



Spaanse griep in de bouwsector

De spectaculaire ontwikkeling van de Spaanse economie vanaf de jaren 80 leunde zwaar op de bouw- en toeristensector. De wereldwijde financiële crisis heeft Spanje ongenadig hard getroffen. Het land zit met ruim een miljoen leegstaande woningen, vooral langs de kust, en een landelijke werkloosheid van 21,3%. Het economisch roer moet om.

País de propietarios

Al tijdens het bewind van Francisco Franco werd sterk ingezet op eigenwoningbezit. Een van doelen van de generaal was om Spanje te veranderen van een land van proletariërs (*un país de proletarios*) in een land van huiseigenaren (*un país de propietarios*). De Spaanse economie groeide snel vanaf de jaren 50 tot 1975, toen Franco overleed. Net als in Nederland en veel andere landen kwamen er extreem veel woningen bij en lag de nadruk vooral op kwantiteit en niet op kwaliteit. Er werd in hoge dichtheden gebouwd, zoals dat in Spaanse steden al eeuwenlang gebruikelijk was. Vooral de grote steden groeiden snel, met name in dichtbebouwde flatwijken dicht tegen de vooroorlogse stad aan. Van het 'licht, lucht en ruimte'-adagium dat in Nederland en andere landen veel weerklank kreeg, was in Spanje weinig te merken.

Verlaten woonwijken strekken zich uit aan de randen van de steden, langs de kust en *in the middle of nowhere*. Hoe meer nieuwe huizen er bij elkaar staan, des te meer er onbewoond zijn en des te desolater het oogt. Dit had Florida kunnen zijn of Ierland, maar het is Spanje. Het Spaanse economisch wonder is voorbij en dat vertaalt zich in ruim een miljoen leegstaande woningen en een werkloosheidscijfer van 21,3%

begin 2011, net zo hoog als in 1994, vóór het begin van de economische *boom* die Spanje beleefde. Hoe heeft het zo ver kunnen komen? Het antwoord ligt, net als in Florida en Ierland, besloten in een gevaarlijke mix van bouw- en financiële excessen en een liberaliserende en meewerkende overheid. Toch is Spanje geen tweede Florida of Ierland: het wonder kwam anders tot stand en liep ook op een andere manier stuk.

Vanaf de jaren 50 ontstonden dicht-bebouwde flatwijken aan de randen van de steden. Het massale l'Hospitalet aan de rand van Barcelona is uitgegroeid tot een probleemwijk.

Na de dood van Franco werd het verstedelijkingsbeleid langzaam losser. Behalve de grote steden begonnen ook de kustzone en de eilanden, deels onder invloed van het aantrekkende toerisme, flink te groeien. Weer later volgde Zuid-Spanje. Vanaf de jaren 90 versnipperde het beeld. De bebouwing in de kustzone bleef sterk toenemen, al verschoof de groei daar naar kleinere plaatsen en het gebied iets verder van de kust. Daarnaast groeiden de steden op de assen van en naar Madrid (bijvoorbeeld Toledo en Guadalajara) en in Oost-Spanje.

Groeimachine

De Spaanse wondermix bevat verschillende ingrediënten. Ten eerste is er de nauwe relatie tussen de bouwsector en de toeristenindustrie. Sinds het einde van het Franco-tijdperk heeft de Spaanse economie twee motoren: de bouwsector en het toerisme. Als ze goed draaien, groeit de Spaanse economie als kool, maar als een van beide hapert, verandert groei al snel in stilstand of zelfs achteruitgang. Daar komt bij dat er veel wordt gebouwd in de toeristische sector, de twee zijn dus sterk gelieerd. De overheid doet er alles aan om beide sectoren flink te laten uitbreiden, op nationaal niveau, maar ook en vooral op regionaal en lokaal niveau.

Beide sectoren spelen een centrale rol in wat Harvey Molotch ooit de 'groeimachine' en John Mollenkopf de 'groeicoalitie' noemden. Vaak bestaan er intensieve banden tussen lokale bouwondernemingen, toeristenindustrie en lokale bestuurders. Want wie is er nou tegen groei?

