

De woonconsument in de jaren negentig

W. J. MUHS

De woonconsument mag zich vandaag de dag verheugen in de warme belangstelling van onderzoek en beleid. Aan de vooravond van de negentiger jaren zullen beleidsbeslissingen worden genomen, mede op basis van en ook bekritiseerd door wetenschappelijk onderzoek, die in de komende jaren hun invloed zullen hebben op de dagelijkse realiteit van het wonen van miljoenen woonconsumenten in ons land. Aan kwaliteit van onderzoek en beleid moeten derhalve hoge eisen worden gesteld.

Toenemende belangstelling voor de woonconsument

Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen hebben een hernieuwde belangstelling voor de vraagzijde van de woningmarkt geïnitieerd. De vraag naar woonruimte is als gevolg van demografische, economische en sociaal-culturele factoren meer gedifferentieerd geworden en het overheidsbeleid is, zoals blijkt uit de "Ontwerp Nota Volkshuisvesting in de jaren Negentig", sterker dan voorheen gericht op een meer marktconforme werking van de woningmarkt.

De heroverweging van het volkshuisvestingsbeleid, de toenemende aandacht voor de woonconsument en de keuze voor meer markt en minder overheid vinden hun oorzaak in meer algemene beleidslijnen van deregulering, zelfregulering en inkrumping van de overheidsuitgaven. Mogelijk hebben ook de kritiek van de Algemene Rekenkamer en de resultaten van de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies de belangstelling voor volkshuisvesting nieuw leven ingeblazen.

Het is al vaker gezegd, niet de overheid maar vooral de markt zal in de toekomst de relatie tussen prijs en kwaliteit reguleren. Deze kentering in het beleid zal uiteenlopende gevolgen hebben voor (groepen) woonconsumenten. De huursector moet zich in de toekomst met minder middelen tevreden stellen. De

koopsector blijft voornamelijk buiten schot. Het gaat echter niet alleen om gevolgen van financiële aard. Overheid en belangenorganisaties dienen ervoor te waken dat in de nieuwe beleidsvisie verworven rechten van de woonconsument in het geding zijn.

Om dit te kunnen bewerkstelligen is meer inzicht in de positie van de woonconsument een absolute vereiste. Daarbij dient bedacht te worden dat de positie van de woonconsument juist in haar volle breedte benaderd moet worden. Immers vanuit de woonconsument bezien omvat het wonen meer dan het tegen een bepaalde prijs aanschaffen of in het bezit nemen van een fysieke ruimte. Wonen is meer dan bouwen, meer dan een dak boven je hoofd, hoe belangrijk op zichzelf het fysieke aanbod van woningen ook is. Het is in dit verband dan ook positief te waarderen dat het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke



Mr. dr. W. J. Muhs.

Ordening en Milieubeheer (VROM) enige tijd geleden een aparte afdeling Woonconsumentenbeleid heeft opgericht ter bevordering van het ontwikkelen van een visie op het te voeren woonconsumentenbeleid.

Karakterisering van het volkshuisvestingbeleid

In haar keuze voor beleidsinstrumenten, die gekarakteriseerd wordt door "meer markt, minder overheid", neemt de rijksoverheid nog altijd als uitgangspunt artikel 22, lid 2 van de Grondwet "Bevordering van voldoende woon-gelegenheid is voorwerp van zorg der overheid". De invulling impliceert een aantal "plussen en minnen" voor de consument, waarop ik nader zal ingaan.

Ten algemene geldt dat zowel voor- als nadelen van dit beleid in principe naar groepen consumenten gedifferentieerd moeten worden. De (woon)consument bestaat immers niet. Een belangrijk onderscheid tussen woonconsumenten wordt gevormd door het inkomen, de bestedingsruimte. Andere onderscheidende kenmerken betreffen onder meer leeftijd, etniciteit, opleiding, kennis en vaardigheden, mobiliteit. Het voorgenomen beleid kan, zoals u ziet, voor tal van groepen van woonconsumenten worden beoordeeld.

Plussen

Plussen van het voorgenomen beleid zijn toenemende mogelijkheden voor consumenten om de eigen individuele en groepsgebonden wensen en behoeften te kunnen bevredigen. Zo leidt minder regelgeving in de sfeer van distributiebeleid en huisvestingsvergunningen direct tot een grotere bewegingsruimte voor de consument op de woningmarkt. Indirect wordt de consument minder met gebonden bestedingen geconfronteerd. Hoewel nu nog niet aantoonbaar, is te verwachten dat sommige groepen hiervan meer zullen profiteren dan anderen.

