

# KRIMP EN WONINGMARKTBELEID

Huishoudenkrimp kan de woningmarkt tijdelijk op slot zetten. De benodigde herstructurering kan zo omvangrijk worden, dat het de draagkracht van gemeenten en corporaties te boven gaat. Alternatieven voor vervangende nieuwbouw moeten dus gezocht worden, waarmee voorkomen moet worden dat krimpregio's in een spiraal van verarming verzanden.

**DOOR MARNIX KOOPMAN** PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING

**A**l enige tijd klinkt vanuit de wetenschap (o.a. Van Dam et al., 2006; Verwest et al., 2008; Eichholtz en Liendenthal, 2009; Rosenberg et al., 2010; Francke, 2010) en politiek (BzK, 2009; Topteam Krimp, 2009a en b) de roep om aandacht voor krimpproblematiek. Op dit moment kampt een klein aantal gemeenten met een daling van het aantal huishoudens binnen de gemeentegrenzen. Afhankelijk van welke bevolkingsprognose wordt gebruikt - Pearl van PBL/CBS of Primos van ABF Research - zullen binnen tien jaar tijd 12 tot 29 gemeenten in voornamelijk (maar niet alleen) perifere regio's als Oost-Groningen, Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen met huishoudenkrimp geconfronteerd worden. De motor achter huishoudenkrimp is selectieve migratie. Jonge alleenstaanden en paren vertrekken vanwege studie of werk naar andere regio's en keren niet meer terug. De daling van het aantal huishoudens in de regio leidt tot een lagere vraag naar aantallen woningen, wat leegstand tot gevolg heeft. Een tweede demografisch effect is dat de bevolking in krimpregio's sterk vergrijsst. Aangezien jongere ouderen over meer vermogen beschikken dan bejaarden, zal nog steeds sprake zijn van de vraag naar betere woningen (Brounen en Neuteboom, 2007; Vermeulen en Rouwendal, 2009). Ook op dit vlak loopt de krimpregio achter bij andere regio's, omdat de aanwas van jongeren met een kansrijke positie op de arbeidsmarkt stopt. De relatief lage welvaartsgroei en huishoudendaling bewerkstelligen een daling van de woningprijzen in krimpgebieden. De verkoopprijzen in Parkstad Limburg lopen al achter bij de nationale ontwikkelingen, maar de recente prijsstijgingen hebben het zicht hierop vertroebeld (Eichholtz en Liendenthal, 2009). Het prijspeil in krimpgebieden kan momenteel zelfs geflatteerd zijn, omdat verkopers uit eigen beweging de vraagprijs niet laten zakken (Genesove and Mayer, 2001), terwijl

kopers onvoldoende zicht hebben op wat een realistisch toekomstig prijspeil is. De weinige transacties vinden wellicht plaats tegen een te hoge verkoopprijs. Nu de nationale woningmarkt in een neergaande fase zit en de prijzen over de hele linie dalen, ligt een relatieve en absolute prijsdaling in krimpregio's in het verschiet.

## LEEGSTAND

Zelfs in een opgaande woningmarkt is tijdelijke leegstand noodzakelijk om verhuizingen mogelijk te maken. Door krimp ontstaat structurele leegstand, die op den duur neerslaat aan de onderkant van de woningmarkt. De afname van het aantal starters brengt direct meer leegstand in de sociale huursector teweeg. Daarna wordt de koopsector getroffen, als blijkt dat een deel van het aanbod onverkoopbaar is, terwijl de eigenaren al vertrokken zijn. De vroeg-naoorlogse wijken in centrumgemeenten van krimpregio's lijken de aangewezen plekken waar de meeste leegstand zal ontstaan (Van Dam et al., 2006). Structurele leegstand creëert twee problemen. Ten eerste werkt leegstand verloedering en andere leefbaarheidsproblemen in de hand. Het woongenot van wijkbewoners daalt en huiseigenaren worden geconfronteerd met lagere verkoopprijzen. De vraag verplaatst zich als een waterbedeffect naar andere wijken. Huiseigenaren in gewilde wijken kunnen dus profiteren van leegstand elders. De waardeestijging die zij opstrijken, zal de daling op plekken met veel leegstand echter niet overtreffen, omdat een deel van de vraag wegsijpelt. Het zijn bovendien de armste bewoners in de meest kwetsbare wijken, die het gelag betalen in de vorm van een lager woongenot en lagere verkoopprijzen. Ten tweede leidt leegstand, mits het niet om incurante woningen gaat, tot een daling van het prijspeil van alle koopwoningen in de regio. Leegstand biedt kopers uitwijkmogelijkheden, zodat verkopers van vergelijkbare woningen hun vraagprijzen moeten laten zakken om een koper te vinden. Hoewel leegstand normaliter optreedt aan de onderkant van de markt, zal het effect (tijdelijk; zie verderop in dit artikel)

