

woonlasten vragen om een ander beleid

Om als bewoner – mede-opdrachtgever – greep te krijgen op een nieuwbouwproject, is het voorwaarde inzicht te hebben in de beslissingen die worden genomen en de factoren die de kosten beïnvloeden. Keuzen die tijdens het planproces gemaakt kunnen worden zijn beperkt. Woonlasten worden in belangrijke mate bepaald door maatschappelijke randvoorwaarden, zoals eisen en voorwaarden die de overheid stelt en de manier waarop geld en subsidie beschikbaar worden gesteld. Ook de methode van de huurberekening en allerlei prijsontwikkelingen beïnvloeden de woonlasten. Goedkoper bouwen betekent niet zonder meer goedkoper wonen. Zo heeft de verhoging van het vraaghuurpercentage in de afgelopen 4 jaren geleid tot een stijging van de aanvangshuur van 80 tot 100 gulden per maand. Bezuinigingen op de stichtingskosten kunnen dit niet goedmaken.

Bij de start van een project doen zich de volgende vragen voor: welke randvoorwaarden bestaan er op projectniveau en welke zijn de beïnvloedingsmogelijkheden. Deze vragen komen aan de orde in een onderzoek dat Stichting Bouw hulp heeft verricht in opdracht van het Konsumenten Kontakt en de Hout- en Bouwbond CNV. Uit het onderzoek blijkt dat een optimale benutting van subsidiemogelijkheden de woonlasten aanzienlijk verlaagt en dat er nogal gesleuteld zal moeten worden aan de randvoorwaarden om woonlastenbewust te kunnen bouwen. De twee organisaties willen met dit onderzoek een nieuwe impuls geven aan de discussie over woonlasten van nieuw te bouwen woningen.

Het onderzoek van de Stichting Bouw hulp omvatte 3 delen. Allereerst zijn de mogelijkheden voor bewoners bekeken om op projectniveau de woonlasten te beïnvloeden. Van veel voorkomende ontwerpkeuzen is aangegeven wat de gevolgen voor de woonlasten zijn. Het tweede deel behandelt een 5-tal projecten, waarin gepoogd is tot lage woonlasten te komen. Het derde deel gaat in op de maatschappelijke randvoorwaarden, voorwaarden waar- bij het woonlastenbeleid en de visies van de verschillende betrokkenen bij de volkshuisvesting een belangrijke rol spelen.

In dit artikel willen we een beeld schetsen van allerlei ontwikkelingen die de woonlasten beïnvloeden en waar men op projectniveau mee geconfronteerd wordt. De kwantitatieve invloed is deels ontleend aan de praktijkgegevens van de 5 projecten en deels aan de literatuur. Er worden aanbevelingen gedaan voor beleidswijzigingen.

standpunten, partijen en beleidsterreinen

De woonlasten zijn geen natuurverschijnsel. Het is niet zo dat er aan de problemen die ermee gepaard gaan niets te doen zou zijn. Afhankelijk van de positie en de doelen die men nastreeft, worden er opvattingen ontwikkeld om de problemen op te lossen. In dat kader moeten de benaderingen en opvattingen van de partijen ook gelezen worden.

In het beleid van de centrale overheid wordt de woonlastenproblematiek gezien als een inkomensprobleem. De nadruk ligt op het individuele karakter ervan. De individuele huursubsidie is een essentieel instrument van woonlastenbeleid maar wordt beperkt tot – voornamelijk – de kale huur. Gestreefd wordt naar terugdringing c.q. opheffen van de objectsubsidies.

Bekijken we de maatregelen van de afgelopen jaren, zoals het verhogen van de vraaghurttabel, huurharmonisatie, energieprijsverhogingen en afbraak van de huursubsidie, dan moeten we constateren dat deze maatregelen de problemen alleen maar vergroot hebben voor de laagstbetaalden.

