

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.



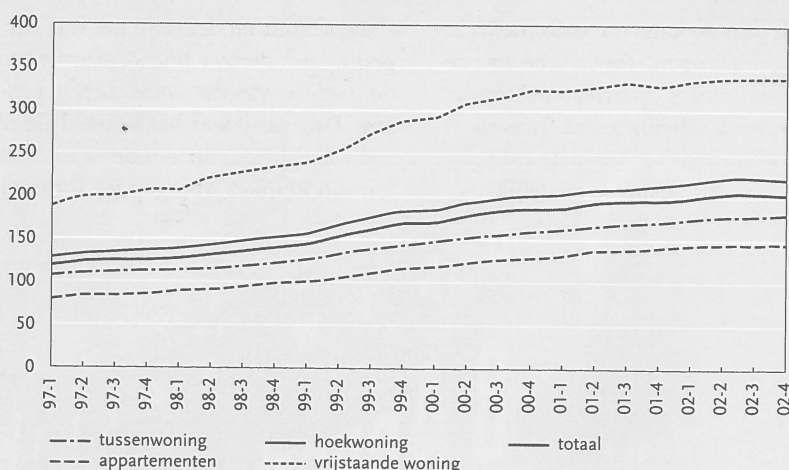
(Foto: Samme Kamp)

**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



Figuur 1 - Prijsontwikkeling van koopwoningen per kwartaal in duizenden euro's, 1997-2002.

Bron: NVM.

in ieder geval te zijn dat de stijging van de kooprijzen achter de rug is en de prijzen hier en daar zelfs dalen (zie figuur 1). Dat vergroot het risico om te bouwen en te kopen.

Wat waren de oorzaken van de gestegen kooprijzen? Algemeen wordt verondersteld dat de jaren negentig een periode van enorme welvaarts groei was. Bij nader inzien blijkt die werkhypothese onjuist. De inkomens van huishoudens zijn maar weinig gestegen, zo blijkt uit studies van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Een troost is dat ook de inkomensongelijkheid veel minder snel toenam dan gedacht. Er was wel economische groei, maar kennelijk zijn de baten daarvan vooral ten goede gekomen aan de vermogenspositie van overheden en bedrijven. De welvaartsstijging van huishoudens verklaart de sterk gestegen kooprijzen dus niet. Er zijn andere factoren in het spel.

De oorzaak ligt allereerst in de sterk toegenomen leencapaciteit van huishoudens. Die is het gevolg van de daling van de rente, de verruiming van de normen door het bankwezen en een fiscaal gedreven vlucht in langlopende en aflossingsvrije hypotheeken. De tweede oorzaak van de sterk gestegen kooprijzen is de starheid in het aanbod, een klassiek kenmerk van een voorraadmarkt. Zo was er de afgelopen jaren geen sprake van grootschalige verkoop van huurwoningen om aan de gestegen vraag naar koopwoningen tegemoet te komen. De woningproductie was te klein om aan de veranderde vraag tegemoet te komen. De starheid werd nog eens versterkt door het ruimtelijke beleid, dat gericht was op compacte ver-

stedelijking door de ontwikkeling van grote bouwlocaties in of nabij de steden. Het resultaat was dat de kooprijzen in een periode van tien jaar verdubbelden in verhouding tot het inkomen, dat de gezamenlijke hypotheekschuld tot ongekende hoogte steeg en dat het inkomensaandeel van de uitgaven aan rente en aflossing over de hele linie toenam. Ook de huren stegen het afgelopen decennium relatief sterk. Zowel de uitstaande schuld als de toegenomen lasten leggen nu een druk op de kwaliteitsvraag.

#### Zand in de machine

Prijsstijgingen werden het vliegwiel dat de investeringen gaande hield. In de bestaande voorraad brachten de prijsstijgingen een ongekende dynamiek. Men kocht woningen in de verwachting er beter van te worden. In de verwachting van verdere prijsstijgingen verschaften banken gemakkelijk een hypotheek en leverden daarmee de brandstof die het proces gaande hield. Eigenaar-bewoners die hun huis meer waard zagen worden, maakten massaal gebruik van de extra financieringsruimte die door de prijsstijgingen en rentedalingen was ontstaan. Ze besteedden meer (ook in de consumptieve sfeer), verbouwden hun huis of stroomden door naar een betere woning. Een deel van de economische groei was hier zelfs aan te danken.

