

Onderzoeks- en vormingsopdracht

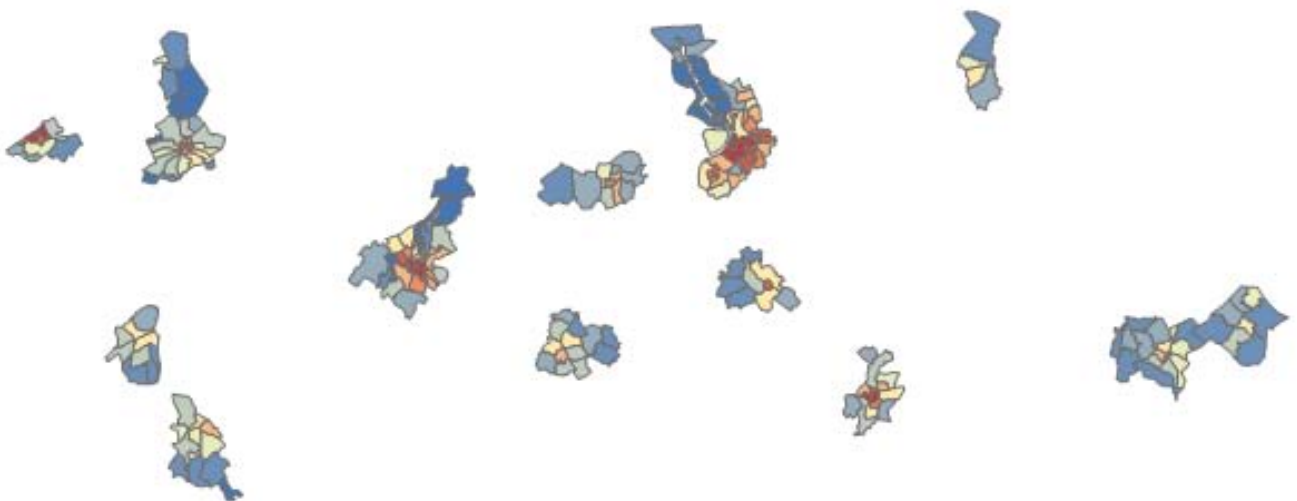
“Vastgoedprijzen en woningaanbod in de centrumsteden”

Deel III, Conclusie en aanbevelingen

Michael Ryckewaert & Frank Vastmans

In opdracht van Agentschap voor Binnenlands Bestuur

Team Stedenbeleid



Auteurs:

Frank Vastmans, Centrum voor Economische Studiën, K.U.Leuven
Prof. Dr. Erik Buyst, Centrum voor Economische Studiën, K.U.Leuven
Dr. Michael Ryckewaert, Onderzoeksgroep Stedenbouw en Architectuur,
K.U.Leuven

Datum:

november 2011

Omslagfoto:

Dichtheden (we/ha) van 13 centrumsteden in kadastrale afdelingen

Dit rapport kwam tot stand in opdracht van Team Stedenbeleid, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, van de Vlaamse Overheid. In deze tekst komt de mening van de auteur naar voor en niet die van de Vlaamse Gemeenschap. De Vlaamse Gemeenschap kan niet aansprakelijk gesteld worden voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de meegedeelde gegevens.

Inhoudstafel

Het eerste deel van de conclusie behandelt voornamelijk de woningprijzen in centrumsteden aan de hand van de resultaten uit deel 1 van de studie. Het aanbod wordt via de cases uit deel 2 samengevat.

1.	Woningprijzen, samenvatting en conclusies	5
1.1	Woningprijzen en betaalbaarheid in het algemeen	5
1.1.1.	Belangrijkste factoren	5
1.2	Centrumsteden en de dynamische doorstroommarkt	8
1.2.1	Algemene vaststellingen	9
1.2.2	Jonge huishoudens en de starterswoning	9
1.2.3	Gezinnen en tuinen	10
1.2.4	De werkende mens en de Vlaamse Ruit	10
1.2.5	medioren en senioren in de luxe-appartementen	10
1.2.6	Alleenstaanden en appartementen	11
1.2.7	Huurders	11
1.2.8	Mixité 11	11
1.3	Beleidsaanbevelingen	12
2	Conclusies over de ontwikkeling van het woonaanbod in 5 Vlaamse centrumsteden	14
2.1	Evolutie van het aanbod	14
2.1.1	De impact van conjunctuur. Het einde van de ‘appartementenboom’?	14
2.1.2	Evolutie van het aanbod vergeleken met de huishoudensevolutie: Schaarste of niet?	15
2.2	Projectmatige ontwikkeling	16
2.2.1	Private projectontwikkeling	16
2.2.2	Het publiek woonaanbod: sociale huisvesting, de rol van autonome gemeentebedrijven, publiek private samenwerking en een stedelijke grondpositie	18
2.3	Ruimtebeslag en dichtheid	20
2.4	Beleidsgerichte conclusies en aanbevelingen	21
2.4.1	Instrumenten om woningaanbod te sturen	21
2.4.4	De lage dichtheid van woonontwikkeling in regionale centrumsteden	22
2.4.5	Transformatie van het woningenpatrimonium	22
2.4.6	Stedelijke woontypologie en woonvoorkeuren	23
2.4.7	Aanbevelingen voor registratie	25

1. Conclusies over woningprijzen in de centrumsteden

Iedereen wil aantrekkelijk en betaalbaar wonen. Centrumsteden hebben aan aantrekkingskracht gewonnen, maar lijken aan betaalbaarheid te hebben ingeboet. Zijn beide wel met elkaar te verzoenen? Verdringing is immers één van de meest geciteerde gevolgen van gentrificatie. De woningprijzen volgens immers de waardering van de buurt.

Vooreerst bespreken we het woningprijsmechanisme waarbij betaalbaarheid centraal staat als woningprijsdeterminant voor Vlaanderen. Vervolgens gaan we dieper in op de verscheidenheid, de eigenheid van centrumsteden ten opzichte van de rest van Vlaanderen en de verschillen tussen centrumsteden onderling. Het aanbod van woningen wordt beschreven aan de hand van de woningvoorraad, en de recente evoluties daarvan. De vraag naar woningen wordt bepaald door de kenmerken van de (potentiële) bewoner. De woningmarkt is de samenhang tussen beide.

1.1 Woningprijzen en betaalbaarheid in het algemeen

Om de woningprijs-evolutie verklaren gebruiken we een evidente, doch voor sommigen misschien eerder contra-intuïtieve redenering. De betaalbaarheid verklaart de woningprijs. Indien een woning niet betaalbaar is, wordt ze niet verkocht. Als ze te laag geprijsd is, zal de woningprijs stijgen. Aangezien het grootste deel van de startende huishoudens wil "huis-houden", bepaalt de relatieve positie van de koopkracht van elk huishouden, voornamelijk het inkomen, welk huis men kan aankopen. Meer specifiek kijken we naar de koopkracht (betaalbaarheid) voor wonen van jonge huishoudens die hiervoor een hypotheeklening dienen aan te gaan. De prijs die de meeste huishoudens voor een woning betalen is niet zozeer de verkoopprijs, maar het toekomstig hypotheekafbetalingsplan. De focus ligt daarbij op de woonquote, de verhouding tussen de initiële maandelijkse hypotheekafbetaling en het maandinkomen. Deze verhouding bepaalt in grote lijnen reeds decennia lang dat de gemiddelde woningprijs voor een gemiddeld jong huishouden betaalbaar is. Hierbij dienen uiteraard enkele kanttekeningen geplaatst te worden. We schetsen daartoe kort de belangrijkste factoren die een rol spelen in de evolutie van het algemeen prijsniveau.

1.1.1. Belangrijkste factoren

De grootste groep van huishoudens die een woning kopen, bevindt zich gemiddeld in de inkomensgroep tussen 30 en 35 jaar. Zij zullen in grote mate de woningprijs bepalen, en hun inkomen staat dan ook centraal. Als het nominaal inkomen 1% stijgt, zullen de nominale woningprijzen ook met 1% stijgen.

Als de woningprijs met 10% stijgt en de hypothecaire intrestvoet met 1% daalt, zal de maandelijkse hypotheekafbetaling van een huishouden hetzelfde zijn. De hypothecaire intrestvoet als bindmiddel tussen de woningprijs en de maandelijkse afbetalingen speelt zo een cruciale rol in de verklaring van de woningprijs.

Daarnaast spelen wetgeving en fiscaliteit een belangrijke rol. Het opmerkelijke resultaat bestaat er echter in dat in de landen waar de woningmarkt gebonden is aan aanbodrestricties (ruimtelijke ordening, grondspeculatie, ...), de fiscale stimuli voor het verwerven van eigendom zich in de woningprijs vertalen, waardoor het fiscale voordeel verschuift van de koper naar de verkoper.

In België bedraagt de aftrek per persoon 2830 euro voor inkomsten in 2011 onder het systeem van de woonbonus (sinds 2005). Dit betekent dat het netto-voordeel voor tweeverdieners met een marginale aanslagvoet van 45% 2547 euro per jaar

bedraagt, of 212 euro per maand. Een huishouden met een hypotheekafbetaling van 1212 euro per maand en een netto-inkomen van 3000 euro, heeft dan een gepercipieerde woonquote van 40%, namelijk 1212 gedeeld door 3000, maar, rekening houdend met het maandelijks fiscaal voordeel van 212 euro per maand, een werkelijke woonquote van 33%, 1000 euro gedeeld 3000. Indien men de betaalbaarheid via de woonquote in kaart brengt – er bestaan andere en veelal betere alternatieven dan de woonquote, zie het onderzoek van Heylen en Winters-, dient men hiermee rekening te houden.

