussen huurprijs en populariteit	18
3.7 Huurprijsontwikkeling in de praktijk	19
4 Stagnatie op de woningmarkt	21
4.1 Te weinig dynamiek op de woningmarkt	21
4.2 Vertraging in de verhuisketen	21
4.3 Geen reële huurprijs	22
4.4 Stagnerende verkoop	22
4.5 Illegale onderhuur	23
4.6 Financiële continuïteit	23
4.7 Geen stimulans tot investeren	24
4.8 Ondoelmatige besteding van voor volkshuisvesting bestemde gelden	24
5 Kansen op beweging	27
5.1 Inleiding	27
5.2 Toevoegen woningen noodzakelijk	27
5.3 Meer kwaliteit en meer variatie	27
5.4 Een betere prijs-kwaliteitverhouding	28
5.5 Garanties voor de ongedeelde stad en betaalbaarheid	29
5.6 Een pleidooi van de Amsterdamse corporaties	29

In Nederland wordt voor een woning in een populaire buurt evenveel huur betaald als voor een woning in een niet populaire buurt, of zelfs minder. Vanuit het oogpunt van de ongedeelde stad, de stad waar rijk en arm door elkaar wonen, is het een mooi en internationaal uniek gegeven. Geen hoofdstad heeft zoveel goedkope woningen in het centrum als Amsterdam. Maar gezien vanuit het functioneren van de stad en de sociale doelstelling van corporaties, heeft de situatie ook zijn keerzijde.

De Amsterdamse woningmarkt is vastgelopen. De prijs van een koopwoning wordt bepaald door de markt, terwijl de huurprijs sterk wordt gereguleerd. Dat heeft zo zijn gevolgen. De regulering van de huurwoningmarkt is gericht op het goedkoop of betaalbaar houden van het overgrote deel van de voorraad. Het gevolg is dat er een grote druk op de markt ontstaat en schaarste optreedt. Dat is in Amsterdam nu aan de orde. In een 'normale' markt beïnvloedt de prijs het aantal geïnteresseerden. Een toenemende druk doet de prijzen stijgen en daarmee neemt het aantal geïnteresseerden normaliter af. In de gereguleerde huurmarkt zien we het omgekeerde. Stijgende huren worden maatschappelijk gezien onaanvaardbaar geacht, met als gevolg dat niet de huurprijs maar het aantal geïnteresseerden toeneemt. De woningmarkt is een markt van 'geduld' geworden.

De regulering van de huurprijzen heeft in Amsterdam tot effect dat over het algemeen (en zeker bij een lager inkomen) de woonlasten bij het kopen van dezelfde woning veel hoger zijn dan bij huren. Ondanks de voordelen die de hypotheekrenteaftrek biedt, is de stap van huren naar kopen daarom een moeilijke. Hetzelfde geldt feitelijk voor de stap van huren naar huren. De oude huur is het resultaat van jarenlang beperkte huurverhoging, terwijl huurwoningen die leegkomen vaak worden geharmoniseerd. Ook het verhuizen naar een nieuwe woning is financieel meestal niet aantrekkelijk. Hierdoor is de mutatiegraad structureel te laag en komen weinig woningen leeg voor starters of stedelijke vernieuwingskandidaten. De symptomen van de verstoorde woningmarkt zijn het hoge percentage huishoudens dat in een te goedkope woning woont en de illegale onderhuur.

Al met al zijn er de nodige aanwijzingen dat de middelen die ter beschikking staan voor huisvesting van de lagere inkomensgroepen niet doelmatig kunnen worden ingezet. Veel tijd en geld wordt besteed aan mensen die het gezien hun inkomen niet nodig hebben. Dit geld kan niet worden ingezet voor de grote kwalitatieve en kwantitatieve opgave in de sociale woningbouw.

Het prijsmechanisme is een belangrijk instrument voor een goed functionerende markt. Maar er is ook een voldoende passend aanbod nodig: door nieuw te bouwen (koop, huur, in verschillende prijsklassen) en door de bestaande voorraad kwalitatief te verbeteren. Deze inspanningen zijn onlosmakelijk aan de discussie verbonden.

Leeswijzer

De notitie begint in hoofdstuk twee met een beknopte schets van het kader waarbinnen de Amsterdamse woningcorporaties zich bewegen. Het beschrijft de wijze waarop de woningmarkt is georganiseerd: de corporaties, het wettelijke kader en de lokale uitwerking. Hoofdstuk drie geeft een feitelijke beschrijving van de totale Amsterdamse woningmarkt, zowel het sociale als het marktdeel. De Amsterdamse woningmarkt wijkt af van de landelijke, waardoor een aantal kansen en problemen zich in Amsterdam duidelijker manifesteren. Hoofdstukken vier en vijf vormen het zwaartepunt van de notitie: de probleembeschrijving. Om te komen tot oplossingen zal het probleem eerst beschreven, begrepen en bovenal erkend moeten worden. Hoofdstuk vier beschrijft de onbedoelde effecten van de organisatie van de woningmarkt voor de woningmarkt zelf en gaat in op de effecten van de organisatie van de woningmarkt voor de woningcorporaties. Het laatste hoofdstuk gaat in op een aantal mogelijke oplossingen en vormt daarmee een aanzet voor de discussie. Hierbij moet worden opgemerkt dat het een landelijke problematiek betreft, die zich in Amsterdam weliswaar extreem manifesteert, maar die zeker in eerste instantie toch vooral op het bord ligt van de nationale partijen.

Overheidsinterventies op de Amsterdamse woningmarkt 2

De woningmarkt is van oudsher onderwerp van zorg en dus bemoeienis door de overheid. Huisvesting wordt van groot belang geacht voor het welbevinden en de ontplooiingskansen van de bewoners en goede huisvesting voor alle lagen der bevolking draagt bij aan vermindering van maatschappelijke achterstanden. Om deze reden wordt in artikel 22 lid 2 van de Grondwet bevordering van voldoende woongelegenheden als voorwerp van zorg voor de overheid genoemd. De Amsterdamse woningmarkt is dan ook niet het resultaat van alleen marktwerking, maar vooral van ruim een eeuw interventies op de woningmarkt. Om te kunnen begrijpen waarom de Amsterdamse woningmarkt is zoals in de hiernavolgende hoofdstukken wordt beschreven, is het zaak het huidige kader waarbinnen de woningmarkt bestaat te beschrijven.

2.1 Missie van woningcorporaties

De woningmarkt kent twee soorten aanbieders: de commerciële ondernemers en de corporaties. De activiteiten van de corporaties zijn goed vergelijkbaar met die van de commerciële partijen, maar zij hebben wel een wezenlijk ander motief. De commerciële partijen investeren met als uitgangspunt een zo hoog mogelijk rendement tegen een zo laag mogelijk risico. Geld is het leidende principe en eventuele winsten worden uitbetaald aan eigenaars of aandeelhouders.

Corporaties hebben zich ontwikkeld tot maatschappelijk ondernemers op het gebied van het wonen. Voor hen geldt een ander motief en een andere besteding van eventuele winsten. Corporaties willen bovenal voorzien in goed wonen in de breedste zin van het woord. Hierbij richten ze zich op de hele woningmarkt, maar in het bijzonder op huishoudens die niet op eigen kracht in goede huisvesting kunnen voorzien. Hier ligt immers de primaire taak van corporaties. Natuurlijk spelen rendement en risico's bij corporaties ook een rol. Voldoende financiële spankracht is een wezenlijke voorwaarde voor (onrendabele) investeringen op de woningmarkt. Maar het beoogde maatschappelijke rendement staat centraal bij investeringsbeslissingen. Bovendien keren corporaties geen geld uit aan eigenaars of aandeelhouders, maar besteden ze iedere euro aan de volkshuisvesting.

Een ander verschil met commerciële ondernemers is dat corporaties via een toelating verbonden zijn met de rijksoverheid (art. 70 Woningwet). Corporaties dienen daarom behalve met de ontwikkelingen op de markt, rekening te houden met een aantal wetten en wensen van de overheid. De harde financiële sturing van weleer bestaat niet meer, maar met de Woningwet en het Besluit Beheer Sociale Huursector (hierna: BBSH) zijn er voor het Rijk nog wel degelijk methoden om corporaties en daarmee de woningmarkt te beïnvloeden.

2.2 De Woningwet en het BBSH

Op grond van de Woningwet zijn corporaties uitsluitend werkzaam op het gebied van en in het belang van de volkshuisvesting. De precieze definiëring van dat werkgebied van corporaties is altijd onderwerp van discussie. De hoofdlijnen van het werkkterrein worden door het Rijk beschreven in het BBSH. Hierin staat op welke prestatievelen corporaties moeten presteren: huisvesting van de doelgroep, kwaliteit van de woningvoorraad, betrekken van huurders bij het beleid, waarborgen financiële continuïteit, leefbaarheid en wonen en zorg.

Het BBSH geeft ten aanzien van de prestaties geen concrete normen, de prestaties zijn namelijk geformuleerd als inspanningsverplichting. Of een inspanning voldoende is zal afhankelijk zijn van de lokale behoefte en mogelijkheden van de corporatie.

Jaarlijks leggen de corporaties achteraf verantwoording af over hun prestaties aan het Rijk en overleggen corporaties met gemeenten over hun voorgenomen activiteiten. Het Rijk beoordeelt de prestaties, maar betreft hierbij nadrukkelijk het oordeel van de gemeente (en de provincie).

Het is voor de gemeente en de corporaties verstandig om overleg te hebben over het woonbeleid, de aanpak van kansen en problemen en de rol die men van elkaar verwacht. Bij dit overleg wordt veelal ook de huurdersvereniging betrokken. Het overleg tussen de lokale partijen kan uitmonden in prestatieafspraken en ter uitvoering van plannen kunnen prestatiecontracten worden afgesloten. Op lokaal niveau is zo'n prestatieafpraak feitelijk het

belangrijkste kader. Er zijn diverse redenen waarom lokale partijen dergelijke afspraken maken. De belangrijkste reden is dat de gemeente, de corporaties, de huurdersvereniging en eventueel de stadsdelen partners zijn in de zorg voor het wonen. Ieder heeft zijn eigen verantwoordelijkheid in een gedeelde verantwoordelijkheid.

De partijen hebben voor een belangrijk deel dezelfde doelstellingen en zijn op elkaar aangewezen om hun doelstellingen te verwezenlijken. Iedere partij heeft zijn eigen middelen om de andere partij van dienst te zijn. Het totstandkomingsproces van prestatieafspraken blijkt vaak de uitgelezen mogelijkheid om te zoeken naar nieuwe (reële) kansen en werkbare verhoudingen. In de afspraken zelf kan worden verwoord wat men wil bereiken en welke bijdrage iedere partij hierin levert. Amsterdam kent een Beleidsvereenkomst die loopt tot en met 2005.

2.3 Huurprijsbeleid

Op basis van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet Huurprijzen bepaalt het Rijk voor alle verhuurders, zowel de particuliere als de sociale, de maximale huurverhoging per woning. Voor de sociale verhuurders is bovendien een maximale huurverhoging per instelling vastgelegd.

