

op te lossen. Het plan van minister Kamp om tijdelijke huurcontracten in te voeren ter bevordering van de doorstroming biedt geen oplossing zolang er te weinig woningen voor starters zijn.

Andere plannen van politici komen aan de orde in het laatste artikel over woningnood. In januari werden in het kader van de verkiezingen twee bijeenkomsten georganiseerd, waarbij kandidaten van de verschillende partijen hun politieke standpunten verdedigden met betrekking tot het oplossen van de woningnood. Dit levert een beeld van wat we de komende vier jaar van de politiek mogen verwachten. De kans dat het nieuwe kabinet in staat zal zijn met een pasklaar antwoord te komen op het woningprobleem, is gering. Daarvoor dient bij veel meer partijen het besef door te dringen dat er iets moet gebeuren.

Redactie AGORA

Literatuurselectie

Booi, T. (2002) Het aanbodmodel voorbij.

Een SEV-advies over woonruimteverdeling.
Driebergen: ORKA.

Hooimeijer, P. (2002) Disfunctioneren van de woningmarkt. In: NIROV (red.), Kansen op de woningmarkt. Het creëren van aanbod op korte termijn. Verslag, Den Haag: NIROV, pp. 7-9.

Tommel, K. en M. de Boer (1997) Wijziging van de Huisvestingswet (doorwerking ruimtelijk beleid). Memorie van Toelichting, TK 1996/1997, nr. 25.334-3.

Kommer en kwel in de woningproductie

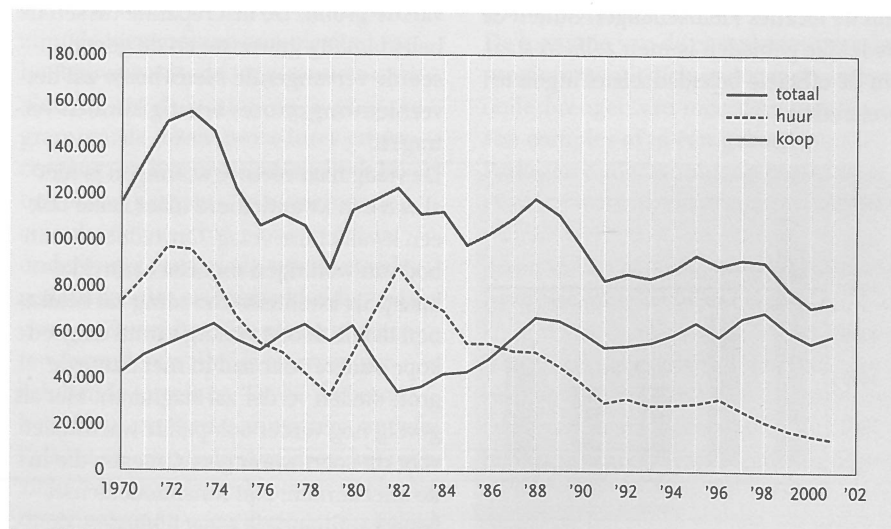
Structurele bouwproblemen vragen om een oplossing

Algemeen wordt onderkend dat de woningproductie in Nederland hapert. In de steden doen zich de grootste problemen voor. De vertraging leidt tot stagnatie van het stedelijke vernieuwingsproces en verstopping van de woningmarkt. Oorzaken en remedies zijn groot in aantal en complex van aard. De tegenvallende economische groei speelt een rol, maar is niet doorslaggevend. Naast conjuncturele moeten vooral structurele oorzaken worden aangepakt. Gelukkig neemt bij zowel overheden als marktpartijen het gevoel van urgentie snel toe.

