



Van de nood een deugd maken

Oplossingen voor stedelijke vernieuwing in een gespannen woningmarkt

De stedelijke vernieuwing stagneert. Dit komt onder andere door de hoog opgelopen spanning op de huur- en koopmarkt. Moeten we nu maar wachten met de herstructurering tot de woningmarkt meer ontspannen is? Of moet de gespannen woningmarkt juist tot een impuls leiden om de aanpak van de stedelijke vernieuwing te veranderen? Op basis van het VROM-raadadvies 'Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering' worden in dit artikel voorstellen gedaan om van de nood een deugd te maken.

VINCENT SMIT & GERBEN HELLEMAN

In veel vroeg-naoorlogse woonwijken van (middel)grote steden ligt een grote opgave. De leefbaarheid staat onder druk en veel woningen voldoen niet langer aan de wensen van vandaag en morgen: ze zijn te klein, onhandig ingedeeld of alleen met trappen bereikbaar. Bewoners melden dat 'de wijk zienderogen achteruit gaat'. Kwesties van vervuiling, verslaving, onveiligheid en spanning tussen (etnische) groepen houden de gemeederen bezig. Aan de problemen zitten dus zowel sociale als fysieke kanten. In het rijksbeleid krijgt vooral het fysieke element aandacht. In de nota 'Mensen, wensen, wonen' uit 2000 zette toenmalig staatssecretaris Remkes in op transformatie van bestaande woonmilieus via sloop en verkoop van huurwoningen. De ambities van het Rijk waren hoog: sloop van 30.000 woningen per jaar en verkoop van 50.000 sociale huurwoningen. Eén jaar later, in februari 2002, werden deze hoge ambities verlaagd tot een sloopprogramma van 20.000 woningen en verkoopprogramma van 25.000 à 50.000 huurwoningen.

Het gaat anders dan in de nota's staat geschreven. De cijfers liggen in werkelijkheid al jaren beduidend lager dan de ambities. Zo werden in 2000 13.530 woningen aan de woningvoorraad onttrokken (sloop plus samenvoegingen) en 12.700 huurwoningen verkocht. Dit heeft met veel zaken te maken: met de problematische planvorming, met het financiële vraagstuk en met het complexe proces (wie doet wat en wanneer?). Ook wordt gemeld dat woningcorporaties een zogenoemde 'sense of urgency' missen, omdat hun woningen nog gemakkelijk verhuurd kunnen worden. Onder de huidige marktomstandigheden kunnen gemeenten en corporaties moeilijk invulling geven aan de herstructurering. De woningmarkt zit in feite op slot, waardoor er moeilijk 'schuifruimte' op de markt kan worden gemaakt om woningen

De wijk Babberpolder in Vlaardingen.

te slopen of ingrijpend te verbeteren. Ten behoeve van de herstructurering worden woningen onttrokken aan de vrijkomende woningvoorraad: door sloop, door samenvoegingen en door er woningen uit de vrije verhuur gaan. Bewoners van de te slopen woningen krijgen een urgentiestatus en leggen hiermee beslag op een deel van de vrijkomende huurwoningen. Reguliere woningzoekenden moeten hierdoor langer wachten op een huurwoning. Vooral in de regio's Amsterdam en Rotterdam is dit het geval. Het wordt steeds moeilijker om uit te leggen dat een groot deel van de vrijkomende huurwoningen bestemd is voor urgente kandidaten vanwege de herstructurering. De schuifruimte staat dus sterk onder druk.

Wanneer initiatieven van gemeenteraden en woningcorporaties niet op elkaar worden afgestemd en regionale afspraken over het tempo van de herstructurering ontbreken, kan de onderlinge concurrentie leiden tot een wedloop. De gemeente of corporatie wil dan alvast wat gesloopt hebben voordat de andere schuifruimte heeft opgesoupeerd. Tot het voor beide corporaties vastloopt. De gespannen woningmarkt en de stagnatie van de herstructurering houden elkaar zo in gijzeling.

Meer vraag, meer urgentie?

De nota *Mensen, wensen, wonen* is geschreven en behandeld in een tijd van economische voorspoed. Tot 2001 werd een stevige economische groei verwacht. In de nota ontbrak echter het 'slecht-weerscenario', iets wat bepaald niet overbodig zou zijn geweest. Er werd een groot aantal dure nieuwbouwwoningen gepland. Velen willen kwaliteit en men wil daarvoor betalen, zoals luidde de stelling. Veel huishoudens zouden een stap vooruit zetten in hun wooncarrière. Na een lange verhuisketen zouden dan vooral de kleinere en goedkope huurwoningen vrij komen. Dit zou de weg vrij maken voor herstructurering en sloop. Het is echter niet geheel verrassend, anders gelopen. De productie van nieuwbouwwoningen loopt ver achter bij de planning, de groei van het aantal huishoudens is hoger dan verwacht en de teruglopende economische perspectieven in combinatie met de hogere koopprijzen dwingen de consument zijn ambitieuze