Bovendien kunnen we met dit voorbeeld het prijsopdrijvend effect van dit fiscaal voordeel illustreren. Onder de veronderstelling dat het fiscaal voordeel volledig gekapitaliseerd wordt en de woning 100% gefinancierd wordt door een hypotheek, kan men met een maandelijks aflossing van 1000 euro, een intrestvoet van 4% en een looptijd van 25 jaar een woning kopen van 187.000 euro terwijl dit met een maandelijks aflossing van 1212 euro oploopt tot 227.000 €, 21,2% of 40.000 € meer. In vergelijking met het fiscaal systeem van bouwsparen dat voor 2005 van kracht was, bedraagt het prijseffect gemiddeld 11%¹, al is het moeilijk beide systemen te vergelijken.

Voor kleinere woningen weegt dit prijseffect sterker door. Voor een maandelijks hypotheekafbetaling van 712 euro, waarvan het huishouden met een fiscaal voordeel van 212 euro per maand 500 euro zelf betaalt (de helft van 1000 euro), is het totale prijsopdrijvend effect dubbel zo hoog, namelijk 42,4%, maar in absolute getallen gelijk, nog altijd 40.000€. In vergelijking met het vorige systeem van bouwsparen bedraagt dit prijsopdrijvend effect 18,5%. Dit in de veronderstelling dat het jonge tweeverdieners zijn die de woningprijs bepalen. Het woonbonussysteem geldt immers per persoon, terwijl het systeem van bouwsparen per woning een maximum oplegde.

Ook in de hypotheekmarkt speelt betaalbaarheid een belangrijke rol. In het eerste decennium van de 21ste eeuw stonden de hypotheekmarkten in vele landen een gemakkelijker toegang tot krediet toe. Deze toegenomen financieringsmogelijkheden vertaalden zich paradoxaal genoeg ook in hogere woningprijzen. In een woningmarkt waar men prijsstijgingen verwacht, zal men de aankoop van een woning willen versnellen, en alle middelen die de betaalbaarheid vergroten, gebruiken om zijn woning mee te financieren. De hypotheekmarkt in België was niet zo dynamisch als in sommige andere landen. Al stellen we wel vast dat de looptijden verlengd zijn, vooral na 2005, wat mede verklaard kan worden door de woonbonus. Onder het stelsel van bouwsparen (voor 2005) was er geen incentief om op langere termijn te lenen, aangezien de kapitaalaflossingen en daarmee samenhangend het fiscale voordeel in dat geval nog lager zouden zijn in het begin van de afbetalingstermijn. Onder het stelsel van de woonbonus betekent een jaar langer lenen, een jaar langer fiscaal voordeel. De verlenging van de afbetalingstermijn is voor niks nodig zoals Philippe Janssens het stelt (Canfyn 2011). Langere looptijden, vanwege het gunstig financieringsklimaat, hebben eerder bijgedragen tot hogere woningprijzen, dan wel omgekeerd.

Bouwgrond speelt eveneens een belangrijke rol. De schaarste aan bouwgrond bepaalt welk woningprijsmechanisme toepasselijk is en zorgt ervoor dat de woningprijs in de meeste Westerse landen door vraagfactoren gedreven wordt (betaalbaarheid). Bouwgrond is dan een investeringsgoed waarvan de prijs residueel bepaald wordt ten opzichte van de woningprijs. Een projectontwikkelaar is immers niet bereid om meer te betalen voor de prijs van een perceel dan de verwachte verkoopwaarde van de toekomstige nieuwbouwwoning verminderd met de bouwkosten. De waarde van bouwgrond hangt op die manier ook in sterke mate

¹ Op basis van de maximum initiële kapitaalaflossingaf trek in 2004 voor een lening op 20 jaar met intrestvoet van 4%.

samen met bouwvoorschriften. Hoeveel woningen er op een bepaald perceel mogen gebouwd worden bepaalt mee de waarde die voor de grond geboden wordt.

Dit zijn de belangrijkste factoren die de betaalbaarheid in kaart brengen en de woningprijsrevolutie goed verklaren. Daarnaast zijn er nog diverse andere factoren die belangrijk zijn.

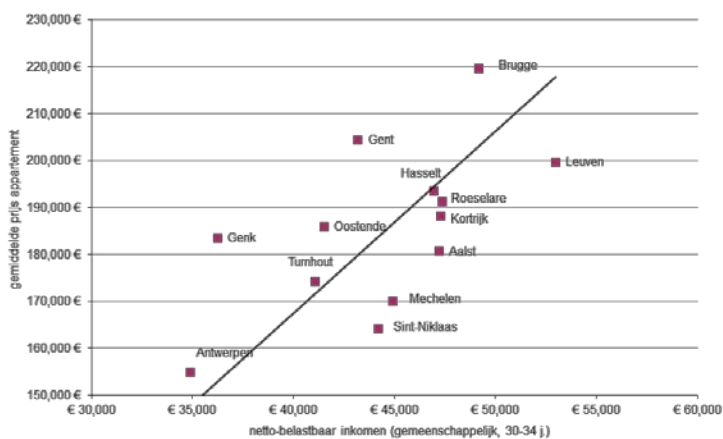
Demografische druk kan de woningprijzen opdrijven. In de mate dat immigranten een hoger inkomenspeil hebben dan de plaatselijke bevolking zal deze demografische druk veeleer als inkomenseffect sterk spelen, wat we kunnen waarnemen in diverse randgemeenten (Damen 2011). Indien de toegenomen demografische vraag opgevangen wordt door een gelijkaardige toename van het aanbod –hier speelt het aanbod van bouwgrond uiteraard een belangrijke rol-, zal dit geen prijsopdrijvend effect hebben. Voor Vlaanderen lijkt er tot 2009 geen discrepantie tussen beide te bestaan. Het is niet duidelijk in welke mate de grotere bevolkingstoename van de laatste jaren zich verhoudt tot de toename van het aantal huishoudens. Tussen 2008 en 2009 zien we dat de gezinsverdunning zich bijna niet verder zet. Een bevolkingstoename vanwege het stijgend aantal geboorten vergt immers geen extra aanbod aan woningen, wel een vraag naar grotere woningen. Niet alleen het aantal huishoudens is dus belangrijk, maar ook de samenstelling. Anderzijds is het zo dat men in economisch mindere tijden in grotere mate samenwoont, gelijk dit in de jaren 1980 zich voordeed. Verwachte prijsstijgingen beïnvloeden eveneens het tijdstip van het kopen of verkopen van een woning. Indien een koper sterke prijsstijgingen verwacht, zal hij hierop anticiperen en nu een groter deel van zijn inkomen aan wonen wensen te spenderen.

Hoewel de woningprijzen sterke prijsevoluties tonen, is de relatie ten opzichte van de fundamentele factoren die de woningprijzen verklaren redelijk stabiel. Voor de toekomst lijken sterke prijsstijgingen, zowel van bouwgrond als van woningen, niet meer te verwachten. De intrestvoeten gaan waarschijnlijk niet verder dalen en de inkomens zullen, gezien de economische vooruitzichten anno 2011, niet zo sterk stijgen als het afgelopen decennium.

1.2 Centrumsteden en de dynamische doorstroommarkt

Ook om regionale verschillen te verklaren blijkt het inkomen, naast diverse omgevingsfactoren, een goede maatstaf zoals onderstaande figuur weergeeft. In steden waar het inkomen lager is, zijn de prijzen voor appartementen ook lager. De fundamentele verklarende factoren gelden dus ook als verklaring voor de prijsevoluties in centrumsteden. Enige nuancering is wel nodig. Sommige steden liggen onder de trendlijn, andere steden liggen boven de trendlijn. De prijs van een appartement is in Genk bijvoorbeeld lager dan in Kortrijk, maar relatief gezien ten opzichte van het inkomen is het voor een huishouden in Genk veel duurder om een appartement te kopen. Analoge figuren, maar dan met de prijzen van gewone woonhuizen en villa's – zie deel 1- geven een gelijkaardig beeld, hoewel de relatieve positie van een centrumstad voor elk van deze figuren wel sterk kan verschillen. Vooraleer echter dieper in te gaan op de prijsevoluties in de centrumsteden staan we stil bij het woningaanbod. De prijs van een huis hangt immers ook af van de karakteristieken van de woning.

Figuur Verhouding tussen prijs appartement en fiscaal inkomen van een jong koppel



Bron: ADSEI, inkomens (2008), woningprijzen (2010), eigen bewerking

De klassieke woningtypes die ADSEI hanteert om woningprijsevoluties weer te geven (appartementen, gewone woonhuizen en villa's), herbergen elk een zeer heterogeen aanbod van woningen met sterke verschillen tussen de centrumsteden. De ouderdom van het woningbestand, de grootte, de hoogte, ...

Antwerpen heeft bijvoorbeeld een groot aandeel herenhuizen. Deze zijn duurder dan arbeiderswoningen. De bestaande woningvoorraad is echter zelf in transitie (renovatie, herbestemmen, verdichten en sloop,...). Datzelfde herenhuis kan opgesplitst in kleinere appartementen en zo verkocht worden. Dit drukt op zijn beurt de gemiddelde prijs van een appartement, aangezien één verdieping van een herenhuis kleiner zal zijn dan de gemiddelde grootte van een typisch appartement. Deze elementen stroken met het feit dat een 'gewoon woonhuis' relatief duur is in Antwerpen en de gemiddelde prijs van een appartement in Antwerpen het laagste is van alle centrumsteden. Kijken we naar de vraagprijzen van immodata van een standaardhuis met een bewoonbare oppervlakte tussen 140 en 150 m², om op die manier iets meer gelijkaardige woningen met elkaar te vergelijken, dan zien we dat de gemiddelde vraagprijs in Antwerpen in de middenmoot zit. In vergelijking met het fiscaal inkomen in Antwerpen is deze prijs echter relatief duur.