De invloed van het Rijk op het huurprijsbeleid is altijd groot geweest, maar is door de jaren heen verschillend vormgegeven (zie kader). De laatste wijziging is ingetreden met de commissie-Vermeulen I.

De commissie kwam met een nieuw perspectief op huurbeleid vanaf 2005 en met een overgangsregime voor de periode 2002-2005. Tot 2005 geldt een gestaffelde huurstijging, afhankelijk van maximaal redelijk, maar met zeer beperkte speelruimte. De inflatie is gedefinieerd als het gemiddelde van de laatste vijf jaar en het plafond van de maximale huurgrens is bevroren. Ook is een maximale huursomstijging ingevoerd. Corporaties mogen de huren verhogen, maar de gemiddelde huurverhoging mag niet meer zijn dan 0,4 procent boven inflatie.

Dit stelsel geldt in principe tot en met 30 juni 2005. In 2004 deden de minister en Aedes echter een oproep om op vrijwillige basis de huurstijging te beperken tot 2,9 procent. De afspraken (met maximale gemiddelde huurstijging van 3,4 procent in 2004) bleven echter onverkort van kracht.

Inmiddels heeft de minister het huurprijsbeleid voor de komende jaren gepresenteerd. Hier komen we in paragraaf 2.5 kort op terug, maar verder worden de voorstellen in deze discussienotitie niet behandeld.

In Nederland is het huurprijsbeleid altijd nauw verbonden geweest met de subsidiëring door het Rijk. Er werd dan ook gesproken van 'het huur- en subsidiebeleid'. Omdat corporaties over onvoldoende vermogen beschikten, waren aanvangshuren en huurprijsontwikkeling afgestemd met het subsidiebeleid. Uitgangspunt was dat corporaties tenminste kostendekkend zouden kunnen werken. Elke gulden uit de huur betekende een gulden minder subsidie. In tijden van financiële nood had het Rijk dan ook geen moeite om flinke jaarlijkse huurverhogingen te vragen.

Berucht in dit verband is de Tussenbalans van het kabinet Lubbers III geweest. Toen stegen de huren met tenminste 5,5% per jaar bij een lage inflatie. Tot 1993 bestond een trendmatige huurverhoging die corporaties verplicht waren toe te kennen. Afhankelijk van het puntenaantal kon boven op de trend nog extra worden geharmoniseerd. Vanaf het moment dat niet meer het Rijk, maar de corporaties onder een vastgesteld maximum de huurverhogingen konden invullen, zijn de huurverhogingen omlaag gegaan. Een verdienste van de corporaties.

Toenmalig staatssecretaris Heerma verzette de bakens. Bij nieuwbouw zouden de subsidies geleidelijk worden afgeschaft. De sector moest een 'revolving fund' worden. Vanaf 1993 werd de huursombenadering ingevoerd. De gedachtegang was dat de corporaties meer vrijheid moesten krijgen om de huurontwikkeling te bepalen, afhankelijk van de eigen markt. Want huurprijzen moesten een afspiegeling worden van de kwaliteit en niet van de aard van het subsidiestelsel. Er kwam een minimale huursomstijging van 3,5 procent en er werd een minimum ingevoerd om te waarborgen dat corporaties voldoende huur zouden vragen. Vervolgens werd er een maximale huurprijsstijging per woning bepaald op 6,5 procent. In 1995 kwam de bruteringsoperatie. Het systeem van minimale huursomstijging bleef tot 1998 bestaan. In 1999 ging de maximale huurstijging drastisch omlaag. Toenmalig staatssecretaris van VROM Remkes verlaagde het maximum van 6,5 naar 3,8 procent.

2.4 Het Woningwaardingsstelsel (WWS)

Huurprijzen worden in Nederland wettelijk gereguleerd. Tot voor kort middels de Huurprijzenwet en het Huurprijzenbesluit. Sinds medio 2003 zijn de regels vastgelegd in een Uitvoeringswet Huurprijzen Woonruimte en een daarbij behorend besluit. Hierin is een landelijk puntenstelsel voor huurwoningen opgenomen. Dit WoningWaarderingsStelsel (WWS) bestaat uit twee delen. Er is een deel dat aangeeft voor welke zaken hoeveel punten gegeven worden. Voorts zijn er tabellen die de maximale huur bij een gegeven puntental aangeven.

Het puntental van een woning wordt grofweg door 6 zaken bepaald:

- De *oppervlakte* van de woning en de overige ruimte is de meest bepalende factor. Iedere vierkante meter woning wordt gewaardeerd met één punt en iedere vierkante meter buitenruimte met een halve punt. Hierin zit geen maximum.
- *Voorzieningen* in de woning, zoals verwarming, keukens, toilet, douche en bad worden maximaal gewaardeerd met 30 punten.
- Voor *isolatie* van de woning kunnen ten hoogste 15 punten worden toegekend. Vooroorlogse etagebouw scoort op dit onderdeel meestal slechts een paar punten, terwijl recente nieuwbouw logischerwijs tegen het maximum wordt gewaardeerd.
- Voor *privé buitenruimten* kunnen punten worden toegekend. Voor 100m² tuin bij voorbeeld 10 punten.
- Voor het *woningtype* krijgt men ook punten. Een vrijstaande eengezinswoning levert 17 punten op. Echter, een meergezinswoning op de 3^e verdieping (veel voorkomend in Amsterdam) krijgt helemaal geen bijtelling. Daarbinnen worden nog verschillende typen (met meer of minder punten) onderscheiden.
- Voor *voorzieningen in de woonomgeving* kunnen maximaal 25 punten worden toegekend. De punten voor de woonomgeving weerspiegelen de afstand tot voorzieningen zoals groen, scholen, winkels, openbaar vervoer en parkeren. Dit is iets anders dan de waardering van de locatie. In Nederland wordt gemiddeld 17 punten toegekend.

Met de commissie-Vermeulen I is de verouderingsaftrek geschrapt uit het Woningwaardingsstelsel. De verouderingsaftrek kon maximaal 30 punten zijn, maar is inmiddels afgeschaft: over het tijdvak 2002-2003 was het maximum 20 punten, over 2003-2004 was het maximaal 10 punten, met ingang van 1 juli 2004 is de aftrek helemaal verdwenen. Tegelijkertijd werd echter het niveau van maximaal redelijk voor drie jaar bevroren. Voor die jaren is de maximale huurprijs dus niet aangepast. Verreweg de meeste corporatiewoningen hadden een beperkt aantal verouderingsaftrek punten. Daarom viel in 2002-2003 het vervallen van de eerste 10 punten en het bevroren van maximaal redelijk tegen elkaar weg. In latere jaren waren er steeds minder woningen met punten voor verouderingsaftrek, maar is de generieke bevroering van maximaal redelijk steeds zwaarder gaan wegen.

Voor monumentenwoningen geldt voor huurwoningen in een rijksmonument een maximale toeslag op de maximaal redelijke huur van 30 procent. Bij gemeentelijke monumenten geldt een toeslag van maximaal 15 procent indien het pand is gelegen in een beschermd stadsgezicht en tenminste 50 jaar oud is. Bovendien moet de verhuurder eerst aantonen dat hij een bepaald bedrag heeft geïnvesteerd voor de instandhouding van de monumentale waarde.

2.5 De voorstellen voor de periode na 2005

In de brief van 4 juni 2004 aan de Tweede Kamer heeft de minister in samenspraak met Aedes voorstellen gedaan voor het huurprijsbeleid vanaf 2005. Er wordt nog verder over onderhandeld, maar over de hoofdlijnen van het nieuwe huurbeleid lijkt consensus. Men koerst af op een toename van het geliberaliseerde deel tot een kwart van het totale huursegment, een woningwaardingsstelsel dat is gebaseerd op de WOZ-waarde en een op termijn grotere vrijheid in huurbeleid.

Er lijkt te worden gekozen voor een gefaseerde invoering van de marktwerking, waarbij de ruimte om de huurprijzen te verhogen toeneemt van een niveau van 2 procent boven inflatie in 2005 oplopend tot 3 procent boven inflatie in

2008. Voor woningen met relatief zeer lage huren wil men meer ruimte geven door een maximale huurverhoging toe te staan met een bedrag van € 15 tot € 35 per maand. Om de overgang geleidelijk te laten verlopen wil de minister de huursom in het gereguleerde gebied voor de tijdvakken 1 juli 2005 tot 1 juli 2008 beperken tot de reeks van 0,4 procent, 0,8 procent en 1,2 procent boven inflatie. In 2008 zal, bij realisatie van het afgesproken nieuwe aanbod van woonruimte, de maximering van de huursomstijging komen te vervallen. De minister wil de ruimere mogelijkheden in het huurbeleid pas effectueren als verhuurders aanzienlijk meer gaan investeren in nieuwbouw en herstructurering. Een tweede voorwaarde is dat de verhuurders vanuit hun ruimere huurinkomsten een bijdrage leveren aan de financiering van de huursubsidie.

2.6 Interventie op de koopwoningmarkt

Niet alleen in de huursector zijn er marktversturende regels. In de koopsector geldt al jaren de welbekende forfaitaire regeling met een onbeperkte aftrek van hypotheekrente, een relatief laag gesteld huurwaardeforfait en een overdrachtsbelasting van 6 procent. De marktversturende werking van deze fiscale subsidiëring staat buiten kijf. Deze algemene fiscale subsidiemogelijkheid stimuleert het aantrekken van vreemd vermogen en verstoort zo de prijsvorming van koopwoningen. Aangezien de subsidie voor koopwoningen gemiddeld per woning veel hoger is dan de faciliteiten voor huurwoningen, verstoort de hypotheekrenteaftrek bovendien de concurrentiepositie tussen huur en koop.¹

2.7 Het Amsterdamse afsprakenkader

In Amsterdam bestaan al jaren prestatieafspraken tussen de woningcorporaties, stadsdelen, de huurdersvereniging en de centrale stad: de Beleidsvereenkomsten Wonen. In de Beleidsvereenkomst staan de gezamenlijke doelstellingen geformuleerd. In 2004 werd de bestaande Beleidsvereenkomst, met een aantal aanpassingen,

verlengd tot 2006. De belangrijkste doelstellingen zijn het tegemoetkomen aan de vraag van woningzoekenden en het vergroten van de differentiatie in de woningvoorraad.

De Amsterdamse partijen streven in 2010 naar 35 procent eigen woningbezit, 23 procent duurdere huur en 42 procent kernvoorraad(+). Om hier invulling aan te geven is afgesproken om te streven naar een woningbouwproductie van 4 à 5.000 woningen per jaar, waarvan minimaal 30 procent sociaal. Voldoende nieuwbouw en verbetering van het bezit, en daarmee het vergroten van een passend aanbod, zijn belangrijke voorwaarden om de doorstroming op gang te brengen. Tevens wordt ruimte geboden om tot 2007 maximaal 28.575 sociale huurwoningen te verkopen en zijn afspraken gemaakt voor grootschalige stedelijke vernieuwing.

