

Vergaderjaar 1996–1997

24 508

Volkshuisvestingsbeleid

Nr. 13

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 november 1996

Tijdens de behandeling van de Trendbrief 1995 is met U ook gesproken over **leegstand**. Tijdens het Algemeen Overleg van 19 juni 1996 is nader over leegstand gesproken in relatie tot de voortgang van de woningbouw. Ik heb toen de Tweede Kamer toegezegd informatie te verstrekken over de leegstand in de huursector.¹

Inleiding

Een belangrijk succes van het volkshuisvestingsbeleid is dat het woningtekort in hoog tempo is afgenomen. We gaan toe naar een nieuwe situatie, waar landelijk de woningmarkt slechts een licht tekort kent, of zelfs een evenwicht ontstaat. Het landelijke gemiddelde woningtekort zal niet evenredig over het hele land verspreid zijn. In sommige regio's zal vooralsnog een groter woningtekort blijven bestaan, bijvoorbeeld in Amsterdam, in andere kan een marktevenwicht of zelfs een beperkt overschot ontstaan, met hiermee samenhangend leegstand. Met het beleid inzake de verkoop van huurwoningen en de intensivering van de herstructurering heeft het Rijk de weg aangegeven waarlangs structurele leegstand in de toekomst moet worden tegengegaan.

Teneinde snel een actueel beeld te krijgen van de leegstand is door de Inspectie Volkshuisvesting een enquête uitgevoerd naar de structurele leegstand in de sociale huursector bij de toegelaten instellingen en gemeentelijke woningbedrijven (sociale verhuurders) per september 1996. De rapportage van dit onderzoek is bijgesloten bij deze brief. Onder «structureel» wordt een leegstand van langer dan 6 maanden verstaan. Structurele leegstand is leegstand die een gezonde marktwerking belemmert. De leegstand van minder dan 6 maanden, ongeveer 2% van de voorraad, is voor de marktwerking geen probleem en wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

De overwegingen om het onderzoek in eerste instantie te richten op de sociale huursector zijn:

¹ Het Rapport van de Inspectie Volkshuisvesting over langdurige leegstand van sociale huurwoningen in Nederland (sept. '96) is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

- De verantwoordelijkheid van het Rijk ten aanzien van deze sector.
- Het feit dat de sociale verhuurders het overgrote deel van alle huurwoningen vertegenwoordigen (ca. 75%).
- De verwachting dat via de sociale verhuurders snel een goed actueel beeld viel te verkrijgen.

Omvang van de problematiek

Het woningbezit van de sociale verhuurders bedraagt per september 1996 2,5 miljoen sociale huurwoningen. Hiervan staan meer dan 5000 woningen zes maanden of langer leeg, ofwel 0,22 % van de voorraad. Op landelijke schaal kan de structurele leegstand binnen de sociale huursector dan ook als beperkt worden gekarakteriseerd.

Daarbij kan opgemerkt worden dat Nederland in vergelijking met de meeste andere lidstaten in de Europese Unie een duidelijk lagere leegstand kent.

De structurele leegstand in Nederland is niet gelijkmatig verspreid. Deze is geconcentreerd bij 138 (15,61%) van de 884 sociale verhuurders.

De sociale verhuurders in de provincies Groningen, Friesland, Drenthe en Zeeland kennen relatief veel structurele leegstand, met percentages variërend van 0,31% (Drenthe) tot 0,94% (Groningen) van de totale sociale huurwoningenvoorraad. Bijzonder aan deze provincies is dat structurele leegstand breed aanwezig is, gemiddeld bij ongeveer de helft van de sociale verhuurders. In de andere provincies is de structurele leegstand sterker geconcentreerd in een beperkt aantal gebieden en bij een beperkt aantal sociale verhuurders.

In het debat met de Tweede Kamer is specifiek een aantal gemeenten genoemd, waar de structurele leegstandsproblematiek zich vooral zou voordoen. Genoemd zijn de gemeenten Winschoten, Veendam en Stadskanaal in de provincie Groningen. Uit de inventarisatie komen inderdaad corporaties in Winschoten en in mindere mate Stadskanaal naar voren met aanzienlijke structurele leegstand. In de gemeente Veendam heeft echter geen corporatie gemeld dat zich structurele leegstand voordoet in haar woningbezit.

