

Delftse Universitaire Pers

TOEKOMSTIGE WONINGMARKT ONTWIKKELINGEN

VERKENNENDE STUDIE NAAR DE EFFECTEN VAN EEN AFNEMENDE
WONINGVRAAG, WONINGPRODUKTIE EN WONINGBEHOEFTE

DRS. F. IJMKERS, IR. J.H. KROES

2128 4391

Toekomstige woningmarktontwikkelingen

C10087
75833

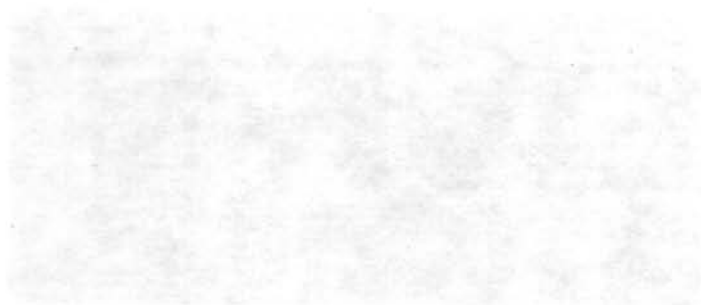


BIBLIOTHEEK TU Delft
P 2128 4391



C

877583



eerder verschenen als: Gebruik en beheer van de bestaande (woning)voor-
raad, Delft (RIW), 1984

TOEKOMSTIGE WONINGMARKTONTWIKKELINGEN

verkennende studie naar de effecten van een afnemende
woningvraag, woningproductie en woningbehoefte

Drs. F. IJmkers, Ir. J.H. Kroes

Delftse Universitaire Pers



Dit rapport wordt uitgegeven door:

Delftse Universitaire Pers
Mijnbouwplein 11
2628 RT DELFT
Tel.nr. (015) 78 32 54

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

IJmkers, F.

Toekomstige woningmarktontwikkelingen : verkennende studie naar de effecten van een afnemende woningvraag, woningproductie en woningbehoefte / F. IJmkers, J.H. Kroes.

- Delft : Delftse Universitaire Pers. - ILL.

Eerder verschenen o.d.t.: Gebruik en beheer van de bestaande (woning)-voorraad. - Delft : RIW-Instituut voor Volkshuisvestingsonderzoek, 1984.

ISBN 90-6275-171-7

SISO 314 UDC 351.778.5(492)"313"

Trefw.: woningmarkt ; Nederland ; toekomst / volkshuisvesting ; Nederland.

Copyright © 1985 by Delft University Press, Delft,
The Netherlands

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher:

Delft University Press

INHOUD

Voorwoord	7
I Inleiding	9
II Behoeftte en vraag	13
III Woningproduktie	29
IV Welke scenario's zijn mogelijk?	49
V Gevolgen voor de woningmarkt	51
VI Economische gevolgen	65
VII Nader onderzoek	69
VIII Samenvatting	71

VOORWOORD

De studie "Toekomstige woningmarktontwikkelingen" is uitgevoerd in opdracht van de Voorlopige Raad van Advies voor het Onderzoek betreffende de Gebouwde Omgeving (VRA-0G0). Tussentijds zijn de uitkomsten en voortgang van de studie enkele malen besproken met de begeleidingscommissie. Leden daarvan waren ir. A.J. Baayen, dr. J.B. Burie, drs. D. Hamersma, mevr. ir. E. Hingst, ir. A.C.de Kam, mevr. drs. H.C. Meinsma en drs. A.H. Moerman.

De bedoeling van het onderzoek was om een mogelijk aanwezige trend (die wel werd gekenschetst als "van nieuwbouwbenadering naar voorraadbenadering") via bestudering van de literatuur op het spoor te komen. Voor de onderzoeker liggen dan twee gevaren op de loer. Het ene is dat de rapportage beperkt blijft tot een anecdotische opsomming van citaten waarin nauwelijks nog een lijn is te ontdekken. Het andere houdt in dat de onderzoeker zijn neiging tot het geven van kritisch commentaar onvoldoende kan bedwingen en de lezer bij voortduring zijn eigen opvattingen meedeelt.

Via discussie en deskundige kritiek hebben de leden van de begeleidingscommissie ons regelmatig (en aan de hand van voorbeelden) op het bestaan van deze gevaren gewezen. Wij hebben dat als plezierig, stimulerend ervaren.

In het bijzonder bij het verzamelen, selecteren en waar nodig excerpieren van relevante artikelen die in de afgelopen jaren in de Nederlandse vakpers verschenen, is een belangrijke bijdrage aan deze studie geleverd door mr. P. Hoogendam.

drs. F. IJmkers
ir. J.H. Kroes

I INLEIDING

De inhoud en de definitieve inrichting van de studie "Toekomstige woningmarktontwikkelingen" zijn tot stand gekomen in overleg tussen de leden van de begeleidingscommissie en de onderzoekers. In dat proces zijn zowel van VRA-OGO kant als door ons voorstellen en gedachten op papier gezet. Uitgangspunt is de VRA-OGO-notitie 72/6. In die notitie wordt onder meer de aandacht gevestigd op het feit dat op het terrein van de volkshuisvesting het moment dichterbij komt "dat de kwantitatieve opgave (het bouwen van zoveel mogelijk woningen) verschuift in de richting van een kwalitatieve opgave (voor welke groepen bewoners moeten nieuwe woningen worden gebouwd, omdat in de bestaande woningvoorraad onvoldoende mogelijkheden voorhanden zijn.)" 1)

Opgemerkt wordt ook dat deze wijziging consequenties zal hebben voor de vele bij de volkshuisvesting direct of indirect betrokken partijen. Zo zal bijvoorbeeld de overheid in zijn pogingen om aan een ieder passende huisvesting te verschaffen (Nota Volkshuisvesting 1974) meer aandacht moeten gaan besteden aan de voorraad en de sociale en fysieke processen die daarbinnen plaats vinden, om de gewenste verhuizingen mogelijk te maken.

Voor sommige van de partijen zullen de veranderingen een verslechtering betekenen; zij zullen uiteraard proberen om de ontwikkeling en de gevolgen ervan zo gering mogelijk te doen zijn. We denken hierbij bijvoorbeeld aan de bouwnijverheid. Of, en in welk tempo, de betekenis van de nieuwbouw voor de volkshuisvesting zal afnemen, zal in belangrijke mate afhangen van randvoorwaarden van economische, demografische en sociale aard.

Van betekenis zijn in dit opzicht de recent in opdracht van de Directeur-generaal voor het Wetenschapsbeleid, onder auspiciën van de Stichting Gestructureerde Samenwerking Interdisciplinair Onderzoek Gebouwde Omgeving uitgevoerde probleemverkennde studies. 2)

Het doel van de voorliggende studie is om, via literatuuronderzoek, na te gaan of deze veronderstelde verschuiving ook werkelijk optreedt en om aan te geven tot welke reacties dit aanleiding geeft. Voor de uitvoering was volgens de oorspronkelijke tijdsplanning ongeveer drie kalendermaanden beschikbaar; een periode die al snel te kort bleek te zijn. Wij concludeerden dat het onderwerp in zijn ruimste vorm omschreven kan worden als een studie naar de gevolgen van een, op zijn minst op middellange termijn voorkomende, situatie waarin het aantal woningen dat jaarlijks aan de voorraad toegevoegd wordt op een zeer aanzienlijk lager niveau zal liggen dan nu het geval is.