CONSTAN VAN GINNEKEN & JAN LUWEMA

De Nederlandse woningbouwproductie stagneert de laatste jaren. Enkele cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek illustreren dit. In de periode 1995-1999 werden jaarlijks gemiddeld 90.000 woningen opgeleverd. Sindsdien zakte het niveau terug tot circa 70.000 woningen in 2000 en 2001 (zie figuur 1). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en verenigingen van projectontwikkelaars (NVB, Neprom) kwamen met een prognose van 60.000 opleveringen in 2002 bij ongewijzigd beleid. Er is geen sprake van een incidentele terugval, maar van een duidelijke trend. De komende jaren zullen lage productiecijfers laten zien, zoals onder meer blijkt uit de bouwprognoses voor de periode 2002-2007 van het ministerie van VROM, waarin de verwachting wordt uitgesproken dat tot 2005 de productie zal achterblijven bij de beleidsdoelstellingen.

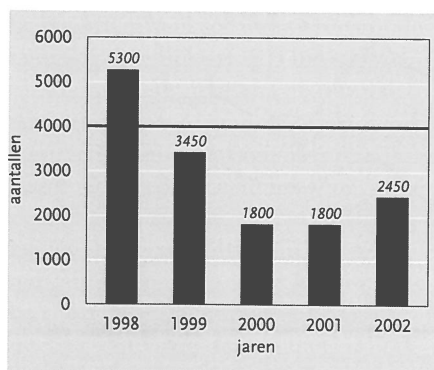
De gewenste productie voor de periode tot 2005 varieert van gemiddeld 75.000, de Vinex-doelstelling, tot 100.000 woningen per jaar, zoals vastgelegd in de nota 'Mensen, wensen, wonen'. Voor de toenmalige staatssecretaris Remkes was het een pijnlijke ontwikkeling omdat hij steeds is blijven geloven in de haalbaarheid van een streefcijfer van jaarlijks 100.000 woningen. Op zijn initiatief is in het najaar van 2001 dan ook een 'taskforce' ingesteld. In deze Taskforce Woningbouwproductie bezonnen de verschillende bij de woningbouw betrokken partijen, zowel overheden als marktpartijen, zich op zowel de oorzaken van het probleem als de mogelijke oplossingen. Een baaiend aan vertragingfactoren en mogelijke maatregelen was het resultaat. Het gemeenschappelijk kenmerk van de maatregelen was



Figuur 1 - Jaarlijks aantal gereedgekomen woningen in Nederland, 1970-2001.

Bron: TNO Inro/SEO, 2002.

dat ze veelal pas op (middel)lange termijn effect zouden kunnen sorteren. In de steden doen zich de grootste stagnatieproblemen voor, met name op de grote en complexe locaties. Het is dan ook niet toevallig dat de steden het voortouw nemen bij het om aandacht vragen voor deze problematiek. De gemeente Amsterdam kwam in 2002 met de Nota Woningbouwproductie, met als ondertitel 'Naar een kortere doorlooptijd'. Het in het Programmaakkoord 2002-2006 geformuleerde doel van 16.000 nieuwe woningen in deze collegeperiode dreigde onhaalbaar te worden. Al in 2001 vormde de nieuwbouwproductie in Amsterdam met nog geen 2.000 woningen minder dan de helft van het jaarlijkse streefaantal. Maar ook in 2002 lag de productie op een veel te laag niveau (zie figuur 2). De gemeente Rotterdam publiceerde de notitie 'Tempo en prikkels'. Ook hierin weer een karrenvracht aan tempovertragers, gekoppeld aan diverse aanbevelingen om tot 2010 een jaarlijks gemiddelde van 3.000 woningen te halen. Recent maakte ook de gemeente Nijmegen, die zich grote zorgen maakt over het nijpende gebrek aan nieuwe woningen, bekend met maatregelen te komen. De gemeente hoopt door zestien extra woningbouwlocaties aan te wijzen binnen drie jaar ruim 3.000 nieuwe woningen in de huur- en koopsector te kunnen bouwen. Op termijn moeten er 5.000 huizen bij komen in de bestaande stad en nog eens 1.000 woningen in de Waalsprong. Overigens realiseren de kleinere stedelijke regio's de doelstellingen over het algemeen wel, maar daar zijn de locaties kleinschaliger. Buiten de stedelijke gebieden is men zelfs in staat om de officiële beleidsdoelstellingen te overtreffen.