## LEEGSTAND BIEDT KOPERS UITWIJK- MOGELIJKHEDEN, ZODAT VERKOPERS VAN VERGELIJKBARE WONINGEN HUN VRAAGPRIJZEN MOETEN LATEN ZAKKEN OM EEN KOPER TE VINDEN

doorwerken tot in de hogere prijssegmenten. Een toename van de leegstand met 1% leidt tot een gemiddelde prijsdaling van koopwoningen met 1,1% in de betreffende regio (Francke, 2010). De prijsdaling door leegstand komt bovenop de relatieve prijsdaling uit de lagere welvaarts-groei in de krimpregio.

### PRIJSDALING EN FINANCIËLE RISICO'S

De prijsdaling creëert drie nieuwe problemen. Ten eerste kunnen de onrendabele toppen op nieuwbouw zo hoog worden, dat verevenen via de grondexploitatie geen optie meer is. Geen ontwikkelaar ziet dan nog heil in bouwen, tenzij het exploitatietekort door corporaties of gemeenten wordt aangevuld. In het meest donkere scenario ontstaat een negatieve spiraal, waarin kapitaalkrachtige huishoudens geen geschikte woning vinden en vertrekken, terwijl armere huishoudens uit nabijgelegen regio's kansen zien om aan goedkope woonruimte te komen (Glaeser en Gyourko, 2005; Van Dam, 2006). Volgens Eichholtz en Liendenthal (2009) zal in Parkstad Limburg binnen afzienbare tijd de prijs van een nieuwbouwwoning onder de bouwkosten door duiken, terwijl het gebrek aan doorstroombmogelijkheden op krimpmarkten een reëel vooruitzicht is.

Het tweede probleem is financieel-economisch van aard. Eigenaren die net een woning hebben gekocht of een aflossingsvrije hypotheek bezitten, hebben een hoge hypotheekschuld. De verkoop van een woning waarvan de prijs is gedaald, zadelt hen op met een restschuld. Zo'n 20% van de huiseigenaren in Oost-Groningen, Delfzijl en omgeving en Zuid-Limburg loopt dit risico (Van Middelkoop, 2010). De lage welvaarts-groei kan leiden tot een groeiende groep huishoudens die in betalingsproblemen geraakt. In combinatie met negatief eigen vermogen brengt een betalingsachterstand het huishouden in een lastig parket: men moet een stap terug doen naar een goedkopere koopwoning of sociale huurwoning, maar wordt met een restschuld opgezadeld. Ongeveer 9% van de huiseigenaren in Delfzijl en omgeving, 6% in Oost-Groningen en 7% in Zuid-Limburg kampt met beide risico's (Van Middelkoop, 2010).

Het derde probleem heeft betrekking op dubbele woonlasten.