woonwensen te matigen. Als gevolg van het geringere woningaanbod en de economische onzekerheid is het verwachte doorstromingsproces uitgebleven. Dit hangt samen met de toegenomen vraag. In 2002 is op veel plaatsen in de huursector het aantal woningzoekenden sterk gestegen. Dit is te zien aan het aantal reacties op een vrijgekomen huurwoning en aan de wachttijd die nodig is om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning. Bij een verkrapping van het woningaanbod is dit logisch. Maar we moeten ook naar de vraagkant kijken. In veel steden is de drempel voor woningzoekenden om deel te nemen aan het aanbodmodel in de afgelopen jaren verlaagd. Zo zijn de grenzen van de woningmarkt verruimd, is de mogelijkheid geopend om via internet te reageren op het vrijkomende woningaanbod en is de plicht om vooraf in te schrijven (inclusief inschrijfgeld) afgeschaft. Ook is het aantal edities van de woningkranten verhoogd. Deze factoren leiden tot verhoging van de vraag, maar nog niet tot verhoging van de urgentie. Niet alle woningvraag blijkt even zwaar en urgent te zijn. Heel veel aanbiedingen worden namelijk geweigerd. Een groot deel van het aantal woningen moet meer dan vijf keer worden aangeboden voordat er een contract wordt afgesloten. Het hoge aantal aanmeldingen en weigeringen duidt op ongericht zoekgedrag met een lage urgentie.

Er is dus een kwalitatieve en een kwantitatieve kant aan de spanning op de huurmarkt. Onder de zittende huurders heerst het besef dat er méér in moet zitten. Dit kan als kwalitatieve woningnood bestempeld worden, maar ook als gezonde aspiraties om mooier en beter te wonen en een uiting van mondigheid en emancipatie. Iedere tijd krijgt immers de woningnood die hij verdient. Daarnaast is er de kwantitatieve kant: voor starters is het buitengewoon moeilijk om aan een betaalbare huur- of koopwoning te komen. Door de zeer sterke prijsontwikkeling in de koopsector is een koopwoning voor huishoudens met één inkomen en voor starters onbereikbaar geworden. De hoge aantallen vragen dus om relativering en een scherp oog om situaties van hoge nood te traceren. Herstructurering wil uiteindelijk een oplossing bieden voor het kwalitatieve vraagstuk door een kwalitatief beter product aan te bieden. Maar

als niemand die kwaliteit kan betalen of wil hebben, wordt het niet gemaakt en blijft alles bij het oude. De markt is niet gek.

Naar een nieuwe koers

Hoe kan onder deze omstandigheden worden ingespeeld op de vraag naar kwaliteit? De discussie hierover verloopt moeizaam en dat komt omdat slechts één dimensie wordt belicht: de dimensie van de tijd. Sommigen pleiten voor tempo, anderen bepleiten juist temporingering van de herstructurering. De keuze lijkt te gaan over de vraag of men moet 'doorduwen', waarbij conflicten met bewonersgroepen voor lief worden genomen, of dat men moet wachten tot er meer ruimte op de markt is. Beide opties zijn onaantrekkelijk. In de eerste optie, 'gewoon' doorgaan, wordt te weinig rekening gehouden met de huidige onmogelijkheden van de woningmarkt. In de tweede optie wordt de opgave weggerelativeerd en wordt impliciet gesteld dat de vraag naar kwaliteit is verdwenen. De VROM-raad stelt in zijn advies 'Haasten en onthaasten' een derde optie voor, een model waarin de herstructurering veel subtieler wordt aangepakt en wordt ingebed in de mogelijkheden en onmogelijkheden op de woningmarkt. Daarbij is naast de dimensie tijd (snel versus langzaam) ook de dimensie van koers en richting nodig. Het gaat niet alleen om gas geven of afremmen, het gaat ook om bijsturen. Deze derde optie vergt een aantal zaken: het nuanceren van de hoge woningvraag, het verruimen van het aanbod in de voorraad en de nieuwbouw. Dit vergt uiteindelijk een nieuwe koers van het herstructureringsbeleid.

Niet alle geuite woningvraag is vraag naar een woning. Veel van de huidige onvrede is niet alleen op de woning zelf gericht. In het afgelopen jaar zijn, ook door de verkiezingsuitslag van 15 mei, zaken als criminaliteit, voorzieningen, spanningen tussen bevolkingsgroepen en de woonomgeving sterk op de voorgrond getreden. Als verbeteringen op dit vlak worden aangebracht, zal ook een deel van de hoge woningvraag kunnen verdampen. Op deze manier kan de wijk worden vernieuwd zonder aan de woningen te hoeven sleutelen. Een geïntensiveerde inzet op woonomgeving, beheer, sociale infrastructuur en veiligheid is een hulpmiddel in de strijd tegen de hoge woningvraag.