Figuur 2 - Bruto aantal opleveringen in Amsterdam, 1998-2002.

Bron: Gemeente Amsterdam.

Kwaliteit of kwantiteit

Over de vraag in hoeverre er sprake is van een probleem verschillen de meningen. Uit de politiek, de bouwsector en verwante partijen klinken soms opmerkelijke geluiden. Zo pleitte het kamerlid Duivesteijn enige tijd geleden voor 'het stoppen van de hysterische race in aantallen in de woningbouw'. Misschien moeten we wel tevreden zijn met de bouw van jaarlijks 50.000 woningen, stelde hij. Het gesprek zou in de eerste plaats moeten gaan over kosten en kwaliteit, niet over kwantiteit. De Neprom is het hiermee eens, voor zover het de nadruk op kwaliteit betreft. Gemeenten zouden bij de programmering van een kwalitatief beter aanbod niet erg meewerken. Blijkbaar gaat het om verschillende interpretaties van het kwaliteitsvraagstuk. De politicus wil de kwaliteit verbeteren door het aanbrengen van meer variatie in de architectuur en vergroting van de invloed van de toekomstige bewoner op het ontwerp. De ontwikkelaar denkt in de eerste plaats aan grotere en duurdere woningen op ruimere kavels. En dan is er nog de gemeente, die zich in het bijzonder verantwoordelijk voelt voor zaken als duurzaamheid, flexibiliteit en aanpasbaarheid.

De meeste deskundigen zijn het er toch wel over eens dat we te maken hebben met een ontwikkeling die zeer ongewenste gevolgen kan hebben. De grootste pijn kan zich manifesteren in de probleemwijken in grote en middelgrote steden met een eenzijdige en verouderde woningvoorraad. Vervangende nieuwbouw komt hier maar moeizaam van de grond. De discrepantie tussen de beleidsmatig gewenste en de gerealiseerde vervangende nieuwbouw zal het vernieuwingsproces ernstig kunnen vertragen.

De vraag naar nieuwe woningen is niet alleen een kwantitatieve maar zeker ook een kwalitatieve vraag. Onvoldoende aanbod van woningen met een aantrekkelijke prijs-kwaliteitverhouding zal betekenen dat de doorstroming vanuit de goedkope oudere voorraad in met name de grote steden verder zal stagneren. Met als gevolg nog verder oplopende wachttijden voor dit soort woningen. Groepen die in de knel komen, zijn huishoudens met beperkte financiële mogelijkheden, de zogenaamde primaire doelgroep: jongeren, alleenstaanden, ouderen en gezinnen van veelal buitenlandse komaf. Ter

illustratie: het aandeel vrijgekomen sociale huurwoningen in Amsterdam daalde tussen 1998 en 2001 van 16.748 naar 10.801.

Behalve een stagnerende doorstroming betekent een in verhouding tot de prijs onvoldoende kwalitatief aanbod, dat midden- en hogere inkomens weer in toenemende mate hun heil buiten de steden zoeken. Zo'n ontwikkeling betekent een erosie van het stedelijk draagvlak voor voorzieningen, een negatief effect op de stedelijke economie en een verdere toename van mobiliteitsstromen.

Faalfactoren

Bij een recente presentatie wees de Amsterdamse woningbouwregisseur Verdellen zeven 'faalfactoren' bij de woningproductie aan, die hij in de praktijk is tegengekomen: te veel beleid, te weinig uitvoering; te veel papier, te veel discussie; te veel wantrouwen tussen partijen; te veel eisen, te weinig urgentiegevoel; te weinig capaciteit van de stadsdelen; te weinig betaalbare plannen; en te weinig innovatie. Uit deze opsomming blijkt al dat het niet gemakkelijk is om de oorzaak van de vertraging aan te wijzen.