Gezien de voor uitvoering van de studie beschikbare tijd was een nadere afbakening van het onderwerp niet te vermijden. Dit bracht ons ertoe om binnen het onderwerp een zwaartepunt te onderscheiden, temidden van enkele deelonderwerpen die minder gewicht hebben gekregen. Dit zwaartepunt wordt gevormd door de volkshuisvestingsaspecten (verdelingsaspecten) van de zich mogelijk ontwikkelende situatie. Aspecten van bouwnijverheid (werkgelegenheid) en ruimtelijke ordening, maar ook de financiële aspecten zijn daarbij zeker niet onbelicht gebleven; wel kregen ze minder aandacht dan de volkshuisvestingsaspecten. Op grond van opmerkingen vanuit de begeleidingscommissie nemen binnen de laatste categorie de bouwnijverheidsaspecten, de bouwprogrammering en de woningdifferentiatie de meest prominente plaatsen in.

Binnen het kader van deze studie betreft het onderwerp stadsvernieuwing in feite het in stand houden van de bestaande voorraad. Ook aan de volkshuisvestingsaspecten hiervan is aandacht besteed, zij het niet als een op zichzelf staand onderwerp.

Voor het doen van uitspraken over de mogelijke gevolgen van de accentsverschuiving van kwantitatief naar kwalitatief zijn een viertal vooronderstellingen gehanteerd. Zo zijn wij er vanuit gegaan dat:

- een herstel van de economische groei, zoals die zich in de zestiger jaren voerdeed, niet zal optreden;
- het volkshuisvestingsbeleid in grote lijnen niet zal veranderen;
- in de waardering voor "wonen" zich geen ingrijpende verandering voor zal doen;
- technische innovaties in de beschouwde periode niet van zodanige aard zijn dat ze resulteren in een aanzienlijke verlaging van de kosten van de volkshuisvesting.

Onze oorspronkelijke opzet was om bij het onderzoek de processen en partijen (en hun verschillende rollen) als structurerend element te hanteren bij het aangeven van de mogelijke consequenties van introductie van een "voorraadbenadering". Na de eerste fase van bestudering van de beschikbare literatuur hebben wij deze opzet moeten opgeven; voor deze aanpak bleek onvoldoende bruikbaar materiaal beschikbaar.

Indeling van het rapport

Centraal in de VRA-OGO notitie 72/6 staat de vraag wat de consequenties zullen zijn van introductie van een "voorraadbenadering". Ter voorkoming van misverstanden merken wij overigens op dat de woningvoorraad natuurlijk altijd al een belangrijke rol heeft gespeeld bij het oplossen van individuele huisvestingsproblemen. Het gaat dan ook nu niet zozeer om een volledig nieuwe situatie maar om een verscherping van al lang bestaande en eerder onderkende problemen omdat in toenemende mate woningzoekenden voor het vinden van passende woonruimte aangewezen zullen zijn op het "aanbod uit de voorraad".

Deze stellingname heeft ertoe geleid dat de studie in feite met twee hoofdstukken is uitgebreid waarin de vraag wordt gesteld of de veelgehoorde uitspraak dat de betekenis van nieuwbouw als middel voor de verwerkelijking van het volkshuisvestingsbeleid afneemt ook met concrete gegevens onderbouwd kan worden. Zo worden in hoofdstuk II, Behoeftte en vraag, onder meer de begrippen vraag en behoefte gedefinieerd en wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van deze grootheden te-

gen de achtergrond van ontwikkelingen op economisch en demografisch gebied. In hoofdstuk III, worden, na een inleidende beschouwing rond de begrippen planning en programmering de ontwikkelingen in omvang en samenstelling van het jaarlijks bouwprogramma weergegeven. In hoofdstuk IV worden, op basis van de voorgaande hoofdstukken, vier denkbare scenario's aangegeven. Hoofdstuk V is gewijd aan een analyse van ontwikkelingen die op de woningmarkt zijn te verwachten wanneer de woningbehoefte, de vraag en de nieuwbouw zich conform de geformuleerde scenario's ontwikkelen. In hoofdstuk VI worden de economische gevolgen, met name die voor de financiën en voor de werkgelegenheid beschreven. De rapportage wordt afgesloten met de hoofdstukken VII, aanbevelingen voor nader onderzoek en VIII, Samenvatting.

Onderzoek of studie?

Het voorliggende rapport is gebaseerd op de uitkomsten van een literatuurstudie. Belangrijke bron daarvoor vormden de recente jaargangen van in Nederland verschijnende vaktijdschriften.

Bij een literatuuronderzoek waarin vaktijdschriften als bron een belangrijke rol spelen, wordt de onderzoeker met twee bijzondere problemen geconfronteerd. Het eerste komt voort uit het feit dat voor veel periodiek verschijnende publicaties geldt dat zij een binding hebben met een belangengroep of belangenorganisatie. Dit drukt nogal eens een stempel op toon en inhoud van de opgenomen artikelen. 'Om begrijpelijke redenen kan het voorkomen dat bepaalde kanten van een onderwerp wat worden overbelicht of juist onderbelicht. Ook de onderzoeker die een zo objectief mogelijke beschrijving en analyse van de door hem waargenomen ontwikkelingen nastreeft wordt met deze subjectief gekleurde artikelen geconfronteerd en staat dan voor de vraag hoe deze informatie te verwerken en weerstand te bieden aan de grote verleiding om een eigen oordeel aan de in de literatuur gevonden standpunten toe te voegen. Niet altijd zijn wij er volledig in geslaagd om aan die verleiding het hoofd te bieden.

Het andere probleem betreft de ordening en indeling van het bijeengebrachte materiaal, zoals aangegeven moest de oorspronkelijke opzet helaas worden verlaten: het opsporen van een trend is daardoor niet vergemakkelijkt.

Noten bij hoofdstuk I

- 1) VRA-OGO notitie 72/6
- 2) IJmker, F., Enkele gevolgen van de sociaal-economische ontwikkelingen voor de volkshuisvesting, Delft, 1984
Dieleman, F.M., m.m.v. R.J. Schouw, Demografische ontwikkelingen en bouwen en wonen, een programmeerstudie, Utrecht, 1984
Grunfeld, F. (red.), J.P.A. Pouwels, e.a., De stad is niet meer wat zij was, Tilburg/Nijmegen, 1983
- 3) Burie, J.B., Wonen en woongedrag, Meppel 1972, pp 40-41

II BEHOEFTE EN VRAAG

Een theoretisch onderscheid

Hoewel het verschil tussen woningbehoefte en woningvraag als algemeen bekend mag worden verondersteld laten wij - volledigheidshalve - beide begrippen toch nog kort de revue passeren.

Volgens het Structuurschema Volkshuisvesting geldt voor de woningbehoefte de volgende definitie: "De woningbehoefte in kwantitatieve zin op een zeker tijdstip wordt berekend op grond van de reële behoefte aan zelfstandige huisvesting van volwassenen van 18 jaar en ouder, hetzij als alleenstaande, hetzij als huishouden van meer personen. Voorzover men niet over een woning beschikt wordt daarbij uitgegaan van een zoektijd op de woningmarkt van ten minste een half jaar". 1) In de opvattingen van de werkgroep meerjarenbouwprogrammering die van meer recente datum zijn, geldt deze bij uitstek in kwantitatieve termen uitgedrukte definitie nog steeds in de praktijk van de behoefte-raming. 2)

In navolging van hetgeen in de economische wetenschap gebruikelijk is, dient de woningvraag te worden onderscheiden van de gevraagde hoeveelheid woningen +). Bij de woningvraag gaat het om een reeks van gevraagde hoeveelheden woningen bij een reeks van prijzen; de combinatie van deze beide reeksen kan, uitgedrukt in de beroepstaal van de economie, worden weergegeven door een vraagcurve in een assenstelsel. De woningvraag, en dus de ligging van de vraagcurve, wordt bepaald door de vraagfactoren, waarvan de belangrijkste zijn de smaak of voorkeur, het inkomen en het inkomensperspectief van de vragers, alsmede de woningprijs en de prijzen van alle andere gevraagde goederen. De gevraagde hoeveelheid woningen betreft een veel minder algemeen begrip en slaat slechts op één kwantiteit bij één prijs.