De Beleidsvereenkomst is verder geconcretiseerd in convenanten. Om de verkoopdoelstelling te verwezenlijken is een Convenant Verkoop afgesloten. Hieraan gekoppeld zijn afspraken gemaakt over het splitsen van sociale huurwoningen. Ten behoeve van de stedelijke vernieuwing is het Sociaal Plan en het Aanvullend Convenant Erfpacht afgesloten. De nieuwbouw en de stedelijke vernieuwing moeten leiden tot meer grote woningen en tot meer woningen voor mensen met een handicap. Ter verhoging van de woningproductie is in februari 2003 een pakket van voorwaarden voor bouwproductie overeengekomen.

Wat betreft de bestaande sociale woningvoorraad is in 2001 afgesproken dat wordt gestreefd naar een huurprijs tussen de 60 en 90 procent van maximaal redelijk, maar deze afspraak is sinds de commissie-Vermeulen I achterhaald. Door het bevriezen van de puntprijs ontdooit de 90 procentgrens gestaag naar de 100 procent van maximaal redelijk. In de geactualiseerde Beleidsvereenkomst is de grens van 90 procent vervallen.

2.8 Ruimte binnen de bestaande huurprijsregelgeving in Amsterdam

Per 1 januari 2004 ligt de gemiddelde kale huur van corporatiewoningen in Amsterdam op € 309 en landelijk

1 Vrom-Raad, *Wonen Beleid en Legitimatie*, Den Haag, 1999.

op € 350. Het percentage van de maximale huurprijs bedraagt 73 en landelijk 68. Deze cijfers geven aan dat de ruimte in het bestaande WWS-systeem in Amsterdam nog niet ten volle door de corporaties wordt benut. Gegeven de bovengenoemde beperkingen in het huurprijsbeleid bieden de huurverhogingen bij zittende huurders evenwel nauwelijks mogelijkheden.

Maar ook bij leegkomst wordt door de corporaties meestal niet de maximaal redelijke huur gevraagd. Gemiddeld werden de leegkomende woningen in 2002 in Amsterdam verhuurd voor naar schatting 79 procent van de maximale huurprijs. Zelfs als de corporaties de ruimte in het huurbeleid maximaal zouden benutten, duurt het erg lang voordat de effecten daarvan op de totale voorraad merkbaar worden. Jaarlijks komt maar 6 procent van de woningvoorraad vrij. In dat tempo duurt het bij gelijkblijvende omstandigheden tenminste 16 jaar voordat alle huren in de voorraad zijn geharmoniseerd naar 100 procent van de maximale huurprijs. In de praktijk zal dat nog langer zijn.

Als de corporaties bij alle vrijkomende woningen de maximale huur vragen gedurende deze periode, zal nog steeds driekwart van de woningen onder de vergunningsgrens blijven en zo'n 90 procent onder de liberalisatiegrens. Het grootste deel van de woningen houdt dus (bij gelijkblijvende omstandigheden) een sociale huur en groei van het middensegment boven de liberalisatiegrens treedt nauwelijks op. De ruimte binnen het bestaande stelsel is dus beperkt.

De probleemstelling in deze notitie is dat de Amsterdamse woningmarkt niet naar behoren functioneert. De huren vertonen weinig samenhang met de waardering die bewoners en woningzoekenden een woning toedichten. In dit hoofdstuk wordt de Amsterdamse woningmarkt geschetst tegen de achtergrond van het vigerende huurprijsbeleid.

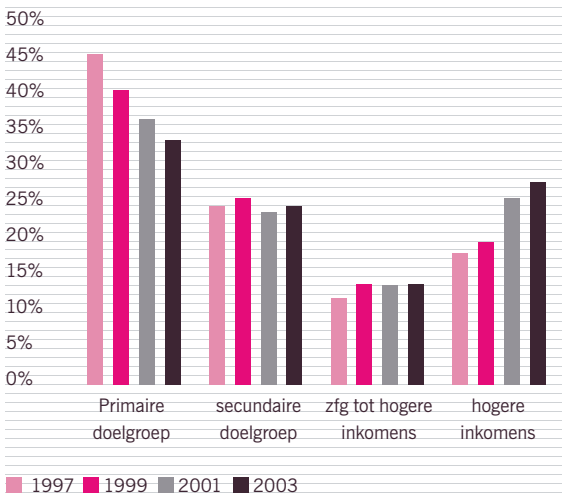
Er is sprake van een 'mismatch' op de Amsterdamse woningmarkt. In de jaren negentig van de vorige eeuw heeft zich een inkomensstijging voorgedaan, terwijl de woningvoorraad daarop nauwelijks is aangepast. Consequentie is dat de goedkope voorraad aanzienlijk groter is dan de groep huishoudens die daar vanwege een laag inkomen een beroep op doet. Er is dus sprake van een forse overmaat in de zogenaamde 'kernvoorraad(+)' ten opzichte van de doelgroep en er ontbreekt vrijwel een relatie tussen huurprijs en populariteit.

3.1 Inkomensontwikkeling

In de jaren negentig heeft zich in Amsterdam economische groei en inkomensstijging voorgedaan. Op basis van de achtereenvolgende onderzoeken *Wonen in Amsterdam* kunnen wij concluderen dat de primaire doelgroep van lagere inkomens tot 2003 is afgenomen, terwijl de hogere

Figuur 1

Ontwikkeling inkomensgroepen



Bron: *Wonen in Amsterdam*

inkomensgroepen zijn toegenomen. Met de inkomensstijging is ook de vraag naar kwaliteit sterk toegenomen, evenals de vraag naar hoogwaardige binnenstedelijke woonmilieus. In de jaren negentig van de vorige eeuw is het veel beter gegaan met Amsterdam, terwijl de woningvoorraad daar nauwelijks op is aangepast. Er zijn nog steeds meer dan voldoende goedkope woningen in de stad. Sterker nog, de overmaat in de kernvoorraad(+) van goedkope huurwoningen is tussen 1999 en 2001 toegenomen van 82.900 naar 90.000. In 2003 neemt de overmaat verder toe, naar ruim 100.000 woningen.

3.2 De Amsterdamse woningvoorraad

De Amsterdamse woningvoorraad verschilt sterk van het Nederlandse gemiddelde. Meer dan de helft van de Nederlandse woningen (54 procent) is een koopwoning, tegen 21 procent in Amsterdam. Als gevolg van de geringe omvang van de koopsector in Amsterdam, liggen de koopprijzen op een hoog niveau. Sociale huurwoningen maken 55 procent van de Amsterdamse woningvoorraad uit, tegen 35 procent in Nederland als geheel.

In internationaal verband valt de sterke mate van regulering van de Amsterdamse woningmarkt op. In Barcelona woont driekwart van de huishoudens in een koopwoning. In Amsterdam staan vooral kleine goedkope woningen, meestal uitgevoerd in gestapelde bouw. Volgens het onderzoek *Wonen in Amsterdam 2003* heeft van de huurwoningen 63 procent een huur tot € 346, 24 procent van € 346 tot € 440, 7 procent tussen de € 440 en € 550 en 6 procent boven de € 550. Ruim vijftien procent van de huurwoningen behoort tot de zogenaamde kernvoorraad(+). Dat komt overeen met 60 procent van de totale woningvoorraad.

3.3 'Mismatch' tussen vraag en aanbod op de Amsterdamse woningmarkt

De inkomensstijging die zich in de jaren negentig heeft voorgedaan, heeft geleid tot een toenemende vraag naar kwaliteit en een toenemende vraag naar koopwoningen. De Amsterdamse woningvoorraad is evenwel nauwelijks aangepast aan deze gewijzigde vraag. Musterd wijst erop dat de beleidsaandacht voornamelijk beperkt blijft tot de

onderkant van de woningmarkt. 'Het debat lijkt te zijn blijven steken in een traditioneel denkraam! Hoewel de economische structuur sterk is veranderd, de industrie is vervangen door media, ICT, zakelijke diensten en cultuur...' en daarmee ook de bevolkingssamenstelling sterk is veranderd, besteedt Amsterdam...' nog altijd de meeste aandacht aan de onderkant van de woningmarkt.'... 'Het lijkt alsof het gemeentebestuur zich, in navolging van andere steden, op het standpunt stelt dat de meer welgestelden wel voor zichzelf kunnen zorgen. Dat mag waar zijn in steden als Parijs en Barcelona, waar een zeer aanzienlijke koopsector en een liberale bouwmarkt een redelijke marktwerking garanderen; het is echter nog maar de vraag of dat ook voor Amsterdam geldt. Door het erfachtstelsel, het grondbeleid in het algemeen en door de zeer grote voorraad goedkope en sociale huurwoningen is de vrije speelruimte in de markt voor iets meer welgestelden wel heel gering geworden.'²

Volgens Musterd wijzen de stokkende doorstroming en het relatieve hoge aandeel onderhuur in centraal-stedelijke stadsdelen op een werkelijke mismatch tussen vraag en aanbod.

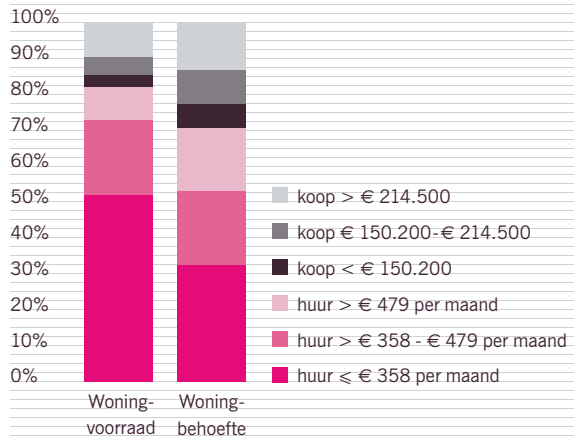
Figuur 2 zet op basis van het *Woningbehoefte Onderzoek 2002* (WBO, 2002) de woningbehoefte van alle woningzoekenden af tegen de woningvoorraad. De Amsterdamse woningvoorraad bestaat voor 21 procent uit koopwoningen, terwijl 30 procent van de woningzoekenden op zoek is naar een koopwoning. De behoefte aan koopwoningen is overigens wel gedaald tussen 1998 en 2002 (van 40 procent naar 30 procent), mede als gevolg van de sterk gestegen prijzen op de koopmarkt. De vraag is verschoven van koopwoningen naar middeldure en dure huurwoningen. Daarop moet via nieuwbouw en verbetering van de voorraad worden ingespeeld.

