

**Met meer vrije sector minder verstedelijking?**

# **GEMEENTEN NIET LANGER** **SUBSIDIEVERDELERS,** **MAAR VEEL MEER EEN** **ONDERHANDELINGSPARTNER**

JAN ALERS

De komende jaren zullen meer onge-subsidieerde woningen worden gebouwd. In het verleden werden vrije-sectorwoningen echter vooral gerealiseerd in typisch suburbane gemeenten en daarmee rijst de vraag of het verstedelijkingsbeleid onder druk komt te staan. Dat hangt voor een belangrijk deel af van de positie en het beleid van de centrale steden binnen de stadsgewesten. Beschikken de steden over voldoende mogelijkheden om hun woningtaak ten aanzien van de vrije sector uit te voeren?

Met de nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig zijn door staatssecretaris Heerma belangrijke veranderingen in omvang en samenstelling van het woning-

bouwprogramma in gang gezet. Een steeds groter deel van de woningproductie zal gerealiseerd worden zonder subsidies van de rijksoverheid. De betekenis van de 'vrije sector' neemt dan ook noodgedwongen toe. Als dit inhoudt dat vooral suburbane en landelijke gemeenten, waar traditioneel veel in de vrije sector wordt gebouwd, hiervan profiteren, dan zou dat haaks staan op het verstedelijkingsbeleid. Dat is immers gericht op een zekere concentratie van wonen en werken in de centrale steden binnen stadsgewesten.

## **AFHANKELIJK**

De toenemende nadruk op de vrije sector heeft ook gevolgen voor de gemeente als

regulerende instantie. Nu voor minder woningen objectsubsidies te vergeven zijn, neemt de afhankelijkheid van de marktpartijen, bouwondernemers en woningzoekenden, toe. Gemeenten zullen vaker zelf het voortouw moeten nemen om de door hen gewenste woningbouw te zien verrijzen. Het is daarom zaak dat een gemeente voorziet in de voorwaarden die de marktpartijen stellen om tot vrije-sectorwoningbouw te komen, bijvoorbeeld voldoende kwalitatief geschikte locaties, zonder daarbij de eigen doelstellingen uit het oog te verliezen.

Met het bovenstaande zijn twee ontwikkelingen geschetst die bij het realiseren van het woningbouwbeleid van de centrale steden problemen zouden kunnen opleveren: het spanningsveld tussen het

verstedelijkings- en volkshuisvestingsbeleid en de veranderende positie van de gemeentelijke overheid als regulerende instantie bij de woningbouw. Deze ontwikkelingen zijn onderwerp geweest van een onderzoek, dat primair gericht is op de in totaal 27 centrale steden van een stadsgewest en de positie van deze steden binnen het woningmarktgebied.

## **VOORSCHOT**

Staatssecretaris Heerma kan voorlopig tevreden zijn. Het aandeel vrije-sectorwoningen is geleidelijk toegenomen van 22 procent in 1985 tot 49 procent in 1991. Daarmee wordt vooruitgelopen op het indicatieve nieuwbouwprogramma uit de Nota Volkshuisvesting,



Tot dusver werden vrije-sectorwoningen vooral gerealiseerd in de suburbane gemeenten.  
Foto: Ronald Klip

die voor 1991 een aandeel van veertig procent vrije-sectorwoningne aangeeft. Zowel bij de centrale steden als bij de overige gemeenten is het aandeel van de vrije-sectorbouw sinds 1985 gelijkmatig toegenomen, maar het aandeel in de steden is lager dan in de overige gemeenten. Toch werpt het verstedelijkingsbeleid vruchten af. Verhoudingsgewijs worden in de centrale steden steeds meer vrije-sectorwoningen gebouwd (zie grafiek).

Van meer belang dan dit overall-beeld is een kwantitatieve analyse op woning-marktniveau. Daar gaat het immers om de concurrentiekracht van de steden ten opzichte van de regio. Het onderzoek toont voor de periode 1985-1989 aan, dat met name in de typisch suburbane gemeenten relatief meer vrije-sectorwoningen zijn gebouwd dan in de centrale steden. Bovendien bestaan er grote verschillen tussen woningmarktgebieden als het gaat om het aandeel vrije-sectorwoningen. Tussen de centrale steden onderling zijn die verschillen nog groter.

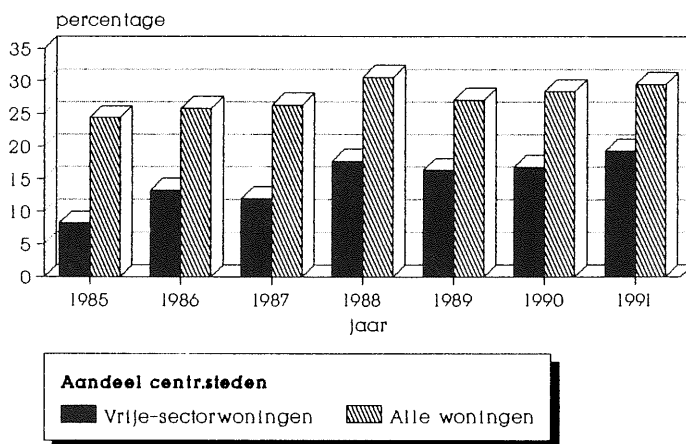
## BELEID

Het begrip vrije sector is veelomvattend. Het is niet gekoppeld aan een bepaald type woning of aan een bepaalde prijsklasse en kan zowel betrekking hebben op koopwoningen als op huurwoningen. Dit maakt het voor gemeenten moeilijk een specifiek beleid ter stimulering van de bouw van vrije-sectorwoningen op te zetten en uit te voeren. Het overgrote deel van de aan het onderzoek deelnemende centrale steden geeft prioriteit aan stimulering van de vrije sector. De belangrijkste motieven daarvoor zijn het tegengaan van (selectieve) emigratie naar de suburbane gemeenten, het compenseren van teruglopende subsidie-contingenten, versterking van het sociaal-economisch draagvlak en bevordering van de doorstroming.