Een verandering in de vraag manifesteert zich door een verschuiving van de vraagcurve, terwijl een verandering in de gevraagde hoeveelheid aan het licht treedt door een verschuiving langs de vraagcurve. In het eerste geval is er sprake van een veel

+) Om de redenering niet nodeloos ingewikkeld te maken zien we hier af van het feit dat woningen geen homogene goederen zijn en er dus eigenlijk geen vraagcurve voor geconstrueerd kan worden, terwijl we voorts geen onderscheid maken tussen huur- en koopwoningen; al naar gelang het de eerste of de tweede categorie woningen betreft, dient dus eigenlijk te worden gesproken van de vraag naar woondiensten en van de vraag naar woningen en verder van huurprijzen en woningprijzen.

ingrijpender verandering dan in het tweede geval, omdat in het eerste geval de positie van het wonen in het bestedingspatroon van de woningvragers veel fundamenteeler aan de orde is dan in het tweede geval, waarbij alleen een reactie op een prijsverandering plaatsvindt.

Voor de volkshuisvesting is dit, toch wat theoretische, verschil in betekenis van belang, omdat de beïnvloeding van de vraag van andere aard is en om andere beleidsmiddelen vraagt dan de beïnvloeding van de gevraagde hoeveelheid. Subjectsubsidies leiden bijvoorbeeld in wezen tot inkomensverbeteringen en zo tot een verandering van de vraag naar woningen, terwijl objectsubsidies de woningprijzen veranderen en dientengevolge een verandering van de gevraagde hoeveelheid tot gevolg hebben. Evenzo leiden strevingen tot verlaging van de stichtingskosten van woningen, en dus van woningprijzen, tot veranderingen in de gevraagde hoeveelheid woningen, zonder dat deze de vraag naar woningen fundamenteel veranderen. Bezien vanuit de belangen van de bouwnijverheid (werkgelegenheid, opdrachtenportefeuille), van de volkshuisvesting (kwantitatief woningtekort, kwaliteit van delen van de woningvoorraad) en van de overheid (financiële problematiek) is een verandering (versterking) van de vraag naar woningen van het grootste belang, omdat deze de bereidheid van de bewoners een groter aandeel van de totale wonkosten te dragen impliceert.

Het zou een misverstand zijn te menen dat de begrippen woningbehoefte en woningvraag volstrekt onafhankelijk van elkaar zijn, waarbij de woningbehoefte geheel door normatieve factoren en de woningvraag geheel door economische factoren wordt bepaald. De begrippen hangen nauw met elkaar samen en verschillen door de nadruk die respectievelijk normatieve factoren en economische factoren krijgen. Zo wordt het normatieve karakter van de woningbehoefte beperkt door de voorwaarde dat de woningzoekende tenminste een half jaar actief op de woningmarkt naar huisvesting moet zoeken en het voldoen aan die voorwaarde zal veelal worden bepaald door de economische capaciteit van de woningzoekende de prijs te betalen. Evenzeer wordt het economische karakter van de vraag beperkt door de voorwaarde dat er bij het potentieel vragende huishouden ook de behoefte moet leven om (andere) zelfstandige huisvesting te betrekken.

Wanneer wij in het navolgende pogen de trend in het denken over de toekomstige ontwikkelingen van de afnamekant van de woningmarkt weer te geven, zullen wij de begrippen woningbehoefte, woningvraag en gevraagde hoeveelheid woningen interpreteren als hiervoor aangegeven. Om de leesbaarheid te bevorderen zullen wij de laatste twee begrippen steeds aangeven met de term "woningvraag", tenzij dit tot verwarring zou leiden en vermelding van de term "gevraagde hoeveelheid" dus belijst noodzakelijk is.

Toekomstverwachtingen: onderzoek

In de loop van de jaren is in Nederland heel wat energie gespendeerd aan het schatten van de bestaande en de toekomstige woningbehoefte, zonder dat dat heeft geleid tot een bevredigend en stabiel inzicht in de kwantitatieve gegevens van de, ook op langere termijn, nog te verrichten woningbouwtaken. Elkaar opvolgende ministers lieten herhaaldelijk weten op welk tijdstip het kwantitatieve woningtekort zou

zijn ingehaald en vandaag de dag kijken we nog aan tegen een geraamd tekort van zo'n 130.000 woningen, terwijl de aangekondigde tijdstippen al ver achter ons liggen. 3) Hoever de ramingen soms uit elkaar liggen en hoezeer de cijfers steeds moeten worden bijgesteld, moge blijken uit het feit dat het tekort per 31 oktober 1967 op 101.700 woningen werd geraamd en per 1 januari 1982, zo'n 14 jaar later, dus zelfs hoger wordt geschat. 4)

Het is om moedeloos van te worden en de vraag lijkt dan ook gerechtvaardigd of we in Nederland de weg opmoeten die Voogd voorstelt. 5) Deze schrijver stelt dat we te maken hebben met een dolgedraaid systeem waarin de bouw van woningen leidt tot de noodzaak van de bouw van meer woningen. De bouw van woningen leidt namelijk tot een verlaging van de gemiddelde woningbezetting en deze verlaging, en met name de verwachtingen in verband met het trendmatige karakter ervan, dwingt weer tot de bouw van meer woningen. Voogd, die meent dat de verzorgingsstaat geen maatstaf heeft voor het verschil tussen genoeg en te veel, wil het systeem weer in de hand krijgen door niet langer de verwachtingen, maar het aantal jaarlijks te bouwen woningen als autonome grootheid te hanteren. Dit aantal dient naar zijn mening in principe te worden afgestemd op het vervangingsniveau en dat bedraagt zijns inziens ongeveer 50.000 woningen per jaar. 6)

Voogd heeft tot heden geen school kunnen maken en het ramen van woningbehoefte en woningtekort gaat dus net als voorheen verder. Wat ook ongewijzigd bleef is de geringe aandacht voor het ramen van de woningvraag. Gezien het karakter van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid behoeft dit niet als verbazingwekkend te worden beschouwd, alhoewel het onderwerp in het Verenigd Koninkrijk, waar sprake is van een met Nederland vergelijkbaar beleid, wel aandacht krijgt. Die aandacht bestaat voornamelijk uit het schatten van prijs- en inkomenselasticiteiten van de vraag. Ook in de Verenigde Staten heeft altijd belangstelling bestaan voor het ramen van deze typisch economisch-georiënteerde grootheden. 7)

Met zijn in 1979 gepubliceerde rapport ten behoeve van het Structuuronderzoek Bouwnijverheid (SOB) vestigt Ter Hennepe van het EIB aanvankelijk de indruk dat hij zich heeft gezet aan het ramen van de vraag naar woningen, maar dat blijkt bij verdere bestudering van het rapport niet het geval te zijn. 8) Hij spreekt weliswaar steeds over de vraag en hij schermt zelf met de begrippen prijselasticiteit, inkomenselasticiteit en substitutie-elasticiteit, maar in feite raamt hij het verloop van de woningbehoefte door middel van het extrapoleren van headshiprates per leeftijdsklasse en per klasse naar burgerlijke staat. Hij bouwt dus verder op gegevens die primair zijn gebaseerd op de erkenning van een bepaalde maatschappelijke behoefte (en voor de woningvervanging op de in het verleden geconstateerde sterftesansen van woningen) en de genoemde elasticiteiten komen in het stuk niet meer voor.

Van Otterloo heeft zich in zijn bijdrage aan het SOB door de methodologische aanpak van Ter Hennepe in de war laten brengen. 9) Hij schrijft namelijk: "Wij zullen daarom nu terugkeren naar het begrip die (I, H.K. en F.I.J.) aan alle berekeningen ten grondslag zou moeten liggen: het begrip woningbehoefte" (blz.332) zonder in de gaten te hebben dat Ter Hennepe dat begrip in wezen ook als uitgangspunt voor zijn berekeningen had genomen.