Doorstromers willen hun oude woning eerst verkocht hebben, voordat de nieuwe huur- of koopwoning in bezit is genomen. Als de spoeling op de vraagzijde van de markt dunner wordt, is de kans groot dat de oude woning lang te koop staat. Prijsdaling verhoogt dit risico, omdat potentiële kopers wachten totdat het prijspeil op een stabiel, lager niveau is beland. Net als het risico van negatief eigen vermogen zijn dubbele woonlasten een tijdelijk probleem, dat verdwijnt als de prijsdaling achter de rug is. Na het bereiken van het lagere prijspeil, valt de onzekerheid over de toekomstige prijsontwikkeling weg en zorgt inflatie ervoor

#### Kosten:

Aankoop leegstaande koopwoning  
Sloopkosten huur- of koopwoning  
Hogere OZB

#### Partij:

Gemeente  
Corporatie/gemeente  
Eigenaren

#### Baten:

Beheerkosten leegstaande huurwoning  
Hoger woongenot

Corporatie  
Zittende huurders en  
eigenaren

Lagere financiële risico's  
Waardestijging koopwoning  
Hogere OZB

Eigenaren  
Verkopende eigenaar  
Gemeente

Kader 1 Kosten en baten van sloop

#### Kosten:

Aankoop leegstaande koopwoning  
Huurdering leegstaande huurwoning  
Sloopkosten leegstaande woning  
Verhuiskosten

#### Partij:

Gemeente  
Corporatie  
Gemeente/corporatie  
Nieuwe eigenaar

#### Baten:

Exploitatieverval nieuwbouwwoning  
Prijsverschil nieuwbouwwoning en  
leegstaande woning  
Kortere verkooptijden  
Lagere financiële risico's

Corporatie/gemeente  
Nieuwe eigenaar  
Verkopers  
Eigenaren

Kader 2 Kosten en Baten van vervangende nieuwbouw in de koopsector

## DE ANGST VOOR DUBBELE WOONLASTEN EN/OF EEN RESTSCHULD VOORKOMT DAT EIGENAAR-BEWONERS HUN WOONCARRIÈRE IN DE KOOPSECTOR VERVOLGEN OF NAAR EEN DUURDERE HUURWONING OVERSTAPPEN

dat de reële waarde van de hypotheekschuld vanzelf afneemt.

### STAGNATIE OP DE WONINGMARKT

De angst voor dubbele woonlasten en/of een restschuld voorkomt dat eigenaar-bewoners hun wooncarrière in de koopsector vervolgen of - in het geval van ouderen - naar een duurdere huurwoning overstappen. Huishoudens met betalingsachterstanden kunnen op hun beurt niet naar een goedkopere huur- of koopwoning verhuizen. Ondanks de leegstand aan de onderkant van de woningmarkt en lange verkooptijden van duurdere koopwoningen kan er in een neergaande woningmarkt een tekort aan duurdere huurwoningen en vooral aan middeldure koopwoningen ontstaan. In de krimpregio pakt dit kwalitatief woningtekort extra kwalijk uit, aangezien een deel van de woningzoekenden met een (in potentie) hoge koopkracht noodgedwongen uitwijkt naar een andere regio. Huurders en kopers die wel in de regio blijven, maar niet aan de door hen gewenste woning kunnen komen, lijden een welvaartsverlies. Het lage aanbod en/of de lage leegstand van middeldure koopwoningen en duurdere huurwoningen is een graadmeter voor het gebrek aan doorstroommogelijkheden. Om de woningmarkt weer vlot te trekken, is een combinatie van sloop en nieuwbouw nodig.

Een mogelijke oplossingsrichting om stagnatie op de woningmarkt tegen te gaan, is de sloop van leegstaande woningen. In kader 1 staan de baten en kosten van sloop weergegeven. De restwaarde van een onverhuurbare woning zijn op nul gesteld, aangezien de corporatie geen huur meer ontvangt. Leegstaande koopwoningen bezitten wel een bodemprijs. De sloopkosten complementeren de kostenkant. De baten liggen vooral in een hoger woongenot voor alle bewoners en een hogere opbrengst voor eigenaren, indien zij

hun woning verkopen. Verder is rekening gehouden met enkele kleine effecten. Corporaties hoeven hun leegstaande woningen niet meer te beheren en eigenaren lopen minder financiële risico, omdat de prijsdaling beperkt wordt. De gemeente profiteert in dezelfde mate van een stijging van OZB-inkomsten als dat eigenaren er op achteruit gaan.

