

# De gevangen keuze tussen woningtypes

AUTEURS Toon Dirckx & Manuel Aalbers

FOTOGRAFIE Forsyth Ann

**Woningen zijn er in alle smaken en geuren. Men zou dus durven denken dat het aanbod van woningen bij uitstek een uitkomst is van de diverse vraag naar woningtypes. Toch is de woningmarkt er niet eentje waar de vraag simpelweg het aanbod dicteert.**

Sinds de jaren tachtig ondervinden de woningmarkten over heel de wereld sterke evoluties die niet onmiddellijk het gevolg lijken te zijn van de keuzes die de gezinnen zelf hebben gemaakt. Het lijkt er vaak zelfs op dat het omgekeerde het geval is: het aanbod van woningen creëert, vooral in een situatie zonder structureel overaanbod, haar eigen vraag. Denk maar aan de hoogste woontoren die nu haar opwachting maakt in Brussel of de eindeloze bouw van rijtjeshuizen in Nederland. Instituties op de woningmarkt structureren de vraag naar verschillende woningtypes in grote mate. Zijn worden gestuurd door bepaalde normen, waarden en reguleringen die eigen zijn aan de actoren in dit veld. Alleen binnen deze structuren van de 'creërende actoren' hebben huishoudens iets te kiezen. De uiteindelijke vraag naar verschillende woningtypes is er een van 'constrained choice', een Engels begrip dat te vertalen valt als beperkte, gedwongen of zelfs gevangen keuze. Zo ziet men dat de gemiddelde Spanjaard in een appartement woont, terwijl het land een veel lagere bevolkingsdichtheid heeft dan Vlaanderen of Nederland. Of dit een vrije keuze was, valt hoogst te betwijfelen.

Er kunnen drie lagen van instituties worden onderscheiden die de keuze uit woningtypes structureren en beperken. Ten eerste de regulering door de overheidsstructuren, niet alleen op de woningmarkt, maar ook in de ruimtelijke ordening en op de bouw- en financiële markten. De keuze van het 'grootkapitaal' van bijvoorbeeld hypotheekverstrekkers en projectontwikkelaars vormt de tweede structurerende laag. De derde laag zijn de gezinnen die hun woonsituatie structureren, binnen de beperkte middelen die ze ter beschikking hebben en de regionale/lokale context waarin ze zich

bevinden.

Deze drie lagen van instituties zorgen ervoor dat de keuze van huishoudens voor bepaalde woningtypes voorgestructureerd is. Uiteraard beïnvloeden de drie lagen van instituties niet alleen de keuze van huishoudens, maar ook elkaar. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de beïnvloeding wederkerig is, maar dat er tevens sprake is van een hiërarchie. Zo bepaalt de overheid de spelregels voor het grootkapitaal, maar zal zij ook moeten reageren op ontwikkelingen in de bouw- en financiële sectoren. De overheid heeft niet alleen invloed op het besteedbaar inkomen, maar samen met de bouwsector natuurlijk ook op de spanning op de woningmarkt.

Deze instituties zijn niet alleen beïnvloed door de interactie met andere instituties, maar ook hun voorgaande keuzes en context blijven hun uitwerking hebben. Een mooi voorbeeld van deze 'path dependency' is het trage proces van de Nederlandse vermarkting van de woningmarkt. Al sinds de eerste oliecrisis in de jaren zeventig probeert men de Nederlandse woningmarkt meer in de richting te sturen van commerciële woningbouw. Het Nederlandse woonvoorzieningsstelsel was in de eerste decennia van de Tweede Wereldoorlog echter grotendeels gebaseerd op de bouw van sociale huurwoningen. Van de ene op de andere dag kon men dus niet overgaan naar een vrije woningmarkt. Het is een gefaseerd gebeuren waarbij men stap voor stap de macht van de woningcorporaties heeft moeten beperken en de mogelijkheden voor commerciële ontwikkelaars heeft uitgebreid. Ook in Vlaanderen zien we de druk van de vermarkting. Hier worden de kleine particuliere ontwikkelaars stelselmatig uit de markt gedruwd door grotere projectontwikkelaars. De kracht van de vermarkting verloopt dus verschillend naargelang de context.