De samenstelling van de woningvoorraad die verkocht wordt speelt eveneens een rol in de herclassificatie van woningen die tussen 2004- en 2005 heeft plaats gevonden. Zo is een deel van de herenhuizen die tot 2004 geklasseerd werden als 'villa', vanaf 2005 geklasseerd onder 'gewone woonhuizen'. De impact hiervan verschilt voor centrumsteden en de rest van Vlaanderen, en is bovendien voor elke centrumstad apart. Voor de gewone woonhuizen in Leuven, Antwerpen en Mechelen schatten we deze 'fictieve' prijssprongen op minstens 10-20% tussen 2004 en 2005.

1.2.1 Algemene vaststellingen

Op basis van de globale set aan gegevens kunnen we desalniettemin een algemeen beeld geven van de prijsevoluties. Sinds het begin van deze eeuw zijn de woningprijzen in de centrumsteden relatief sterker gestegen dan in Vlaanderen als geheel, voornamelijk in de categorie gewone woonhuizen. De gemiddelde woningprijzen in de centrumsteden zijn evenwel niet duurder dan de woningprijzen in de rest van Vlaanderen. En als we de centrumsteden onderling vergelijken zien we dat voornamelijk de centrumsteden in de Vlaamse Ruit het sterkst gestegen zijn in prijs. De centrumsteden die in 1985 eerder duur waren, zijn relatief goedkoper geworden, en omgekeerd, de goedkopere zijn duurder geworden, met Leuven en Brugge als uitzonderingen.

In bovenstaand woningprijsmechanisme gingen we er vanuit dat de koopkracht van jonge huishoudens de woningprijs bepalen. Geldt dit ook voor de centrumsteden? De centrumsteden tonen meer diversiteit en verhuisbewegingen wat resulteert in een dynamische doorstroommarkt. Aan de hand van diverse bevolkingsgroepen geven we weer hoe zij specifieke prijsevoluties kunnen verklaren.

1.2.2 Jonge huishoudens en de starterswoning

Vooreerst is de opmars van de stad een internationaal fenomeen. Veel steden raken weer in trek bij jonge, hoogopgeleide huishoudens, die in toenemende mate de stedelijke voorzieningen waarderen, waarbij een gericht beleid van stadsvernieuwing als catalysator van deze reurbanisatietendens werkte. Dit wil niet zeggen dat al deze huishoudens de intentie hebben om in de stad te blijven wonen. Voor een deel van de huishoudens is de centrumstad een doorstroommarkt. Men koopt iets op jonge leeftijd en verkoopt het later door om groter te wonen. Studenten versterken dit transit-effect. Hiermee bevinden deze huishoudens in starterswoningen in de stad zich tussen de fenomenen Studentification (tijdelijke studenten) en gentrification (blijvende meerwaardezoekers).

Bovendien stonden de laatste tien jaar alle parameters op positief om deze dynamiek te stutten. De meeneembaarheid van registratierechten en de stijgende woningprijzen hebben ervoor gezorgd dat jongeren hun woningcarrière zo vroeg mogelijk op de eigendomsmarkt gestart zijn. De starterswoning is een begrip geworden. Reeds in de woonsurvey in 2005 (Heylen e.a. 2008) kwam naar voren dat men op jongere leeftijd kleinere woningen van slechtere kwaliteit kocht. Een te renoveren woning wint bovendien aan aantrekkelijkheid wanneer renovatie sterk gestimuleerd wordt door de overheid. De kwaliteit van dit deel van het woningbestand is, in combinatie met de renovatiepremies, hierdoor waarschijnlijk sterk verbeterd. De impact van de woonbonus op deze goedkopere woningen, zeker indien het jonge hoogopgeleide tweeverdieners zijn die maximaal van de aftrek kunnen genieten, kan zeer substantieel geweest zijn. In eerste instantie werkt dit versterkend, maar zodra het fiscaal voordeel vertaald is in de woningprijs, niet meer (mogelijk zelfs remmend). In dat geval zijn het vooral de eigenaars van die kleinere woningen die de meerwaarde voor hun rekening nemen.

1.2.3 Gezinnen en tuinen

De prijzen en de inkomens in de randgemeenten zijn het hoogst. De rand combineert diverse voordelen van zowel stad als platteland. Het feit dat steden heropleven wil niet zeggen dat alle kenmerken onverdeeld positief zijn in de centra. Congestie, beperkt privé groen, drukte... etc doet een deel van de huishoudens emigreren. Canfyn (2011) pleit er dan ook voor om nieuwe tuinvijken te realiseren.

Met betrekking tot de verhouding tussen stad en rand, is er een duidelijke discrepantie tussen de inkomenscijfers en loonevolutie. Brussel is bijvoorbeeld met voorsprong het gewest waar de hoogste lonen worden uitbetaald. Het zijn echter in hoofdzaak pendelaars die van deze hogere lonen profiteren.

In een dynamische doorstroommarkt met sterk stijgende woningprijzen zal een huishouden in volle gezinsuitbreiding met de gerealiseerde meerwaarde van de starterswoning gemakkelijk –want met grote eigen inbreng² en een beperkte hypotheeklening- kunnen verhuizen en een volgende stap zetten in hun woningcarrière naar een grotere woning. Het succes van de starterswoning in de steden lijkt zo de mogelijkheid tot een suburbane aankoop van een grotere woning vergroot te hebben.

Recent zien we bovendien een daling van het aandeel nieuwbouwvergunningen voor appartementen in centrumsteden. Dit gaat samen met de verminderde groei van het aantal alleenstaanden. Een algemene verwachte trend, ook in centrumsteden, is namelijk een minder sterke voortzetting van gezinsverdunding (zie profielschetsen) zoals weergegeven door de SVR huishoudprognoses van 2011, met zelfs een vergroening van de jongere huishoudens. Betaalbare en compacte nieuwbouweengezinswoningen realiseren binnen de stad is evenzeer een optie om de druk op de woningmarkt van kleinere woningen te verlichten (Canfyn 2011, Van Hoofstat en Albrecht, 2011). In welke mate deze nieuwbouweengezinswoningen starters dan wel doorstromers als doelpubliek hebben is hierbij een belangrijke vraag. De starters zullen immers grotere budgetbeperkingen hebben, de doorstromers een kwalitatief grotere vraag naar ruimte.

1.2.4 De werkende mens en de Vlaamse Ruit

Werkgelegenheid en lonen blijken een zeer belangrijke indicator voor woningprijzen. Men dient dan vooral dicht bij zijn werk te wonen. Tweeverdieners met een verschillende gemeente van tewerkstelling zijn dan eerder footloose wat wonen betreft, zolang de mobiliteit tot hun werk gegarandeerd is. De grote tewerkstellingspolen rond de regio's Brussel, Antwerpen en Gent hebben daarbij aan belang gewonnen, wat zich ook in de woningprijzen van deze regio's vertaalt.

1.2.5 medioren en senioren in de luxe-appartementen

Ook voor medioren en senioren kan er toegenomen belangstelling zijn voor de stad. De kinderen zijn het huis uit en men wenst dicht bij voorzieningen te wonen. Vooralsnog blijkt dit niet uit de migratiestatistieken (vooral het kust-effect speelt mee). Deze migratiestatistieken houden echter geen rekening met de interne migratie binnen een stad. Op basis van partiële informatie lijken de 50-plussers immers wel een belangrijk aandeel van de nieuwbouwappartementen in de stad te betrekken, waardoor mogelijk grotere woningen vrijkomen voor gezinnen.

² Algemene statistieken m.b.t. hogere eigen inbreng en een hogere gemiddelde leeftijd van kopers wijzen dus niet noodzakelijk op betaalbaarheidsproblemen, wel integendeel.

Mogelijk is er ook een verhoogde belangstelling van medioren om een appartement als investering te kopen, wat de huurmarkt vergroot. Hypotheekafbetalingen van een tweede woning zijn onder bepaalde voorwaarden immers aftrekbaar via het stelsel van langetermijnsparen. In vergelijking met de woonbonus vervalt onder dit stelsel de verhoogde aftrek en rest een bedrag van 2120 euro per persoon, waarop vanaf 2012 een aanslagvoet van 30% wordt toegepast (vroeger 40%). De Eenmalige Bevrijdende Aangifte was hierbij eveneens een stimulans.

1.2.6 Alleenstaanden en appartementen

De sterke gezinsverduunning is niet alleen opgevangen door een toename van nieuwbouwappartementen – voornamelijk hoger opgeleide alleenstaanden kunnen zich een nieuwbouwappartement veroorloven-, maar ook door het opsplitsen van grotere woningen in appartementen. In de centrumsteden zijn er volgens het kadaster de laatste tien jaar evenveel appartementsgebouwen bijgekomen die gebouwd zijn voor 1981 (herbestemmingen van gesloten bebouwing en handelshuis naar appartement) als dat er na 1981 gebouwd zijn. Verschillende steden zien er echter op toe dat dit niet zonder meer kan, om zo het beschikbaar aanbod van gezinswoningen voor jonge gezinnen niet te laten verschrallen. Het nauw opvolgen van demografische evoluties lijkt dan ook een belangrijk element.