Ten opzichte van het *Woningbehoefte Onderzoek 1998* is de vraag naar goedkope huurwoningen met een huur lager

² Musterd, *De nieuwe Amsterdamse kernvoorraad: woonmilieus in de creatieve culturele kennisstad, 2002.*

Figuur 2

Verschied tussen woningvoorraad en woningbehoefte in Amsterdam



Bron: Kernpublicatie WBO 2002

dan € 358 in 2002 nog verder afgenomen. Tweeëndertig procent van de woningzoekenden heeft volgens het WBO 2002 behoefte aan een goedkope huurwoning, terwijl 52 procent van de voorraad uit goedkope huurwoningen bestaat. Uit de bovenstaande grafiek blijkt duidelijk waar de tekorten op de Amsterdamse woningmarkt liggen, namelijk koopwoningen en middeldure huurwoningen, terwijl aan goedkope huurwoningen een overschot bestaat. Uiteraard gaat het daarbij niet om de huurprijs van de woningen als zodanig, maar om de daarbij behorende kwaliteit. Twee zaken zijn daarin van essentieel belang, namelijk de behoefte aan ruime woningen en de behoefte aan centraal stedelijke woonmilieus.

Dat er een 'overschot' bestaat aan kleine goedkope huurwoningen, wil overigens zeker niet zeggen dat die woningen leeg staan. Integendeel, voor alle woningtypen en sectoren bestaan in Amsterdam lange wachttijden. Veel mensen met een hoger inkomen blijven in een goedkope huurwoning wonen, omdat er geen andere keuzemogelijkheden zijn. Andere mensen trekken de stad uit naar de regio, waar het aanbod aan ruime betaalbare

Tabel 1**Woningen naar sector in Nederland, ROA-gebied en Amsterdam in procenten**

	Koop	Particuliere huur	Sociale huur
Nederland	54	11	35
ROA-gebied + Almere	36	18	45
Gemeente Amsterdam	21	24	55
Rest ROA-gebied (exclusief Amsterdam)	57	9	34

Bron: Kernpublicatie WBO 2002

koopwoningen groter is. Binnen Amsterdam is dus sprake van een enorme 'mismatch' tussen vraag en aanbod.

3.4 Contrast tussen stad en regio

De woningmarkt houdt niet op bij de gemeentegrens, maar is regionaal. Amsterdam is de enige gemeente in de regio (ROA-gebied + Almere) waar de meerderheid van de woningvoorraad uit sociale huurwoningen bestaat. Zoals gezegd bestaat de Amsterdamse woningvoorraad grotendeels uit goedkope huurwoningen in gestapelde bouw, terwijl in de rest van de regio merendeels koopwoningen met tuinen staan.

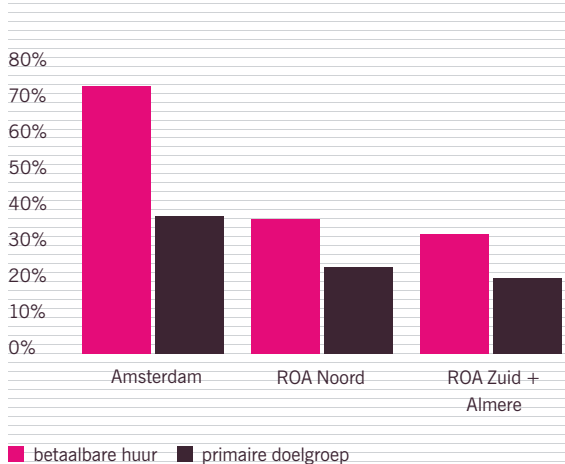
Vanwege de grote verschillen in woningvoorraad tussen de stad en de rest van de regio, zijn er ook grote verschillen in bevolkingssamenstelling. Amsterdam telt relatief meer alleenstaanden, lagere inkomensgroepen en etnische minderheden dan de overige gemeenten in de regio. Dat heeft mede te maken met de functie van de stad als broedplaats en 'roltrap'. Jongeren en immigranten verhuizen naar de stad voor opleiding of werk en verlaten de stad als ze meer gaan verdienen en / of kinderen krijgen.

Dit proces van suburbanisatie van welgestelden en gezinnen met kinderen doet zich in veel grote steden voor en is als

zodanig niet problematisch. Maar er is ook een grote groep mensen die bij een stijging van het inkomen wel degelijk in de stad wil blijven wonen. 'Voor veel kleine huishoudens met middeninkomens geldt dat zij in Amsterdam een zekere carrière hebben doorlopen, stedelijk georiënteerd zijn en in feite helemaal niet weg willen uit de stad. Toch verlaten ze de stad, omdat er eenvoudigweg geen geschikt woonmilieu te vinden is.'³ In dit geval is de trek naar buiten dus het gevolg van een gebrek aan keuzemogelijkheden binnen de stad en niet van een bewuste keuze voor een suburbaan woonmilieu. Figuur 3 laat zien dat er in Amsterdam relatief veel meer betaalbare woningen staan ten opzichte van de primaire doelgroep dan in de rest van de regio.⁴ De 'overmaat' in de

Figuur 3

Betaalbare ($\leq \text{€ } 479$) huurwoning versus primaire doelgroep in procenten



Bron: Kernpublicatie WBO 2002

3 Musterd, *De nieuwe Amsterdamse kernvoorraad: woonmilieus in de creatieve culturele kennisstad*, 2002.

4 Hier wordt uitgegaan van de betaalbare voorraad volgens het WBO 2002 d.w.z. $\leq \text{€ } 479$. Deze definitie wijkt af van de kernvoorraad(+)

betaalbare voorraad is dus in Amsterdam aanzienlijk groter dan in de regio. Dat betekent dat er in Amsterdam meer ruimte is voor differentiatie van de woningvoorraad en het toevoegen van kwaliteit dan in de regio.

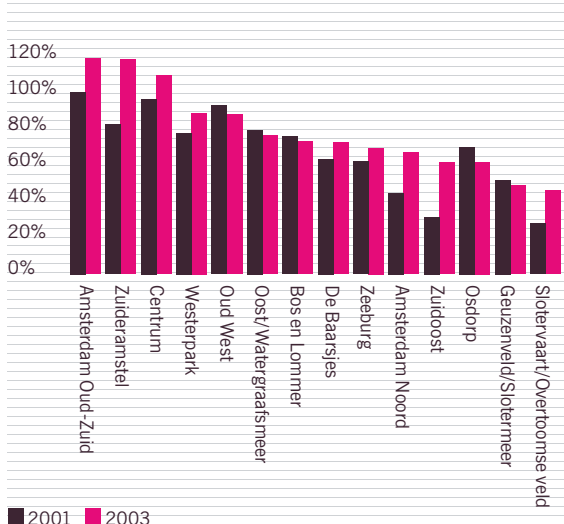
3.5 Verhouding kernvoorraad en doelgroep in centraal-stedelijke stadsdelen

Binnen Amsterdam verschilt de 'overmaat' per stadsdeel. Vooral in een aantal centraal-stedelijke stadsdelen zijn de inkomens gestegen. De primaire doelgroep is tegelijkertijd sterk afgenomen, maar de kernvoorraad(+) is in deze stadsdelen veel minder sterk afgenomen. De 'overmaat' in de kernvoorraad(+) is als gevolg daarvan toegenomen. Ook in stadsdelen met een grote nieuwbouwproductie in de afgelopen jaren zoals (Osdorp en Zeeburg) is het relatieve aandeel van de primaire doelgroep afgenomen.

Juist in stadsdelen met een kleine primaire doelgroep is de overmaat in de kernvoorraad(+) groot. In Oud-Zuid, Zuideramstel en Centrum is de kernvoorraad(+) zelfs meer dan twee maal zo groot als de primaire doelgroep. Er is sprake van een paradox.

Figuur 4

Overmaat in de kernvoorraad (+) ten opzichte van de primaire doelgroep in procenten



Bron: Wonen in Amsterdam

In de gebieden waar het meest restrictief wordt omgegaan met de woningvoorraad is de ruimte het grootst, terwijl in gebieden die fors getransformeerd worden, zoals de Westelijke Tuinsteden en Zuidoost de ruimte het kleinst is.

3.6 Relatie tussen huurprijs en populariteit

Het huidige woningwaarderingssysteem heeft als consequentie dat er vrijwel geen relatie is tussen de huurprijs van woningen en de populariteit ervan. Gemiddeld ligt de kale huur van Amsterdamse corporatiewoningen per 1 januari 2004 op € 309 per maand. De verschillen tussen de stadsdelen zijn klein en hebben geen relatie met de gewildheid van de locatie, zoals die tot uitdrukking komt in de marktprijs. Conform het huurprijsstelsel vormen de verschillen in huurprijs in de sociale huursector vooral een reflectie van verschillen in woninggrootte en woonvoorzieningsniveau.

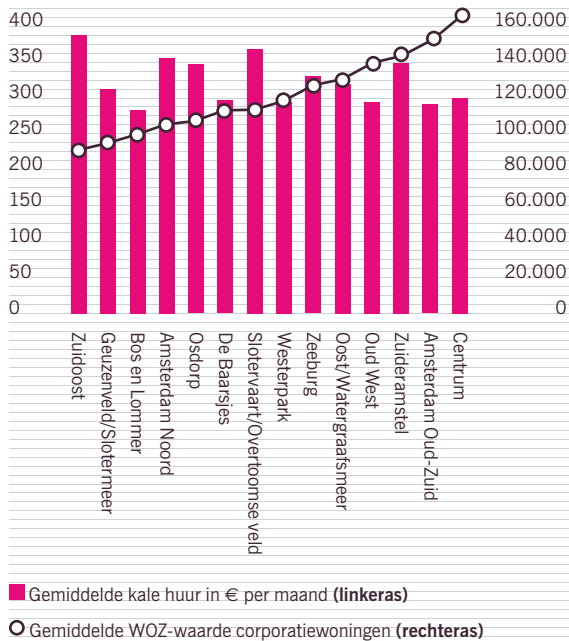
Ter illustratie is in figuur 5 naast de kale huur de gemiddelde WOZ-waarde van corporatiewoningen afgebeeld.⁵ Hoe paradoxaal de situatie is, blijkt uit het feit dat in stadsdeel Zuidoost de huur gemiddeld het hoogst van Amsterdam ligt, maar de WOZ-waarde het laagst. In stadsdeel Centrum ligt de gemiddelde WOZ-waarde het hoogst, maar de huren liggen hier nog ver onder het Amsterdamse gemiddelde. Hetzelfde geldt voor populaire stadsdelen als Oud-Zuid en Oud-West.

Uit een recent representatief onderzoek van onderzoeksbureau RIGO onder de gebruikers van het regionale woonruimteverdelingssysteem WoningNet blijken woningzoekenden de hoogste prioriteit te geven aan de locatie van de woning. Op andere kenmerken, zoals grootte, prijs en type is men eerder bereid om in te leveren.⁶ Dat de locatie in de sociale huursector een belangrijke rol speelt in de populariteit blijkt duidelijk uit het aantal reacties

⁵ De WOZ-waarde vormt een afspiegeling van de marktprijs per 1 januari 1999.

⁶ De gebruikers aan het woord, RIGO, 2003.

Figuur 5
Gemiddelde kale huur en WOZ-waarde van corporatiewoningen (gerangschikt op WOZ-waarde)



Bron: *Wonen in Amsterdam*

op woningen die worden aangeboden via WoningNet. Er wordt het meest gereageerd op woningen in Oud-West, Centrum en Oud-Zuid. Dat zijn ook stadsdelen die op de koopmarkt 'gewild' zijn getuige de relatief hoge WOZ-waarden. Bovendien geven de bewoners hier hoge rapportcijfers aan de buurt volgens het onderzoek *Wonen in Amsterdam*.