Op grond van de in het voorgaande aangegeven ramingsmethoden van de woningbehoefte en op grond van de veronderstelling dat in 1985 het woningtekort zal zijn ingelopen, komt Ter Hennepe tenslotte tot een gewenste woningproductie voor de periode 1975 - 2000 die een duidelijke dalende tendens laat zien.

Tabel 1 Gewenste woningproductie 1975 - 2000, jaargemiddelden (x 1000)

periode	minimum	maximum
1975 - 1979		109,5 ¹⁾
1980 - 1984	108,4	135,4
1985 - 1989	99	116
1990 - 1999	ca. 65	ca. 80

Bron: EIB 1) gerealiseerd

Van Otterloo neemt voor zijn eerdergenoemde bijdrage aan het SOB de minimumraming van Ter Hennepe over na de cijfers eerst anders over de periode te hebben verdeeld en ze voorts te hebben afgerond.

Tabel 2 Minimumproductie van woning (x 1000)

	1980 - 1990	1990 - 2000
Uitbreiding	81	38
Vervanging	20	25
	101	63

Bron: SOB

In juni 1982 verscheen een belangrijk rapport van het Centraal Planbureau (CPB) waarin op basis van dan recente informatie over de ontwikkeling van de woningbehoefte, opgenomen in het Structuurschema Volkshuisvesting, verder op het onderwerp wordt ingegaan. 10) En passant bekritiseert het CPB de vele pogingen die sedert 1945 zijn gedaan om het woningtekort te ramen, omdat daarbij niet altijd voldoende rekening werd gehouden met het al of niet vrijwillig inwonen, met de duur van de periode waarin actief naar een woning werd gezocht, met de bereidheid de bij de gevraagde woning behorende woonlasten te betalen, met het bestaan van tekorten en overschotten op deelmarkten naar regio, prijsklasse en eigendomsverhouding en met de normaal te achten frictieleeftijd.

Tegen de achtergrond van de hiermee duidelijk aangegeven kritische instelling van het CPB, ligt het voor de hand dat het CPB ook twijfels koestert aan de in de raming in het Structuurschema veronderstelde voortgaande stijging van de headship-rates. Zou deze groei zich, vanwege het ontbreken van een reële inkomensgroei in de jaren tachtig, niet voordoen, dan zou volgens het CPB voor de periode 1984 tot

en met 1988 een woningbouwprogramma van gemiddeld 80 à 85.000 woningen voldoende zijn om het bestaande tekort (toen nog geschat op 109.000 woningen per 1-1-1980) in te lopen en de behoefte-ontwikkeling bij te houden. Deze cijfers liggen dus beduidend lager dan die van het EIB voor de vergelijkbare periode.

Dat het CPB dit op de behoefte gebaseerde programma niet ziet als een tijdelijk noodzakelijke produktievermindering, maakt CPB-medewerker Vergeer duidelijk, wanneer hij waarschuwt voor een nog grotere terugval in de produktie op termijn wanneer het "huidige" programma (waarmee hij waarschijnlijk het programma van 1983 bedoelt) tijdelijk zou worden opgevoerd. 11)

Van meer recente datum is de raming van het Bureau voor Strategisch Marktonderzoek (BSM) te Delft. 12). In dit rapport is de toekomstige woningbehoefte geraamd op grond van de ontwikkeling van het aantal huishoudens. Het aantal te verwachten huishoudens in de jaren 1980, 1985, 1990, 1995 en 2000 is geraamd met behulp van de middenvariant van de meest recente bevolkingsprognose van het CBS en van de headshiprates uit het Woningbehoefte-onderzoek 1977 (WBO '77). De uitkomst van deze raming is vervolgens getoetst aan het aantal te verwachten bestaansbronnen en daaruit is geconcludeerd dat de huishoudensprognose aannemelijk lijkt. Op grond van de huishoudensprognose, en rekening houdend met de behoefte aan woningen uit hoofde van het woningtekort, de woningonttrekkingen, de noodzakelijk te achten omvang van de woningreserve en voorts rekening houdend met de vraag naar tweede woningen, is tenslotte het gewenste bouwprogramma voor drie veronderstelde varianten van de economische ontwikkeling geraamd.

Tabel 3 Gewenst bouwprogramma 1980 - 2000, inclusief wooneenheden, op jaarbasis (x 1000)

periode	economische groei		
	0%	1%	2%
1980 - 1985	109,8	112,5	116,5
1985 - 1990	104,6	108,1	112,7
1990 - 1995	68,2	70,0	76,0
1995 - 2000	51,3	57,4	60,6

Bron: Trendrapport Volkshuisvesting 1982

Het BSM maakt geen scherp onderscheid tussen behoefte en vraag. Door het overwegen van de behoefte-elementen menen wij te mogen stellen dat het ontwikkelde gewenste bouwprogramma voornamelijk een op de geraamde woningbehoefte afgestemd programma is. Door de economische groei als variabele te hanteren, heeft het BSM echter ook een vraagelement in zijn uitkomsten gebracht. Het spreekt vanzelf dat de uitkomsten bij een wat gunstiger economische ontwikkeling wat hoger uitkomen; de verschillen kunnen overigens niet spectaculair worden genoemd.

De uitkomsten sluiten redelijk aan bij die van het EIB; vooral de 0%-variant sluit behoorlijk aan bij de minimum-variant van het EIB. Wat vooral opvalt is dat in beide ramingen rond 1990 een scherpe terugval in de gewenste woningproduktie zal optre-

den. Ten opzichte van de CPB-uitkomsten zijn de cijfers voor de overeenkomstige periode aanzienlijk hoger.

De meest recente schatting van de woningbehoefte is van de werkgroep meerjarenbouwprogrammering. 13) De werkgroep heeft zich gebaseerd op het Trendrapport Volkshuisvesting 1982 en op de uitgangspunten daarvan de nodige aanpassingen aangebracht. De werkgroep heeft zich voorts beperkt tot de raming van de woningbehoefte in de periode 1985 - 1989. De belangrijkste aanpassingen zijn:

- de resultaten van het WBO '77 zijn vervangen door die van het WBO '81 als belangrijkste basis voor de ramingen
- de economische groei in de periode 1985 - 1989 wordt geschat op 0% per jaar; voor de periode tot 1985 wordt uitgegaan van een daling van het nationaal inkomen met 1% per jaar
- verondersteld wordt dat het inkomensniveau wel enige invloed heeft op de vorming van huishoudens
- het aantal niet zelfstandig wonende bejaarden zal afnemen en derhalve zal de woningbehoefte toenemen
- de stijging van de woonlasten, met name van huurwoningen, zal de woningbehoefte iets doen afnemen

De gekozen basis met de daarop aangebrachte wijzigingen leiden tot een jaarlijkse groei van de woningbehoefte in de periode 1985 - 1989 van 91.000 à 94.000 stuks, die de werkgroep als volgt specificceert +)

Tabel 4 Toename van de behoefte aan woningen en eenheden in de periode 1985 - 1989, bij een groei van 0% per jaar van het nationaal inkomen, op jaarbasis (x 1000)

toename aantal huishoudens	+ 84
verschuiving naar vervangende woonruimte in verband met groei van 0%	- 13
daling in verband met stijgende woonlasten	- 2 à 5
compensatie voor restrictief beleid ten aanzien van vervangende woonruimte (caravans, woonboten, zomerhuisjes e.d.)	+ 5
extra in verband met afname aantal niet zelfstandige bejaarden	+ 3
toename normatief gewenste leegstand tot 2,4% van de woningvoorraad	+ 2
toename als gevolg van vervangende nieuwbouw	+ 15

	91 à 94

Bron: werkgroep meerjarenbouwprogrammering

+) Hier geldt uiteraard dezelfde opmerking ten aanzien van het onderscheid tussen behoefte en vraag als hiervoor gemaakt bij de onderzoeksresultaten van het BSM

De schatting van de werkgroep ligt aanzienlijk onder die van het EIB. De verschillen lopen van minimaal 5000 tot maximaal 25.000 woningen, terwijl het verschil ten opzichte van de 0%-variant in de raming in het trendrapport daar tussenin ligt (10.600 à 13.600 woningen). Het best sluiten deze cijfers aan bij de nog lagere uitkomsten van het CPB. Het verschil van 6 à 14.000 woningen is waarschijnlijk terug te voeren op het recent weer hoger geschatte woningtekort.