De toename van alleenstaanden heeft zonder meer de druk op de kleinere woningen vergroot. In het geval van starterswoningen, kan men bovendien veronderstellen dat een koppel zich in grotere mate op hetzelfde woningsegment bevindt als een alleenstaande. Dit koppel zal niet alleen vaak over een hoger gezamenlijk inkomen beschikken, maar tevens over een hoger fiscaal voordeel, waardoor verdringingseffecten optreden. In de literatuur vindt men alvast evidentie voor het feit dat dynamische doorstroommarkten een prijsopdrijvend effect hebben.

Er zijn ook omgekeerde verdringingseffecten bij de grotere woningen. Indien een woning kan opgesplitst worden in 3 kleinere appartementen, zal deze woning in mindere mate betaalbaar zijn voor gezinnen met kinderen, zeker in combinatie met het fiscaal voordelig regime voor kleine woningen.

Kleiner en compacter wonen voor dezelfde prijs lijkt het algemeen resultaat. Het is een moeilijk te beantwoorden vraag in welke mate dat de toegenomen aantrekkelijkheid van de stad als publieke ruimte een beperktere privé ruimte compenseert.

1.2.7 Huurders

De gestegen woningprijzen zijn voor de verhuurders, net als alle eigenaars, een gouden zaak. Hun indirect rendement via deze meerwaarden is vele malen groter geweest dan hun direct rendement. Gestegen woningprijzen zijn echter geen goede zaak voor huurders aangezien hierdoor ook de huurprijzen onder druk komen te staan, maar zij geen fiscaal voordeel genieten.

1.2.8 Mixité

De stad als centrum. Vooreerst is er de functionele mix. In de mate dat de functionele mix ervoor zorgt dat allerhande voorzieningen binnen handbereik liggen, is dit uiteraard een meerwaarde. Deze rijke functionele mix van voorzieningen die eigen zijn aan de centrumstad, en in grote mate versterkt worden door het recent stedenbeleid is duidelijk één van de meerwaarden van de stad.

Met betrekking tot sociale mix dienen we aan te halen dat gentrificatie – voornamelijk door de toestroom van hogere inkomensgroepen - voor prijsstijgingen zorgt. Dit zorgt er uiteraard voor dat lagere inkomens groepen moeilijker hun weg vinden in deze gegentrificeerde gebieden. Maar ook omgekeerd wordt de vraag soms gesteld in welke mate het bevorderen van sociale mix door de instroom van lagere inkomengroepen een meerwaarde biedt en door de overheid dient ondersteund te worden. Op de ENHR conferentie van 2011 stond Mixité centraal als thema en hier vond men “mixed” evidence. Jürgen Friedrichs (Universiteit van Keulen) vatte het als volgt samen : in de mate dat mixité de interactie bevordert zullen er positieve effecten zijn, positieve rolmodellen, social learning processen, ... en leeft de buurt op. In de mate dat de diversiteit die sociale mix met zich meebrengt deze interactie reduceert (wantrouwen, geen gemeenschappelijk project, ...) zorgt dit voor omgekeerde effecten. Het succes van mixité lijkt dus veelal een kwestie van de juiste dosering, van drempelwaarden en omslagpunten. Verscheidenheid dient elkaar aan te vullen en niet af te remmen.

1.3 Beleidsaanbevelingen

Woningprijsfactoren dienen op diverse echelons geanalyseerd te worden. Internationaal zien we een convergente evolutie van woningprijzen die door gelijkaardige inkomens- en interestvoetevoluties verklaard kan worden.

Op (sub)nationaal niveau drukt de wetgeving een stevige stempel op de woningprijzen (via fiscale voordelen en de wetgeving omtrent de hypotheekmarkt). Dit speelt sterk mee in de centrumsteden waar de diversiteit van de bewoners het grootste is. De wetgeving is immers niet neutraal voor de verschillende deelmarkten en aselekt met betrekking tot de woningprijs zelf, wat vooral op de goedkopere woningmarkt een grote impact heeft.

De centrumsteden zelf hebben een eerder beperkte beleidsruimte om in te grijpen op deze betaalbaarheidsproblematiek die vooral langs de vraagkant bepaald wordt. Hun rol ligt eerder in het regisseren van het aanbod om in te spelen op de woningbehoefte, zowel kwalitatief als kwantitatief. Dit kan op diverse manieren gebeuren.

Ten eerste speelt het beleid van de stad sterk in op de woonomgeving (stadsvernieuwing, nabijheid van voorzieningen, publiek groen, mobiliteit, verkeersarme straten,...).

Ten tweede kan de stad bepalen in welke mate transformaties binnen de bestaande woningvoorraad toegelaten en/of gewenst zijn. Het opsplitsen van woningen is daarbij een belangrijk element.

Ten derde creëert nieuwbouw een extra aanbod. Iedere centrumstad kan hierbij andere accenten leggen, naar gelang de behoeften en de mogelijkheden van het aanbod. In kleinere centrumsteden zal het bijvoorbeeld nog mogelijk zijn om nieuwe tuinvijken te plannen, zoals Canfyn voorstelt (2011). In de grotere steden, en voornamelijk Antwerpen en Oostende zijn de mogelijkheden hiertoe beperkt en richt men zich voornamelijk op appartementen. De typologie appartement is bovendien te algemeen om beleidsmatig te gebruiken. Een loft, een driekamer-gelijkvloersappartement met tuin, een éénkamerappartement,... voor elk soort appartement zal men verschillende soorten gegadigden vinden.

Recent zien we dat de toename van het aantal woonegelegenheden in het kadaster de sterke migratie in de grootsteden niet kan volgen. In welke mate en hoe deze extra huishoudens zich in de bestaande woningvoorraad “genesteld” hebben is vooralsnog een open vraag. Een betere afstemming van de gegevens van het

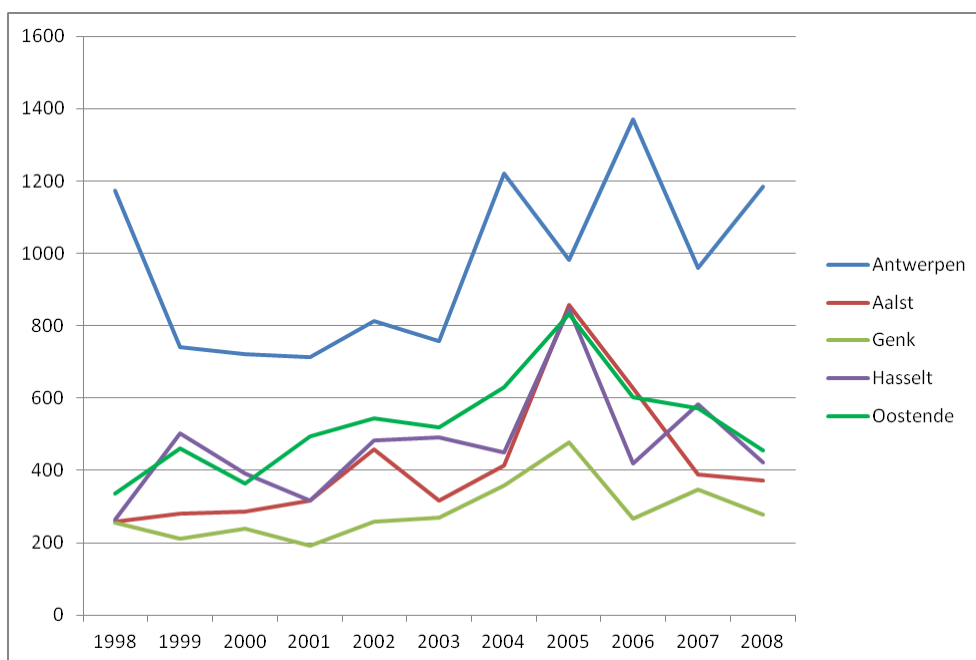
kadaster en de rijksregistergegevens is dan ook een belangrijke onderzoekspiste om leegstand, overbezetting, tweede verblijven in kaart te brengen. De onderzoekers van deze studie gaan dit thema binnen de opdracht van het Steunpunt Wonen alvast diepgaander analyseren.

2 Conclusies over de ontwikkeling van het woonaanbod in 5 Vlaamse centrumsteden

2.1 Evolutie van het aanbod

2.1.1 De impact van conjunctuur. Het einde van de 'appartementenboom'?

Figuur netto aantal vergunde wooneenheden in 5 centrumsteden.



Bron: vergunningenregisters, eigen verwerking.

- Het gelijkaardig verloop in de residentiële bouwvergunningen voor de verschillende centrumsteden geeft aan dat we kunnen spreken van een '**conjunctuur**' van de woningbouwmarkt die zich in de verschillende steden op een vrij gelijkaardige manier voordoet en die zich ook in Vlaanderen als geheel heeft laten voelen.³ Er is weinig sprake van gedifferentieerde woningmarkten: overal doet er zich in **2005-2006** een **boom** voor in het aantal vergunde wooneenheden. Deze boom komt vooral voor rekening van de appartementen.
- Er is wel **differentiatie** tussen de kleinere centrumsteden enerzijds en de grootstad **Antwerpen** en de stad **Oostende** anderzijds. De **appartementen-boom** in die twee steden is er ook, maar **minder uitgesproken**. Dit komt omdat beide steden al een **hoger aandeel**

³ VRIND 2010. Vlaamse regionale indicatoren (Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2010). p. 239

appartementen in hun bestand tellen en ook een hoger aandeel aan appartementen in de nieuwe bouwproductie. Voor Antwerpen is dit een uiting van het grootstedelijke karakter, voor Oostende uiteraard van haar toeristische rol als kuststad met veel tweede verblijven en appartementen voor pensioenmigranten en medioren.