In Slotervaart/Overtoomse Veld, Zuidoost en Noord wordt via Woningnet weinig gereageerd en ligt de WOZ-waarde onder het Amsterdamse gemiddelde. Huurders blijken zich op de woningmarkt net zo te gedragen als kopers. De gewildheid komt evenwel niet in de prijs tot uitdrukking, maar in de woonduur die woningzoekenden bereid zijn in te leveren voor de woning. Het resultaat is dat het steeds moeilijker wordt om als starter of als buitenstaander toe te treden tot de Amsterdamse woningmarkt.

In de sociale huursector telt de opgebouwde woonduur binnen de regio Amsterdam. Mensen van buiten de regio

maken daardoor geen kans. Ze moeten zich richten op het kleine vrije marktsegment. Door de geringe omvang van dat segment zijn de prijzen zeer hoog. Het aanbod aan huurwoningen onder de € 1.000 op bijvoorbeeld de site www.funda.nl is op de vingers van een hand te tellen. Onder deze huurgrens treffen wij vooral garages aan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de starters op de markt zich richten op onderhuur.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat bij stijging van het inkomen veel meer aandacht wordt gegeven aan de aard van het woonmilieu (en minder uitsluitend aan de woning).⁷ Bij stijging van het inkomen wordt dus een groter belang gehecht aan de locatie van de woning. Vooral centraal-stedelijke woonmilieus zijn in toenemende mate in trek bij diegenen die werkzaam zijn in de zogenaamde 'kennisintensieve' sectoren. Illustratief is het spreidingspatroon van migranten uit de westerse landen. Deze categorie is relatief hoog opgeleid en sterk centraal-stedelijk georiënteerd.

3.7 Huurprijsontwikkeling in de praktijk

De praktijk laat zien dat de huurprijsontwikkeling in Amsterdam tot nu toe zeer gematigd is geweest. Uiteraard is het gehele huurniveau afhankelijk van verschillende factoren. Het gaat om de jaarlijkse huurverhoging, de huurprijs na leegkomen van de woning, nieuwbouw, verkoop en sloop van woningen. Deze factoren bepalen tezamen hoe het prijspeil op de woningmarkt zich ontwikkelt. In tabel 2 is aangegeven hoe de jaarlijkse huurverhoging in de jaren van 'Vermeulen' is geweest, in relatie tot de inflatie (2002 t/m 2004).

Opvallend is dat de gemiddelde huurverhoging in 2002 fors onder de jaarinflatie is geweest, in 2003 net iets onder de inflatie en in 2004 iets boven de inflatie uitkomt. In elk geval is de trend van eind jaren negentig doorgezet dat de gemiddelde huurverhoging niet veel afwijkt van de jaarinflatie.

⁷ Musterd, *De nieuwe Amsterdamse kernvoorraad: woonmilieus in de creatieve culturele kennisstad, 2002.*

Tabel 2

Gemiddelde huurverhoging per 1 juli en inflatie 2002-2004 in Nederland en Amsterdam

	1 juli 2002	1 juli 2003	1 juli 2004
Gemiddelde inflatiecijfer afgelopen 5 jaar (t min 1/t min 5)	2,7%	3,0%	3,0%
Jaarinflatie (t min 1)	4,5%	3,4%	2,1%
Maximale huursom cf. Afspraken Vermeulen (max. 0,4% boven 5jr. cijfer)	3,1%	3,4%	3,4%
Gerealiseerde huurstijging (gemiddeld in Nederland)	2,9%	3,3%	(schatting) 3,0%
Gerealiseerde huurstijging corporaties Amsterdam	3,0%	3,3%	3,3%

De in hoofdstuk drie beschreven situatie op de Amsterdamse woningmarkt in combinatie met de in hoofdstuk twee beschreven overheidsinterventies resulteert in een vastlopende woningmarkt. Er is een gebrek aan doorstroming, er wordt op vrij grote schaal scheef gewoond, er wordt illegaal onderverhuurd en de broodnodige verkoop van sociale huurwoningen stagneert.

4.1 Te weinig dynamiek op de woningmarkt

Een woningmarkt functioneert pas goed als er voldoende wordt verhuisd. Verhuizen is noodzakelijk voor het evenwicht tussen vraag en aanbod. Er moeten woningen leegkomen om nieuwkomers op de woningmarkt een woning te bieden, om huishoudens die op zoek zijn naar iets anders keuzevrijheid te bieden en om vervangende woonruimte te hebben voor huishoudens van wie de woning wordt aangepakt in het kader van stedelijke vernieuwing.

In Amsterdam wordt er momenteel veel te weinig verhuisd om te spreken van een gezonde woningmarkt. Het aantal verhuizingen ligt op het een na laagste niveau van de afgelopen dertig jaar. Gedurende de jaren negentig heeft zich een gestage daling van het aantal verhuizingen binnen de stad voorgedaan. 'De geringe dynamiek is zo extreem dat er woorden worden gebruikt als stagnatie en verstopping. Zelfs het woord woningnood valt regelmatig. Men maakt zich niet alleen zorgen over de doorstroming van mensen die in Amsterdam wonen, maar ook over de huisvesting van allerlei groepen die men graag een plaats gunt in de stad.'⁸ Mensen weten niet waarheen te verhuizen en als er een alternatief is, dan moet men daar ten opzichte van de oude woning het veelvoud voor betalen. Alleen nieuwe woningen aanbieden is daarom niet genoeg. Want als de kloof in woonlasten te groot is, dan zijn mensen moeilijk te verleiden om te verhuizen.

In Amsterdam gaapt over het algemeen een gat tussen de woonlasten van de woning die men al jaren huurt

en de woonlasten van een woning waar men gezien de kwaliteit graag naar zou willen verhuizen. Bewoonde woningen kunnen jaarlijks slechts zeer beperkt in huur worden verhoogd. Op het moment dat een woning vrijkomt (gemiddeld pas na 16 jaar) ontstaat de mogelijkheid voor de verhuurder om de huur op te trekken tot een niveau dat gezien de markt redelijker is: huurharmonisatie ineens.⁹ Meestal laat een verhuurder deze kans niet voorbij gaan. Voor de nieuwe bewoners ligt de huur daarom aanmerkelijk hoger. Bewoners denken wel tweemaal na voordat ze hun goedkope oude woning verlaten.

Dat geldt niet alleen voor de verhuizing van een huur naar een koopwoning of naar een geharmoniseerde woning in de voorraad. Ook ontstaat er een steeds grotere kloof tussen de huurprijzen in de bestaande voorraad en de recent opgeleverde nieuwbouwwoningen. Ook dat draagt bij aan verdere stagnatie van de markt. Tot slot kennen we een volgordebepaling in de woonruimtebemiddeling die uitgaat van woonduur en inschrijfduur. Hoeveel goede redenen we ook hebben om deze criteria te kiezen, het is duidelijk dat 'geduld wordt beloond'. Wachten is effectief, want met meer woonduur heeft een huishouden meer kansen op de woningmarkt. In een markt met (te) weinig kwalitatief goed aanbod is de drijfveer om te wachten, zeker aanwezig.

4.2 Vertraging in de verhuisketen

Natuurlijk moeten aantrekkelijke nieuwe woningen en woonmilieus worden gebouwd die huishoudens verleiden om te verhuizen. Maar evenals bij het accepteren van bijvoorbeeld een nieuwe baan, gaat het om zowel *push* als *pull* factoren. Er moeten niet alleen aantrekkelijke alternatieven zijn, maar er moeten ook redenen zijn om de oude woning te verlaten. Als het unieke van een binnenstedelijke locatie ook tot uiting komt in de prijs, zouden huishoudens die deze locatie gezien hun gezinssituatie steeds minder waarderen eerder overwegen om te verhuizen.

Momenteel nemen deze huishoudens de minder passende woonomgeving voor lief bij de lage huurprijs. Ze stellen het verhuizen nog maar even uit, met consequenties voor een hele keten woningzoekenden. Het startende gezin

8 O+S, Amsterdam, *Doorstroming of verstopping*, 2002.

9 Het gaat hier nadrukkelijk niet om huurverhoging tot de marktprijs, maar ten hoogste tot de maximaal redelijke prijs.

vertrekt voorlopig niet naar de Vinexlocatie, laat dus nog geen woning achter voor het jonge stelletje dat wil gaan samenwonen, zodat ook de twee kamers niet vrij komen voor de eerstejaars studenten. De hele verhuisketen loopt vertraging op. Er zijn natuurlijk ook andere *pull* factoren denkbaar, zoals bijvoorbeeld een verhuiskostensubsidie als huishoudens verhuizen naar een duurdere woning.

4.3 Geen reële huurprijs

In Amsterdam worden veel goedkopere woningen bewoond door huishoudens die gezien hun inkomen best een meer reële huurprijs kunnen betalen en daar vaak ook toe bereid zijn (zie tabellen 3 en 4). Vaak spreekt men in zulke gevallen van 'scheefwonen', maar wij vinden dit een verkeerde term. Het suggereert dat we vinden dat deze mensen een te laag deel van hun inkomen aan wonen besteden. Daar hebben we als corporaties echter geen mening over. Mensen moeten zelf weten wat ze aan wonen willen uitgeven.

Maar wij hebben nadrukkelijk wel een mening over de waarde van een woning en dus over wat we een reële huurprijs vinden. Het is prima als een huishouden met een hoger inkomen in een populaire woning in het centrum wil wonen, maar dan wel tegen een passende huurprijs. Anderzijds is het ook prima als zo iemand relatief goedkoop wil wonen, maar dan hoort het ook kwalitatief om een goedkopere woning te gaan. Dat laatste is in Amsterdam vaak niet het geval. Het huidige huurprijsbeleid en woningwaarderingssysteem dwingt verhuurders om woningen generiek goedkoop te houden, ongeacht de populariteit. En wie goedkoop woont in een populaire woning is vaak niet geneigd te verhuizen, ook niet als er zich een aantrekkelijk alternatief aandient.

Dit is deels de consequentie van de hiervoor beschreven vertraging in de hele verhuisketen, maar het is er ook de oorzaak van. De verstoorde markt heeft ertoe geleid dat in Amsterdam slechts 49 procent van de goedkope woningen wordt bewoond door huishoudens die behoren tot de primaire doelgroep van lage inkomens.¹⁰ In populaire stadsdelen als Centrum, Oud-Zuid en Zuideramstel is dat zelfs minder dan 45 procent. Twintig procent van

de goedkope huurwoningvoorraad in Amsterdam wordt bewoond door mensen met een inkomen boven de ziekenfondsgrens.

Het gaat er niet om mensen met een wat hoger inkomen te 'straffen' voor het feit dat zij een goedkope huurwoning 'bezet' houden. Zij blijven zeer welkom in die woning in die wijk! Alleen mag van hen worden verwacht dat ze een redelijker huurprijs betalen voor die woning. Dan kan ook makkelijker de afweging worden gemaakt om te verhuizen naar een andere, passende woning en daarmee dus door te stromen.