Bij het zoeken naar oorzaken kan een onderscheid worden gemaakt tussen conjuncturele en structurele factoren. De vraag naar koopwoningen is zo'n conjuncturele factor. Deze vraag wordt uiteraard in belangrijke mate beïnvloed door verwachtingen bij kopers in spe over de ontwikkeling van hun inkomenspositie. Het is plausibel dat velen in het huidige economische klimaat een pas op de plaats maken. In deze redenering vormt het afnemende aanbod een logische reactie op een teruglopende vraag. Er zijn inderdaad ontwikkelingen die wijzen op vraaguitval. Zo is er een tendens dat woningen langere tijd te koop staan en dat de prijzen stabiliseren. Op de Amsterdamse woningmarkt is met name in de duurdere klasse een ommekeer merkbaar. Maar dit hangt ook samen met factoren als locatie, woningtype, planfase en uiteraard prijs-kwaliteitverhouding. Landelijk gezien is voorlopig noch in de bestaande voorraad noch in de nieuwbouw sprake van een betekenisvolle prijsvermindering. Dan maar het alternatief van een verhoogde productie van sociale huurwoningen? Helaas biedt dit geen soelaas. De bouwkosten zijn als gevolg van marktwerking en als gevolg van steeds



(Foto Samme Kamp)

hogere kwaliteitseisen enorm gestegen. Tegelijkertijd zijn de wettelijk toegestane huurverhogingen zeer bescheiden geweest. Samen met het wegvallen van de subsidiestromen, nadat eind jaren negentig het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS) werd afgeschaft, heeft het verschil tussen inkomsten en opbrengsten in dit huursegment geleid tot grote onrendabele investeringsopgaven. Zeker, de nieuwe huurders krijgen dan veel waar voor hun geld, maar de woningcorporaties staan niet te trappelen om hun nieuw verworven ondernemerschap te vertalen in onbelemmerd investeren in de steden.

Referendum voor de rugstreeppad

Naast conjuncturele komen in de discussie ook een aantal structurele facto-

ren naar voren. De meest prominente zijn: de toegenomen complexiteit van het bouwproces; de toegenomen complexiteit van de locaties en van het programma; de lokale procedures en procesgang; en het capaciteitsgebrek bij betrokken partijen. De toenemende complexiteit van het bouwproces is onder meer een gevolg van de steeds gedetailleerder en ingewikkelder regelgeving. Zowel het Rijk als de gemeenten formuleren allerlei eisen op verschillende terreinen. De bij de bouw betrokken partijen (aannemers, ontwikkelaars en corporaties) missen het overzicht, wat nog versterkt wordt door snel opeenvolgende veranderingen in beleid en regelgeving. De brochure 'Tempo met regels!' van de VNG geeft een aantal voorbeelden van bouwprojecten

Ook in Amsterdam worden minder woningen gebouwd dan gepland.

waarbij de wet- en regelgeving totaal niet op elkaar zijn afgestemd. De stampei rond de rugstreeppad met als domicilie de Amsterdamse Watergraafsmeer is een berucht voorbeeld. In de Watergraafsmeer is een aantal wetenschappelijke instellingen geconcentreerd. De Gemeente en de Universiteit van Amsterdam willen het gebied verder ontwikkelen tot een 'science park' met een bijpassend woon- en werkprogramma. Hiertegen verzet de stichting 'Hou 't Science Park groen' zich met hand en tand. Ze wil ten minste een referendum over het stedenbouwkundig programma van eisen. De tegenstanders hebben op de weilanden diverse, volgens Europese richtlijnen beschermde plant- en diersoorten, waaronder de rugstreeppad en de zandhagedis, gedetecteerd. Ondanks deze indrukwekkende vondst kreeg de stichting zowel bij de gemeenteraad als bij de Amsterdamse rechtbank nul op het rekest. Misschien omdat de inmiddels ook de wei ingestuurde stadsecoloog Remco Daalder ter plekke geen rugstreeppad had kunnen vinden. En dat terwijl die tegenwoordig juist zeer vaak wordt gevonden en in Noord-Holland niet zo zeldzaam is als wordt gesuggereerd. Maar tot schrik van de gemeente wist de stichting bij de Raad van State alsnog haar gelijk te halen. Het Science Park heeft nu ook weer niet zoveel haast dat een referendum niet kan, aldus het oordeel van 's lands hoogste rechtscollege. Het verzamelen van handtekeningen kan beginnen.