Volgens de MKBA die is uitgevoerd naar de herstructureringsaanpak in Parkstad Limburg wegen de leefbaarheidsbaten ruimschoots op tegen de sloopkosten (Rosenberg e.a., 2010). Een kanttekening die gemaakt moet worden, is dat alleen naar de effecten in wijken met veel leegstand is gekeken en dat de leefbaarheidsbaten voor huurders gelijk gesteld zijn aan die van eigenaren. Sociale huurders hechten echter minder waarde aan de omgevingskwaliteit dan eigenaren (Van Ommeren en Koopman, 2010). Bovendien kan het waterbedeffect in de vraag leiden tot een waardedaling in meer gewilde wijken. Uit onderzoek naar de relatie tussen krimp en huizenprijzen is gebleken dat het totale effect op de regionale woningwaarden - de kapitalisatie van het woongenot van huizeigenaren - de sloop- en aankoopkosten nog steeds overtreft (Francke, 2010). Sloop zal op korte termijn waarschijnlijk netto-baten opleveren.

### VERVANGENDE NIEUWBOUW

Sloop levert geen oplossing voor het tekort aan woningen in het middensegment. Als het aanbod van middeldure koopwoningen en duurdere huurwoningen te laag wordt, kan vervangende nieuwbouw uitsluitel bieden. In eerste aanleg mag gedacht worden dat dit kapitaalsvernietiging is, omdat elders leegstand optreedt. Er wordt dan voorbijgegaan aan de welvaartswinst uit het hogere woongenot van starters en doorstromers, indien zij hun wooncarrière kunnen vervolgen. Het



*Zuid-Limburg is een van de regio's die binnen tien jaar  
tijd met huishoudenkrimp geconfronteerd wordt*

*(Foto: Otto Snoek / Hollandse Hoogte)*



## DE LIQUIDITEIT VAN CORPORATIES STAAT AL LANGER ONDER DRUK DOOR TERUGLOPENDE WONINGVERKOPEN EN DE INVOERING VAN DE VENNOOTSCHAPSBELASTING

prijsverschil tussen de nieuwbouwwoning en de woning die, al dan niet na een keten van verhuizingen, leeg komt, is de welvaartswinst die de nieuwbouwwoning verschaft aan de nieuwe eigenaar.

In kader 2 zijn de kosten en baten van vervangende nieuwbouw neergezet, waarbij van het meest waarschijnlijke scenario, de bouw van een middeldure koopwoning, is uitgegaan. De aankoop- en sloopkosten van de leegkomende woning zijn de grootste kostenpost. Aan de batenkant is uitgegaan van een exploitatiewinst op de nieuwbouwwoning; de verkoopprijs overtreft dus de bouwkosten en kosten van grondverwerving. De baten zitten vooral in de welvaartswinst voor de starter of doorstromer. Tenslotte is rekening gehouden met kleinere effecten zoals de verhuiskosten van de nieuwe eigenaar en lagere financiële risico's voor de overige huizeigenaren door een betere doorstroming en kortere verkooptijden.

Zelfs zonder berekening van de baten en kosten wordt duidelijk dat vervangende nieuwbouw minder gunstig uitpakt dan sloop. De exploitatiewinst en de welvaartswinst die de sloop- en aankoopkosten op dienen te vangen, zullen hoog moeten zijn. Waar de sloop van een woning gunstige effecten heeft op alle omliggende woningen en wellicht zelfs op koopwoningen in de regio, slaat de welvaartswinst van vervangende nieuwbouw neer bij slechts een persoon: de eigenaar van de nieuwe woning. Indien de exploitatiewinst omslaat in een exploitatieverlies valt de uitkomst voor vervangende nieuwbouw nog negatiever uit.