In de eerste jaren van de 21ste eeuw was de bouwsector goed voor 10% van de banen en 12-17% van het BNP. In die topjaren bouwde Spanje 700.000 woningen per jaar, meer dan Frankrijk, Duitsland en Italië samen! Dit werd mogelijk gemaakt door lokale groei-coalities, maar ook door nationale subsidies en belastingvoordelen. De meeste steun ging naar bouwondernemingen. Net als in Nederland wordt eigenwoningbezit fiscaal gesubsidieerd. De meeste sociale woningen zijn koopwoningen die maar een aantal jaar betaalbaar hoeven te blijven. Sociale huurwoningen maken minder uit dan 1% van de woningvoorraad; koopwoningen 89%.

Grondbeleid

Ten tweede is er het grondbeleid. Sinds de jaren 80 en 90 is steeds meer grond beschik-



Na de liberalisatie van de bouwsector nam de hoeveelheid bouwgrond meteen 28% toe

baar gesteld voor de uitbreiding van steden en dorpen. Lokaal is dit ook een specifieke uiting van de groeimachine. Het vrijgeven van bouwgrond is immers dé manier om het de bouwsector makkelijker te maken. Het grondbeleid werd niet alleen lokaal maar ook nationaal losser. Tussen 1996-1998 werd een aantal decreten uitgevaardigd die er samen toe leidden dat grond steeds minder werd

gezien als een natuurlijk, collectief goed, en steeds meer als een economisch goed dat vrij verhandelbaar en bruikbaar moest zijn. Ook de wetswijziging in 2003 om de vastgoedsector te liberaliseren had grote gevolgen. Het areaal bouwgrond nam meteen 28% toe.

De achterliggende gedachte was dat een toename van de bouwgrond de nieuwbouwprijs zou drukken. Maar bouwers en projectontwikkelaars verkopen geen woningen voor bouwkosten plus grondprijs. Ze berekenen wat een woning maximaal kan opbrengen. Ze trekken daar de bouwkosten en de grondprijs van af, en de rest is winst. Het verlagen van de grondprijs heeft alleen zin als de bouw stagneert omdat de bouwkosten plus grond-



Puerto Rico op Gran Canaria is een van de vele hotelresorts die tijdens de bouwboom aan de Spaanse costa's en op de Canarische Eilanden uit de grond gestampt zijn.



In juli 2008 ging de Spaanse bouwgi-gant Martinsa-Fadesa failliet. Kopers konden naar hun geld en nieuwe woning fluiten.

(productie en industrie) niet meer voldoende rendeert. Ze schakelen van het primaire naar het secundaire circuit wanneer er sprake is van een kapitaaloverschot in het primaire circuit en er tekenen van oververhitting ontstaan. Capital switching is dus een strategie om een crisis tegen te gaan. De investeringen in het secundaire circuit zullen de crisis echter niet voorkomen, aldus Harvey, maar slechts vertragen.

Het heeft er veel van weg dat in Spanje zowel professionele beleggers als huishoudens met wat extra geld hebben geïnvesteerd in de gebouwde omgeving op de door Harvey beschreven wijze. Het overhevelen van geld naar het secundaire circuit is niet alleen een poging om een crisis in het primaire circuit te voorkomen, het is ook een gevolg van de dotcom-crisis en de financiële perikelen na 11 september 2011. Net als in Harvey's theorie werd de woningbouwsector gezien als hoog renderend waardoor er te veel geld naar deze sector werd gesluisd. De sterke economische groei tussen 1995 en 2007 blijkt bij nader inzien bijna geheel te wijten aan de groei van de bouwsector; de meeste andere sectoren krompen in die jaren.

Costas

Het bovenstaande verhaal geldt in grote lijnen voor heel Spanje, maar in sommige regio's was zowel de groei als de crisis heviger. De kuststreek profiteerde over het algemeen het meest van de groei, maar daar staan nu ook de meeste woningen leeg. Dat geldt voor kuststeden als Málaga en Valencia, maar ook voor Murcia dat 40 kilometer landinwaarts ligt. In deze drie steden was de relatieve toename van het aantal woningen tussen 2000 en 2007 bijna twee keer zo hoog als het aantal huishoudens. In sommige kleinere plaatsen was de scheefgroei nog extremer, mede door de bouw van tweede woningen in provinciestadjes en -dorpen.