- De **'hausse' van 2005-2006** vertaalde zich in een toegenomen appartementenproductie die **vooral in de kleinere steden** (maar ook in het buitengebied) terecht kwam.
- De **bouw van woningen** is dan weer **minder conjunctuurgevoelig**, want de hausse van 2005-2006 vertaalt zich niet in toegenomen bouwvolumes voor woningen. We zien eerder een lichte stijging naar het einde van de bestudeerde periode, die merkwaardig genoeg samenvalt met een duidelijke **toename** van het aandeel **projectmatig gerealiseerde woningen** (zie ook verder).

2.1.2 Evolutie van het aanbod vergeleken met de huishoudensevolutie: Schaarste of niet?

Hier vergelijken we het verloop van de residentiële nieuwbouwvergunningen voor de verschillende steden en de bouwvergunningsgegevens van ADSEI met de huishoudenstoename en de toename van het aantal wooneenheden zoals gekend in het kadaster. Voor de bouwvergunningsgegevens houden we rekening met een decalage van 3 jaar (met uitzondering van Genk waarbij een decalage van 2 jaar een grotere overeenkomst oplevert).

Nieuwbouwvergunningen – huishoudenstoename:

- Voor **Oostende** blijkt dat de huishoudenstoename **47%** bedraagt van het aantal nieuw vergunde wooneenheden terwijl dit voor **Antwerpen 96%**, voor **Genk 81%**, voor **Hasselt 90%** en voor **Aalst 78%** bedraagt (over de periode 2001-2009).
- In **Aalst, Hasselt en Genk** volgt de huishoudensevolutie grosso modo het woningaanbod.
- In **Antwerpen** is ongeveer **25%** van het bijkomende woningaanbod het gevolg van **verbouwingen en andere transformaties**. Vandaar is er een grotere **discrepantie** tussen de loop de nieuwbouwvergunningen en de huishoudenstoename.
- In **Oostende** verbreekt de toeristische functie en de tweede verblijvenmarkt de band tussen huishoudensevolutie en woningenbestand. Het grote verschil tussen het aantal vergunde wooneenheden en de evolutie van het kadaster in 2005-2006 wijst er op dat heel wat projecten uit die periode, het toppunt van de 'appartementenboom', als gevolg van de crisis in 2007 *on hold* zijn gezet. Terwijl de Vlaamse vastgoedmarkt in 2007-2008 slechts een beperkte afkoeling kende, was er wel sprake van een crisis in de vastgoedmarkt aan de kust. Wellicht komen een aantal projecten met een grotere vertraging in de latere jaren toch op de markt.⁴

Huishoudenstoename – wooneenheden kadaster:

- Vergeleken met de evolutie van het aantal wooneenheden in het kadaster is er niet echt sprake van een 'overschot'. Voor **Genk, Hasselt en Oostende** bedraagt de verhouding tussen huishoudenstoename en toename wooneenheden in het kadaster grosso modo **90-100%**.

⁴ Crisis vastgoedmarkt aan de kust ebt weg, Trends, donderdag 22 juli 2010.

- Voor **Aalst** en **Antwerpen** echter is de **huishoudenstoename 17% sterker** dan de groei van het aantal wooneenheden in het kadaster.

We kunnen niet zonder meer stellen dat dit laatste wijst op **schaarste**:

- Ten eerste heeft de aangroei slechts een lichte invloed op de totale stock. Voor Antwerpen schuift de verhouding 'gedomicilieerde huishoudens' / 'wooneenheden kadaster' op van 88,8% in 2001 naar 89,5% in 2009, in Aalst van 91,9% naar 93,3%.
- Ten tweede is er de **kwaliteit van het kadaster** als databron: zo kan er vermoed worden dat heel wat opdelingen niet officieel geregistreerd zijn, of dat er een nog grotere vertraging is tussen vergunning, bouw of renovatie en uiteindelijke registratie dan de 3 jaar die hier aangenomen wordt. De hogere aantallen in de bouwvergunninggegevens zijn een indicatie dat dit laatste het geval kan zijn.
- Ten derde zijn er verschuivingen mogelijk in het aantal tweede verblijven of de studentenhuisvesting, kortom de niet-gedomicilieerde bewoning. In **Antwerpen** is er alvast sprake van **schaarste aan studentenhuisvesting** (net als in andere studentensteden overigens), dit tegenover een licht overschot enkele jaren geleden.⁵
- Ten vierde kan het zijn dat er **minder leegstand** is.

Bij gebrek aan een sluitend woningenregister is de vraag niet eenduidig te beantwoorden, al lijkt de tendens er op te duiden dat het woningaanbod in Antwerpen en Aalst krappert –of dat het woningenbestand intensiever benut wordt, met mogelijk meer niet-gekende opdelingen tot gevolg.

2.2 Projectmatige ontwikkeling

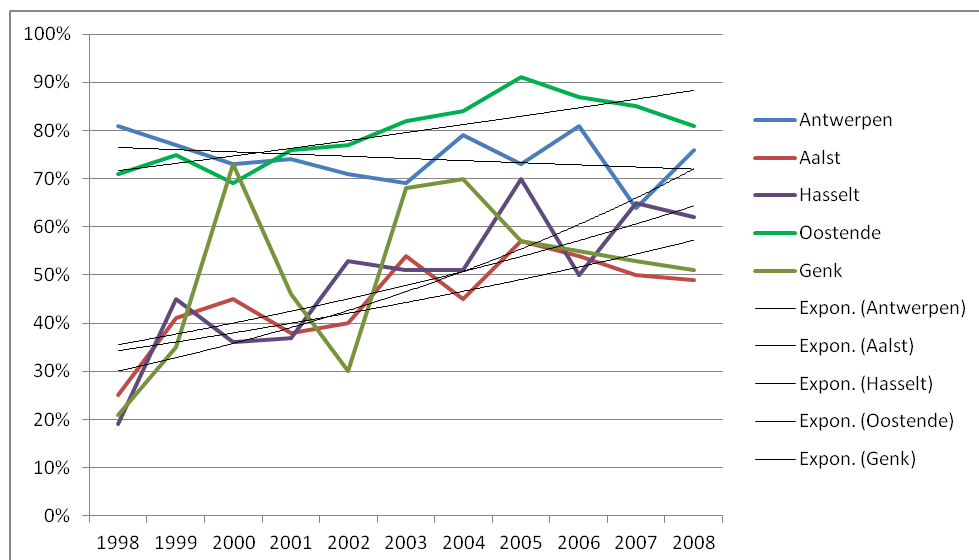
2.2.1 Private projectontwikkeling

- Het is weinig verwonderlijk dat **Oostende** het grootste –en een toenemend- aandeel vergunningen kent door vennootschappen. Het aandeel aan projectmatige realisaties bedraagt er **81%** van het totale aantal vergunde wooneenheden (met inbegrip van de sociale huisvestingsmarkt) en kent een **stijgende trend** (1998-2009).
- In **Antwerpen** bedraagt het aandeel projectmatige woningen **76%** (1997-2010) met een **licht dalende trend**.
- Het aandeel projectbouw bedraagt in **Genk** en **Hasselt 52%** (1998-2008), in **Aalst 47%** (1997-2010). In elk van deze steden stijgt het aandeel projectbouw van een 20-25% bij het begin van de bestudeerde periode tot 50-60% aan het einde. Vooral vanaf 2002 is er een toename van projectmatig gerealiseerde wooneenheden.

⁵ 'De vraag naar studentenwoningen neemt almaar toe, door het stijgende studentenaantal in de Associatie Universiteit en Hogescholen Antwerpen. Dat geldt zowel voor Belgische als voor buitenlandse studenten, voor korte periodes maar ook voor een volledig academiejaar. Een aantal jaren geleden was er een licht overaanbod aan huisvesting, maar door de stijging van studentenaantallen, is er op dit ogenblik geen kameroverschot meer in Antwerpen en omgeving!' www.studentkotweb.be dd. 06/02/2012 (Kotweb is een huisvestingsbestand gerealiseerd door de diensten studentenvoorzieningen van alle Antwerpse Hogescholen, het Instituut voor Tropische Geneeskunde en de Universiteit Antwerpen). 'Nieuw studentenhuisvestingsbeleid in Antwerpen' www.antwerpen.be dd. 06/02/2012.

We kunnen besluiten dat projectontwikkelaars meer en meer beginnen te investeren in de kleinere steden.

Figuur aandeel wooneenheden vergund aan vennootschappen, sociale huisvestingsmaatschappijen en overige publieke overheden van totaal aantal vergunde wooneenheden voor 5 centrumsteden.



Bron: vergunningenregisters, eigen verwerking.

De stijging van het aandeel projectbouw gaat op **zowel voor woningen als voor appartementen**. De toename van de projectbouw is dus niet alleen het gevolg van een toenemend aandeel appartementen:

- In **Hasselt** en **Genk** stijgt het aandeel projectbouw zowel voor woningen als voor appartementen.
- In **Antwerpen** stijgt het aandeel projectmatige woningbouw terwijl het aandeel projectmatige appartementen licht daalt.
- In **Aalst** stijgt het aandeel projectmatige woningen sterker dan het aandeel projectmatige appartementen.