Ten aanzien van de lokale overheden kan niet gesproken worden van een eenduidig beleid. De grote steden, die dagelijks met de ernst van de problematiek geconfronteerd worden, nemen een vooruitgeschoven positie in. Zo heeft de gemeente Rotterdam op een reeks van terreinen initiatieven ontplooid: de verhoging van de vergelijkingshuren, het ontwikkelen van ideeën voor een woonlasten-inkomensstelsel enz.

Dit beleid is echter in hoge mate afhankelijk van de voorwaarden met betrekking tot de financiering en subsidiëring die door de centrale overheid worden gesteld. De decentralisatie en deregulering, zoals die tot uitdrukking komt in het normkostensysteem en het bouwbesluit, veranderen dit niet wezenlijk.

De bemoeienissen van de lokale overheid moeten in het licht gezien worden van haar specifieke belang: de voortgang van de woningproductie.

Een ander geluid laten de woningproducenten horen. In eerste instantie richten zij zich op de onderdelen van de stichtingskosten waarop andere participanten invloed hebben.

Ideeën die geuit worden hebben betrekking op:

- Verlaging van de loon- en inkomstenbelasting;
- Beperking grondkosten;
- Minder verregaande detaillering van bestemmingsplan- ▶

nen en verkorting van de wijzigingsprocedures, en
– Minder uitgebreide en gedetailleerde Bouwverordeningen (die nu bovendien tussen gemeenten verschillen). Hetzelfde geldt voor adviezen van de Welstandkommissie en eisen van brandweer en Nutsbedrijven.
Voor zover wijzigingen betrekking hebben op hun eigen terrein gaan de geluiden in de richting van het „open bouwen”.

Tot slot, de woonconsument en de sociale verhuurders. De kritiek op het huidige beleid richt zich in eerste instantie op een 3-tal punten:

– Het ontbreken van een integraal woonlastenbeleid; een beleid waarin zowel huur, energiekosten als gemeentelijke heffingen in relatie tot de inkomensontwikkeling in ogenschouw worden genomen.

– Het uitstijgen van de trendmatige huurverhoging boven de kostenontwikkeling in de volkshuisvesting en de inkomensontwikkeling.

– De verslechtering op het terrein van de individuele huursubsidie.

Deze punten houden verband met de relatie woonlasten – inkomen.

Vanuit de hoek van de sociale verhuurders wordt gepleit voor een integraal woonlastenbeleid. Dat houdt in dat op diverse beleidsterreinen binnen en buiten de volkshuisvesting samenhangende maatregelen worden getroffen. Verder wordt er gekeken in de richting van de gemeenten als opjagers van de bijkomende lasten. Ten aanzien van het planproces worden ideeën geopperd als: deugdelijk programma van eisen; gefaseerd planvormingsproces; goede aannemersselectie.

Naast de bovengenoemde kritiekpunten en de steeds terugkerende eisen als verlaging van de BTW en energiekosten, wordt er door de woonconsumentenorganisaties een aantal specifieke eisen gesteld, die verband houden met de verschillende kostendragers:

– Huur en stichtingskosten. Hierbij gaat het om de verlaging van grondprijzen en aansluitkosten en om een kostenbewust bouwen.

– Energiekosten. Een pleidooi voor afschaffen van vastrecht bij blokverwarming en voor normering van energieverbruik.

– Servicekosten. De suggesties richten zich op het bespreken van de servicekosten, die deels voor rekening van de gemeente moeten komen, en eventueel de mogelijkheid van zelfbeheer.

– Verlaging van de gemeentelijke heffingen en belastingen.