Bovendien is het vanuit het oogpunt van doelmatigheid wenselijk als subsidies daar terechtkomen waar ze het hardst nodig zijn. Het bouwen van een nieuwe sociale huurwoning brengt een onrendabele investering met zich mee olopend tot € 50.000. Het inkomen van de nieuwe huurder wordt getoetst op het moment van toewijzing. Maar als het inkomen daarna stijgt, dan heeft de huurder een lot uit de loterij getroffen. Er valt veel voor te zeggen om onrendabele investeringen daar terecht te laten komen waar ze het hardst nodig zijn, namelijk bij de primaire doelgroep van lagere inkomenshuishoudens.

4.4 Stagnerende verkoop

Een andere manier voor een verhuurder om de marktwaarde van een woning te verzilveren is de woning te verkopen. Volgens het Eerste en Tweede Convenant Verkoop (looptijd tot 2007) kunnen de corporaties in totaal 28.575 woningen verkopen. Na zes jaar, ruim halverwege, staat de teller op 2.982, ruim 10 procent van het toegestane aantal. In 2002 werden slechts 434 woningen verkocht, dat was zelfs minder dan in 2001. In 2003 is de verkoop van sociale

10 Zolang een huurprijs is gekoppeld aan de woning en niet aan het inkomen van de bewoner, zal er 'scheefheid' zijn. Het zal altijd even duren voordat een huishouden dat in inkomen is gestegen en daarmee niet meer tot de doelgroep behoort, naar een wat betreft huurprijs meer passende woning verhuist. Om deze reden houden de Amsterdamse corporaties een overmaat kernvoorraad(+)woningen aan van minimaal 20 procent.

huurwoningen aangetrokken tot bijna 1.100 woningen. Een verbetering ten opzichte van voorgaande jaren, maar de ambities van de corporaties gaan veel verder.

De prijs van een koopwoning wordt bepaald door de markt, terwijl de huurprijs daar geen enkele relatie mee heeft. Voor veel mensen, zeker voor de huishoudens die hun woning al langer huren, is kopen daarom veel duurder dan huren. In veel gevallen is er een groot gat tussen de sociale huurprijzen en de maandlasten van de verkoopprijs tegen marktwaarde. Deze sprong kunnen of willen zittende huurders vaak niet maken. Het gevolg is dat het corporaties zeer veel moeite kost om sociale huurwoningen aan zittende huurders te verkopen, ook als deze het gezien hun inkomen best kunnen betalen. De prijzen van de verkochte corporatiewoningen vallen grotendeels binnen het middensegment. Gemiddeld ligt de verkoopprijs in 2003 op € 148.000.

4.5 Illegale onderhuur

Als iemand een passend alternatief vindt, dan is het in Amsterdam niet vanzelfsprekend dat de huur van de oude woning wordt opgezegd. Een woning waar een woningzoekende jaren op heeft moeten wachten, geeft men niet zomaar op. Zeker niet als in de persoonlijke omgeving iemand erg blij gemaakt kan worden door deze de woning in onderhuur te geven. Op deze wijze kunnen de lange wachttijden voor sociale huurwoningen worden omzeild. Daarbij vinden velen het een veilig gevoel om de oude woning aan te houden, want je weet maar nooit. Relaties kunnen breken en nieuwe woonlocaties kunnen tegenvallen. De huurprijs vormt weinig reden om een woning op te zeggen.

Sterker nog, de lage huurprijzen maken het aantrekkelijk de marktpositie van een woning te gelde te maken. Zojuist is gewezen op de hoge huurprijzen in het vrije marktsegment. Een sociale huurwoning in het Centrum met een huur van € 300 kan op de vrije markt al gauw voor € 1.000 a € 1.500 worden onderverhuurd. Op die manier kan de onderverhuurder een aardig zakcentje bijverdienen. De schattingen naar de omvang van illegale onderhuur lopen uiteen en verschillen per stadsdeel. Er kan worden aangenomen dat daar waar de kloof tussen werkelijke huur en marktwaarde het grootst is (binnen de ring) de illegale

onderhuur het grootst is. Voor het Centrum wordt de illegale onderhuur geschat op ongeveer 20 procent van alle huurwoningen.

4.6 Financiële continuïteit

De wijze waarop de woningmarkt is ingericht, de sterke regulering en de daarmee gepaard gaande inefficiënties leiden in de praktijk tot een aantal onbedoelde effecten voor de sociale woningbouw. Veel corporaties maken verlies op de exploitatie van hun bezit. De huren zijn niet alleen laag ten opzichte van de markt, maar ook ten opzichte van de kosten. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat dit niet stimuleert om te investeren in de kwaliteit van de woningvoorraad. Bovendien maakt het investeringen in de sociale woningbouw sterk afhankelijk van de verkoop van sociale huurwoningen. Het meest opvallende gevolg van de wijze waarop de woningmarkt is ingericht is dat de volkshuisvestingsgelden ondoelmatig worden ingezet.

Het kost corporaties veel moeite de exploitatie van huurwoningen sluitend te krijgen. Niet zelden zijn de kosten van het beheren en verhuren van woningen hoger dan de inkomsten uit huur. Noodzakelijke investeringen in nieuwe en bestaande woningen kunnen veelal niet uit huuropbrengsten worden gefinancierd. De laatste jaren is slechts een inflatievolgend huurbeleid of een fractie daarboven mogelijk. Een geleidelijke harmonisatie bij zittende bewoners hoort dus niet tot de mogelijkheden.

Vandaar dat nauwelijks nog andere middelen beschikbaar zijn dan harmonisatie ineens bij het leegkomen van de woning om extra middelen te genereren. De meeste Amsterdamse corporaties voeren nu het beleid om voor het grootste deel van het bezit bij verhuizing de huur op te trekken naar 100 procent van maximaal redelijk. Vanwege het stringente huurbeleid zijn de Amsterdamse corporaties voor een groot deel afhankelijk van de verkoopopbrengsten uit de voorraad. Natuurlijk is verkoop van sociale huurwoningen inmiddels bij de meeste corporaties uitgegroeid tot een volwassen onderdeel van de bedrijfsvoering. Sommige hebben verkoop verweven in hun bedrijfsfilosofie. Maar het volledig zijn aangewezen

op verkoopresultaten maakt de sector kwetsbaar. Niet verkopen betekent immers niet investeren en daarmee is de sociale opgave in het geding.

Hoewel geld in deze discussie niet de belangrijkste invalshoek is – het gaat primair om een beter werkende woningmarkt – zou de sociale woningbouw op de lange termijn gebaat zijn bij een meer gezonde exploitatie van sociale huurwoningen.

4.7 Geen stimulans tot investeren

Door de huren laag te houden, neemt de bereidheid om te investeren in woningbouw af, terwijl er behoefte is aan een gedifferentieerde en gevarieerde huursector. Zo maakt een belegger altijd de afweging van de beleggingswaarde ten opzichte van de verkoopwaarde: doorexploiteren of afstoten. Het afstoten wordt aantrekkelijker naarmate de kloof tussen de gereguleerde huurprijs en de vrije verkoopprijs toeneemt. Ook bij aankoop, renovatie en nieuwbouw demotiveert de huurprijsregelgeving investeerders, zowel commerciële ontwikkelaars als corporaties. De transformatie van de woningvoorraad komt daardoor nauwelijks op gang, terwijl er bij woningzoekenden veel vraag bestaat naar extra kwaliteit. In de Beleidsvereenkomst Wonen is de transformatie van de woningvoorraad als belangrijkste doel omschreven: meer ruime woningen, renovatie, samenvoegen, nieuwbouw, verkoop. In de praktijk lijkt het er op dat het belangrijkste doel is: het behouden van een zo groot mogelijke goedkope huurwoningvoorraad.

4.8 Ondoelmatige besteding van voor volkshuisvesting bestemde gelden

Corporaties zijn geen commerciële bedrijven, maar het is wel zaak dat de beschikbare middelen zoveel mogelijk worden ingezet voor de taak waarvoor zij bestaan: doelmatig en doeltreffend. De VROM-raad wijst er in dit verband op dat er garanties moeten blijven bestaan, dat de middelen die

in de sector zijn vergaard ook in de toekomst goed worden gebruikt.¹¹ Er wordt gepleit voor het doeltreffend aanwenden van middelen voor maatschappelijk gewenste prestaties. Er wordt permanent gediscussieerd over hoe breed die taak van corporaties moet worden opgevat, maar over de primaire taak is eigenlijk iedereen het eens: corporaties moeten bovenal voorzien in kwalitatief goede huisvesting voor mensen in kwetsbare posities in onze samenleving.¹² Hierbij gaat het zowel om lagere inkomens, als om ouderen, mensen die slecht ter been zijn, gehandicapten en mensen die om andere reden zorgbehoevend zijn: de aandachtsgroep.

Hoofdstuk drie laat zien dat corporaties met hun inspanningen veruit het grootste deel van de doelgroep in huisvesting voorzien en wat betreft hun primaire taak dus doeltreffend zijn. Wat betreft deze kwantitatieve opgave treffen de corporaties doel, maar ze schieten daarbij wel met een buitenproportioneel groot kanon. Oftewel, de inzet van de corporaties is niet erg doelmatig. In de Beleidsvereenkomst is afgesproken dat een overmaat van 20 procent aan goedkope woningen ten opzichte van de doelgroep, voldoende is voor een goed functionerende woningmarkt die voorziet in huisvesting van de doelgroep. De overmaat is echter veel groter en groeit, zonder dat de kansen voor de woningzoekenden die op de goedkopere woningvoorraad zijn aangewezen groter worden.

Op zich kunnen (te) veel goedkope huurwoningen moeilijk als probleem worden gezien. Welke huurder heeft immers problemen met een lage huur? En is het voor verhuurders zonder winstoogmerk niet prachtig als goede producten kunnen worden aangeboden tegen een lage prijs? Als er geen andere taken waren dan het sec voorzien in goedkope woningen, dan was het antwoord beslist 'ja'. Er zijn echter zoveel andere belangrijke taken die een meer doelmatige besteding van middelen noodzakelijk maken. Want als de opgave meer kwalitatief wordt benaderd dan is er in Amsterdam nog veel te doen. De sociale woningvoorraad moet deels worden vernieuwd om in te kunnen spelen op de toekomstige aandachtsgroep, die steeds meer zal bestaan uit zorgbehoevende en mensen met een handicap. De vraag

11 VROM-raad, *Wonen, beleid en legitimiteit*, 1999

12 Ministerie van VROM, *Nota Mensen, Wensen, Wonen*, Den Haag, 2000.

Tabel 3

Niet-primaire doelgroep in goedkope (\leq € 346) huurwoningen in percentage van alle huurders per stadsdeel

	1999	2001	2003	2003 secundaire doelgroep tot ziekenfondsgrens	2003 inkomen boven ziekenfondsgrens
Centrum	37%	40%	41%	25%	16%
Westerpark	34%	39%	39%	24%	15%
Oud West	44%	42%	35%	21%	13%
Zeeburg	21%	28%	25%	18%	6%
Bos en Lommer	37%	39%	38%	24%	15%
De baarsjes	29%	37%	36%	21%	15%
Amsterdam Noord	24%	24%	27%	16%	11%
Geuzenveld/Slotermeer	28%	31%	32%	19%	13%
Osdorp	26%	31%	28%	14%	14%
Slotervaart/Overtoomse veld	19%	15%	20%	10%	10%
Zuidoost	15%	15%	17%	9%	8%
Oost/Watergraafsmeer	30%	35%	34%	22%	13%
Amsterdam OudZuid	38%	40%	39%	23%	15%
Zuideramstel	24%	35%	29%	19%	10%
Amsterdam Totaal	30%	31%	32%	19%	13%

Bron: Wonen in Amsterdam

Leesvoorbeeld

In 2003 bestond 41% van de huurders in het stadsdeel Centrum uit mensen die niet tot de primaire doelgroep behoren, maar wel in een goedkope huurwoning wonen.

naar grote sociale huurwoningen zal waarschijnlijk niet afnemen en het werkkerrein van corporaties evenmin. De kwaliteitsslag in wonen zal vooral moeten worden gemaakt door nieuwbouw en stedelijke vernieuwing. Dit kost geld en dat kan worden verdiend door een meer doelmatige manier van werken.