Door de beperking van de raming tot de periode 1985 - 1989 wordt niet duidelijk of de werkgroep na 1990 net zo'n dramatische terugval in de woningbehoefte verwacht als het EIB en het BSM.

In dit verband mag niet onvermeld blijven de EIB-studie van de hand van Draper, waarin deze stelt dat er twee visies zijn om de investeringen in woningen te verklaren, een demografische en een economische. 14) Hij kiest voor de economische verklaringsgrond omdat een model dat van economische determinanten uitgaat een betere verklaring geeft van de fluctuaties in de bouwproductie. Als verklarende variabelen voor de vraag naar woondiensten hanteert hij het nominaal beschikbaar inkomen van gezinshuishoudingen, de prijs van een woondienst en de prijs van overige consumptiegoederen. Via een wiskundig model, waarin geen bevolkingsvariabele kon worden ingepast en waarin de woningwetsector als een exogene grootheid is opgenomen, kon de ontwikkeling van de woningbouw redelijk worden verklaard, hoewel deze verklaring verre van volmaakt moet worden genoemd. De belangrijkste determinant bleek de groei van het beschikbaar inkomen te zijn; als dit inkomen met 1% groeit, neemt de woonconsumptie met 1,2% toe. Volgens deze studie moet wonen dan ook als een luxe goed worden beschouwd en heeft het niet (meer?) het karakter van een primaire behoefte aan onderdak.

Op grond van een aantal veronderstellingen ten aanzien van de ontwikkeling van het nominaal en het reëel beschikbaar inkomen, de rentevoet en de omvang van het woningwetprogramma, heeft de onderzoeker een aantal varianten van de brutoinvesteringen in woningen in de jaren 1983 tot en met 1990 berekend. De combinatie van veronderstellingen die volgens Draper het beste aansluit bij de economische realiteit (het reëel beschikbaar inkomen daalt met 2% per jaar tot het niveau van 1975 is bereikt, de rentevoet daalt van 10% in 1982 via 8,5% in 1983 naar 7,5% in 1984 en de productie van woningwetwoningen daalt zoals in het regeerakkoord is opgenomen) leidt tot een vermindering van het investeringsniveau van f 22,1 mld in 1980 tot f 5,3 mld in 1990.

Deze puur economische analyse maakt dus duidelijk, afgezien van de onvolmaaktheden van het model, dat de vraag naar woningen (exclusief woningwetwoningen) sterk afhankelijk is van inkomen en prijs (via de rentevoet) en dat vooral de ondersteunende maatregelen van de overheid de productie op peil houden. Het kwalitatieve aspect van deze conclusie kan nauwelijks opzienbarend worden genoemd; het kwantitatieve aspect daarentegen (een daling van de productie met ongeveer 75%) moet toch wel tot ernstig nadenken stemmen over de enorme last die de overheid hier op haar schouders heeft. Wel plaatsen wij bij deze uitkomst de opmerking dat het in Draper's studie niet alleen gaat om de investeringen in de nieuwbouw van woningen, maar om de totale investeringen in woningen, dus ook om die in herstel en verbouw van bestaande woningen.

Toekomstverwachtingen: uitspraken

Behalve op basis van gericht onderzoek is ook nog in ander verband een aantal uitspraken gedaan over het voor de toekomstige periode gewenste bouwprogramma.

Zo hebben de belangrijkste politieke partijen in hun verkiezingsprogramma voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in 1981 uitspraken gedaan over de woningbehoefte en de daarbij gewenste woningbouwprogramma's. 15) De PvdA is niet scherp in haar kwantitatieve weergave en beperkt zich tot de wens van een "... aanzienlijke verhoging van het meerjarenprogramma voor nieuwbouw en woningverbetering" omdat de "... woningbehoefte (...) veel groter (is) gebleken dan indertijd is verondersteld" (blz.PvdA 16-19). Het CDA acht een bouwproductie van 120.000 eenheden per jaar noodzakelijk, in verband met tekorten die "... zijn ontstaan door de grotere, onvoorziene behoeftenontwikkeling in de jaren zeventig, met name vanwege de gestegen welvaart" en voorts door enkele nieuwe ontwikkelingen, zoals het recht op eigen huisvesting van buitenlandse arbeidskrachten en hun gezinnen, de immigratie vanuit Suriname en de Antillen, de toename van het aantal alleenstaanden en onvolledige gezinnen en de erkenning van het recht op zelfstandige huisvesting van jongeren (blz.CDA 75-76). Net als de PvdA is de VVD niet erg specifiek maar laat er geen twijfel over bestaan dat de woningbouwproductie moet toenemen: "De individuele vrijheid, die een van de pijlers is van liberale politiek, vraagt uitbreiding van het woningbouwprogramma, ..." die bovendien binnen het volkshuisvestingsbeleid de hoogste voorrang moet krijgen (blz.VVD 32). D '66 kiest voor weer een andere benadering en verlangt een streven naar "...verhoging van het bouwprogramma over een periode van ongeveer 5 jaar met 20.000 nieuwe woningen of een gelijkwaardig aantal te verbeteren woningen," omdat Nederland nog een "... onaanvaardbare, selectieve woningnood ..." kent (blz.D'66 17).

Voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in 1982 hebben de belangrijkste partijen de volkshuisvestingsparagrafen in hun programma's niet of nauwelijks bijgesteld. 16) De PvdA spreekt nu van 450.000 á 500.000 te bouwen woningen in vier jaar, het CDA heeft in het geheel niets veranderd, de VVD bepleit het handhaven van het bestaande niveau, terwijl D '66 een verhoging van het programma blijft bepleiten.

Ten behoeve van de verkiezingen van de leden van provinciale staten en van gemeenteraden in 1982 hebben de grootste politieke partijen modelverkiezingsprogramma's opgesteld die, om niet verklaarde redenen, van een geheel ander karakter zijn en waarin de partijen zich duidelijk gematigder betonen. 17) Zo vindt de PvdA daar dat de woningbehoefte geraamd moet worden op grond van de bestanden ingeschreven woningzoekenden en demografische prognoses en laat deze partij zich hier niet uit over de vraag of de bouwprogramma's wellicht moeten toenemen. Het CDA is nog cryptischer als het stelt dat provincie en gemeenten tezamen tot afspraken moeten komen over de opvang van de woningbehoefte in de regio. De VVD tenslotte trekt zich nog verder terug en rept in dit verband alleen nog maar over de woningdifferentiatie, waarbij niet alleen naar starters, maar ook naar de zittende bewoners gekeken zou moeten worden; over de woningbehoefte zelf verder geen woord.

Naast de politieke partijen doen ook de bewindslieden en de ambtenaren een duit in het zakje met behoefteramingen en gewenste woningbouwproducties.

In een toespraak op een studiedag van de Orde van Organisatiedeskundigen en -adviseurs op 31 maart 1983 stelt Minister Winsemius dat in het jaar 2000 een productie van 50 à 60.000 voldoende zal zijn als de bezettingsgraad zich stabiliseert en er een economische groei van respectievelijk 0 en 2% kan worden gehaald. 18) Omdat dat echter twijfelachtig is en er derhalve vraaguitval kan optreden, moeten de aantallen van 50 à 60.000 woningen zelfs ook nog twijfelachtig worden genoemd.