### BELEIDSAANBEVELINGEN

Wanneer de woningmarktproblematiek in krimpgebieden wordt samengevat, vallen twee zaken op. Ten eerste blijkt dat vervangende nieuwbouw te kostbaar is om stagnatie

op een krimpmarkt tegen te kunnen gaan. Goedkopere, innovatieve oplossingen voor het verbeteren van de voorraad in het middensegment, zoals verduurzaming, onderhoud en beheer of het samenvoegen van woningen (Pouls en Visser, 2010), verdienen vanuit kostenoverwegingen de voorkeur. Als er behoefte bestaat aan bepaalde woningen, zoals ouderenhuisvesting, is het verstandig deze te bouwen voordat de prijsdaling inzet en de exploitatiewinsten verdwijnen. De sloop van leegstaande woningen levert waarschijnlijk wel meer baten dan kosten op.

Het tweede dat opvalt, is dat corporaties en gemeenten alle kosten van sloop en eventuele aankoop van leegstaande woningen dragen, maar dat de baten bij derden neerslaan. De vraag is of publieke partijen de financiële draagkracht bezitten om de langdurige herstructurering te financieren.

Krimpgemeenten zien hun inkomsten uit de OZB en grondexploitatie slinken, terwijl men tevens de verdere verschraling van het voorzieningenaanbod een halt moet toeroepen. De liquiditeit van corporaties staat al langer onder druk door teruglopende woningverkoop en de invoering van de vennootschapsbelasting. In de toekomst zal de liquiditeit van corporaties in krimpregio's alleen maar minder worden.

In krimpgebieden is de ruimte voor huurstijgingen na de liberalisatie van de huurmarkt beperkt. De eventuele afschaffing van de hypotheekrenteaftrek, wat de prijzen volgens het CPB met 4 tot 14% zal doen dalen, zal in krimpregio's meer financiële problemen veroorzaken voor eigenaren dan in andere gebieden. Ten slotte moet benadrukt worden dat de verkoop van corporatiewoningen als financieringsmiddel een groot risico inhoudt in krimpregio's. Niet alleen worden de financiële risico's afgewenteld op starters, maar men raakt tevens de buffervoorraad kwijt waaruit

de sloopopgave geput kan worden. Het lijkt haast onvermijdelijk dat het rijk financieel moet bijspringen in de herstructurering, zoals men in het verleden de binnenstedelijke herstructurering gedeeltelijk gefinancierd heeft.

### TOEKOMSTPERSPECTIEF

Waar wel aan gerefereerd is maar nog niet bij is stilgestaan, is dat de prijsdaling in krimpende woningmarkten eens zal ophouden. Het aantal huishoudens in krimpregio's blijft weliswaar afnemen, maar het welvaartspeil hoeft niet te blijven dalen. De ervaringen in krimpregio's als Oost-Duitsland en Noordwest-Engeland leren dat leegstaande woningen op onaantrekkelijke plekken uiteindelijk incourant worden. Leegstand verliest zijn prijsdrukkend effect op de middelste en hogere marktsegmenten. De woningprijzen houden dan gelijke tred met de welvaartsontwikkeling. Normale verkoop- en bouwactiviteiten op 'hotspots' kunnen samen gaan met grootschalige leegstand en sloop elders (Couch et al., 2005). Na de stabilisatie van de prijzen zullen de financiële risico's voor huishoudens eveneens vanzelf afnemen. De stagnatie op de woningmarkt in krimpregio's is dus een tijdelijk probleem. Vanwege de hoge kosten van vervangende nieuwbouw, is het niet onverstandig om het tijdelijk gebrek aan doorstroombmogelijkheden voor lief te nemen. Een voorwaarde is wel dat de negatieve spiraal van verarming doorbroken wordt. Voor financiële instrumenten om meer woningen vrij te maken voor middeninkomens kan worden verwezen naar de overbruggingsgarantie voor dubbele woonlasten of de crisisaanpak in de Verenigde Staten. Daar werden vorig jaar onder de noemer van "Making Home Affordable Modifications" eigenaren in financiële problemen in staat gesteld om de hypotheekschuld te herstructureren. Tevens