Minnen

Minnen zijn de gevaren verbonden aan het geheel of ten dele wegvallen van de beschermende functie van de overheid. De relatief zwakke groepen woonconsumenten zullen van de mogelijkheden van "meer markt" grosso modo minder profiteren, c.q. meer nadelen ondervinden, dan de relatief sterke groepen woonconsumenten. Aandacht van de overheid voor specifieke groepen blijft dus een beleidsprioriteit en het is de vraag of deze aandacht in voldoende mate een plaats in het beleid krijgt. Het is zelfs de vraag of de overheid er in slaagt eerder genoemd uitgangspunt - betaalbare en kwalitatief goede wonin-

gen op maat - voor een ieder vast te houden. Deze uitspraak behoeft een nadere toelichting.

In de Ontwerp Nota wordt gesteld dat de zorg voor een goede huisvesting in de eerste plaats de verantwoordelijkheid is van ieder individu en van maatschappelijke organisaties. De overheid verzorgt de spelregels voor het maatschappelijk verkeer en houdt daar toezicht op. Bovendien heeft zij tot taak, daar waar bij de vrije werking van de markt ongewenste maatschappelijke effecten optreden, in te grijpen. Geven de beleidsopties in de Ontwerp Nota voldoende garantie om de zo genoemde ongewenste maatschappelijke effecten te voorkomen? Veel deskundigen op het terrein van de volkshuisvesting waarschuwen voor een al te optimistische kijk op de werkelijkheid.

Knelpunten doen zich voor in de beleidsprioriteiten. De uitgaven voor wonen zijn een substantieel deel van de totale bestedingen van de consument, ook na correctie voor de overheidsbijdragen aan wonen in de vorm van object- of subjectsubsidies. In de achterliggende jaren is de woonlastenquote voor huurders, vooral voor die met lagere inkomens, door verschillende oorzaken in niet geringe mate gestegen. Voor de jaren negentig zal deze stijging zich voortzetten: de individuele huursubsidie blijft voorlopig gehandhaafd, de objectsubsidies worden afgebouwd en de huren worden verhoogd. Getuige de resultaten van een recente Delftse (*Conijn*, 1989) studie zal de toename van de nettohuurquote groter zijn dan in de Ontwerp Nota wordt verondersteld. De "zorgbreedte" van het beleid, dat alleen op de zwaksten van de samenleving is gericht, krijgt daarmee wel een erg smalle basis.

De aan de "zorgbreedte" gekoppelde doorstromingstaakstelling, zoals vervat in de Ontwerp Nota, is enerzijds een beleidsnoodzaak om te voorkomen dat de woonlastenquote voor bepaalde groepen woonconsumenten onaanvaardbaar hoog wordt, maar is anderzijds uit een oogpunt van evenwichtig sociaal-cultureel beleid een potentieel gevaarvolle onderneming. Segregatieverschijnselen kunnen het gevolg zijn van een op voornamelijk financiële overwegingen steunend doorstromings- en woonruimteverdelingsbeleid. Door dergelijke verschijnselen dreigt een tweedeling van de samenleving te ontstaan.

Terugkomend op de plaats van de woonconsument binnen het voorgenomen beleid, wil ik nog eens herhalen dat van de overheid verwacht mag worden, dat zij ook aan de wensen van de vraagzijde van de woningmarkt gehoor geeft. Om haar in de gelegenheid te stellen

shot. Het
n van fi-
enorgani-
at in de
n van va-
n.
meer in-
ment een
edacht te
nsument
noet wor-
ment be-
egen een
bezit ne-
is in meer
boven je
et fysieke
is in dit
en dat het
uimtelijke



een woonconsumentenbeleid te voeren, is het zaak dat vanuit de consumentenwereld voldoende bouwstenen voor beleid worden aangedragen. Gedegen wetenschappelijk onderzoek is daarbij onontbeerlijk.

Woonconsumentenonderzoek

Door tal van instituten en universiteiten is en wordt onderzoek verricht op het terrein van de volkshuisvesting. Ook SWOKA is actief op dit terrein, met vooral beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Het aandachtsgebied van SWOKA is vooral de positie van woonconsumenten aan de vraagzijde van de woningmarkt.