Het bovenstaande overzicht is geenszins compleet en

doet zeker geen recht aan allerlei nuances. Het is in eerste instantie bedoeld om een globaal beeld te geven van ideeën en opvattingen die er leven en naar voren gebracht worden ten aanzien van de woonlastenproblematiek. Tegen deze achtergrond moeten de aanbevelingen op verschillende beleidsterreinen beschouwd worden. Zij richten zich op een 7-tal categorieën: de financierings- en subsidiëeringswijze; het budget en de stichtingskosten; de stedenbouwkundige randvoorwaarden; normen van derden; het planproces en de procedure; de wijze van produceren en tot slot, de wijze van beheer.

financierings- en subsidiëeringswijze

De overheid beïnvloedt op allerlei wijzen de kosten van het wonen. Hiervoor beschikt ze over een reeks beleidsinstrumenten, zoals het verstrekken van financiële middelen en subsidies, het vaststellen van huur en huurontwikkeling en het prijs- en inkomensbeleid. In dit kader beperken we ons tot de aanvangshuur, de jaarlijkse huurverhoging en de individuele huursubsidie.

Voor de aanvangshuur gelden op dit moment twee berekeningsmethoden: de tabelhuur en het NKS-systeem.

Vanaf 1 januari 1986 wordt ca. 40% van de sociale woningbouw onder het NKS-systeem ontwikkeld. De tabelhuur is de afgelopen 4 jaren met 1% verhoogd, wat heeft geleid tot een verhoging van de kale huur met 80 tot 100 gulden. Met de invoering van het NKS-systeem is er opnieuw een onzekere faktor geïntroduceerd. Was bij de tabelhuur de overheidsbijdrage de sleutel tot een sluitende exploitatie, in het NKS-systeem krijgt de kale huur die rol toebedeeld.

De jaarlijkse huurverhoging levert iedere keer weer een gevecht om betaalbare woonlasten op. Wanneer het bij een project gelukt is om de aanvangshuur te minimaliseren, wordt men vervolgens gekonfronteerd met de jaarlijkse trendmatige huurverhoging en de huurharmonisatie. De afgelopen jaren is bijvoorbeeld de huurstijging groter geweest dan de inkomensontwikkeling.

Ook de individuele huursubsidie is de afgelopen jaren niet ontkomen aan de drang van de overheid tot bezuinigingen. Terwijl een steeds groter gedeelte van de bevolking afhankelijk werd van die subsidie, nam de individuele bijdrage in verhouding tot de stijging van de huur af.

Op geen enkele wijze beantwoordt de huidige financierings- en subsidiëeringswijze aan de behoefte om zekerheid te krijgen op langere termijn. Ook biedt ze nauwelijks ruimte op projectniveau voor het treffen van woonlastenbesparende maatregelen.

Meer zekerheid op langere termijn is dus noodzakelijk, zodat bewoners weten waar ze aan toe zijn, als ze betrok-



ken zijn bij planprocessen. Dit wordt mogelijk als de overheidsbijdrage over de gehele exploitatieperiode bij de aanvang van een projekt gegarandeerd wordt. Beslissingen over de aanwending daarvan kunnen dan bij huurder en verhuurder worden gelegd. Onder de voorwaarde van een planmatig beheer wordt het dan op het niveau van een projekt mogelijk te schuiven in de verdeling van de kosten over de verschillende exploitatieposten en in de tijd, zodat een zeer gerichte afweging van woonkwaliteit en woonlasten mogelijk wordt. Een dergelijke methode zou aangeduid kunnen worden met het begrip „dynamisch financieren“.

Aan het woonlastenbeleid via de individuele huursubsidie dient de ontwikkeling van zowel de huur, de energiekosten en de gemeentelijke heffingen als de inkomensontwikkeling ten grondslag te liggen. Hierbij moet de betaalbaarheid van het wonen voorop staan en zekerheid geboden worden over de woonlasten op langere termijn.

budget en stichtingskosten

De overheid stelt voor de stichtingskosten en de onderdelen ervan budgetten. Als er druk op de stichtingskosten komt, heeft dit gevolgen voor de woonlasten en de kwaliteit. Bij lagere budgetten wordt er in eerste instantie bezuinigd op de afwerking en energiebesparende maatregelen. Juist die onderdelen die doorwerken in de woonlasten. Daarom is het van belang budgetten te koppelen aan woonkwaliteit en woonlasten.