Tabel 4

Verdeling inkomensgroepen over goedkope huurwoningen (\leq € 346) in percentage van goedkope huurwoningen in 2003

	primaire doelgroep	secundaire doelgroep ziekenfonds- grens	ziekenfonds grens tot € 2430,-	hogere inkomens	niet-primaire doelgroep in goedkope huurwoning
Centrum	40%	37%	12%	11%	60%
Westerpark	51%	30%	11%	8%	49%
Oud West	53%	29%	10%	8%	47%
Zeeburg	60%	30%	4%	6%	40%
Bos en Lommer	56%	27%	11%	6%	44%
De baarsjes	54%	27%	10%	9%	46%
Amsterdam Noord	52%	28%	11%	9%	48%
Geuzenveld/Slotermeer	57%	26%	8%	9%	43%
Osdorp	54%	23%	14%	9%	46%
Slotervaart/Overtoomse veld	49%	26%	14%	11%	51%
Zuidoost	57%	22%	11%	9%	43%
Oost/Watergraafsmeer	50%	32%	11%	7%	50%
Amsterdam OudZuid	43%	34%	13%	10%	57%
Zuideramstel	35%	42%	9%	14%	65%
Amsterdam Totaal	49%	32%	11%	9%	51%

Bron: Wonen in Amsterdam

Leesvoorbeeld

Van de goedkope huurwoningen in stadsdeel Centrum werd 40% verhuurd aan de primaire doelgroep, 37% aan de secundaire doelgroep (tot ziekenfondsgrens), 12% aan inkomens van ziekenfondsgrens tot € 2430,- en 11% aan de hogere inkomens.

5.1 Inleiding

De wijze waarop we in Nederland de volkshuisvesting hebben ingericht, heeft veel goeds gebracht, maar inmiddels is duidelijk dat sommige zaken beter kunnen. Er wordt in Amsterdam te weinig verhuurd, diensgevolge komen te weinig woningen leeg voor starters, stadsvernieuwings-urgente en huishoudens die een wooncarrière willen maken. Wie in Amsterdam een huurwoning heeft bemachtigd – zeker als dit in een populair gebied is – zal deze woning niet snel verlaten. En als iemand besluit te verhuizen, dan is het aantrekkelijk om de oude woning aan te houden. Ook in dat geval komt de woning niet beschikbaar voor degene die er het meeste recht op heeft. Vooral in de populaire woongebieden loopt de woningmarkt vast. Juist in woongebieden zoals de Binnenstad het Oostelijk Havengebied en Amsterdam Zuid zien we dat de inzet van corporaties, die primair is gericht op huisvesting van de lagere- en middeninkomens, terecht komt bij huishoudens die financieel geen steun nodig hebben. De inzet van de woningcorporaties is zodoende ondoelmatig, terwijl de opgave in de sociale huisvesting groeit.

De reden dat er weinig wordt verhuurd is tweeledig. Evenals op de arbeidsmarkt is sprake van *push*- en *pull* factoren. Iemand die wisselt van baan, heeft zijn oude functie vaak wel gezien en heeft tevens een aantrekkelijk alternatief. Als slechts aan één van de twee voorwaarden is voldaan, dan blijft men zitten waar men zit. Voor de woningmarkt is dat niet anders. Enerzijds worden er te weinig nieuwe woningen gebouwd en voldoet de kwaliteit van leegkomende woningen onvoldoende om bewoners te verleiden (*pull*). Anderzijds zijn er financieel geen prikkels om te verhuizen (*push*). De Amsterdamse woningmarkt komt alleen weer in beweging door een combinatie van maatregelen, waarvan de belangrijkste: nieuwbouw, kwaliteitsverbetering bestaande voorraad en een betere relatie tussen de huurprijs en de waardering van woningen.

5.2 Toevoegen woningen noodzakelijk

Nieuwbouw in en aan de stad leidt tot de grotere verhuisstromen en maakt in andere delen van de woningvoorraad kwaliteitsverbetering mogelijk. Veel

Amsterdamse huishoudens willen graag verhuizen, maar vinden in en rond de stad te weinig van hun gading. Er is in Amsterdam behoefte aan nieuwe woningen in het algemeen en aan grotere woningen in het bijzonder. Realisatie van nieuwe woningen geeft beweging op de woningmarkt. Voorwaarde is natuurlijk dat die woningen inspelen op de woningbehoefte. Je kunt van zittende bewoners immers niet verwachten dat ze gaan verhuizen als er geen aantrekkelijk aanbod is, hoe slecht hun huishouden ook past bij hun woning of woonomgeving.

De stagnatie in de nieuwbouw van de laatste jaren zien we terug in het aantal leegkomende woningen in de stad. Toen er nog 4 à 5.000 woningen per jaar werden gebouwd kwamen er jaarlijks ongeveer 17.000 woningen leeg in de sociale huursector. In het jaar 2000, met 1.800 nieuwe woningen het dieptepunt in de naoorlogse woningbouwproductie, kwamen er ongeveer 11.000 sociale huurwoningen vrij. Met het aantrekken van de woningbouwproductie in 2002 (2.400), nam de mutatie weer toe. In 2003 is het aantal nieuwbouwopleveringen stabiel gebleven en het aanbod in de sociale huursector iets gedaald. Voor 2004 verwachten wij een toename van de nieuwbouw en van het aanbod in de sociale huursector. De relatie tussen nieuwbouw en het aantal vrijkomende sociale huurwoningen wordt geïllustreerd in figuur 6 (pagina 30).

Het Amsterdamse nieuwbouwprogramma is gericht op de productie van minimaal 4.000 woningen per jaar, waarvan op stadsniveau gemiddeld 30 procent in het sociale segment. Deze productie is noodzakelijk voor het functioneren van de woningmarkt.

5.3 Meer kwaliteit en meer variatie

Een deel van de Amsterdamse woningen voldoet niet of onvoldoende aan de woningbehoefte. Het gaat dan voornamelijk om de kleine, veelal gestapelde woningen in de vroeg naoorlogse woonmilieus. Ook sommige vooroorlogse buurten zijn samengesteld uit kleine, gehorige, vaak vochtige portiekwoningen. Amsterdam kent veel buurten die te eenzijdig zijn samengesteld uit deze kleine en dus goedkope woningen. Voor veel bewoners zijn

de woningen een tweede keus. De woonmilieus hebben een plek op de woningmarkt bij gebrek aan beter. Natuurlijk heeft elke (woning)markt zijn lagere segmenten, dat hoeft geen probleem te zijn voor het functioneren van de markt. Maar het zou de Amsterdamse woningmarkt goed doen als deze minder gewaardeerde woonmilieus, in de toekomst een serieuze concurrerende plek op de woningmarkt veroveren. Stedelijke vernieuwing is van belang voor het functioneren van de woningmarkt.

5.4 Een betere prijs-kwaliteitverhouding

De Amsterdamse woningmarkt zal weliswaar nooit perfect functioneren, maar een directere koppeling tussen de waardering en de prijs zal onherroepelijk leiden tot verbetering. Huishoudens zullen eerder overwegen om te verhuizen als de hoogte van de huur een afspiegeling is van de waarde die woningzoekenden en bewoners toekennen aan woningen. Bewoners zijn goed in staat om zelf af te wegen of men bereid is meer te betalen voor een woning in de Jordaan dan voor een vergelijkbare woning in Overtoomse veld. Hetzelfde geldt voor een bewoner met gezinsuitbreiding. Deze zal eerder overwegen te verhuizen uit een kleine woning in een populaire buurt naar een grote woning in een minder populaire buurt, als niet alleen het aantal vierkante meters de huurprijs bepaalt maar ook de locatie.

Er zijn verschillende mogelijkheden om de populariteit in de huurprijs te verwerken, van vrij eenvoudige tot zeer verstrekkende veranderingen. We gaan in het kader van deze notitie niet al te ver op de verschillende mogelijkheden in. Het is een zeer complexe materie en bovendien hoort deze discussie thuis op nationaal niveau.

Inmiddels heeft minister Dekker in overleg met Aedes een aantal voorstellen gedaan voor de jaren vanaf 2005. Deze discussienotitie strekt er niet toe om de concrete voorstellen tegen het licht te houden. Om enig inzicht te verkrijgen in waar het om kan gaan en zodoende ook een beeld te krijgen van de eventuele neveneffecten, worden vier hypothetische mogelijkheden kort benoemd, van eenvoudig tot verstrekkend.

- 1 De ruimte die de huidige huurprijsregelgeving biedt kan maximaal worden benut. Momenteel rekenen de corporaties 73 procent van maximaal redelijk en bij leegkomst wordt gemiddeld tot 79 procent geharmoniseerd. Voor zittende huurders kan de huur binnen de huidige huurprijsregelgeving slechts met ongeveer inflatie worden verhoogd (volgens een staffel iets oplopend boven de inflatie voor de relatief goedkoopste woningen). Daarmee kan de ruimte tot 100 procent van maximaal redelijk dus niet worden benut. Bij leegkomst kan dit wel.
- 2 Om ook de huren van zittende bewoners te kunnen bijstellen, moet de (rijks)huurprijsregelgeving meer ruimte laten voor het huurprijsbeleid van corporaties. De huursombenadering is een beproefde systematiek die ruimte laat om de huur van zittende huurders aan te passen, zonder dat dit tot een onredelijke of te onzekere situatie voor de huurders leidt. De kern van de huursombenadering is dat er een gemiddelde huurverhoging wordt afgesproken en dat de verhuurder binnen zijn bezit kan variëren in huurverhogingen of ook verlagingen.
- 3 In het huidige Woningwaarderingsstelsel wordt de locatie niet meegewogen. Het benutten van de ruimte tot 100 procent van maximaal redelijk biedt daarom voor Amsterdam weinig soelaas. De woningen in de vooroorlogse wijken zijn vaak klein en leveren ondanks hun grote populariteit in het huidige waarderingsstelsel weinig punten op. Bovendien is juist in deze gebieden de grens van maximaal redelijk vaak al genaderd. In Amsterdam kan pas echt een relatie worden gelegd tussen populariteit en huurprijs als een nieuw Woningwaarderingsstelsel wordt opgezet waarbij ook punten kunnen worden verkregen voor locatie of woningtype, of waarin een marktindicator zoals de OZB is verwerkt.
- 4 De meest vergaande waarderingsmethodiek is die van 'wat de gek er voor geeft'. Dit gaat er van uit dat de marktwaarde van een woning de prijs is die er voor wordt betaald. Vergelijkbaar met de markt van koopwoningen

of enigszins met de geliberaliseerde huursector. Met de volledige marktwerking kan het woningwaarderingstelsel worden afgeschaft. Het aanpassen en zelfs het afschaffen van een waarderingssystematiek, zegt overigens nog niets over de huurbescherming van zittende huurders.