De toename van de complexiteit van het programma uit zich onder meer in het onderbrengen van meerdere functies in één complex of in één gebouw. Parkeren onder woningen begint standaard te worden, maar combinaties van wonen, werken, voorzieningen en parkeren in één gebouw, met daarbij de wens dat functies uitruilbaar zijn, komen steeds vaker voor. Bij het wonen wordt vaak op gebouwniveau een zeer ver doorgevoerde mix van doelgroepen en woningtypes nagestreefd. Dit alles brengt niet alleen extra bouwkundige voorzieningen en kosten met zich mee, maar ook het risico dat het ene programma onderdeel het andere programma onderdeel ophoudt. Als de afzet van de bedrijfsruimte stagneert, maakt de

ontwikkelaar voor het hele gebouw pas op de plaats. Als de woningcorporatie geen been ziet in de benodigde onrendabele investeringen voor het sociale programma, kan de ontwikkelaar van de vrijesectorwoningen niet verder.

Bij de lokale procedures en de procesgang ontbreekt het aan de noodzakelijke doorzichtigheid. Het gaat om twee kanten van één medaille: procedures geven aan welke stappen moeten worden doorlopen om aan de regels te voldoen. De Amsterdamse wethouder voor Stedelijke Ontwikkeling Duco Stadijg verzuchtte onlangs dat er tientallen procedures van toepassing zijn. Maar het gaat niet alleen om aantallen.

Procedures lopen niet gelijk, het is onduidelijk wanneer ze worden afgerond en soms komen er plotseling andere procedures bij. Zo kan het voorkomen dat men pas laat in de bouwplanfase tot de ontdekking komt dat een bepaalde procedure, bijvoorbeeld in het kader van de milieueffectrapportage, doorlopen had moeten worden. Een simpele aanvraag voor een kapvergunning kan een hele nieuwe ronde van bezwaren en onderzoeken oproepen. Het probleem van de complexiteit en ondoorzichtigheid wordt nog versterkt door het ontbreken van voldoende personele capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) bij gemeenten, stadsdelen en soms ook bij ontwikkelaars.

Belemmerende factoren binnen de procesgang zijn verder de onduidelijkheid in de rolverdeling tussen partijen qua taken en bevoegdheden, moeizame onderhandelingen over bijvoorbeeld de grondprijs en onvoldoende draagvlak onder bewoners, wat leidt tot bezwaarschriften.

Vijf-voor-twaalfprojecten

De analyses leiden tot het aanwijzen van een groot aantal knelpunten. Maar zijn die ook op te lossen? In de Amsterdamse Nota Woningproductie wordt een groot aantal aanbevelingen gedaan om in de periode 2002-2006 de doelstelling van 16.000 woningen te realiseren en belemmeringen op de middellange termijn weg te nemen. De belangrijkste punten zijn: minder complex bouwen; het vereenvoudigen van regels en procedures; het ondersteunen van stadsdelen; en het introduceren van een nieuwe standaardkwaliteit, om kostenbewuster te ontwerpen. Daarnaast moet het project '50.000+

de knelpunten in de woningbouwproductie voor de middellange termijn (2006-2015) in beeld brengen, zodat beter kan worden gestuurd.