Stichtingskosten bestaan uit grondkosten, bouwkosten en bijkomende kosten. Een deel van deze kosten kunnen niet beïnvloed worden op projektniveau onder de huidige omstandigheden. We beperken ons hier tot de grondkosten en bijkomende kosten.

De grondkosten voor woningwetwoningen – lees grondprijzen – zijn afgelopen decennia sterker gestegen dan enig andere grootheid. De toenemende schaarste van de

grond en het toenemende aandeel van de grondverwerking in de bebouwde kom was hierop van invloed. In de toekomst zal deze ontwikkeling zich doorzetten als gevolg van bovengenoemde factoren en worden versterkt door de stagnerende koopwoningenmarkt (minder mogelijkheden tot prijsdifferentiatie) en dalende omvang van het bouwprogramma (meer renteverliezen). Braakliggen van onbebouwde grond vraagt op termijn vanwege oplopende exploitatiekosten om een bijstelling. Het gevolg is hogere dichtheden met minder groen en speelgelegenheid.

Het feit dat de gronduitgiftevoorwaarden voor woningwetkavels door het rijk worden bepaald, vormt een randvoorwaarde voor de gemeente bij het bepalen en differentiëren van grondprijzen. Het huidige systeem – vooral met betrekking tot lokatiesubsidie achteraf – ontnemt de gemeente echter de prikkel om kostenbewust in het grondbedrijf aan de gang te gaan. Om grondkosten op termijn te beteugelen zal hier toch een begin gemaakt moeten worden. Tevens vertoont het huidige systeem enkele fouten, die nadelig zijn voor de woonlasten. Voorbeeld: de gehanteerde correctie- c.q. differentiatiefactoren voor gestapelde bouw, werken een ongezonde plandifferentiatie in de hand.

Daardoor wordt er in de bestemmingsplannen een onverantwoord hoog percentage stapelbouw gerealiseerd, met name bestemd voor de minst draagkrachtigen. Zij krijgen de rekening gepresenteerd in de vorm van een huurlast die 10% hoger ligt dan noodzakelijk, exclusief de extra bijkomende servicekosten van nog eens 10%.

Ook het tijdstip van de grondoverdracht speelt een belangrijke rol. Vanaf het moment dat de grond overgedragen wordt, gaan de renteverliezen een rol spelen in de stichtingskosten. Iedere maand later scheelt ca. f 1,- per maand in huur.

Bestemmingsplannen zullen naast een exploitatie-opzet ook een woonlastenplan moeten omvatten, waarin de invloed van de grondkosten zichtbaar gemaakt moet worden. Als er sprake is van woonlastenverhogende factoren (bijvoorbeeld gestapelde bouw), mogen de kosten niet op ▶

het projekt en de woonlasten drukken. Hetzelfde geldt voor stedenbouwkundige plannen. Ook moet ernaar gestreefd worden de grondoverdracht zo lang mogelijk uit te stellen, bijvoorbeeld tot de oplevering van de woningen.

Van de bijkomende kosten zijn 3 posten van invloed op de stichtingskosten en dus op de woonlasten: aansluitkosten, renteverliezen en honoraria van adviseurs.

De aansluitkosten, die de Nutsbedrijven rekenen, verschillen per regio schrikbarend. Als de Nutsbedrijven de aansluitkosten voor eigen rekening nemen, levert dat een besparing op van gemiddeld ruim f 1600,- per woning en een verlaging van de huur van ca. f 14,- per maand. Elke maand dat de bouw langer duurt heeft renteverliezen tot gevolg met betrekking tot de grondkosten, bouwkosten en allerlei voorschotten, in de orde van grootte van f 500,- per woning. Vertaald naar de huur betekent het een verhoging van \pm f 2,50 per maand. Vanuit de woonlasten gezien is het van belang dat er tijdens de bouw door allerlei procedures geen vertragingen optreden.