De afhankelijkheid van de marktomstandigheden bij herstructurering kan ook beperkt worden als zorgvuldiger met de bestaande voorraad wordt omgegaan. Veel woningen en kamers staan namelijk onnodig leeg of zijn niet in gebruik. Zo worden in bepaalde wijken ruim voor de sloop verhuurstops afgekondigd om het aantal te herhuisvesten huishoudens (en de verhuiskostenvergoedingen!) zo klein mogelijk te houden. De bestaande voorraad wordt dan niet optimaal benut. Men kan bijvoorbeeld denken aan het doorverhuren aan studenten als tijdelijke oplossing. Ook kan men proberen de woningen juist zo lang mogelijk bewoonbaar te houden door bewoners te stimuleren langer te blijven door de verhuiskostenvergoeding toe te laten nemen met een spaardeel naarmate men korter voor de sloopdatum verhuist. Naast beter gebruik van de voorraad in de huidige toestand biedt de bestaande voorraad ook vernieuwingsmogelijkheden om vraag en aanbod weer in evenwicht te krijgen. Door woningen te renoveren, samen te voegen, op te splitsen of uit te breiden, kan aan een substantieel deel van de vraag naar kwaliteit worden voldaan zonder grote herhuisvestingsstromen. Bestaande kwaliteiten, zoals de stedenbouwkundige en sociale structuur, worden hierbij als uitgangspunt genomen. Er wordt meer gedacht in termen van het vernieuwen van bestaande woningen, in plaats van het bouwen van nieuwe.

Doorstroming over meer sporen

Ook met meer nieuwbouw kan en moet het woningaanbod worden verruimd. Maar het gaat er ook om wat voor nieuwbouw wordt gerealiseerd. De laatste jaren heeft een zwaar accent gelegen op de bouw van ruime, luxe en dure koopwoningen, in de veronderstelling dat op deze wijze een optimaal doorstromingsproces op gang kon worden gebracht, dat zou zorgen voor voldoende ruimte om aan de 'onderkant' woningen te onttrekken. Bij een concentratie op dure woningbouw is het echter onduidelijk of de knelpunten in het middelste en onderste segment van de woningmarkt wel worden opgelost. In het huidige doorstromingsdebat is veel eenzijdigheid geslopen, omdat alleen de doorstroming van goedkoop naar duur wordt bevorderd. Voor veel huishoudens is doorstroming iets wat gaat van



Sloop in Vinkhuizen, Groningen.

'klein naar groot', van 'groot naar klein', van 'gestapeld naar eengezinswoning' of van 'eengezinswoning naar gestapeld'. Het bevorderen van doorstroming moet dus over veel meer sporen gaan en niet alleen over het ene smalle spoor van goedkoop naar duur.

Dit vergt een veel gedifferentieerder nieuwbouwprogramma dan alleen concentratie op dure woningen. Het vergt ook het overwinnen van de bestaande angst om goedkoop te bouwen. Ook in de bouwwereld zijn er partijen, zoals Bouwfonds, die op basis van ervaringen met de markt de koers verbreden met de bouw van goedkope woningen. Dit past beter in een vraaggericht woonbeleid en de aansluiting van de nieuwbouwprogrammering op het herstructureringsbeleid. Ook met betaalbare ouderwoningen kan de doorstroming bevorderd worden.

Om te ontsnappen aan de greep waarmee de gespannen woningmarkt de herstructurering vastklemt, is een lichtvoetiger koers van de herstructurering nodig. Het hoeft niet allemaal luxe en duur te zijn, het hoeft niet allemaal in 2010 klaar te zijn, het hoeft niet alle-

maal spic en span te zijn tegen hoge kosten en veel gedoe. Daarmee is de gespannen markt een bondgenoot in het lichtvoetiger maken van de aanpak. Bezie veel meer de kracht van het bestaande, los niet alle problemen op met andere woningen, pak veel meer flankerende situaties aan. In plaats van de huidige concentratie op sloop, verkoop en nieuwbouw kan men door middel van een groter palet aan ingrediënten een groot deel van de herstructureringsopgave aanpakken zonder dat dit grote verhuisbewegingen of de nodige herhuisvesting teweegbrengt. Zowel binnen de woningvoorraad als in de woonomgeving zijn veel andere maatregelen voorhanden om de woonsituatie te verbeteren. De huidige ontwikkelingen op de woningmarkt bieden juist de ruimte voor deze differentiatie in maatregelen evenals ruimte voor zorgvuldigheid in de voorbereiding en voor meer plankwaliteit. Aan de urgentie van de stedelijke vernieuwing hoeft niets te worden afgedaan, maar differentiatie in aanpak, in urgentie en in fasering is hard nodig.

Vincent Smit is als senior-projectleider werkzaam bij de VROM-raad. Gerben Helleman werkte tot voor kort bij Onderzoeksinstituut OTB en is inmiddels adviseur bij het Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (KEI). Beiden zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het VROM-raadadvies 'Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering'.

Literatuurselectie

- Daalen, G. van en G. Helleman (2002) De huurmarkt in de knel, *Rooilijn*, nr. 10, pp. 372-378.
- Harms, E. (2001) Sloophamer stuit op gespannen woningmarkt, *Aedes-magazine* nr. 16-17, pp. 44-48.
- VROM-raad (2002) Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering, Den Haag: VROM-raad.