Het volkshuisvestingsbeleid is tot voor kort voornamelijk gericht geweest op het voorzien in de "woningnood", dat wil zeggen op de vergroting van het aanbod op de markt. De vraagzijde is daarbij onderbelicht gebleven. Momenteel wordt erkend dat wonen meer is dan bouwen, hoe belangrijk op zichzelf het fysieke aanbod van woningen ook is. Dit resulteert in meer belangstelling voor de vraagzijde van de woningmarkt.

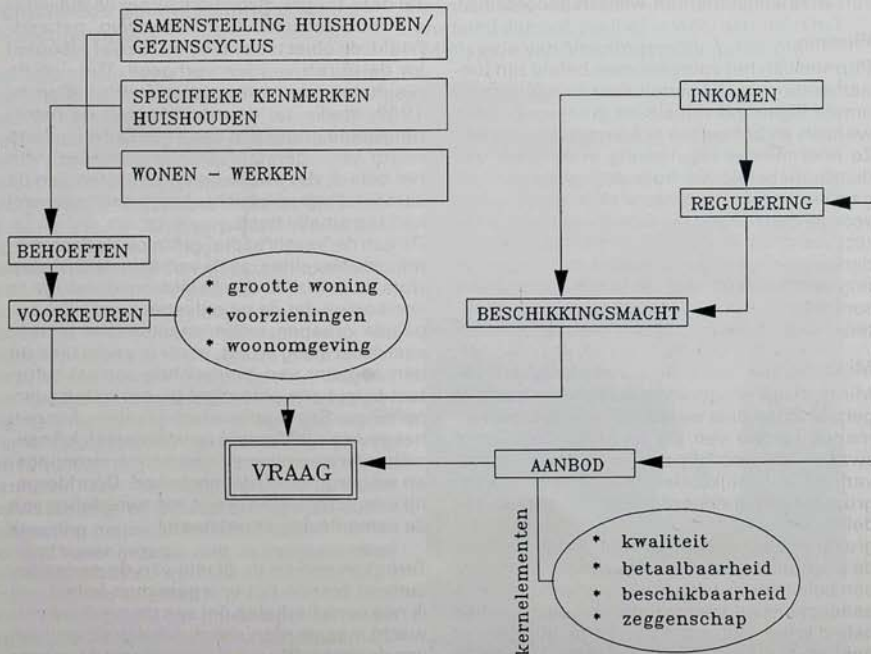
Welke invloed kunnen consumenten uitoefenen op de woningmarkt? Een eerste pro-

bleemanalyse heeft geleid tot een (voorlopig) theoretisch onderzoeksmodel (schema 1).

In theorie wordt de individuele vraagfunctie naar "wonen" bepaald door drie factoren: de voorkeur en de beschikkingsmacht van consument, alsmede het aanbod van woningen. Bij het SWOKA-onderzoek zijn we met name geïnteresseerd in mate waarin de verschillende samenhangen gelden en welke indicator (voorkeur, beschikkingsmacht of aanbod) de belangrijkste bijdrage levert aan de vraag op de woningmarkt.

De individuele voorkeur of preferentie van een woonconsument voor "wonen" staat onder invloed van zijn woonbehoefte, die samenhangt met factoren als: de samenstelling van zijn huishouden (of de fase van de gezinscyclus waarin zijn huishouden zich bevindt); de eventuele specifieke kenmerken van zijn huishouden; en, indien van toepassing, de woon-werkafstand.

Alleen met preferentie-gegevens kan de vraag naar huisvesting nog niet verklaard worden. In de marktsector worden door elk individu de voorkeuren afgezet tegen zijn reeel beschikbare inkomen. Inkomen vormt in zo'n situatie, waarin slechts het marktmechanisme werkt, de beschikkingsmacht. Als gevolg van het overheidsingrijpen op de wo-



Schema 1. De totstandkoming van de vraag op de woningmarkt.

n (voorlopig) hema 1). /raagfunctie factoren: de ht van con- /woningen. e met name de verschil- /elke indica- /t of aanbod) /an de vraag

erentie van /n" staat on- /efte, die sa- /menstelling /n de gezins- /elke indica- /ken van zijn /passing, de

ns kan de /et verklaard /en door elk /egen zijn re- /nen vormt in /marktmecha- /acht. Als ge- /p op de wo-

ningmarkt echter, wordt deze beschikkingsmacht naast het inkomen ook nog beïnvloed door ruime (of beperkter) bestedingsmogelijkheden.