De honoraria van architecten en adviseurs hebben in de woningbouw een relatie met de bouwkosten en het aantal te realiseren woningtypen. Er bestaat geen concurrentie en geen prikkel om de woonlasten laag te houden. In die zin is het van belang ook hier te gaan werken met offertes op basis van te verrichten werkzaamheden, waarbij extra werkzaamheden op het terrein van de woonlasten ook als zodanig gehonoreerd kunnen worden.

stedebouwkundige randvoorwaarden

Bij het begin van het planproces word je geconfronteerd met allerlei stedenbouwkundige randvoorwaarden, die konsekventies hebben voor de woonlasten. Te denken valt aan de vorm van het bouwblok, blokoriëntatie, dichtheid enz. Uitgedrukt in woonlasten betreft het hier een marge van \pm f 35,- per maand. Maar deze marge kan niet of nauwelijks benut worden.

Uit het oogpunt van beheersing van de stichtingskosten en de woonlasten heeft het gebruik van een globaal bestemmingsplan de voorkeur. Dit schept de mogelijkheid om een aantal beslissingen pas later in te vullen. Deze invulling kan dan mede geschieden op basis van de afweging woonlasten – woonkwaliteit.

normen van de gemeentelijke overheid

Het zal duidelijk zijn dat besparingen op bouwkosten zijn te verkrijgen door in een zeer vroeg stadium bouwplannen met Nutsbedrijven te bespreken, zodat achteraf geen duurdere voorzieningen zullen moeten worden aange-

bracht. Daarnaast wordt men in de praktijk geconfronteerd met allerlei voorschriften, die per gemeente verschillen. Uit deze partikuliere opvattingen van gemeenten en inspecties kunnen kostenverhogingen voortvloeien, die bij uniformering en stroomlijning van bepalingen wellicht aanzienlijk verminderd kunnen worden.

Planbeoordeling door een Welstandkommissie leidt betrekkelijk willekeurig tot planaanpassingen, met daaraan verbonden kostenconsequenties. We kunnen er vanuit gaan dat opdrachtgevers deskundige adviseurs – architecten – aantrekken, zodat de oordelen van de Welstandkommissie discussie over goede smaak betekenen. Uiteraard valt over smaak te twisten, maar dit kan beter zonder woonlastenconsequenties blijven.

Als algemene aanbeveling kan hier gelden dat participanten die „extra” kwaliteitseisen stellen zelf die extra kosten moeten betalen.

planproces en procedure

Bij de start van een planproces bestaat vaak onduidelijkheid over welke beslissingen in welke volgorde genomen moeten worden. Tevens beschikken participanten over onvoldoende controlemogelijkheden om de planvoorstellen te toetsen op hun uitgangspunten, zeker ten aanzien van de toekomstige woonlasten. Dit leidt er in de praktijk toe dat te laat ontdekt wordt dat plannen te duur zijn. Dan nog bijsturen betekent inleveren op woonkwaliteit of hogere woonlasten.

Als je de toekomstige woonlasten in het ontwerpproces wilt sturen, moet het ontwerpproces anders gestructureerd worden. Voordat het ontwerpproces start, zal onderzoek verricht moeten worden naar de manier waarop in een projekt woonlastenbesparing mogelijk is. Maar ook tijdens het ontwerpproces dient per ontwerpfase een overzicht gegeven te worden van de consequenties ten aanzien van de woonkwaliteit en de woonlasten.

produktiewijze

De winst van de aannemer is het verschil tussen de berekende kostprijs en de marktprijs en is afhankelijk van de marktsituatie. In de 70-er jaren lag het winstpercentage rond de 2% van de omzet.