Dit wijst er op dat ontwikkelaars **na de appartementen-boom** van 2005-2006 een 'correctie' hebben doorgevoerd en zich meer op woningen zijn gaan richten. Het verklaart in elk geval waarom er ondanks de terugloop in het aantal appartementen de totale projectmatige ontwikkeling toch een stijgende trendlijn vertoont, en dan vooral in de drie kleinere steden.

Het aantal wooneenheden per project vervolledigt het beeld:

- Het aantal wooneenheden per project gaat in Genk, Hasselt en Aalst in stijgende lijn. Dit komt vooral door het toenemend aandeel appartementen, maar ook voor individuele woningen is er een stijging.
- In de **Antwerpen** en **Oostende** blijft de projectmatige ontwikkeling eerder constant en valt op dat het aantal eenheden per project licht daalt. Er wordt dus aan kleinschaliger projecten gewerkt.
- Dit kan een indicatie zijn van een verschuiving naar grotere en comfortabelere appartementen met bijvoorbeeld meer en grotere buitenruimtes, duplex types en dergelijke meer, kortom naar woontypes die wellicht beter op gezinnen met kinderen afgestemd zijn. In elk geval zorgen verschillende steden, waaronder Antwerpen, via

bouwverordeningen, een kwaliteitskamer en stadsprojecten voor een toegenomen aandacht voor woonkwaliteit en ruimere gezinswoningen in private bouwprojecten.

De verschuiving van appartementen naar woningen in de projectontwikkeling in de kleinere steden enerzijds en het dalen van het aantal wooneenheden per project in Antwerpen en Oostende anderzijds zijn bemoedigende evoluties met het oog op het aantrekken van gezinnen met kinderen naar de steden.

Het is nog onduidelijk in welke mate deze schuchtere 'correctie' het gevolg is van beleid, of van het algemene maatschappelijke en beleidsmatige discours. Ook is de vraag of deze correctie zich verder zal doorzetten.

2.2.2 Het publiek woonaanbod: sociale huisvesting, de rol van autonome gemeentebedrijven, publiek private samenwerking en een stedelijke grondpositie

De verschillende steden ontplooiën instrumenten om het woningaanbod te sturen. Naast de 'gewone' stedenbouwkundige regulering (via RUPs, bouwverordeningen, ...) kan dit ook via actieve beleidsinstrumenten zoals het voeren van een grond- en pandenbeleid, via publiek private samenwerking of via sociale woningbouw. Op de sociale woningbouw gaan we in de volgende sectie in. In Antwerpen en Oostende is een autonoom gemeentebedrijf actief dat zich bezig houdt met woonontwikkeling:

Antwerpen:

- AG VESPA sinds 2002 een grond- en pandenbeleid dat op twee pijlers steunt. Ten eerste initieert, faciliteert en stuurt AG VESPA grotere stadsontwikkelingsprojecten zoals het Militair Hospitaal en treedt op als de publieke partner in PPS-constructies. Zonder zelf als bouwheer op te treden zet het de lijnen uit en stuurt het private en publieke bouwmaatschappijen aan. Ten tweede vernieuwt AG VESPA gericht verkrotte panden in de 19^{de} eeuwse gordel van de stad en verbouwt of vervangt ze door architecturaal hoogstaande gezinswoningen. AG VESPA treedt zelf op als bouwheer en werkt met een architectenpool. Het gaat om puntsgewijze ingrepen die een ruimere impact op de buurt moeten hebben.
- AG Stadsplanning zet eveneens de randvoorwaarden voor een aantal strategische woonprojecten in Antwerpen uit.
- Met inbegrip van de sociale huisvestingsmaatschappijen (**7%**), het OCMW en andere publieke bouwheren als het Vlaams woningfonds (**4%**) kan het woonaanbod dat in de periode 1997-2010 vergund werd via projecten met een publieke partner of door een sterke publieke projectmatige sturing geraamd worden op **15%** van het totaal.

Oostende:

- AGSO initieert, faciliteert en stuurt stadsontwikkelingsprojecten in Oostende maar treedt niet systematisch als bouwheer op. Ongeveer 3% van het totale vergunde woonaanbod komt voort uit AGSO projecten in de periode 1998-2009.
- Oostende kent een belangrijke residuele huurmarkt met weinig kwalitatieve woningen die in een aantal buurten geconcentreerd zijn. Eerder dan een grond- en pandenbeleid zoals gevoerd in Antwerpen, voert Oostende in deze wijken een beleid om via inbreidingsprojecten sociale woningen te realiseren.

- Sociale woningbouw (12%) en AGSO projecten (3%) samen zijn goed voor ongeveer 15% van het gerealiseerde woonaanbod in de periode 1998-2009.

In Hasselt, Genk en Aalst is er geen autonoom gemeentebedrijf dat prominent actief is op het vlak van woonontwikkeling, wat niet betekent dat er geen sturing plaatsvindt. Het publieke woonaanbod bestaat hoofdzakelijk uit sociale woningen.

Hasselt:

- Op vlak van projectontwikkeling zien we in **Hasselt** een verschuiving van private projecten die plaatsvinden binnen het kader van (oudere) BPA's (Heilig Hartwijk, Kanaalkom) naar meer geïntegreerde projecten (De Tesh, Cederpark, Ekkelgarden) met een grotere mix van woningtypes, sociale en betaalbare woningen waarbij van in een vroeger stadium de stedenbouwkundige lijnen uitgezet worden. Wel blijkt dat het sociaal woonaanbod binnen deze projecten als een afgesplitst deelproject tot stand komt en dat de realisatie later plaatsvindt dan de private ontwikkeling.
- In de periode 1998-2008 werd **7,7%** van het woonaanbod vergund aan **sociale huisvestingsmaatschappijen**.

Genk:

- In **Genk** zet de stad in op versterking van het centrum via het PPS project voor het stadsplein. Daarnaast heeft Genk een ruime reserve aan eigen gronden waarop stedelijke verkavelingen mogelijk zijn voor bescheiden en betaalbare woningen met alternatieve verkavelingsvormen.
- In de periode 1998-2008 werd **5,9%** van het woonaanbod vergund aan **sociale huisvestingsmaatschappijen**.

Aalst:

- In **Aalst** concentreert de stadsvernieuwing zich vooral op de herwaardering van de Denderzone in de stad, die vooral op kernversterking gericht is. Qua publiek woonaanbod wordt op het Vlaamse grond- en pandendecreet gerekend om de realisatie van sociale en/of betaalbare woningen tot stand te laten komen bij de private ontwikkeling van woonontwikkelingsgebieden die in het kader van de afbakening van het Regionaal Stedelijk Gebied Aalst werden aangeduid. Het intergemeentelijk samenwerkingsverband SOLVA realiseerde het project Botermelk met 32 wooneenheden en 7 passiefwoningen in een van deze gebieden.
- In de periode 1997-2010 vonden we 28 wooneenheden vergund aan **sociale huisvestingsmaatschappijen** terug in de vergunningenstatistiek. De VMSW-databank 'Woonbeeld' geeft aan dat in die periode nog 116 sociale wooneenheden extra tot stand kwamen. Samen gaat het om **2,4%** van de in die periode vergunde wooneenheden.

Zoals blijkt maken de verschillende steden op verschillende manieren gebruik van de instrumenten die in principe ter beschikking staan om het woonaanbod te sturen. Het lijkt er alvast op dat het voeren van een grond- en pandenbeleid, het faciliteren en sturen van woonontwikkeling via een autonoom gemeentebedrijf en het beschikken over eigen gronden een grote sturingsmarge oplevert. De tegenovergestelde strategie is wachten op privaat initiatief en via de decretale sociale verplichting een aanbod aan sociale en/of betaalbare woningen laten ontwikkelen.

2.3 Ruimtebeslag en dichtheid

	Dichtheid nieuwbouwvergunningen in we/ha	Theoretische dichtheid in we/ha*
Aalst	19	26
Antwerpen	46	92
Genk	21	**23
Hasselt	23	NA
Oostende	57	64

*Inclusief bijkomende wooneenheden via renovaties, herbesteding en rekening houdend met de oppervlakte die vrijkomt door sloop.

**Schatting.

In Antwerpen en Oostende verloopt de ontwikkeling aan (heel) hoge dichtheden.

In **Antwerpen** komt dit vooral omdat de transformatie van het bestaande woonweefsel leidt tot een sterke verdichting. De dichtheid bij nieuwbouwprojecten daalt er immers. Er wordt met andere woorden in de nieuwe projecten 'ruimer' gebouwd maar dit wordt meer dan gecompenseerd door de verdichting van het bestaande patrimonium. Dit bleek al uit het teruglopen van het totale aantal woningen in de kadaster statistiek voor Antwerpen. Een verdere bescherming van bestaande woningen, of 'dichtheidsbeheer' bij transformatie- en verbouwingsprojecten lijkt aangewezen om het bestaande bestand aan gezinswoningen zoals rijwoningen of burgerhuizen op peil te houden.

Voor **Oostende** vloeit de hoge woondichtheid vooral voort uit het hoge aandeel appartementen.

In **Aalst**, **Genk** en **Hasselt** liggen de dichtheden niet erg hoog. Zonder de appartementenboom van 2005-2006 hadden Genk en Aalst wellicht niet de streefdichtheid van 25 woningen/hectare uit het RSV gehaald of benaderd. Hasselt haalt wellicht deze dichtheid net, aangezien het lagere cijfer van 23 we/ha nog geen rekening houden met de extra wooneenheden gerealiseerd via verbouwing of bestemmingswijziging (dus zonder extra ruimtebeslag).