In het eindrapport van de landelijke werkgroep woningbouwproductie staan aanbevelingen en maatregelen voor de langere termijn, die vergelijkbaar zijn met de Amsterdamse. Ook hierin gaat het vooral om het terugdringen van de complexiteit, het verbeteren van de transparantie en het vergroten van de personele capaciteit. Ook Rotterdam signaleert deze problemen, maar ziet tevens een belangrijke oorzaak in de houding van externe marktpartijen. Die zouden belang hebben bij het continueren van een zekere schaarste. Publiek-private samenwerking moet ontwikkelaars ertoe brengen risicovoller te bouwen. Zelf wil de stad onder andere haar procedures versnellen, terughoudender zijn bij het stellen van eisen, deelgemeenten bij het proces betrekken en waar nodig financiële prikkels geven. Nijmegen gaat de noodzakelijke procedures voor een woningbouwlocatie aanzienlijk versnellen, onder meer door het sneller afhandelen van bezwaarschriftenprocedures.

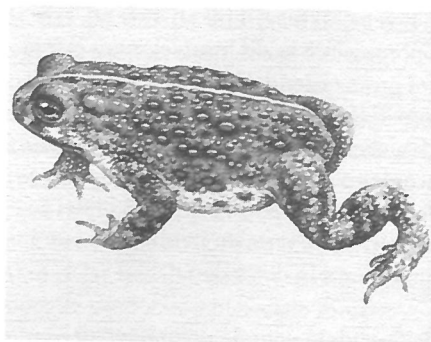
Ten slotte zijn er enkele maatregelen genomen voor de kortere termijn. In Amsterdam is een 'productieteam' (P-team) ingesteld, waarin centrale diensten samenwerken om de woningproductie weer op gang te brengen in wat de 'vijf-voor-twaalf-projecten' worden genoemd. Dit zijn locaties waar alle voorwaarden zijn vervuld: het plan is uitgedroefd, de grond is rijper dan rijp, de aannemer loopt zich warm langs de zijlijn maar er volgt maar geen verlossend heigedreun. Waar zit de hobbel en hoe nemen we die op de schop? Amsterdam kent intussen een speciaal aangestelde 'woningbouwregisseur'. Die heeft bijzondere bevoegdheden om in te grijpen wanneer processen vast dreigen te lopen. Hij heeft de taak het netwerk en de spelregels weer eens op te schudden. Iedereen moet weer doen waar hij goed in is, niet meer en niet minder.

Een met de Amsterdamse woningbouwregisseur vergelijkbare figuur zien we in Rotterdam, waar een bouwcoördinator is aangesteld, bijgenaamd 'de oliespuiter'. Een Taskforce Stadsregio/Provincie zoekt samen met Rotterdam naar versnellingsmogelijkhe-

den. Het Rijk kwam met aanjaagteams voor een specifiek aantal grote locaties. En in Nijmegen gaat een woonadviesraad van corporaties, makelaars en projectontwikkelaars naar oplossingen zoeken voor dreigende knelpunten.

Wat is nu de kans dat dit alles daadwerkelijk tot resultaten leidt? De conjuncturele ontwikkelingen op de langere termijn laten zich moeilijk voorspellen. De economische groei op de kortere termijn is maar matig en moeilijk te beïnvloeden. Dit betekent niet dat er de komende jaren weinig vraag naar (nieuwe) koopwoningen zal zijn. Wat wel dreigt, is een 'mismatch' tussen vraag en aanbod: onvoldoende aanbod in het middensegment en overaanbod in het duurdere prijssegment vanaf 250.000 euro. Indien die situatie langere tijd aanhoudt, zal de marktwerking deze onevenwichtigheid corrigeren. Maar dat betekent dan wel een terugval in de productie, tenzij kostenreductie haalbaar is en tot uitdrukking komt in lagere prijzen.

De mogelijkheden om de structurele oorzaken aan te pakken zijn groter, maar het gaat wel om weerbarstige materie. De overheid staat niet langer centraal, investeringsbeslissingen worden veelal genomen door marktpartijen. Gemeenten moeten zich concentreren op een regiefunctie maar kunnen die niet goed uitoefenen zonder het vertrouwen te hebben van die marktpartijen. En het opbouwen van een vertrouwensbasis kost tijd. De belangrijkste opgave lijkt het terugdringen van de complexiteit, maar die is juist ontstaan vanuit de wens om diverse legitieme belangen (milieu, veiligheid, omwonenden, consumenten) te beschermen. Het terugdringen ervan zal maatschappelijk op veel weerstand stuiten. Bovendien hebben gemeenten noch het Rijk een



Rugstreeppad (*bufo calamita*).
Bron: www.ittiofauna.org.

monopoliepositie. Veel regelgeving komt in het kader van de Europese Unie tot stand.