In de uitwerking van deze opzet zullen de verschillende lagen van, en de interacties tussen de instituties van voorbeelden voorzien worden. Velen zullen uitgaan van één-op-één vergelijkingen tussen

landen. Deze voorbeelden vormen illustraties van het hierboven uitgezette betoog. Het is niet de bedoeling een zeer gestructureerde vergelijking te presenteren tussen twee of meer landen – daar is geen ruimte voor binnen de lengte van een AGORA-artikel – maar het past ook niet binnen onze doelstelling om vooral de mechanismen en structuren bloot te leggen in plaats van te focussen op de gevangen keuze in bepaalde landen.

### **Uitsluiten en beperken**

De overheid speelt een sterk sturende en beperkende rol in het gehele bouwproces. Vanaf de acquisitie van bouwgrond, het verkrijgen van een bouwvergunning, het bouwproces en zelfs tot en met de financiering van een project, allemaal zijn ze onderhevig aan structurende actoren en instituties verbonden met de overheid. Het doel is om enkele van deze instituties te identificeren en hun impact op wonen te verduidelijken via een korte wandeling door het bouwproces.

Voor het verkrijgen van bouwgrond hangt het er sterk vanaf hoeveel en waar de overheid de mogelijkheden toewijst. De Vlaamse Christelijke Volkspartij, de grootste partij met voornamelijk haar electoraat op het platteland, had schrik dat haar bevolking socialistisch ging worden indien men koos voor het wonen in de stad. Kleinere kernen kregen dus de kans door te groeien om zo het katholieke electoraat veilig te stellen. Het politieke bestel was decennialang ingesteld op een antistedelijke woontypologie die individueel ontwikkelde eengezinswoningen op het platteland promoveerde. Dit werd mogelijk gemaakt via een planningssysteem dat rijkelijk bouwgronden toeweest en de nodige juridische zekerheid hieraan verbond. Appartementen, grootschalige en eentonige ontwikkelingen krijgen daarom tot op de dag van vandaag nog steeds het label 'sociale woning' opgekleefd.

## **De keuze van huishoudens voor bepaalde woningtypes is voorgestructureerd**

Net als in Vlaanderen geldt de eengezinswoning nog steeds als het woonideaal in Nederland. Hier verwezenlijkte men dit echter door in te zetten op een meer indicatieve en een gefaseerde planning van grote projecten waarbij de juridische zekerheid in de bouwvergunning verwerkt zat. Particulieren kregen amper de kans omwille van het beperkt grondaanbod dat hun werd toegewezen. In Groot-Brittannië kan men het meest extreme voorbeeld terugvinden van uitsluiting door het planningssysteem. Bijna elke bouwvergunning die binnenkwam voor één of enkele individuele woningen werd systematisch geweigerd omdat dit de ruimtelijke ordening in het gedrang zou brengen. Australië heeft wederom haar planningssysteem helemaal afgestemd op vrijstaande bebouwing waarbij goedkopere woonvormen zoals appartementen of aaneengesloten bebouwing bijna systematisch worden uitgesloten. Deze beslissingen zijn net zoals in Vlaanderen en Nederland geïnspireerd op een politieke

ideologie die een bepaald ideaal woontype willen voorttrekken. Alhoewel financiële markten de afgelopen jaren een vrijgeleide leken te hebben, speelt de overheid toch nog steeds een belangrijke rol om de financiering van woningen mogelijk te maken. Zowel Vlaanderen als Nederland hebben nog steeds een hypothecaire aftrek. Deze aftrek maakt het kopen van een woning veel interessanter dan het huren. De fiscale bevordering van het eigenwoningbezit is immers in beide landen vele malen kostbaarder dan het ondersteunen van huurders via huurtoeslag (Nederland) en alle investeringen in nieuwe sociale woningbouw (Vlaanderen). Gezinnen worden dus aangespoord om te kopen en niet om te huren.