Bij de in het schema genoemde regulering van de volkshuisvesting moet u denken aan subsidiëring van en fiscale tegemoetkomingen in de woonlasten van individuele consumenten. Er loopt een pijl van "inkomen" naar "regulering", omdat veel overheidsbijdragen (of mogelijk ook kortingen) inkomensafhankelijk zijn.

Tenslotte wordt de gewenste uit te oefenen vraag naar huisvesting beïnvloed door het beschikbare aanbod van woningen, met als belangrijke kernelementen: kwaliteit, betaalbaarheid, beschikbaarheid en zeggenschap. In het schema is voorts een verband gelegd tussen het aanbod op de woningmarkt en de overheidsregulering binnen het terrein van de volkshuisvesting. Deze samenhang is vooralsnog geen onderwerp van onderzoek door SWOKA. De nadruk bij het SWOKA-onderzoek ligt zoals gezegd op de vraagzijde van de woningmarkt met als belangrijke probleemstelling: "Wat zijn belangrijke determinanten van de vraag op de woningmarkt?"

Empirie

Tot zover de theoretische basis van het SWOKA-onderzoek op het terrein van de volkshuisvesting. Ik zal nu kort stilstaan bij de empirie.

Ten behoeve van de ontwikkeling van de vraagfunctie op de woningmarkt is er enige maanden geleden een enquête gehouden onder de deelnemers aan het NIPO/SWOKA-panel. Dit (consumenten)panel vormt een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking.

De groep van woonconsumenten is onder te verdelen in bewoners (huurders en eigenaar-bewoners) en in woningzoekenden (starters en doorstromers). Elementen voor de vraagfunctie van woningzoekenden zijn relatief eenvoudig te verzamelen. Voorzover de respondent geen manifeste verhuisbehoefte heeft, wordt er gewerkt met een reconstructie van de vraag van destijds naar de huidige bewoonde woning. De analyse op micro-niveau van de verzamelde data vindt op dit moment plaats. We hopen in de loop van het voorjaar de eerste bevindingen te kunnen publiceren.

Bij eerdergenoemde enquête zijn ook vragen meegenomen waarmee de invloed van het aanbod op de positie van de consument op de woningmarkt nader beschouwd kan worden. Aan de hand van de kernelementen van het aanbod - kwaliteit, betaalbaarheid, beschikbaarheid en zeggenschap - kan deze positie

onderzocht en beschreven worden.

De *kwaliteit* van de woning wordt (hoe beperkt dan ook) benaderd met de waardering van de woonsituatie, dus de mate van (on)tevredenheid. Een eerste blik in de enquête-resultaten laat zien dat ruim 60% tevreden tot zeer tevreden is met de huidige woonsituatie. Uiteraard moet dit nog uitgesplitst worden naar bijvoorbeeld het aantal jaren dat men er woont, maar ook naar de hoogte van de woonlasten.

Aan de *betaalbaarheid* van de woning zal uitgebreid aandacht worden besteed. Een politiek "hot issue" als de scheefheid van de woningverdeling zal niet alleen voor huurders, maar ook voor eigenaar-bewoners beschreven worden.

Veelal wordt bij de betaalbaarheid van wonen alleen een relatie gelegd met het inkomen (al dan niet aangevuld met overheidsbijdragen). Maar het kunnen opbrengen van de woonlasten wordt veel eerder bepaald door de bestedingsruimte van de individuele consument. SWOKA heeft in opdracht van de Stichting Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) recent een evaluatie uitgevoerd van een project op het terrein van budgetadvisering bij toewijzing van nieuwbouwwoningen. Medewerkers van de bij dit experiment betrokken woningbouwvereniging geven aan (aspirant) huurders een indicatie van de (maandelijkse) ruimte in, of de gevolgen voor het budget als in de nieuwe woning hogere woonlasten moeten worden opgebracht dan in de oude woning. Dit gebeurt middels het doorlopen van het NIBUD-budgetadviesprogramma. (NIBUD is het Nederlands Instituut voor Budgetvoorlichting). Hierbij wordt niet alleen rekening gehouden met het inkomen en eventuele huursubsidie, maar er wordt ook gekeken naar een groot aantal uitgavenposten, waarbij met name aflossingen van schulden een belangrijke plaats innemen.