## NORMALE VERKOOP- EN BOUWACTIVITEITEN OP 'HOTSPOTS' KUNNEN SAMEN GAAN MET GROOTSCHALIGE LEEGSTAND EN SLOOP ELDERS

zou men belemmeringen op kunnen werpen tegen de komst van lage inkomensgroepen uit nabijgelegen regio's, met als instrument de inkomenseis die in sommige wijken in Rotterdam al geldt. Over de effectiviteit van de Rotterdamwet zijn de meningen verdeeld (Van Dun en Van der Zanden, 2009), maar de aanpak is wel geslaagd in het doel dat in krimpregio's voorop dient te staan. Dit is niet het tegengaan van huishoudenkrimp, maar het behoud van koopkracht. ■

### Literatuur

- Dirk Brounen en Peter Neuteboom (2007): "Demography and housing demand- Dutch cohort evidence". Erasmus Working Paper.
- Chris Couch, Jay Karecha, Henning Nuissl en Dieter Rink (2005): "Decline and sprawl: an evolving type of urban development - observed in Liverpool and Leipzig", *European Planning Studies*, vol. 13 no. 1, p.117 - 136.
- Frank van Dam, Carola de Groot en Femke Verwest (2006): "Krimp en Ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid", Rotterdam/Den Haag: NAI uitgevers/RPB.
- Ludo van Dun en Wim van der Zanden (2009) "Evaluatie Huisvestingsvergunning Rotterdam, juli 2006 - juli 2009", Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS), Rotterdam
- Piet Eichholtz en Thies Lindenthal (2009): "Demografische krimp en woningprijzen", *ESB*, no. 94, p. 249-251.
- Casper van Ewijk, Martin Koning, Marcel Lever en Ruud de Mooij (2006): "Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning", Bijzondere publicatie 62, CPB, Den Haag.
- Marc Francke (2010): "Krimp en woningprijzen: de invloed van demografische krimp op huizenprijzen", SEV, Rotterdam.
- David Genesove en Christopher Mayer (2001): "Loss Aversion And Seller Behavior: Evidence From The Housing Market," *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 116, no. 4, p. 1233-1260.
- Edward Glaeser en Joseph Gyourko (2005): "Urban Decline and Durable Housing", *Journal of Political Economy*, vol. 113, no.2, p. 345-375.
- Yannis Ioannides and Jeffrey Zabel (2003): "Neighborhood effects and housing demand" *Journal of Applied Econometrics*, vol.18, p. 563-584.
- Krimpen met Kwaliteit: Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling, Ministerie BZK, 2009.
- Manon Van Middelkoop (2010): "Hypotheekcrisis's in regionaal perspectief", te verschijnen in *ESB*.
- Rapportage Topteam Krimp (2009a): "Krimp als structureel probleem voor Parkstad Limburg".
- Rapportage Topteam Krimp (2009b): "Krimp als structureel probleem voor Groningen".
- Jos Van Ommeren en Marnix Koopman (2010), "Public Housing and the Value of Apartment Quality to Households", Tinbergen Instituut, working paper 10-085/3.
- Co Poulus en Anne-Jo Visser (2010): "Anders omgaan met krimp", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, vol. 15, no.1 p.20-24.
- Freddie Rosenberg, Edgar Wever, Kees Leidelmeijer, Johan van Iersel, Rene Schulenberg, Rob de Wildt, Thijs Luijkx, Martin Koning, Rafael Saitua (2009): "MKBA Herstructureringsaanpak Parkstad Limburg", Rigo/EIB Amsterdam.
- Wouter Vermeulen en Jan Rouwendal (2007): "Vormt vergrijzing een bedreiging voor de Nederlandse woningmarkt?" *Property Research Quarterly*, vol. 6 no. 4, p. 20 - 25
- Femke Verwest, Niels Sorel en Edwin Buitelaar (2008): "Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave", Rotterdam/Den Haag: NAI uitgevers/RPB.