### **De beste kersen eruit kiezen**

Als de overheid eenmaal een regulerend kader heeft getekend, moeten ontwikkelaars zich binnen deze grenzen op de huizenmarkt begeven. De twee belangrijkste kostenfactoren voor ontwikkelaars zijn de kosten voor bouwgrond en de kosten voor de financiering van hun project. Laten dit nu net de twee belangrijkste consumptiegoederen zijn die heel veel macht in zich verzamelen. Aangezien de markteconomie de voornaamste manier is om goederen en diensten te verwerven, zijn het ook haar mechanismen die in belangrijke mate zullen bepalen wie er waar kan bouwen. Een eerste typisch gevolg van de markteconomie is dat winst een drijvende factor is. Veelal kiezen de projectontwikkelaars voor de gezinssamenstelling waarbij men het meeste van het inkomen kan van afromen, tweeverdieners dus. Men wil dus alleen de lekkerste kersen uitkiezen en diegene die niet voldoen aan de minimum opbrengstvoorwaarden vallen dus al snel buiten de boot. Een tweede element is dat projectontwikkelaars liever een klassenhomogeniteit nastreven, gezinnen met een lager inkomen kunnen immers de waarde van een woning onderuit halen. Het epitoom hiervan zijn de 'gated communities' waar reeds één op vijf Amerikanen leeft in een 'Common Interest Development'; een buurt ontwikkeld rond een bepaalde levensstijl. Het gevolg is dat men geen voeling meer heeft met hoe de rest van de samenleving leeft en zo een vertekend maatschappijbeeld creëert.

Zoals we al reeds hebben gezien, kan de overheid veel van de marktkrachten beperken. Echter sinds de eerste oliecrisis in de jaren zeventig is er zowel in Vlaanderen als in Nederland een sterke afname geweest van het overheidsingrijpen in de woonvoorziening. Dit is niet zonder slag of stoot gebeurd. In Vlaanderen ziet men dat onder de druk op de gemeentelijke budgetten het aantal gesubsidieerde bouwgronden sterk afneemt sinds de jaren tachtig. Gezinnen moesten bijgevolg de concurrentie aangaan met commerciële ontwikkelaars op de private grondmarkt. Zo ziet men dat in 1983 (het dieptepunt van de laatste grote vastgoedcrisis in Vlaanderen) de particulieren nog 74% van de markt in handen hadden. In 2008 – het hoogtepunt voor de commerciële woningbouw – was dit al geslonken tot 48% van alle woningen. Ook de bouw van sociale woningen onderging hetzelfde verhaal en viel sterk terug van circa 20% naar amper 3% van de woningproductie. Ontwikkelaars zagen daarentegen hun aandeel stijgen van 12% tot 49% en bepalen dus meer en meer welke soort woningen gebouwd worden. Hierbij moet nog vermeld worden dat steeds meer woningen aangevraagd door



*De kleine rijtjeshuizen in Nederland zijn een compromis tussen de overheid, ontwikkelaars en de bewoners.*

particulieren eigenlijk cataloguswoningen zijn, waarbij de keuze sterk beperkt is. Projectontwikkelaars kunnen de particulieren uit de grondmarkt prijzen omdat deze woontypologieën bouwen met hogere dichtheden, een betere kostenstructuur hebben en soms gewoonweg lagere kwaliteit aanbieden. Onder de druk op de vrije grondmarkt ziet men dus een toename van projectontwikkelaars en een sterke stijging van het aandeel appartementen in de nieuwbouw.