Volgens sommige geluiden is een besparing van 5% à 18% per jaar op de bouwkosten mogelijk. De te hoge prijs zou veroorzaakt worden doordat er inefficiënt gebouwd wordt, aannemers via een prijsreguleringssysteem in het aannemerskartel de bouwprijs systematisch te hoog houden en er een gigantische achterstand in de ontwikkeling van moderne produktietechnieken is. Vergeleken met andere



sektoren van de economie blijft de bouwnijverheid flink achter in haar investering in research. Het is noodzakelijk extra aandacht te besteden aan de wijze van aanbesteden en gebruik te maken van de konkurrentie. Bij aanbestedingen bedraagt de spreiding in aanneemsommen vaak 10 à 20%. Zomaar één aannemer kiezen voor een bouwteam, of bij aanbesteding, leidt gemiddeld tot een 4% à 5% hogere aanneemsom. Bij de keuze van de aannemer moet rekening gehouden worden met de eigenheid van het bedrijf voor het aan de orde zijnde project. Vooral organisatiegraad en bouwsysteem spelen daarin een rol. De aannemer met de laagste kostprijs kan ook gemakkelijk de laagste marktprijs aanbieden.

De prijsafspraken tussen aannemers werken alleen als de vraag groter is dan het aanbod. Op dit moment is daarvan niet of nauwelijks sprake. Alle partijen zijn echter gebaat bij een vraag zonder al te veel schommelingen. Het zal duidelijk zijn dat het gebruik maken van de konkurrentie en het oog hebben voor de specifieke produktiewijze positief werken op de kosten. Maar tevens zal er gewerkt moeten worden aan de verbetering van de produktietechnieken. Dan pas is het mogelijk met geringe kosten een woning met gelijkblijvende kwaliteit te realiseren. Dit begint met het vergroten van de researchplanningen.

de wijze van beheer

De verhouding tussen de huurder en verhuurder staat meer en meer ter discussie. De uitersten in die discussie zijn: de bewoner in de rol van passieve konsument van woondiensten tot de bewoners als actieve leverancier van deze diensten (zelfbouw en zelfbeheer). Binnen de huidige verhoudingen is het rendement van deze verschuiving voor de huur erg gering. Wel is een betere verhouding tussen woonkwaliteit en huur mogelijk.

De kwaliteit van het beheer heeft op de bijkomende woonlasten, vooral de energiekosten, een veel grotere invloed. Overschrijding van redelijke of „normale” stookkosten

Wordt dit in de toekomst weer betaalbaar wonen?

met 50%, ten gevolge van slecht onderhoud van het gebouw en de installatie, komen met enige regelmaat voor.

Een betere controle en (beperkte) vormen van zelfbeheer kunnen de woonlasten per maand fors beïnvloeden.

nieuwe benaderingen

Veel aanbevelingen zijn de revu gepasseerd. Een groot deel ervan is bekende stof en wordt door maatschappelijke groepen van wisselende samenstelling onderschreven. Tevens wordt er voor een 3-tal terreinen om nieuwe benaderingen gevraagd: financiering, produktie en beheer. Bij de financiering zal bewuster rekening gehouden moeten worden met de kosten in de toekomst. Kapitaalsvernietiging, zoals de laatste tijd in na-oorlogse woningbouwprojecten plaatsvindt of dreigt te vinden door leegstand en sloop, dient voorkomen te worden. De huidige financieringswijze, die alleen rekening houdt met stichtingskosten en een „af” produkt, zal gewijzigd moeten worden. Ook de huidige produktiewijze vraagt om verbeteringen. Niet alleen ligt de nadruk op een „af” produkt, daarnaast krijgt ook de verhoging van de efficiency om woningen te produceren nog te weinig aandacht en blijven de investeringen in research sterk achter bij die in andere economische sectoren.

Tot slot vraagt het huidige beheer om aanpassingen, waardoor woonlastenverlagende effecten optimaal benut kunnen worden.

Om de maatschappelijke randvoorwaarden gewijzigd te krijgen, zal verdere bundeling van krachten noodzakelijk zijn. Zo moeten bewonersorganisaties zich op wijk- en stedelijk niveau met bestemmingsplannen gaan bemoeien. Aldus kunnen er op projektniveau gunstiger voorwaarden voor lagere woonlasten ontstaan.

ir. p. huijbregts

ir. m. liebregts

(medewerkers van stichting bouwhelp)