In elk van deze steden hangt de dichtheid sterk samen met het aandeel appartementen. Dit is vooral zo voor Aalst en Hasselt. Met andere woorden, **verdichting** is vooral gerealiseerd **door ver-appartementing**, want eens het aandeel appartementen terugloopt valt ook de dichtheid terug.

In **Aalst** en **Hasselt** vertoont de ontwikkeling van **individuele woningen geen verdichting**, soms zelf eerder in tegendeel. Met andere woorden, compactere en dichtere woningtypes voor grondgebonden woningen dringen niet goed door. Dat de dichtheid van grondgebonden woonontwikkeling afneemt, heeft er mee te maken dat het gros van deze productie nog op particulier initiatief verloopt, op restpercelen in bestaande verkavelingen –en naarmate die vollopen steeds meer op **restpercelen in lintbebouwing**, waarvan we weten dat het gemiddelde perceel er groter is dan dat in de verkaveling.⁶ Veel van deze reserve situeert zich in de landelijke deelgemeenten van deze kleinere steden. Het is de vraag hoe op dit segment gestuurd kan worden, aangezien het om ontsloten percelen in woongebied gaat waarop zonder meer woningen vergund kunnen worden.

⁶ Michael Ryckewaert e.a., Case study Zuiderkempen - Hageland. Ruimtelijke karakteristieken van recente woonomgevingen in Zuiderkempen - Noord Hageland, Voortgangsrapport Onderzoeksluik Wonen 2.A.II. Kwalitatieve analyse van het woningbestand (Leuven: OSA & Steunpunt Ruimte en Wonen, 2009).

De uitzondering is **Genk**. Daar **stijgt** de **woondichtheid** licht, ondanks een terugloop in het aandeel appartementen. De reden hiervoor is dat veel van de bouwgrondreserves in Genk in handen zijn van de stad. De stad kan dus de regie voeren over de ontwikkeling van deze reserves, en heeft inderdaad in een aantal recente stedelijke verkavelingen compactere verkavelingstypes uitgevoerd.

2.4 Beleidsgerichte conclusies en aanbevelingen

2.4.1 Instrumenten om woningaanbod te sturen

Een eerste vaststelling is dat in de globale ontwikkeling van het woonaanbod duidelijk **lokale beleidsprioriteiten** af te lezen zijn. Stedelijke projecten, specifieke acties op het domein van de sociale woningbouw of beleidsaandacht voor bepaalde buurten (hetzij via grond- en pandenbeleid, hetzij in structuurplannen, ...) vertalen zich duidelijk in de **spreiding van het woningaanbod op wijkniveau**. Met andere woorden, stedelijk woonbeleid slaagt er duidelijk in om accenten te leggen, zonder daarom de globale (conjuncturele) evolutie te beïnvloeden. Het verdient daarom aanbeveling dat de centrumsteden verder inzetten op het **uitbouwen** van een **stedelijk woonbeleid**. In verschillende steden worden verschillende instrumenten gehanteerd.

Autonome gemeentebedrijven en lokaal grond- en pandenbeleid: actieve instrumenten

Uit dit beperkt onderzoek blijkt alvast dat een actief grond- en pandenbeleid en sociale huisvestingspolitiek de sturingsmarge van de lokale overheid op het woonaanbod vergroten: zowel in Antwerpen als Oostende kunnen we stellen dat 15% van het woonaanbod op publiek initiatief tot stand komt.

Een actief **autonoom gemeentebedrijf** is een krachtig instrument **woonontwikkeling** als **geïntegreerd stedelijk project** vorm te geven. Het laat toe een echt gericht grond- en pandenbeleid te voeren.

BPA, RUP en de sociale verplichting: passieve instrumenten

Daartegenover zijn instrumenten als BPA's of RUPs, voor zover ze niet gepaard gaan met projectbegeleiding, eerder passieve sturingsmiddelen. Ook de mogelijkheden geboden door het Decreet Grond- en Pandenbeleid zouden we eerder passief kunnen noemen: bijkomend aanbod aan sociale of betaalbare woningen komt maar tot stand eens een private ontwikkelaar beslist om een locatie tot ontwikkeling te brengen. Daarbij valt alvast op dat in de prille realisaties tot dusver het sociale woonaanbod later gerealiseerd wordt dan de private ontwikkeling. Ongetwijfeld heeft dit te maken met de langere procedures die gepaard gaan met de subsidieregelingen in de sociale huisvestingssector.

Het betekent in elk geval dat het realiseren van het sociaal woonaanbod gekoppeld is aan het privé initiatief en de agenda van de ontwikkelaar die de gronden in eigendom heeft, wat de sturingsmarge voor de overheden om de noodzakelijke inhaalbeweging op het vlak van sociale huurwoningen verkleint, zoals de resultaten van de stad Aalst aangeven. Het voeren van een eigen grond- en pandenbeleid, of het kunnen beschikken over eigen grondreserves (zie Genk) levert uiteraard meer sturingsmarge op.

Een **aanbeveling** op dat vlak zou alvast kunnen zijn dat het realiseren van de **sociale verplichting** in het kader van het Decreet **Grond en Pandenbeleid** zou

moeten **voorafgaan** of tenminste **gelijktijdig** verlopen met de private woonontwikkeling.

Illustratief is het verschil in aanpak in Hasselt bij de Heilig Hartwijk of het project de Kaai in de Kanaalkom die via BPA en RUP geregeld werden en het recentere project Cederpark waar een voorafgaande overkoepelende masterplanning en verdere stedenbouwkundige opvolging door de ontwerper van het masterplan voorzien zijn. Terwijl de eerste aanpak een som van autonome projecten oplevert, met voor het project de Kaai een afgesloten appartementsproject in het hogere marktsegment met het karakter van een gated community en een aparte geïsoleerde sociale woningbouwblok, leidt het tweede tot een geïntegreerd stadsdeel met een mix van woningtypes, van betaalbare en marktconforme woningen rondom een centraal park.

2.4.2 De lage dichtheid van woonontwikkeling in regionale centrumsteden

Terwijl in de grootsteden de bouwgrondreserves erg schaars geworden zijn, beschikken kleinere centrumsteden nog over meer bouw mogelijkheden. Voor het versterken van het stedelijke wonen in Vlaanderen bieden deze kleinere centrumsteden unieke kansen. Daarom is het verontrustend dat de woonontwikkeling in de stadsrand van deze centrumsteden verloopt volgens dezelfde typologieën die in het buitengebied, op het Vlaamse platteland voorkomen, met de relatief lage dichtheden tot gevolg.

Van een echte typologische omslag naar kwalitatieve compacte laagbouw, bijvoorbeeld gebaseerd op rij- en schakelwoningen is nog te weinig sprake. Als er al hogere dichtheden tot stand komen dan is het meestal via appartementsprojecten met mainstream plattegronden. Het komt er op aan voldoende hoog in te zetten bij de ontwikkelingsmogelijkheden die er nog zijn in de randen van deze steden. Een passieve sturing van het privé initiatief zal wellicht niet het verhoopte resultaat opleveren. Ook hier, in deze 20^{ste} eeuwse gordels rondom de kleinere centrumsteden moet woonontwikkeling vormgegeven worden als een geïntegreerd stedelijk project. Tegelijk kan het nuttig zijn om te onderzoeken of de bestaande suburbane woonweefsels in deze 20^{ste} eeuwse gordels geen marge tot verdere verdichting bezitten. Het is in elk geval hier dat de 21^{ste} eeuwse gordel van de centrumsteden vorm zal krijgen.

Typologisch en ontwerpmatig gaat het om een zoektocht naar een kritische dichtheid, een typologie met zowel stedelijke als landschappelijke kwaliteiten. Het is tekenend dat in de collectie exemplarische realisaties van Wonen in Meervoud binnenstedelijke projecten met hoge dichtheid primeren en er maar een handvol projecten voorkomen die slagen in de oefening om dichtheid met landschappelijkheid te verzoenen.⁷

2.4.3 Transformatie van het woningenpatrimonium

In steden als Antwerpen en Oostende, maar wellicht ook Gent en Leuven, komt een heel groot deel van de ontwikkeling van het woningbestand voort uit transformaties, verbouwing, sloop en wederopbouw van bestaande woningen. Het

⁷ Karina Van Herck en Bruno De Meulder, *Wonen in meervoud. Groepswoningbouw in Vlaanderen in de eenentwintigste eeuw* (Amsterdam: SUN, 2009).

leidt ondermeer tot ver-appartement-ing, en op termijn een afname van het aantal individuele en/of grondgebonden woningen in het woningenbestand. Laat dat nu net bij uitstek de woningtypes zijn die vooral bij gezinnen gegeerd zijn.

In dat licht is het merkwaardig vast te stellen dat de maatregelen uit het Decreet Grond- en Pandenbeleid zich vooral concentreren op grondbeleid en grondverwerving. In Antwerpen wordt dit gecompenseerd door de pandsgewijze aanpak van AG VESPA, maar het lijkt nuttig om dit soort aanpak te veralgemenen. Zeker in centrumsteden met een residuele huurmarkt van slechte ondermaatse woningen lijken meer maatregelen nodig om de kwaliteit van het woningenbestand op te krikken.

Dit soort beleid richt zich nu in hoofdzaak op de 19^{de} eeuwse gordels. In Antwerpen is dit alvast het primaire actieterrein van de pandsgewijze aanpak van AG VESPA. In Oostende zijn het 19^{de} eeuwse gordelwijken waar een beleid gevoerd wordt om opsplitsing en ver-appartement-ing tegen te gaan.