#### **Residuele waardemethode**

Ook in Nederland zien we een belangrijke interactie tussen de ontwikkelaars-overheid-gezinnen op de grondmarkt. Een belangrijk omslagpunt in Nederland was een verandering in de bepaling van de grondprijs. In de eerste decennia na de tweede wereldoorlog was de grondprijs vaak vastgelegd op basis van de bouwprijs. In de jaren negentig werd de zogeheten residuele grondwaardemethode echter dominant. Bij het gebruik van deze methode kijkt men eerst naar de verwachte marktwaarde van een woning. Daar trekt men vervolgens de bouwkosten en een winstmarge vanaf om de grondprijs te bepalen. Een woning die naar verwachting 300.000 euro zou opleveren, 170.000 euro bouwkosten kent en een marge van 10% (30.000 euro) voor winst en marketing, kreeg een grondprijs van 100.000 euro mee.

De residuele grondwaardemethode werd tussen commerciële partijen gebruikt, maar ook tussen de gemeente enerzijds en projectontwikkelaars en bouwbedrijven anderzijds. Later werd voor de verkoop van vrije kavels aan particulieren een afgeleide van de residuele grondwaardemethode geïntroduceerd. Gemeenten werden vervolgens van speculatie en prijsopdriving beschuldigd, maar dat is te simpel. Als een gemeente bijvoorbeeld slechts 60.000 euro zou rekenen voor bovengenoemde kavel, zou de woning uiteindelijk niet 40.000 euro goedkoper zijn, maar zou de woning alsnog voor 300.000 in de markt worden gezet met een hogere winstmarge als gevolg.

Door deze sterke sturing op een maximale grondprijs ten behoeve van het algemeen nut, waren projectontwikkelaars en bouwbedrijven echter gedwongen standaardwoningen te bouwen waarbij de winstmarge niet onder druk zou komen te staan door hogere bouwkosten of lagere woningdichtheden. Het verklaart, in samenhang met een bepaalde politieke ideologie in de keuze van woontypes via de ruimtelijke ordening, de bouw van vinexwijken met heel veel rijtjeshuizen in relatief hoge dichtheid in de Randstad en een combinatie van rijtjeshuizen en (half-) vrijstaande woningen in een iets lagere dichtheid buiten de Randstad. De spanning op de woningmarkt dicteert de marktprijzen die op haar beurt de grond-

prijzen dicteert. Binnen die marges, zeker in combinatie met de vrije gedetailleerde ontwikkelingsplannen in Nederland, bepaalt vervolgens de dominantie van een bepaald woningtype in een beperkt aantal prijsklassen.

### **Dubbele boost**

Ook de financiële sector kan de woningmarkt sterk sturen. Of men nu een particulier of projectontwikkelaar is, het zijn de hypotheekvertrekkers die beslissen welke projecten succesvol kunnen zijn. In tijden van kapitaalschaarste zal de bank opteren om bepaalde hypotheeklen te weigeren, dit kan verbonden zijn aan een bepaalde woningsoort, die op zich verbonden is met een bepaalde wijk, wat verloederend in de hand werkt. Een projectontwikkelaar zal het dan zeer moeilijk hebben om kopers te vinden. Wanneer de kapitaalmarkten echter goed draaien, lijkt alles mogelijk. Banken 'helpen' de burger om aan zijn/haar droomwoning te geraken door een hogere leencapaciteit toe te wijzen via bijvoorbeeld langere looptijden. Dit was echter een lapje voor het werkelijke verhaal. Banken hadden immers zoveel kapitaal ter beschikking dat ze er bewust voor kozen om meer kapitaal in de woningmarkt te laten circuleren. Iedereen kreeg bijgevolg meer geld, hierdoor joeg men de prijzen de hoogte in zonder dat dit een koopkrachtverhoging met zich meebracht. De overheid deed echter net hetzelfde met de hypotheekaf trek, deze joeg ook de koopcultuur aan. Deze dubbele boost aan kapitaal zorgde voor een hoge winstgevendheid van vastgoed, deze was zelfs zo groot dat verschillende banken zelf actief zijn geworden als projectontwikkelaar, een teken aan de wand.