Te gast bij de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen NEPROM op 2 juni 1983 laat Staatssecretaris Brokx zich voorzichtig uit door geen aantallen te noemen, maar hij stelt wel vast dat het tijdstip dat de woningvoorraad voldoende is, nadert en er zorgvuldig gepland moet worden om een geweldige terugval in de productie van het ene op het andere jaar te voorkomen. 19) Tijdens de Bouwbeurs van maart 1983 had Mr. C. Kok, plaatsvervangend secretaris-generaal van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, al namens Minister Winsemius medegedeeld dat de bouwactiviteit na 1985 structureel zal dalen en dat omstreeks 1990 een verzadiging verwacht mag worden. 20) Een geleidelijke afbouw naar lagere nieuwbouwprogramma's achtte hij dan ook noodzakelijk.

Het hoofd van de Afdeling Bouweconomie van de Directie Bouwnijverheid van het eerdergenoemde ministerie, Drs. J.W. Buykx, liet zich bij de opening van de expositie "Sociale Woningbouw" in maart 1983 in soortgelijke termen uit. 21) Over de gehele periode tot 2000 denkt hij aan een gemiddeld nieuwbouwprogramma van 80.000 woningen per jaar.

Ook van de kant van de Nationale Woningraad zijn de laatste jaren verschillende uitspraken over de woningbouwprogrammering in verband met de woningbehoefte gedaan.

Van Drooge meent begin 1982 dat op grond van de nieuwste cijfers van het CBS over de te verwachten bevolkingsgroei het bouwprogramma tot 2000 met gemiddeld 15.000 woningen per jaar omhoog moet. 22) In een pré-advies ten behoeve van het rapport "Vernieuwingen in het arbeidsbestel" van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt de NWR een nieuwbouwproductie van 125.000 woningen per jaar voor de periode 1981 - 1990 noodzakelijk te achten om het bestaande tekort weg te werken, in de uitbreidingsbehoefte te voorzien en een sociaal gewenst krotopruijningsprogramma te kunnen uitvoeren. 23) In een noot wordt daar nog aan toegevoegd dat deze taakstelling zelfs nog urgenter is geworden in verband met de onlangs bijgestelde bevolkingsprognoses. Het aantal van 125.000 woningen was overigens al op 2 oktober 1981 door de Verenigingsraad van de NWR als noodzakelijke taakstelling in de discussienota "Werken aan Wonen" goedgekeurd. 24) In april 1983 tenslotte meende Maas dat, op grond van de gegevens van het WBO '81, de woningproductie omhoog moet in plaats van omlaag. 25)

Toekomstverwachtingen: kritiek

Zoals wij in het begin van dit hoofdstuk al lieten uitkomen is het ramen van de woningbehoefte, c.q. de woningvraag en het daarop afstemmen van de woningbouw-

programmering, geen onomstreden zaak. In het navolgende geven wij iets van de recente kritiek op de methoden en op de gehanteerde uitgangspunten weer.

Heel duidelijk is in dit verband de voormalige hoofddirecteur van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, Wiarda, die meent dat het ongeconditioneerde recht op zelfstandige woonruimte in heroverweging genomen zou moeten worden, bijvoorbeeld "... door de leeftijd van 18 naar 21 jaar op te schuiven en dat recht voor 18-jarigen alleen onder bepaalde voorwaarden open te houden" (blz. A4). 26) Verder meent deze schrijver dat werkloze vreemdelingen na afloop van hun verblijfsvergunning, met financiële steun van de Nederlandse overheid, naar hun vaderland zouden moeten terugkeren als nog geen gezinshereniging heeft plaatsgevonden; gezinshereniging voor werkloze buitenlandse werknemers zou niet langer moeten worden toegestaan.

Ten aanzien van de jongste woningzoekenden is Aantjes het volstrekt met Wiarda eens: "Het is een ramp dat we het woonrecht hebben toegekend aan 18-jarigen" (blz. 13), met welk standpunt van Aantjes op zijn beurt Wiegel kan instemmen. 27)

Zeer kritisch over de praktijk van de woningbehoefteraming en de woningbouwprogrammering laat Van der Schaar zich uit. 28) Hij merkt op dat de behoeftecriteria voor het woningbehoefteonderzoek allerminst duidelijk zijn geformuleerd, dat de extrapolatie van de headshiprates in feite een sprong in het duister is, dat nog onvoldoende rekening wordt gehouden met veranderingen in de koopkracht van de woningbehoevenden, dat het voorspellen van het aantal huishoudens steeds moeilijker wordt en dat de hardheid van het woningbehoefteonderzoek niet zo groot is. Omdat ook de onzekerheden over de gevolgen van de economische crisis en de bezuinigingspolitiek voor de woningvraag groot zijn, onzekerheden die niet door onderzoek zijn weg te nemen, hecht hij niet te veel waarde aan het stelsel van woningbouwprogrammering ("... een reus op lemen voeten ...", blz. 10) en bepleit hij een marktgerichte benadering met veel flexibiliteit.

Daarvoor had Segeren alle in Nederland (en daarbuiten?) gehanteerde behoefteeringsmethoden al naar de prullebak verwezen, de stand van zaken met betrekking tot het inzicht in de woningbehoefte bedroevend genoemd en vervolgens een methode gepresenteerd die ook het beste in termen van zijn feilen kan worden beschreven. 29) De methode is gebaseerd op de aantallen ingeschreven woningzoekenden, maar moet volgens Segeren wel worden aangevuld met een (overigens door hem verguisd) woningbehoefteonderzoek. Het resultaat impliceert nog niet de basis voor de oplossing van de woningnood, maar is wel een grote verbetering, aldus de ontwerper van de methode. In hetzelfde nummer van Plan dient Bakker Segeren op adequate manier van repliek, onder andere door erop te wijzen dat de laatste bestaande methoden, die blijkbaar niet deugen, combineert en dus in hetzelfde schuitje zit als de gevestigde onderzoekers. 30)

De kritiek van Van der Schaar, die juist maant tot bescheidenheid ten aanzien van de ramingsmogelijkheden, verdient naar onze mening meer waardering dan de kritiek van Segeren, die vooral lijkt uit te gaan van de domheid van andere onderzoekers.

Het inmiddels bekend geworden trio van de Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft, Van Dongen, Poeth en De Groot, legt zich geenszins neer bij de in brede kring heersende opvatting dat de uitbreidingsvraag naar woningen op

lange termijn structureel zal dalen op grond van demografische ontwikkelingen. 31) Zij menen dat de bouw een motor van de economie is en dat de woningbouw derhalve gestimuleerd moet worden, te meer daar er nog wel degelijk een uitbreidingsvraag is. Zij verwijzen daarvoor naar het Structuurschema Volkshuisvesting van 1981, memoreren de stelselmatige onderschatting van de woningbehoefte en verklaren de veronderstelling van een trendbreuk in de stijging van het percentage hoofden van huishoudens in het Trendrapport 1977 nauwelijks onderbouwd. Verder achten zij het geplande niveau van de vervanging van woningen erg laag en wijzen zij op de toenemende vrije tijd die in en om de woning doorgebracht zal moeten worden, waardoor het belang van kwalitatief goed wonen toeneemt en een verschuiving naar hogere kwaliteitseisen voor de hand ligt. Met een reeks van maatregelen willen zij, onder erkenning van de bestaande problemen met de financiering van het wonen, met name de koopsector stimuleren.