Kopers van nieuwe woningen profiteerden natuurlijk ook. In sommige gemeenten ontstond zelfs een generatie van koopnomaden die door herhaaldelijk te verhuizen naar nieuwe woningen in staat waren om de kwaliteit van hun

woningen steeds weer te verbeteren. Maar dit mechanisme werkt slechts zolang de prijzen van nieuwbouwwoningen lager zijn dan die in de bestaande voorraad. Zo rond 2000/2001 was de achterstand ingehaald. Er kwam ool veel winst bij projectontwikkelaars terecht. Het perspectief op waarde-stijgingen maakte het aantrekkelijk om risicodragend projecten te ontwikkelen. De prijs-kwaliteitverhouding werd door stijgende stichtingskosten steeds minder gunstig. Zo nam het afzetrisico toe al voordat de koopmarkt zijn hoogtepunt had bereikt. Gemeenten voerden de grondprijzen op en roomden zo een belangrijk deel van de verdien capaciteit op voorhand af. Ook de rijksoverheid maakte bekwaam gebruik van de situatie door al vroeg de subsidies sterk te beperken en de risico's van de locatieontwikkeling bij andere partijen te deponeren. Al in het midden van de jaren negentig verdwenen de woninggebonden subsidies. De locatiegebonden subsidies kregen het karakter van betrekkelijk lage vaste bijdragen. Daarmee werd vooruitgelopen op het verdienpotentieel van de gebiedsontwikkeling.

Aan dat proces is nu vrij abrupt een einde gekomen. Op het moment dat er geen stijging meer verwacht wordt, of zelf een daling optreedt, komt er zand in de machine. Bewoners zien opeens de risico's veel meer. De overgrote meerderheid woont goed en een directe noodzaak om te verhuizen is er niet. De luxevraag valt weg. De afzet van woningen wordt moeilijker, aanvankelijk vooral al in de topsegmenten van de markt, terwijl de prijsstijgingen in het midden- en goedkopere segment nog even doorgaan vanwege vraagverschuiving. De verdien capaciteit per vierkante meter bouwgrond daalt. De risico's voor projectontwikkelaars worden groter en die worden dus voorzichtiger. De stichtingskosten van nieuwe woningen moeten dalen, de bouw- en grondkosten dus ook. De differentiatie van de nieuwbouw moet worden aangepast, wat gelet op de ingeboekte maar niet gerealiseerde winsten een moeizame onderhandeling tussen de betrokken partijen aan de aanbodzijde vergt. Opeens is het niet meer mogelijk om winsten af te romen en elders te besteden, zoals de afgelopen jaren regel was geworden. De opbrengst uit de verkoop van woningen daalt, dus komt ook de bekostiging van

de herstructurering onder druk. Over de hele linie moeten de kwaliteitsambities worden aangepast. Maar niemand die dergelijke pijnlijke en tijdrovende processen met enig gezag kan sturen. De onzekerheid is nu groot. We weten niet of het een tijdelijke dip is die we maar moeten uitzingen om ons zo snel mogelijk weer over te geven aan een groeioptimisme. De andere variant is dat er een periode van enkele jaren komt van economische stagnatie, dalend consumentenvertrouwen en dalende verkoopprijzen. Zachte of harde landing: wie zal het zeggen?

### Van volkshuisvesting naar woonbeleid

Een beleidsnota heeft soms meer het karakter van een archief van goede bedoelingen uit het verleden dan dat die zijn schaduwen ver vooruit werpt. Dat lijkt ook het geval bij de nota Mensen, wensen, wonen van voormalig staatssecretaris Remkes, die begin 2000 werd gepubliceerd. Het is de eerste grote beleidsnota na die van Enneus Heerma. Zelfs Heerma's nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig' kan men zien als een late reactie op de sanering van de overheidsuitgaven in de jaren tachtig. Onder leiding van Heerma werd tot het midden van de jaren negentig een krachtige sanering van het volkshuisvestingsbeleid doorgevoerd en trok de overheid zich terug op haar kerntaak: het huisvesten van de lagere-inkomensgroepen binnen vooral de goedkopere delen van de woningvoorraad. Heerma was ook de kampioen van de verzelfstandiging van woningcorporaties in zowel financieel als beleidsmatig opzicht. Deze instellingen kregen meer beleidsvrijheid, maar moesten ook veel meer dan voorheen zelf de risico's van de investeringen in de nieuwbouw of in de bestaande voorraad dragen. Dat konden ze ook, doordat er sprake was van een geleidelijke groei van het non-profitvermogen.