5.5 Garanties voor de ongedeelde stad en betaalbaarheid

Natuurlijk kunnen er zorgen zijn over de effecten van een verruimd huurbeleid. Wat betekent dat voor de keuzemogelijkheden van mensen? Gaan we dan niet naar gesegregeerde wijken en buurten toe? Worden in Amsterdam de mensen met een lager inkomen niet ‘buiten de ring’ gejaagd? Of omgekeerd, blijven de middeninkomens wel in de stad wonen als ze substantieel meer huur gaan betalen? Daarbij tekenen we het volgende aan. De missie van corporaties is juist dat zij de huisvesting van mensen met een lager inkomen waarborgen. Welke afspraken in het kader van ‘De Grote Beweging’ ook worden gemaakt, er zullen altijd garanties zijn voor deze groepen.

Een tweede opmerking is dat we in Amsterdam als stedelijke partijen afspraken met elkaar maken hoe we een aantal breed gedeelde doelstellingen met elkaar kunnen blijven nastreven. De Amsterdamse corporaties willen in de komende jaren ook afspraken blijven maken, maar waar kunnen die zorgen zitten?

Gedwongen verhuizingen?

Als de populariteit van een woning mede bepalend is voor de huurprijs en er wordt binnen de huurprijsregelgeving ruimte gegeven om de vraaghuur hiermee in overeenstemming te brengen, dan kan dat ertoe leiden dat huishoudens die zich dit niet kunnen permitteren, gedwongen zijn te verhuizen. Althans in de situatie dat een woning met een huursubsidieontvangend huishouden een huurprijs krijgt boven de huursubsidielgrens. Omdat de verhuiskosten hoog

zijn (financieel en emotioneel), brengt een hoge mogelijke huurstijging de verhuurder in een voordeelpositie.¹³

De Amsterdamse corporaties vinden echter dat lagere inkomens niet de dupe mogen worden van het nieuwe huurbeleid.

Ruimtelijke segregatie?

Het is mogelijk dat in gebieden met een hoge druk op de woningmarkt, zoals in Amsterdam, de huren in zijn algemeenheid stijgen. Dit leidt ertoe dat de omvang van de voorraad goedkopere woningen afneemt en dat daarmee de huisvesting van de doelgroep in het geding komt. Dit geldt zowel kwantitatief als kwalitatief, want de betere woningen zullen duurder worden en daarmee minder toegankelijk voor lagere inkomens. Corporaties willen echter door afspraken te maken blijven garanderen dat lagere inkomens overal in de stad toegang kunnen houden tot de woningmarkt.

Een sterkere relatie tussen huur en populariteit kan leiden tot een toename van de ruimtelijke segregatie in de stad en binnen de wijken. Dit is een van de meest gevoerde argumenten tegen meer marktconforme huren. Corporaties voeren al sinds lange tijd het standpunt dat veranderingen in de bevolkingssamenstelling moeten worden gerealiseerd langs de lijnen van het aanbod. Stedelijke vernieuwing is gericht op het realiseren van meer differentiatie in de opbouw van de woningvoorraad. Corporaties willen deze lijn doortrekken in de komende jaren.

5.6 Een pleidooi van de Amsterdamse corporaties

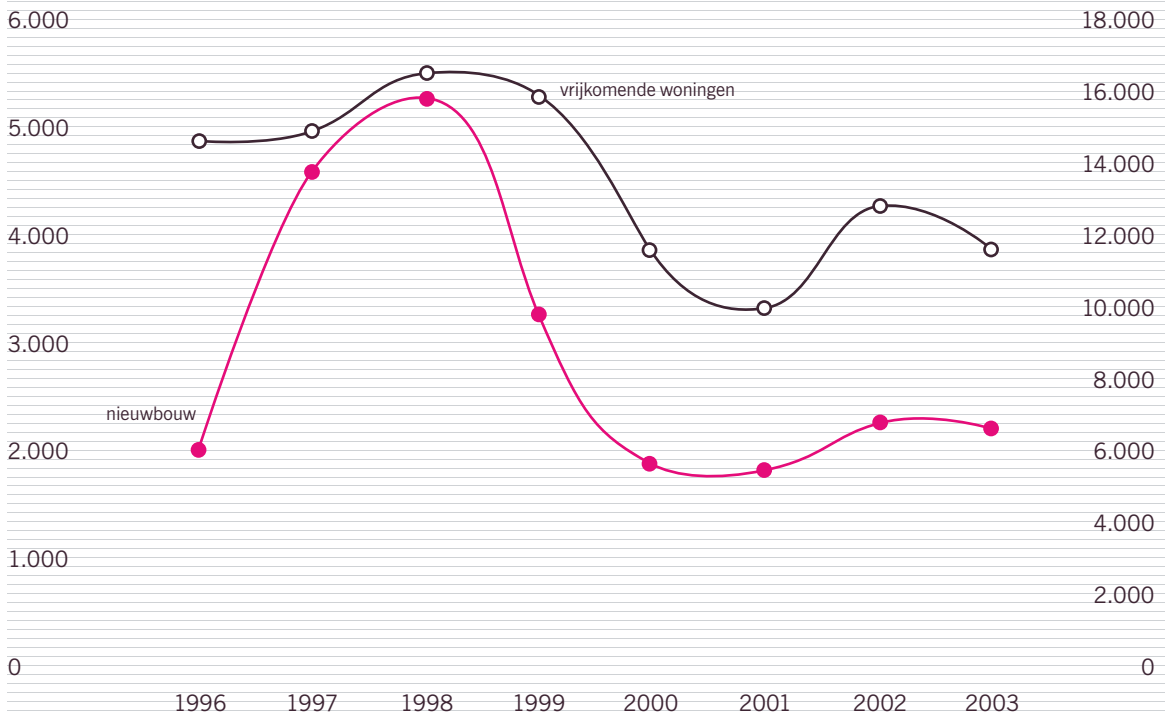
De maatschappelijke doelstelling van woningcorporaties staat buiten kijf. De breedte van het werkgebied van corporaties is weliswaar permanent onderwerp van debat, maar de primaire opgave is helder en onbetwist. De corporaties garanderen nu en in de toekomst voldoende en kwalitatief goede huisvesting voor de huishoudens die hier op eigen kracht niet in kunnen voorzien. De Amsterdamse corporaties vinden echter dat de gesignaleerde knelpunten een doelmatige invulling belemmeren.

Het belang van nieuwbouw en stedelijke vernieuwing voor het functioneren van de woningmarkt behoeft weinig

13 Schaar, J. van der., *Huurbeleid voor de toekomst*, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting 2003/5.

Figuur 6

Relatie tussen nieuwbouw (linkeras) en vrijkomende woningen (rechteras) in de sociale huursector



toelichting. Zonder nieuwbouw en stedelijke vernieuwing hebben ingrepen met betrekking tot het huurprijsbeleid en de huurprijsregelgeving geen effect. Maar het omgekeerde is ook waar: alleen nieuwbouw en stedelijke vernieuwing brengen niet de beweging die een gezonde woningmarkt nodig heeft.

De woningmarkt stagneert ook omdat in Amsterdam de nadruk alleen wordt gelegd op lage huren en er vrijwel geen relatie bestaat tussen de huur en de waardering van de woning inclusief locatie. Daarmee hebben alle bij de Amsterdamse woningmarkt betrokken partijen een probleem.

Met deze notitie nemen de Amsterdamse corporaties nog geen standpunt in over een oplossingsrichting, maar het is al wel duidelijk dat de hierboven beschreven variant 'wat de gek er voor geeft' zijn doel voorbij schiet als deze algemeen zou worden toegepast. Een bepaalde mate van liberalisatie

wordt door de corporaties echter als positief beoordeeld.

De Amsterdamse corporaties pleiten voor een waarderingssysteem waarin de waardering meer een afspiegeling is van de kwaliteit en populariteit van de woning. Het komt de werking van de woningmarkt ten goede en in een goed functionerende woningmarkt kunnen corporaties zelfs beter invulling geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid dan nu het geval is. Een ruimer huurprijsbeleid vraagt wel om een nieuwe kijk op het huidige Amsterdamse afsprakenpakket. De nu nog belangrijkste afspraak van de Beleidsvereenkomst, de garantie van 150.000 kernvoorraad(+)woningen, kan bij een gemoderniseerd waarderingssysteem een andere lading krijgen. In plaats van afspraken over de woningvoorraad (objectafspraken), kunnen afspraken worden gemaakt die betrekking hebben op de huishoudens waarop corporaties zich primair richten (subjectafspraken). Mensen met een

lager inkomen krijgen daarbij bijvoorbeeld een 'afslag' op hun huurprijs. Tevens hoort daar een stelsel van slaagkansen bij, zodat woningzoekenden met een lager inkomen als vrager goede kansen houden op de woningmarkt. De in Amsterdam al ontwikkelde slaagkansenmonitor is bij zo'n ruimer huurbeleid dan een bruikbaar instrument om de vinger aan de pols te houden.

De overheid, de corporaties en de huurders hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het wonen. Daar hoort volgens de Amsterdamse corporaties ook bij, dat problemen tijdig worden erkend en dat wordt gestreefd naar het, gezien de mogelijkheden, optimale resultaat. De Amsterdamse corporaties denken dat ze de gezamenlijk geformuleerde doelen beter kunnen bereiken als er beweging wordt gebracht in de woningmarkt en daarvoor is een ruimer huurprijsbeleid één van de noodzakelijke stappen.

Uitgave

Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties

Delflandlaan 4 bg

Postbus 9959

1006 AR Amsterdam

telefoon 020 346 03 60

e-mail info@afwc.nl

website www.afwc.nl

Auteur(s)

Jeroen Frissen

Hans van Harten

Jeroen van der Veer

Eindredactie

Manon Tjoa

Ontwerp/productie

LandofPlenty, Antoin Buissink

Drukwerk

PlantijnCasparie, Amsterdam

Datum

Oktober 2004

Oplage

500