## **Door sterke sturing op een maximale grondprijzen waren projectontwikkelaars en bouwbedrijven gedwongen standaardwoningen te bouwen**

Kredietlijnen zijn niet altijd beschikbaar voor de projectontwikkelaars zelf. Zo ziet men dat banken in tijden van crisis liever kleinere projecten met minder risico financieren, terwijl in tijden van economische groei men 'bijna alles' kan financieren. Meer risicovolle woningtypes, zoals bijvoorbeeld met meer dan drie slaapkamers, vermijdt men eveneens. Op dit moment ziet men zowel in Nederland als in Vlaanderen dat de reguliere, particuliere huurmarkt nog steeds niet interessant is voor institutionele investeerders (banken, pensioenfondsen, vastgoedbevakken). Ze kiezen echter wel voor de markten waarbij men een hogere 'return on capital' kan verwachten. Dit zijn in Vlaanderen de krappe markten van de studentenflats en woonzorgcentra (rusthuizen) en in Nederland de bovenkant van de huurmarkt waar de vraag beperkt is maar de marges groot kunnen zijn.

### **De beperkte keuze**

Alhoewel de woningvoorziening normaal afgestemd zou moeten zijn op de noden van de bevolking, kunnen gezinnen veelal alleen maar reageren op het kader dat reeds gecreëerd is door de overheid en vastgoedsector. In principe heeft men bij particuliere woningbouw de grootste keuzevrijheid, maar deze kan alleen blijven bestaan bij de gratie van de overheid of bij de hoogste inkomensgroepen. Net zoals de woningprijzen, verschilt de potentiële keuze voor een woning sterk per woningmarktgebied. Gemiddeld dure regionale woningmarkten reflecteren vaak een relatief sterke economie en een aanhoudende woningvraag, maar omdat de inkomensverschillen tussen huishoudens in gespannen en ontspannen woningmarkten over het algemeen kleiner zijn dan de verschillen in woningprijzen, zien de meeste huishoudens in gespannen woningmarkten zich vaak gedwongen meer geld te betalen dan ze eigenlijk van plan waren en te wonen in een kleinere, minder luxueuze woning op een minder locatie dan gehoopt. Uiteraard woont ook niet ieder huishouden in een meer ontspannen woningmarkt in het gedroomde kasteel, maar in gespannen woningmarkten valt op dat veel huishoudens, zelfs met redelijk hoge inkomens hun woonwensen hebben moeten compromitteren aan het aanbod. Dientengevolge wonen slechts zeer weinigen in het door hun gewenste woningtype. De Franse socioloog Pierre Bourdieu heeft in zijn werk mooi laten zien hoe middenklasse huishoudens hun woonwensen steeds meer aanpassen aan het woningaanbod en veelal in standaardwoningen worden gedrukt door makelaars in de context van prijs-, locatie- en aanbodbeperkingen.

Elk huishouden is anders, maar het aantal woningtypes waaruit zij binnen haar budget en in haar regionale woningmarkt kan kiezen is voor de meeste huishoudens zeer beperkt. Het aanbod van woningen en woningtypes reflecteert eigenlijk alleen aan de absolute bovenkant van de markt de vraag. Het overgrote deel van de huishoudens heeft slechts een gevangen keuze tussen woningtypes en kan zelf maar weinig beïnvloeden hoe hun toekomstige woning er zal uitzien.

**Toon Dirckx (toon.dirckx@ees.kuleuven.be) is kandidaat-assistent aan de Vakgroep Geografie van de KU Leuven en redacteur van AGORA. Manuel Aalbers (m.b.aalbers@gmail.com) heeft dit artikel geschreven aan de Universiteit van Amsterdam, maar is vanaf februari 2013 verbonden aan de KU Leuven.**

### **Literatuurselectie**

- Aalbers, M.B. (2003) Pressure and suction on housing markets: A critical reply to Priemus. *European Journal of Housing Policy* 3(1): 61-81.
- Bourdieu, P. (2005) *The Social Structures of the Economy*. Cambridge: Polity.
- Harvey, D. (1985) *The Urbanization of Capital*. Oxford: Blackwell.
- Lawson, J. (2006) *Critical Realism & Housing Studies*. London: Routledge.