De kern van Remkes' nota is de verwachting dat het huishoudinkomen fors zal groeien en dat dus aan de forse kwaliteitsvraag die daar het gevolg van is tegemoet moet worden gekomen. In die nota is sturing van de woningproductie helemaal geen thema meer. Die verantwoordelijkheid hebben politiek en bestuur al lang over de heg gegooid. Er was wel veel nieuwbouw nodig, tot 2010 zelfs ongeveer 100.000 woningen per jaar. Maar de beleidsarchitecten maak-

ten zich over de kans op realisatie in het geheel geen zorgen. Tot dan toe was de productie immers op niveau gebleven, ook zonder overheidssteun! De aandacht richtte zich vooral op de bedreigingen voor het bestaand stedelijk gebied. Want zonder beleid zouden de 'vlees-noch-viswijken', de wijken tussen de stedelijke centra en het suburbane of landelijke gebied in, de slag verliezen. Keuzevrijheid voor de woonconsumenten in combinatie met aanbodsdifferentiatie, ook in bestaand stedelijk gebied, werden de dominante beleidsdoelen. Dat vergde verbreding van het beleidsperspectief in vergelijking met Heerma's nota van tien jaar terug. Lag in Heerma's beleid de nadruk op een terugkeer naar de kerntaak van huisvesting van lagere-inkomensgroepen, bij Remkes werd de overheidstaak het faciliteren van de luxevraag' door middel van een uiterst ambitieus woonmilieubeleid. De financiering daarvan werd in de waardestijging van het vastgoed gezocht, te realiseren door de verkoop van huurwoningen. Daardoor zouden er maar weinig overheidsinvesteringen nodig zijn en kon het beleidsprogramma gebouwd worden op een multiplier van tien: elke gulden overheids-geld zou een tienvoudig investeringsvolume in de private sector tot gevolg hebben.

Ook op een ander vlak was er sprake van een beleidsomslag. Woningcorporaties, die door de waardestijging van hun bezit slapend rijk waren geworden, zouden de financiers van de hele operatie moeten worden. Zij dienden hun geld aan de kwaliteitsverbetering van bestaand stedelijk gebied te besteden. De nieuwe taakopvatting van de overheid vergt dus sturing van de besteding van het non-profitvermogen. Ook dat vormt een scherp contrast met Heerma's beleid, waarin de instellingen juist meer ruimte voor ondernemerschap werd geboden, zolang die primaire taak maar goed vervuld werd. De luxevraag van morgen vergt dus een interveniërende overheid nu.

### Afstemming van beleid

Bij nader inzien viel het met die interveniërende overheid wel mee. Remkes' nota en zijn publieke uitspraken waren ferm van toon, maar het bleef vooral bij woorden. De nota had vooral een functie in de communicatie tussen het cen-

trale bestuur en het veld; het was een poging om nieuwe beleidsprioriteiten in de hoofden van de uitvoerders te krijgen. Daarnaast was het bedoeld als een politieke pacificatie, om de vele conflicten van Remkes' voorganger Tommel met een activistische Tweede Kamer te voorkomen. Thema's van PvdA-kamerlid Adri Duivesteijn, zoals zelfkracht van de burger en bewonerszeggenschap, zijn erin terug te vinden, maar wel omgebogen naar een liberale benadering van keuzevrijheid van de woonconsument op de vrije koopmarkt. Veel voorstellen voor de uitvoering van beleid bevatte de nota echter niet. Afgezien van het dreiggedrag richting woningcorporaties was de sturingstechniek waar de nota zich van bediende die van coördinatie op beleidsstrategisch niveau binnen de bestuurskolom. In navolging van de systematiek van de stedelijke vernieuwing werden overheden gemaand tot het opstellen van integrale visies en beleidsprogramma's. Die visies moesten de doelstellingen honoreren die het Rijk in een beleidskader heeft vastgelegd. Het draagvlak voor de uitvoering van deze visies moest vergroot worden door beleidsafstemming tussen partijen en door het sluiten van overeenkomsten. Vervolgens zou periodiek bezien worden of de gewenste resultaten in zicht komen met behulp van monitoring, visitatie en 'benchmarking', kortom: een hele nieuwe tak van sport in onderzoeks- en adviesland. Het zijn allemaal ingrediënten van het '4R-model' van SCP-directeur Paul Schnabel, die in de nadagen van Paars een rijksoverheid bepleitte die Richting aangeeft, andere partijen Ruimte geeft om het gewenste Resultaat te behalen en die daarover Rekenschap moeten afleggen. Remkes voegde daar een vleugje centralisme aan toe door zich het recht voor te behouden om provincies, regio's of gemeenten te verplichten tot het maken van plannen en om de doorwerking van de rijksdoelstellingen af te kunnen dwingen. Strategische beleidscoördinatie door overleg en planhiërarchie, net als bij de Planwet Verkeer en Vervoer en bij de Wet Ruimtelijke Ordening, vormt de kern van het sturingsmodel. Het voertuig voor deze benadering zou een Woonwet zijn. Deze wet is tot op heden echter niet verder gekomen dan interne concepten. Misschien nog de meest interessante uitwerking was de Nota



(Foto Samme Kamp)

Projectontwikkelaars nemen minder risico's met investeren.