Bouwers, projectontwikkelaars en ambtenaren bleven vrolijk doorplannen en -bouwen in de heilige veronderstelling dat de vraag naar tweede woningen aan de *costas* onuitputtelijk was. Maar niet iedere Spanjaard bleek rijk genoeg voor een eerste huis, laat staan een tweede, en hetzelfde gold voor de Britten, Duitsers, Scandinaviërs en Nederlanders. Terwijl de vraag begon op te drogen, werd er lustig voortgebouwd. Vanaf het najaar van 2007 ging de ene na de andere pro-

prijs samen hoger uitvallen dan de prijs van de nieuwbouw. Bovendien leidt het aanbieden van meer bouwgrond nauwelijks tot lagere grondprijzen, wat neoklassieke economen ook mogen verkondigen.

Geld schakelen

Een derde factor is de hypotheekmarkt. Net als in veel andere landen, waaronder Nederland, konden mensen vanaf begin jaren 90 veel makkelijker een hypotheeklening krijgen. In Zuid-Europese landen als Spanje daalde de hypotheekrente extreem. In 1995 lag de gemiddelde hypotheekrente nog op 12%, in 2005 op slechts 3,5%, om daarna weer langzaam op te klimmen. De belangrijkste oorzaak voor de daling van de rente waren de vorming van de Europese Monetaire Unie (EMU) en de invoering van de euro. Hierdoor kwamen de marktrenten in de verschillende eurolanden dicht bij elkaar te liggen.

In Nederland was de stabiel lage rente een belangrijke impuls voor de hypotheekhausse, maar in Spanje waren de ontwikkelingen veel extremer. De marktrente, waaronder die voor hypotheekleningen, lag er traditioneel erg hoog. Dit maakte geld lenen heel duur. Bij een hypotheeklening betalen mensen vaak veel meer aan rente dan aan aflossing – ook bij een 'traditionele' hypotheek die na enkele tientallen jaren volledig wordt afgelost. Zelfs bij een extreem lage rente betaal je over de hele looptijd van een hypotheeklening zo'n 75% rente en 25% aflossing. Als de rente, zoals tot voor kort in Spanje, erg hoog ligt, betaal je je dus helemaal blauw. Het renteniveau bepaalt dan ook grotendeels of koopwoningen betaalbaar zijn of niet. Als de rente daalt, kunnen mensen een grotere lening aangaan en dus meer geld in de woningmarkt stoppen. Het vervelende is alleen dat dit voor iedereen geldt, waardoor de woningprijzen

omhoog schieten. Dat was in Nederland een belangrijke oorzaak voor de prijsstijgingen, maar in Spanje ging het allemaal veel verder. De nieuwbouw van honderdduizenden woningen kon de prijsstijgingen niet of nauwelijks tegengaan. De woningprijzen waren geen neerslag van een tekort aan woningen, maar van een overaanbod van goedkope leningen.

Behalve de dalende hypotheekrente hielpen nog twee factoren mee om geld in de woningbouw te pompen. Ten eerste kwam er vanaf eind jaren 90 veel geld uit het buitenland. Door de lage rente konden Spaanse banken ineens goedkoop geld lenen. Ze staken dit in hypotheekleningen maar investeerden ook rechtstreeks in de bouwsector en de toeristenindustrie. Er kwam ook veel geld uit andere landen van mensen die graag een tweede huis wilden in het zonnige Spanje, soms om er een deel van het jaar te wonen, soms als beleggingsobject en vaak een combinatie van die twee. Buitenlanders én Spanjaarden staken volop geld in tweede woningen. De kustzone was het populairst. Veel Spanjaarden zagen vastgoed vooral als veilige belegging. De tweede woning gold als een waardevaste, ja zelfs als een altijd in waarde toenemende belegging. Verhuur aan Noord-Europeanen zou geld in het laatje brengen en op den duur kon de woning met flinke winst worden doorverkocht.

De buitenproportionele investeringen in de Spaanse bouwsector zijn deels te verklaren aan de hand van de ideeën van David Harvey. Volgens Harvey 'schakelt' geld tussen verschillende sectoren van de economie (*capital switching*). In beginsel gaat de stroom van minder rendabele naar meer rendabele sectoren. Harvey betoogt dat investeerders de gebouwde omgeving ('het secundaire geldcircuit') zien als een plek waarin ze geld kunnen steken dat in het primaire circuit

jectontwikkelaar op de fles. De grote jongens bleven niet bespaard: bouwreus Martinsa-Fadessa was in juli 2008 bankroet terwijl deze in 2006 nog 1,3 miljard euro aan verkopen binnenkreeg. Van de ruim een miljoen leegstaande woningen zijn circa 800.000 spiksplinternieuwe panden; de helft daarvan ligt in de kuststrook.