De huurder wordt inzicht geboden in de financiële-budgettaire consequenties van de verhuizing. En de verhuurder (de woningbouwvereniging) kan een beleid ontwikkelen waarbij woningtoewijzing "op maat" uitgangspunt is.

Op korte termijn zal er geen SWOKA-publikatie verschijnen waarin uitgebreide aandacht wordt besteed aan de *beschikbaarheid* van gewenste woningen. Dit wil echter niet zeggen dat er bij SWOKA geen belangstelling voor is.

Tenslotte de *zeggenschap*. Er is grote beleidsmatige interesse in de verruiming van de keuzevrijheid en zeggenschap van woonconsumenten. Verruiming van mogelijkheden voor zelfwerkzaamheid aan de woning vormt een niet onbelangrijke concretisering van een be-

EN

ERING

d
heid

leidskeuze voor een vergroting van keuzevrijheid en zeggenschap van woonconsumenten. Het gaat hier om de bouw, het beheer en het onderhoud van de woning.

Binnenkort zullen een tweetal studies worden gepubliceerd over de informele produktie aan de woning. Vermeldenswaard is, dat deze studies grotendeels zijn uitgevoerd door de vakgroep Ecologie van het Wonen op ons verzoek c.q. in onze opdracht (Bunk, 1989; Bunk en Wunderink, 1989). In de studies over de informele produktie aan de woning is onderzocht welke verbeterings- en onderhoudswerkzaamheden over een periode van twee jaar (begin 1985-begin 1987) aan de woning zijn uitgevoerd door huurders/verhuurders, door eigenaar-bewoners en door derden. Het doel van dit onderzoek is in de eerste plaats: verwerven van inzicht in omvang en verdeling van onderhouds- en verbeteringswerkzaamheden. Daarbij zijn zowel inkomens- als tijdsbesteding als indicaties voor bepaling van de omvang gehanteerd. Een volgend doel is inzicht te verkrijgen in de factoren die van invloed zijn op de omvang van doe-het-zelf produktie, in geld en in tijd uitgedrukt. Tenslotte is gepoogd om met betrekking tot de doe-het-zelf produktie de wensen en behoeften van huurders, verhuurders en eigenaar-bewoners op te sporen.

De data voor het onderzoek zijn verzameld met behulp van het NIPO/SWOKA-panel. Onder verhuurders is een schriftelijke enquête gehouden. Voor de bevindingen van deze studies mag ik u graag verwijzen naar de aankomende SWOKA-publikaties.

Verruiming van de mogelijkheden voor woonconsumenten

Dit gezegd hebbend kan ik afsluiten met de vaststelling dat van verschillende kanten de roep klinkt om een uitgewerkte visie op het woonconsumentenbeleid. Weliswaar is deze vraag mede een reactie op de intentie van de centrale overheid om de uitkomsten van het woningmarktproces in toenemende mate aan de marktpartijen over te laten, waardoor de relatief zwakke groepen in mindere mate de bescherming van de overheid zullen genieten, niettemin biedt deze ontwikkeling kansen.

Indien alle betrokken partijen zich bewust zijn en worden van de als gevolg van de terugtrekkende, deregulerende overheid ontstane nieuwe mogelijkheden voor vergroting van keuzevrijheid en zeggenschap van woonconsumenten, kan ook in de praktijk de invloed van de woonconsument aan kracht en betekenis winnen. Hier ligt een mooie en belangrijke taak voor ons!

Literatuur

- Bunk, A. R., 1989. Informele produktie aan en in de woning; deel I: Huursector. SWOKA, Den Haag (verschijnt in mei 1989).
- Bunk, A. R., en Wunderink, S. R., 1989. Informele produktie aan en in de woning; deel II: Koopsector. SWOKA, Den Haag (verschijnt in juni 1989).
- Conijn, J. B. S., 1989. De ontwikkeling van de woonuitgaven in de huursector, 1986-2000. Delftse Universitaire Pers, Werkdocument 89-01.

Inleider

Mr. drs. W. J. Muhs, directeur SWOKA, instituut voor consumentenonderzoek, Koningin Emmakade 192-195, 2518 JP 's-Gravenhage.