Of en in hoeverre dat beleid slaagt is afhankelijk van een groot aantal factoren, waarvan de bouwgrondcapaciteit, de macro-economische situatie (rentepiil, koopkracht), de kwaliteit van de woonomgeving en het imago door de gemeenten als belangrijkste worden genoemd. Opmerkelijk is dat juist deze factoren, samen met bodemverontreiniging, als belangrijk knelpunt voor het realiseren

van vrije-sectorwoningbouw vermelden. Het zijn tevens factoren waar gemeenten weinig directe invloed op kunnen uitoefenen.

Daarmee lijkt een somber beeld geschetst van de gemeentelijke mogelijkheden voor stimulering van de vrije sector. Knelpunten als een bouwgrondtekort en een negatief imago als woongemeente zijn maar moeizaam op te lossen. Het onderzoek toont aan dat de kans van slagen van een vrije-sectorstimulerend beleid sterk afhankelijk is van de positie die een



**Woningbouw in de centrale steden, aandeel in de landelijke productie.**  
Grafiek: Jan Alers (CBS - Maandstatistiek bouwnijverheid).

centrale stad binnen de regio inneemt. Elke stad heeft haar eigen mix van plus- en minpunten. Het heeft dan ook geen enkele zin in algemene termen uitspraken te doen over de kans van slagen van een vrije-sectorstimulerend beleid voor centrale steden.

## ORGANISATIE

Stimulering van de bouw van vrije-sectorwoningen betekent in de eerste plaats het onderkennen van de knelpunten, maar ook van de pluspunten van de betrokken stad. Vervolgens zal gepoogd moeten worden de knelpunten op te lossen en de positieve punten te benutten. De provinciale overheid kan daarbij een voorwaardenscheppende rol vervullen, ook waar het gaat om de relatie stad-regio. De centrale steden zelf zullen aan bouwers, beleggers, projectontwikkelaars en particulieren voldoende te bieden moeten hebben. Gemeenten worden, nu voor minder woningen subsidies te vergeven zijn, van verdeler van die subsidies veel meer een onderhandelingspartner. Dat vereist een overzichtelijk ambtelijk apparaat met korte besluitvormingslijnen.

Bouwteams en projectorganisaties, waarin gemeente en bouwproducent(en) gezamenlijk betrokken zijn bij de invulling van bouwlocaties, verdringen gelukkig steeds meer het logge systeem waarin ambtenaren strikt hun functie vervullen, maar onvoldoende op de hoogte zijn van het gehele raderwerk.

Om inzicht te krijgen in de mogelijkheden voor vrije-sectorwoningen is kennis van de gemeentelijke en regionale woningmarkt noodzakelijk. Over de potentiële koper is helaas vaak niet meer bekend dan makelaars kunnen vertellen. De vrije-sectorkoper of -huurder is bovendien moeilijk in één groep onder te brengen. Naarmate men financieel meer te besteden heeft, nemen de individuele eisen aan woonomgeving en woning toe. Bij het formuleren en uitwerken van een gemeentelijk bouwbeleid vormen de in de gemeente actieve bouwondernemers en makelaars een belangrijke kennisbron.

Bij een gemeentelijk stimuleringsbeleid voor de vrije sector mag tenslotte ook de informatie- en promotiecomponent niet ontbreken. Ook hier geldt dat van samenwerking met bouwondernemers en makelaars een positieve invloed verwacht mag worden.

In de centrale steden worden steeds meer woningen in de vrije sector gebouwd. Dat biedt gunstige perspectieven voor de beoogde verstedelijking. Voorzichtigheid is bij deze conclusie geboden, want ook in de overige gemeenten is het aandeel vrije sector met gelijke tred toegenomen. Bovendien is het de vraag hoe het stedelijke vrije-sectormarkt vergaat bij een economische recessie. De mogelijkheden voor stimulering van vrije-sectorbouw in de centrale steden zijn afhankelijk van de specifieke plus- en minpunten van een stad ten overstaan van de regio-gemeenten. Die veranderende positie van de gemeentelijke overheid vraagt een open en soepel functionerende gemeentelijke organisatie en goede contacten met plaatselijke en regionale bouwondernemers. Gelukkig zijn veel stedelijke gemeenten zich daarvan bewust. Met meer vrije sector minder verstedelijking? Het antwoord is voorlopig ontkennend.

Jan Alers is free-lance planoloog en onder meer werkzaam bij de provincie Overijssel. Dit artikel is gebaseerd op zijn doctoraalscriptie *Bouwen op Beleid; theorie, beleid en praktijk bij het stimuleren van de vrije sector in de centrale steden* (K.U. Nijmegen, 1991). Het onderzoeksrapport is te bestellen via de auteur; p/a Oude Nonnendaalseweg 52, 6542 WV Nijmegen. Telefoon 080-786328.