De meeste Spanjaarden hadden een hypotheek afgesloten met een variabele rente en deze is de afgelopen jaren flink toegenomen waardoor de woonlasten voor veel huizenbezitters fors stegen. Het overaanbod van woningen en de duurdere hypotheekleningen hebben geleid tot lagere woningprijzen: tussen zomer 2007 en afgelopen winter daalden ze gemiddeld 18%. Volgens veel marktanalisten moeten de prijzen nog enkele tientallen procenten zakken voor het dieptepunt wordt bereikt. Sommige analisten spreken zelfs van een halvering, maar dat lijkt overdreven zolang de rente in Spanje niet oploopt naar pre-EMU-niveau.

Anders dan in de Verenigde Staten en tot op zekere hoogte het Verenigd Koninkrijk verstrekten de banken in Spanje geen *sub-prime* (risicovolle) hypotheekleningen aan huishoudens die de woonlasten maar nét konden opbrengen. De Spaanse Nationale Bank maakte het de binnenlandse banken ook moeilijk geld weg te sluisen via ingewikkelde juridische constructies en belastingparadijzen. Bovendien hebben de meeste Spaanse huizenbezitters veel eigen geld in hun woning gestoken en minder geld geleend, waardoor ze niet zo snel in de problemen komen. Eigenaar-bewoners zijn in Spanje dan ook niet zo zwaar getroffen als in de Verenigde Staten. Eigenaren van tweede woningen en investeringsobjecten springen er veel minder goed uit, omdat vooral die markt op z'n gat ligt.

Ook de gevolgen voor de werkgelegenheid zijn enorm: een kleine 2,5 miljoen banen gingen verloren. In de bouwsector nam het aantal banen af met een kwart tot een derde. Ongeveer een kwart van de officieel geregistreerde werklozen komt uit de bouwsector. In werkelijkheid ligt dit cijfer nog hoger omdat veel migranten illegaal in de bouwsector werkten en als eerste hun baan kwijtraakten. En van de legaal in de bouw werkende migranten verliet een deel Spanje als gevolg van de crisis. Hierdoor tellen ze niet mee in de werkloosheidscijfers.

De tweede woning gold als een waardevaste, ja zelfs in waarde toenemende belegging

De gouden jaren in Spanje zijn voorbij. De Spaanse griep heeft de economie geveeld. Het land zal op zoek moeten naar een nieuw economisch model dat minder zwaar leunt op de bouw- en toeristensector. Spanje moet de woningmarkt zo inrichten dat deze ook ruimte biedt aan de steeds groter wordende groep die zich geen koopwoning kan veroorloven. Op het hoogtepunt van de bouwboom besloot de regio Catalonië dat betaalbare huisvesting meer prioriteit moest krijgen en dat er meer sociale huurwoningen moeten komen.

Tot slot valt te hopen dat Spanje kiest voor een ruimtelijk-economisch model dat minder afhankelijk is van het opslurpen van grond voor economisch gewin, en meer rekening houdt met het milieu. Ook hiermee is reeds een begin gemaakt. In 2007 werd een nieuwe wet voor grondbeleid van kracht die

het moeilijker maakte extra landarealen aan de gebouwde omgeving toe te voegen, vooral als de gerealiseerde uitbreidingen nog niet vol zijn. •

Bronnen

- García, M. 2010. 'The breakdown of the Spanish urban growth model: Social and territorial effects of the global crisis.' *International Journal of Urban and Regional Research* 34(4): 967-980.
- González Pérez, J.M. 2010. 'The real estate and economic crisis: An opportunity for urban return and rehabilitation policies in Spain.' *Sustainability* 2: 1571-1601.
- Harvey, D. 1985. *The Urbanization of Capital. Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. Blackwell, Oxford.
- Mollenkopf, J. 1983. *The Contested City*. Princeton University Press.
- Molotch, H. 1976. 'The city as a growth machine: Toward a political economy of place.' *The American Journal of Sociology* 82(2): 309-332.
- Pollard, J. 2009. 'Political framing in national housing systems: Lessons from real estate developers in France and Spain.' In: H.M. Schwartz & L. Seabrooke (eds.) *The Politics of Housing Booms and Busts*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.



Een lange rij werkzoekenden bij het arbeidsbureau in het stadsdeel Ciudad Lineal in Madrid. Begin 2011 bedroeg de landelijke werkloosheid ruim 21%.