In de provincies Gelderland en Utrecht kennen de sociale verhuurders vrijwel geen structurele leegstand in de onderhavige sector. In de overige provincies is de structurele leegstand gemiddeld minder dan 0,25% van de totale sociale huurwoningenvoorraad.

Op provinciaal niveau komt de meeste structurele leegstand voor in Flevoland. Van de totale sociale huurwoningenvoorraad staat hier 1,65% leeg. Echter, voor deze provincie geldt iets bijzonders. De structurele leegstand komt namelijk geheel voor rekening van de leegstand in de gemeente Lelystad. Eén van de sociale verhuurders in Lelystad kent een leegstand van 590 woningen, ofwel 9,67% van haar bezit en scoort hiermee landelijk het hoogst.

Hoewel de structurele leegstand per provincie en regio duidelijk verschillen kent, komt het algemene beeld in termen van woningtypen en prijsklassen landelijk redelijk overeen. De meeste meldingen van structurele leegstand betreffen woningen gebouwd na 1975, gevolgd door woningen gebouwd in de periode 1965-1975. Structurele leegstand in woningen gebouwd voor 1965 komt veel minder voor. Structurele leegstand speelt in alle prijsklassen, maar het meest in het middeldure (f 600 - f 810 huur per maand) en vervolgens in het dure huursegment. In het algemeen is er meer structurele leegstand in eengezinswoningen dan in meergezinswoningen.

Oorzaken van structurele leegstand

De oorzaken van structurele leegstand en de verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling daarvan kunnen in een drietal gebieden die met problemen in dezen te kampen hebben worden gegroepeerd.

- Ruime woningmarkt in met name de provincies Groningen, Friesland, Drenthe en Zeeland.

In Groningen, Friesland, Drenthe en Zeeland worden de oorzaken in verband gebracht met de ontwikkelingen in de woningmarkt. Het aanbod van woningen daar overstijgt de vraag en men ondervindt concurrentie vanuit de koopsector. Dat beperkt zich niet tot de bestaande koopwoningen, maar betreft tevens de (te grote) nieuwbouwproductie van koopwoningen. Relatief veel instellingen hebben er in meer of mindere zin te maken met langdurige leegstand, die vooral voorkomt bij eengezinswoningen in het middeldure huursegment. Men verwacht in het algemeen een toename van structurele leegstand. Dit beeld sluit aan bij de gegevens van het WBO 1993/1994 waaruit deze provincies als regio's met landelijk gezien de laagste woningtekorten, ruim onder de 2%, naar voren komen.

Overigens legt men ook in sommige andere regio's en steden een relatie tussen structurele leegstand en dergelijke ontwikkelingen in de woningmarkt. Voorbeelden hiervan zijn West-Brabant (gemeenten grenzend aan Zeeland) en Twente.

De situatie zou volgens de sociale verhuurders verbeterd kunnen worden door verkoop van eengezinshuurwoningen in delen van dit bezit. Daarnaast kan herstructurering – al dan niet gefinancierd door winsten uit de verkoop in combinatie met een voorraadbeleid waarbij sloop van incourante delen van de voorraad een rol speelt – bijdragen aan een oplossing.

- Groeikernen en uitbreidingswijken bij steden.

Lokale structurele leegstand doet zich vaak voor op plaatsen waar na 1965 op grote schaal nieuwbouw is gepleegd. Het zijn meestal de wijken die zich kenmerken door een concentratie van woningen in het middeldure en dure huursegment. Voorbeelden hiervan zijn Lelystad, Amsterdam Zuid-Oost, Capelle aan de IJssel, Hellevoetsluis, Spijkenisse en Rotterdam-Ommoord/Beverwaard.

Voor een deel gaat het hier om meergezinswoningen, voor een deel ook om eengezinswoningen (Lelystad, Hellevoetsluis, Spijkenisse en Beverwaard). Oorzaak van de structurele leegstand aldaar is vooral de concurrentie van de koopsector. Ook deze ontwikkeling is in lijn met de uitkomsten van het WBO 1993/1994, waar in deze regio's een groot tekort aan middeldure en dure koopwoningen is gesignaleerd. Actief verhuurbeleid, adverteren in combinatie met mutatie-onderhoud en verkoop zijn de belangrijkste maatregelen die de sociale verhuurders noemen om de problemen aan te pakken. Voor flatwoningen kan het positieve effect van verkoop, zo blijkt uit ervaringen in verschillende groeikernen, als gering worden verwacht. In het algemeen zijn sociale verhuurders in groeikernen en uitbreidingswijken bij steden redelijk optimistisch over de ontwikkeling van de structurele leegstandsproblematiek in de toekomst.