Het uitbreiden van deze beleidsaandacht voor (de kwaliteit van) het bestaande woningpatrimonium moet zich wellicht stilaan ook bezig gaan houden met 20^{ste} eeuwse gordels van deze steden, al was het maar omwille van de ondermaatse energetische kwaliteit van het woningenbestand dat tot grosso modo de jaren 1970 gebouwd werd.

Voor de twee hier onderzochte steden leidt het alvast tot volgende aanbevelingen:

- In **Antwerpen** dringen zich wellicht maatregelen op om het bestaande aanbod aan gezinswoningen nog sterker te vrijwaren van transformatie en opdeling. Ook bij transformaties dient 'dichtheidsbeheer' voorop te staan.
- In **Oostende** moet gekeken worden hoe bestaande rijwoningen in de 19^{de} eeuwse en 20^{ste} eeuwse gordelwijken opgewaardeerd kunnen worden en ingezet worden als gezinswoningen. Zo niet dreigt er een blijvende druk te bestaan om dit patrimonium om te vormen tot appartementen. Het stedelijk beleid tracht dit reeds te vermijden, maar uit de vergunningenstatistiek blijkt dat het appartementen-areaal zich toch verder van de kuststrook uitbreidt zodat wellicht bijkomende acties nodig zijn. Een grond- en pandenbeleid gericht op dit patrimonium (naast grootschalige projecten) kan hiertoe een middel zijn.

2.4.4 Stedelijke woontypologie en woonvoorkeuren

Uit de gebruikte vergunningenstatistiek konden helaas geen systematische gegevens over de woontypologie gehaald worden. De categorieën 'appartement' en 'woning' zijn te ruw om na te gaan over er zich veranderingen voordoen op het vlak van stedelijke woontypologie. We hebben alleen indicaties dat grootstedelijke appartementsprojecten minder grootschalig worden, maar op het vlak van de woningen zien we op Genk na geen dichtheidstoename.

Er is ongetwijfeld meer typologisch en kwalitatief onderzoek nodig om na te gaan hoe stedelijke woontypologieën veranderen, welke types goed in de markt liggen en het best aansluiten bij de voorkeuren van gezinnen.

Dat te verbouwen stedelijke rijwoningen goed scoren staat buiten kijf. Het is dit segment van de woningmarkt dat de grootste prijsstijgingen liet optekenen. De voorbeelden van boeiende renovaties van dit soort woningen zijn legio en hebben de mogelijkheden van deze typologie overvloedig aangetoond.

Minder duidelijk is hoe de nieuwe appartementsproductie scoort. Bieden die aanmerkelijk meer comfort dan het doorsnee appartement van enkele jaren terug? Ook over hoe de compacte nieuwbouwtypes met vaak innovatieve vormen van

schakeling in verschillende exemplarische stadsprojecten scoren is niet veel geweten. Een beperkt thesisonderzoek in een aantal woonprojecten in Antwerpen waar bewoners bevestigd werden levert slechts enkele ruwe indicaties op.⁸

Ten eerste blijkt er duidelijk een hoger segment van appartementen en lofts te bestaan dat zich op een bemiddeld doelpubliek richt, 40'ers of 50'ers die terugkeren naar stad, waaronder uitgeweken Nederlanders en alleenstaanden met kinderen na een scheiding, om maar enkele van de aangetroffen 'profielen' te noemen. Daar waar de (pre-)pensioen bewoners het als een permanente woonplek zien met het oog op de oude dag, gaat het in de laatste gevallen eerder om tijdelijke woonsituaties.

Ten tweede zijn er de kleinere grondgebonden woningen, soms rijwoningen, soms als onderdeel van een project met geschakeld wonen, die beschikken over een relatief kleine buitenruimte en daarnaast een grotere collectieve tuin. In verschillende Antwerpse stadsprojecten werd deze herinterpretatie van de begijnhoftypologie teruggevonden. Het is een type dat al langer deel uitmaakt van het standaardvocabularium van het ambitieuzere stedelijk woonproject in Vlaanderen.⁹ Enigszins verontrustend is dat sommige van de vaak jonge gezinnen in deze woningen aangeven dat ze deze stedelijke woning als een tijdelijke woonst zien. Men anticipeert dat eens de kinderen groter worden men toch meer nood aan (buiten)ruimte zal hebben en dan blijft de lokroep van een grotere suburbane woning in de stadsrand of ver daarbuiten groot.

Deze bevindingen zijn uiteraard moeilijk te veralgemenen. Meer onderzoek naar de aanvaarding van stedelijke woontypes, de omstandigheden waaronder gezinnen zouden kiezen voor appartementen en dergelijke meer lijkt zeker aangewezen.

⁸ Dilek Ulusoy, Stedelijk wonen voor gezinnen met kinderen in Antwerpen. Een overzicht van de recente woningproductie en detailanalyse van vernieuwende woonprojecten, Niet gepubliceerde eindverhandeling (Leuven: KU Leuven, 2011).

⁹ Michael Ryckewaert, "On collective housing and standardised banality. An appeal to public and private parties", in Jaarboek Architectuur Vlaanderen 2000-2001 (Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2002), 109-154.

2.4.5 Aanbevelingen voor registratie

Het gebruik van gegevens uit het vergunningenregister levert voor dit onderzoek naar het stedelijk woonaanbod belangrijke beperkingen op. Daarom worden de gegevens geconfronteerd met de bouwvergunningsgegevens bij ADSEI, met de kadastragegevens en de gegevens over de huishoudens. De verschillende databronnen zijn niet onderling gekoppeld en komen ook slecht overeen, waardoor er belangrijke blinde vlekken blijven. Dit levert wel een aantal beleidsaanbevelingen op:

- Het grote verschil tussen bouwvergunningen en woonaanbod zoals gekend bij het kadaster leert dat bouwvergunningsgegevens best met omzichtigheid gehanteerd worden. Vandaag worden bouwvergunningsgegevens vaak als een indicatie van toekomstige bouwactiviteit gehanteerd, maar de vraag is of dit een goede indicator is.
- Enkel wanneer we over een woningenregister in Vlaanderen beschikken zal de evolutie van het woonaanbod goed te volgen zijn.
- Bij gebrek daaraan is er wel verbetering mogelijk bij de registratie en dataverzameling bij vergunningen:
 - Op vandaag ontbreekt een sluitende registratie van daadwerkelijk begonnen woningen. Een sluitende registratie hiervan levert een beter zicht op de daadwerkelijke ontwikkeling van het woningaanbod. Dit kan eventueel gekoppeld worden aan de regeling omtrent het as built attest (Vlaamse codex ruimtelijke ordening)
 - Bij de aanvraag van een bouwvergunning worden op verschillende manieren gegevens verzameld. De informatie is echter niet op elkaar afgestemd en de databronnen zijn evenmin gekoppeld. Ook wordt naar redundante gegevens gevraagd:
 - Gegevens van het vergunningsformulier komen in het vergunningenregister terecht en zijn beschikbaar voor de gemeenten en de Vlaamse overheid (RWO). Hierin is de aard van het project weergegeven in een vrij tekstveld. De gegevens zijn ruimtelijke te situeren via een GIS-laag en eventueel adres en perceelscode.
 - Bij aanvragen voor wooneenheden dient een EPB-aangifte ingediend te worden. De gegevens komen terecht in de databank van het Vlaams Energie Agentschap. Naast gegevens over materialen en energieprestaties bevat dit ook gegevens over het aantal wooneenheden en over oppervlaktes van de woonruimtes, het totale volume en dergelijke meer.
 - Bij de bouwvergunning wordt een statistisch formulier ingediend. Deze gegevens komen terecht bij ADSEI van de Federale overheidsdienst Economie. Naast gegevens over typologie en aantallen wooneenheden bevat dit ook gegevens over bewoonbare oppervlakte, perceelsoppervlakte en zo meer. Deze gegevens zijn niet op atomair niveau beschikbaar voor de gemeenten; wel geaggregeerd.

Een stroomlijning en automatisering van deze gegevensverzameling bij de bouw aanvraag zou toelaten om de evolutie van het woonaanbod beter te volgen. Indien naast de huidige gegevens uit het vergunningenregister ook een aantal van de gegevens uit de andere databronnen aanwezig zouden zijn, worden meer gedetailleerde ruimtelijke en typologische analyses mogelijk. Volgende gegevens vormen een minimum dat al heel wat typologische informatie oplevert:

- Aantal wooneenheden voor realisatie van het project

- Aantal wooneenheden na realisatie van het project
- Typologische karakteristieken:
 - 1, 2, 3, 4 gevel
 - Aantal bouwlagen gebouw
 - Aantal bouwlagen wooneenheid
 - Verdieping voordeur wooneenheid
 - Bewoonbare oppervlakte
 - Tuin of terras met oppervlakte
 - Aanwezigheid en aard autostaanplaats

Wat functies betreft en aard van het project betreft (bestemmingswijziging, verbouwing, sloop, aanwezige nevenfuncties, ...) kan een codesysteem gebruikt worden zoals ontwikkeld in dit onderzoek (zie Tabel 1. deel II.).

De categorieën laten via combinatie bijvoorbeeld toe om duplexypes te onderscheiden (2 bouwlagen met voordeur op 2^{de} verdieping bijvoorbeeld) of patiowoningen (1 gevelwoning of met andere woorden een woning omsloten door andere woningen met terras van bvb. 20m²).

Idealiter wordt dit verder gecombineerd met een verbeterde kadastrale registratie, op termijn te vervangen en/of samen te smelten met een Vlaams woningenregister.