Steeghs poogt de onwaarschijnlijkheid van de behoefteverwachtingen van de Delftse schrijvers aan te tonen, onder andere met behulp van de nieuwere gegevens uit het Trendrapport Volkshuisvesting 1982, maar de schrijvers raken er niet door overtuigd. 32) In een naschrift verwijten zij Steeghs een denktrant waarin een nieuwe aanpak van het woningmarkt- en woningbouwvraagstuk ontbreekt en drukken zich uit in termen als "gecultiveerde verlamming" (blz. 77) en "gestold denken". (blz. 77) De S-curve veronderstelling ten aanzien van de headshiprates in het nieuwste trendrapport is niet onderbouwd en in het buitenland (Zweden) komen beduidend lagere cijfers van de gemiddelde woningbezetting voor dan voor het jaar 2000 in Nederland zijn voorspeld. Door het reduceren van de woonlasten en van de financiële risico's voor eigen-woningbezitters, het verruimen van het kredietaanbod voor koopwoningen, het oplossen van de financieringsproblematiek in de huursector (versnelde huurprijsharmonisatie, afschaffen objectsubsidies op nieuwbouw-huurwoningen voor bewoners met hogere inkomens) en het wegnemen van factoren die de doorstroming belemmeren, willen de auteurs de woningmarkt en de woningbouw activeren en de economische groei op gang brengen.

Hoewel het niet onze bedoeling is in dit rapport diep in te gaan op alle economische facetten van het bouwen en wonen, vermelden we toch een interessante opmerking van Kindt van begin 1982, dus anderhalf jaar voordat Van Dongen, Poeth en De Groot hun opvattingen (weer) onder de aandacht brachten. 33) Kindt wijst in zijn artikel, mede geïnspireerd door het EIB, Gutowski en Downs, op het geringe capaciteitseffect van woningbouw en dus de relatief geringe betekenis van de bedrijfsklassen woningbezit voor de economische groei. Letterlijk schrijft hij: "Door het EIB is voor de periode 1960 - 1975 uitgerekend dat, om een extra eenheid inkomen te verkrijgen, in woningen een meer dan 20 maal zo grote investering nodig was als in bedrijfsoutillage. Investerings in woningen zijn dus geen geweldige stimulators voor de groei van het nationale inkomen vergeleken bij andere investeringen. Dat betekent dat wonen simpelweg duurder wordt, als niet via andere investeringen groei van het inkomen tot stand komt."

Naast de hiervoor aangehaalde, meer algemene kritiek zijn ook recente onderzoeksrapporten op het gebied van woningbehoefteramingen en woningbouwprogrammering onderwerp van kritisch commentaar geweest. Vooral het Trendrapport Volkshuisvesting 1982 kreeg nogal wat aandacht. Wij achten het niet opportuun op deze plaats

ruime aandacht te schenken aan allerlei opmerkingen, vooral van methodologische aard, en volstaan met enkele korte aanduidingen. Wij achten dat verantwoord omdat de geleverde kritiek nergens van zodanige aard is, dat het betreffende onderzoek als van generlei waarde moet worden bestempeld.

Zeer uitgebreid ging Van den Dolder in op het Trendrapport Volkshuisvesting 1982. 34) Met name plaatst hij vraagtekens bij de gemaakte veronderstelling dat de verhouding bestaansbron/huishouden enigermate stabiel zou zijn en hij acht de aandacht voor de bestaansbron bij de huishoudenvorming dan ook niet terecht. Verder is hij het niet eens met het uitgangspunt dat de in het WBO '77 gevonden samenhangen ook in de verre toekomst zullen blijven bestaan; met name de relatie tussen huishoudensinkomen en de overige huishoudenskenmerken zijn veranderd. Hij acht voorts de aansluiting tussen het deel van het rapport dat over de verdelingsprocessen gaat en de daaraan voorafgaande hoofdstukken minder goed, omdat er alleen een landelijke indeling naar kwaliteitsklassen wordt aangehouden en er dus niet van een aantal woningdeelmarkten wordt uitgegaan. Ook sluiten volgens Van den Dolder de actuele ontwikkelingen niet aan bij wat volgens het trendrapport verwacht mocht worden. Zowel het netto nationaal inkomen als het reëel vrij beschikbaar inkomen voor gezinshuishoudingen daalde in de periode 1980 tot en met 1983 (met respectievelijk 3% en 9,5 à 10%) maar toch steeg de woningproductie (gemiddeld 117.650 stuks) aanzienlijk boven het aantal dat in het trendrapport werd voorspeld bij een 0%-groei (109.800 woningen). Het aandeel van de huursector steeg in deze produktie weliswaar van 44% tot 65,4%, maar dat ligt toch nog aanzienlijk beneden de voorspelde 85% bij een stagnerende groei. De produktie zal, zo gaat Van den Dolder verder, moeten stijgen boven het volgens het trendrapport gewenste aantal, omdat het tekort (per einde 1981) van 175.000 woningen aanzienlijk uitgaat boven het in het trendrapport (per 1-1-1980) aangenomen aantal van 108.000 stuks.

Peelen wijst ook op de onvoldoende aandacht in het trendrapport voor tekorten en overschotten op de verscheidene deelmarkten en op de discrepantie tussen prognose en werkelijkheid in de jaren tot en met 1982. 35) Verder is hij de mening toegedaan dat de bestaande voorraad onvoldoende in de analyse is betrokken. Uitgaande van de woningbehoefte zou eerst moeten worden gekeken naar de mogelijkheden om die behoefte te bevredigen binnen de bestaande voorraad en pas daarna zou de gewenste produktie moeten worden bepaald om aan de nog resterende behoefte te voldoen. Zoals zo dikwijls in de kringen van de makelaardij, ligt ook hier weer een zwaar accent op het verhuizen.

Maas brengt het trendrapport in verband met het meerjarenprogramma voor de nieuwbouw in de jaren 1984 - 1988 en spreekt er zijn ongenoegen over uit dat het percentage woningwetwoningen veel te laag is. 36) Volgens de ambtelijke berekeningen komt het begrotingspercentage voor huurwoningen uit op 58, terwijl dat volgens het trendrapport 85 (bij 0%-groei) zou moeten zijn. En dat terwijl het WBO '81 een nog verdere verschuiving in de richting van huurwoningen laat zien ten opzichte van het WBO '77 dat als basis voor het trendrapport diende. De werkgroep meerjarenprogrammering had de nieuwe gegevens niet alleen moeten gebruiken voor het aantal woningen, maar ook voor de woningdifferentiatie. Behalve vanwege het uitgaan van verouderde gegevens (WBO '77) bekritiseert Maas het trendrapport ook nog vanwege het doortrekken van de (te lage) trend van het aantal te slopen woningen in

de laatste jaren en vanwege de veronderstelling dat de vraag naar zeer goedkope woningen zou kunnen worden bevredigd door de bouw van woningwetwoningen. De eerdergenoemde werkgroep onderkende het probleem van deze veronderstelling wel, maar trok de lijn, aldus Maas, niet door naar het huur- en subsidiebeleid. In plaats daarvan stelde men dat de vraag naar zelfstandige woonruimte zou teruglopen, of in de woorden van Maas: "Een groot deel van de berekende behoefte wordt weggestreept".(blz.4)

Conclusies

Wij verkeren geenszins in de veronderstelling dat wij al het gepubliceerde materiaal over de voor de komende jaren geraamde woningbehoefte in ons overzicht hebben betrokken. Desondanks zijn wij van mening dat wij aan de hand van het wél opgenomen materiaal verantwoorde opmerkingen kunnen maken over een trendmatige ontwikkeling in het vaderlandse denken over de ontwikkeling van de woningbehoefte.

Om te beginnen merken wij dan op dat op uitgebreide schaal wordt verwacht dat de groei van de woningbehoefte zal teruglopen; met name na 1990 wordt een forse terugval verwacht. Het tempo waarin de groei zal afnemen blijkt niet steeds gelijk te worden geschat, maar dat mocht, gezien de erkende en tot heden onopgeloste moeilijkheden om het verloop van de woningbehoefte te ramen, ook niet worden verwacht.