- Overige structurele leegstand en structurele leegstand bij Landelijk Toegelaten Instellingen (LTI's).

In een aantal gemeenten komt vaak bij een corporatie forse structurele leegstand voor, die niet direct is te relateren aan de woningmarkt of een bepaalde categorie woningen. Veelal betreft het leegstand als gevolg van technische oorzaken of sociale oorzaken, al dan niet in combinatie met de lokale woningmarkt. Technische oorzaken zijn bijvoorbeeld onderhoudsgebreken en aanstaande sloop of het afstoten van woningen. Sociale redenen zijn bijvoorbeeld het imago van de wijk of de buurt, hetgeen onder andere wordt bepaald door aspecten als milieu, onveiligheid en/of criminaliteit, of het ontbreken van voldoende voorzieningen. Voorbeelden van gebieden met technische en sociale structurele leegstand zijn te

vinden in Den Helder, Terneuzen en Dordrecht. De huurprijzen van leegstaande woningen zijn doorgaans lager dan in de groeikernen, uitbreidingswijken en de besproken provincies. Veelal kiest men hier als oplossingsrichting voor woningverbetering of sloop van de woningen.

Effectief omgaan met leegstand

Uit de leegstandsinventarisatie komt naar voren dat structurele leegstand in de sociale huursector op dit moment niet in eerste instantie een landelijk maar vooral een regionaal en lokaal probleem is, met veel situatiegebonden aspecten.

Voor wat betreft de maatregelen om structurele leegstand te bestrijden geldt dat de oplossingsrichtingen aansluiten bij de oorzaken voor leegstand zoals deze uit de enquête blijken. Maatregelen in de financiële sfeer komen, alleen of in combinatie met andere maatregelen, in ruim 40% van de gevallen naar voren als oplossingsrichting. Technische en sociale maatregelen ieder ruim 20% en overige maatregelen 14%. De maatregelen die naar voren zijn gekomen spelen met name op het lokale niveau.

Hoewel de enquête een bruikbaar algemeen beeld geeft van de stand van zaken over structurele leegstand geldt wel dat het slechts een momentopname geeft van de stand van zaken. Periodieke monitoring van de ontwikkeling op regionaal niveau bij gemeenten en overige actoren op de woningmarkt vindt momenteel nog te beperkt plaats. Ik zal de leegstandsontwikkeling periodiek in beeld brengen. Daarbij zal voor de nadere vormgeving van de meting zeker in contact worden getreden met het CBS.

Een belangrijk succes van het volkshuisvestingsbeleid is dat het woningtekort in hoog tempo is afgenomen. We gaan toe naar een nieuwe situatie, waar landelijk de woningmarkt slechts een licht tekort kent, of zelfs een evenwicht ontstaat. Het landelijke gemiddelde woningtekort zal niet evenredig over het hele land verspreid zijn. In sommige regio's zal een groter woningtekort blijven, in andere kan een marktevenwicht of zelfs een beperkt overschot ontstaan, met hiermee samenhangend leegstand. Met het beleid inzake de verkoop van huurwoningen en de intensivering van de herstructurering heeft het Rijk de weg aangegeven waarlangs structurele leegstand in de toekomst mede moet worden tegengegaan. De Inspectie Volkshuisvesting speelt een belangrijke rol voor wat betreft het begeleiden en ondersteunen van probleemcorporaties.

Het volgen van de ontwikkelingen op het gebied van structurele leegstand is gewenst. Indien er belangrijke knelpunten ontstaan zal ik zeker stappen ondernemen. Momenteel voer ik in dit kader bijvoorbeeld al overleg met de provincies Zeeland en Groningen. Aanvullende maatregelen op het huidige beleid acht ik, gezien de huidige problematiek, op dit moment niet nodig.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
D. K. J. Tommel