Grondbeleid. Hierin werden aanzetten gegeven voor een sterkere regierol van de gemeenten, ook in geval van een faciliterend grondbeleid. Maar van de drager ervan, de grondexploitatievergunning, bleef de uitwerking ook al achterwege. Remkes' bestuurlijke energie is vooral opgeslorpt door de pogingen om tussen overheden onderling en met belangenorganisaties allerlei contracten en convenanten te sluiten, waarvan vervolgens de uitvoering bleef hangen. Doorzettingmacht kreeg het ministerie van VROM er niet mee. Het is opvallend hoe snel zowel het beleidsprogramma als het besturingsmodel van de nota van Remkes slechts geworden is. Het perspectief op voortgaande inkomensstijging lijkt een extrapolatie te zijn van ontwikkelingen die zich in het verleden niet hebben voorgedaan. Het model van beleidscoördinatie door strategische planning blijkt aan een groot uitvoeringstekort mank te gaan en is alleen bruikbaar in de wondere wereld van de rationele planning en in een maatschappij die geen verrassingen biedt. In de praktijk blijken integrale nota's een inventarisatie te bevatten van wat men toch al wilde en nauwelijks een kader te vormen voor programmering van de uitvoering of voor het herijken van beleid. Het resultaat is dat de bestuurders elkaar lang hebben beziggehouden met stapels papier. Het model van strategische beleidscoördinatie is bovendien slecht toepasbaar in een investeringssector als de volkshuisvesting. Het heeft te weinig oog

voor het feit dat grootschalige en complexe opgaven van gebiedsontwikkeling grote aanvangsrisico's en een onvoorspelbaar risicoverloop met zich meebrengen. Daardoor komen betrokken partijen maar moeizaam tot een gezamenlijke aanpak en blijft de uitvoering steken. Visie is wel een noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde voor coalitievorming en voortgang van het ontwikkelproces. Risicoparticipatie bij de start is een veel krachtiger middel: de financiële binding die daaruit voor de overheid ontstaat, maakt dezelfde overheid voor private partijen een veel betrouwbaarder partner. Het uitvoeringstekort zit dus in het huidige beleidsmodel ingebakken en dat wordt nu zichtbaar omdat de waardeontwikkeling stagneert die tot voor kort de investeringsmotor was.

Sinds het verschijnen van de nota Mensen, wensen, wonen is een beleidsmatig antwoord op de veranderde marktomstandigheden uitgebleven. Binnen het huidige beleidsmodel kan dat ook niet: met een touw kun je niet duwen. Minister Kamp van Volkshuisvesting heeft nauwelijks de kans gehad om nieuw beleid te laten zien. Integraal beleid had zijn belangstelling bepaald niet. Hij wilde de aandacht liever concentreren op een beperkt aantal wijken. 'Van nota's naar projecten', zou het motto kunnen zijn. Maar de daaraan verbonden verandering in de rol van de centrale administratie, het Directoraat-Generaal

Wonen, is nog helemaal niet zo duidelijk. Op dat niveau is de angst om de handen te branden groot: binnen de kortste keren zit je met talloze subclaims, terwijl het geld ontbreekt. De budgettaire problemen bij de overheerlijken ieder stimulerend beleid uit te sluiten. We rommelen dus wat in de marge. Velen roepen dat er iets gebeuren moet, maar vervolgens zitten we gewoon te wachten tot de bui over is: dip uitzingen en stilzitten is natuurlijk ook een beleidsoptie.

**Jan van der Schaar is venoot bij RIC Research en Advies BV en deeltijdhoudend leraar Volkshuisvesting aan de Universiteit van Amsterdam. Daarna is hij lid van de VROM-raad.**

#### Literatuurselectie

Boelhauer, P. (2003)

Huisvestingssystemen. Wonen als wijkpilaar onder de verzorgingsstaat. Inaugurale rede, Delft: TU Delft, Faculteit Bouwkunde en Onderzoeksinstituut OTB.

Haas, R. de, C. Houben, J. Kakes en H.

Korthorst (2000) De kredietverlening door Nederlandse banken onder de loep, Monetaire monografieën, nr. 18, Amsterdam: De Nederlandsche Bank

Heerma, E. (1989) Nota Volkshuisvesting de jaren negentig, TK 1988/89, nr. 20. 691-2.

Pommer, E., J van Leeuwen en M. Pas (2000) Inkomensverdeling. Trends in ongelijke inkomensverdeling en dynamiek, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Pronk, J. (2001) Nota Grondbeleid, TK 2000/2001 nr. 27.581-2.

Remkes, J. (2000) Mensen, wensen, wonen. Nota Wonen in de 21e eeuw, TK 2000/2001, nr. 27.559-2.

Schnabel, P. (2001) Bedreven en gedreven: Een heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid in de samenleving, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Taskforce woningbouwproductie (2002) Achterblijvende woningbouwproductie. Problemen en maatregelen, Den Haag: Ministerie van VROM.

VROM-raad (2002) Haasten en onthaast: de stedelijke vernieuwing, Den Haag: VROM-raad.