Ondanks veel reserves is er toch ook aanleiding tot optimisme. De presentatie van de Amsterdamse woningbouwregisseur trok opvallend veel belangstellenden vanuit diverse maatschappelijke sectoren. Het besef dat er echt iets moet gebeuren, is blijkbaar breed doorgedrongen. En dat is een belangrijke 'slaagfactor'. Nu nog de vele faalfactoren vermijden.

Constan van Ginneken en Jan Luwema zijn werkzaam bij het Ontwikkelingsbedrijf van de Gemeente Amsterdam. De eerste had namens de VNG zitting in de Taskforce Woningproductie en was tot 1 januari voorzitter van het Amsterdamse P-team.

Literatuurselectie

Stuurgroep Woningbouw (2002) Nota

Woningproductie. Naar een kortere doorlooptijd. Amsterdam: Stedelijke

Woningdienst, Gemeente Amsterdam.

Taskforce Woningbouwproductie (2002)

Achterblijvende woningbouwproductie.

Problematiek en maatregelen. Den Haag: Ministerie van VROM.

Heijden, H. van der (2002) Tempo en

Prikkels. Notitie t.b.v. commissies Stedelijke Vernieuwing, Volkshuisvesting en Allochtonenbeleid en Ruimtelijke Ordening en Grondzaken. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Manshanden, W., P. de Bruijn, S. Newrly,

J. de Winter en L. Janssens (2002)

Bouwprognoses 2002-2007, Den Haag: TNO Inro en SEO.

VNG (2002) Tempo met regels! Acht VNG-

voorstellen voor een hogere bouwproductie.

Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.



Met een touw kun je niet duwen

Beleidsmodel staat oplossing voor woningnood in de weg

Voor het eerst in ongeveer twintig jaar wordt de betekenis voelbaar van de economische conjunctuur, waarvan het bestaan al bijna vergeten was. Maar het volkshuisvestingsbeleid is inmiddels volledig ingesteld op welvaarts- en vermogensgroei, in het bijzonder de prijsstijgingen van koopwoningen. Niet alleen het beleidsprogramma van de nota 'Mensen, wensen, wonen', maar ook het sturingsconcept was daarop geënt. Nu komt er zand in de machine en een beleidsmatig antwoord is er niet.

JAN VAN DER SCHAAR

De woningproductie is al enkele jaren lager dan gepland. De herstructurering van stedelijke gebieden gaat minder snel dan de beleidsmakers in het Haagse wensen. De doorstroming stagneert. De wachtlijsten in de huursector worden langer. Vooral starters op de woningmarkt hebben het moeilijk. Want zonder erfenis van pa of ma, of een bijdrage van een suikeroom, lukt het meestal niet om een woning te kopen. Zonder voorspraak van een bevriende woningverhuurder kom je ook de huursector niet in. Financiële instellingen worden wat terughoudender met de hypotheekverlening. Projectontwikkelaars nemen niet graag meer een risicopositie in.

Over de oorzaken van deze stagnatie is heel wat te doen. Zo wordt gewezen op de ingewikkelde procedures en de sterk gestegen kwaliteitseisen, die kostenverhogend en vertragend werken. Maar deze factoren verklaren de teruggang in de productie niet goed: die omstandigheden golden grotendeels ook vóór de eeuwwisseling. Wellicht is de woningbouw gevoeliger geworden voor allerlei procedures, omdat een groter deel ervan op de grote en geplande VINEX-locaties wordt gerealiseerd, terwijl de bouw vroeger ruimtelijk meer gespreid was. Een belangrijke oorzaak lijkt