Wat verder opvalt is dat behalve demografische factoren, ook factoren van economische aard een rol bij het ramen hebben gespeeld; het normatieve karakter van de woningbehoefte is steeds duidelijk gerelativeerd door het economische karakter van de woningvraag. De resultaten hebben dan ook meer dan in het verleden wel eens het geval was, het karakter van een geraamde woningvraag, in plaats van het karakter van een geraamde woningbehoefte.

Voorts valt op dat de cijfers voor de periode 1995 - 2000, de periode die het verst in het verschiet ligt en waarover dus het meest onzekerheid bestaat, tamelijk dicht bij elkaar in de buurt liggen. Een groei van de behoefte met zo'n 50 à 60.000 woningen per jaar komt herhaaldelijk naar voren.

Uiteraard zijn er duidelijke uitzonderingen op wat wij, met enige voorzichtigheid, een trend zouden kunnen noemen. Vooral de grote politieke partijen in hun landelijke programma's en de NWR, zij het dat deze bijna uitsluitend uitspraken doen over een beduidend kortere periode dan die tot het jaar 2000, willen van geen terugloop in de noodzakelijke woningproductie weten. Over het algemeen willen zij de woningproductie zelfs laten toenemen. Bij het beoordelen van die uitspraken dient naar onze mening de specifieke positie van degenen die die uitspraken doen, niet uit het oog te worden verloren. Ook lijkt er ruimte voor twijfel aan de consistentie van de uitspraken van de politieke partijen, omdat tot heden niet is gebleken dat zij een grote bereidheid aan de dag hebben gelegd om de nodige financiële middelen voor de handhaving of de uitbreiding van het produktievolume op de rijksbegroting beschikbaar te stellen. Dit laatste geldt uiteraard niet voor de NWR, maar daar mag bij de beoordeling van de uitspraken het deelbelang dat de organisatie vertegenwoordigt niet uit het oog worden verloren.

De opmerkingen van de politici Aantjes en Wiegel om de maatschappelijke erkenning van de woningbehoefte van 18 - 21-jarigen terug te schroeven, staan overigens ook in schril contrast tot de meningen van de politieke partijen om de woningproductie op peil te houden of zelfs uit te breiden.

Een geval apart vormen de wetenschappers Van Dongen, Poeth en De Groot. Zij bepleiten een omvangrijke opvoering van de woningproductie en wel vooral om de economische groei te stimuleren, terwijl de volkshuisvestingsoverweging daaraan wat ondergeschikt lijkt te zijn gemaakt. Krijgen zij hun zin, en verandert de prioriteitenpositie van het wonen ingrijpend, neemt de vraag dus aanzienlijk toe, dan zou een omvangrijke productie nodig blijven en een uitbreiding wellicht noodzakelijk zijn. Van een dergelijke verschuiving van de vraagcurve is echter nog niets gebleken.

Ter vermindering van misverstanden vermelden wij tenslotte dat het in dit hoofdstuk vrijwel uitsluitend om aantallen woningen is gegaan en investeringen in onderhoud, herstel, verbetering en verbouw nauwelijks aan bod kwamen. Alleen bij Draper ging het duidelijk om het totaal van de investeringen in de woningbouw. Deze nadruk op de behoefte aan, c.q. de vraag naar nieuwe woningen impliceert geenszins dat wij van mening zijn dat het kwalitatieve aspect van de woningvoorraad niet belangrijk zou zijn. Bijzondere kwalitatieve omstandigheden van bepaalde delen van de voorraad zullen zelfs een dienovereenkomstig bijzondere invloed op de processen binnen de woningmarkt kunnen hebben. Dat wij ons hier niettemin concentreerden op de nieuwbouw moet dan ook alleen worden geweten aan het feit dat in de literatuur vrijwel uitsluitend aandacht wordt geschonken aan ramingen van de woningbehoefte en van de woningvraag, zonder dat daarbij aandacht uitgaat naar het kwalitatieve niveau van de voorraad.

Noten bij hoofdstuk II

- 1) Structuurschema Volkshuisvesting, deel d: regeringsbeslissing, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 14 435 nrs. 7 en 8, blz. 52.
- 2) Rapport van de werkgroep meerjarenbouwprogrammering, Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 100 hoofdstuk XI, nr. 2, bijlage 11, blz. 195.
- 3) Tekort per 1 januari 1982 volgens het Rapport van de werkgroep meerjarenbouwprogrammering, op.cit., blz. 195.
- 4) Brief van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Voorzitter van de Tweede kamer van 15 november 1968, zitting 1968-1969-9 800 XI 14, blz. 5.
- 5) Voogd, E., De verzorgingsstaat en de eigenwijze rekenaars, in Plan 4/1982.
- 6) Voogd, E.; Volkshuisvesting in de verzorgingsstaat, in Plan 4/1982.
- 7) Zie voor een handzaam overzicht van Engelse en Amerikaanse onderzoeksuitkomsten op dit terrein: Ray Robinson, Housing Economics and Public Policy, Londen en Basingstoke etc., 1979 (The MacMillan Press Ltd.)
- 8) De markt van nieuwbouw van woningen, Amsterdam, 1979 (EIB)
- 9) Otterloo, G.F.van, deel 7 Woningbouwprogrammering, in Gebouwde Omgeving: Gebruik, Beheer en Inrichting, 's-Gravenhage, 1981 (Staatsuitgeverij)
- 10) De financiering van de volkshuisvesting in macro-economisch perspectief, 's-Gravenhage, 1982 (CPB)
- 11) Vergeer, M.M.J., Bouwnijverheid en Volkshuisvesting in een stagnerende economie, in BOUW/WERK van februari 1983
- 12) Trendrapport Volkshuisvesting 1982, Delft, 1983 (BSM)
- 13) Rapport van de werkgroep meerjarenbouwprogrammering, op.cit.
- 14) Draper, D.A.G., De investeringen in woningen, een econometrische studie, Amsterdam, 1983 (EIB) en
Draper, D.A.G. Een econometrische analyse van de ontwikkeling van de woningbouwproductie, in BOUW/WERK van juni/juli 1983
- 15) Lipschits, I., Verkiezingsprogramma's 1981, 's-Gravenhage, 1981 (Staatsuitgeverij)
- 16) Woningraad 82, no.14
- 17) Dieten, Jan van, lokale volkshuisvestingspolitiek bekeken, in volkshuisvesting 3/82
- 18) Nederlandse Staatscourant, nr.65 van 5 april 1983
- 19) Persbericht Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer nr. 14 T van 31 mei 1983
- 20) Volkshuisvesting actueel No.6 van 22 maart 1983
- 21) Volkshuisvesting actueel No.6 van 22 maart 1983
- 22) Drooge, Lex van, 15.000 woningen per jaar méér nodig door snellere bevolkingsgroei, in Woningraad 82/1
- 23) Hamersma, D., Beïnvloeding van woonconsumptie in de jaren tachtig, in Woningraad 82/3
- 24) Werken aan wonen, in Woningraad 82/7-8
- 25) Maas, Rob, Woningtekort veel groter dan werd aangenomen, in Woningraad 83/8

- 26) Wiarda, M.H., Voorzet tot beheersing van de kosten in de woningbouw, in Bouwmarkt, nr.6/7 van juni/juli 1982
- 27) Dieten, Jan van, Willem Aantjes: politiek mist aansluiting op werkelijke problemen, in Volkshuisvesting 1/83
Dieten, Jan van, Hans Wiegel: Mensen moeten weer via beurs weten wat woning kost, in Volkshuisvesting 1/83
- 28) Schaar, J. van der, Woningbouwprogrammering: planning in onzekerheid, in de europese gemeente nr.2 van februari 1983
- 29) Segeren, Huub, inzicht in de woningbehoefte bedroevend, in Plan 8/1981
- 30) Bakker, Henk, De relativiteit van de woningnood, antwoord aan Huub Segeren, in Plan 8/1981
- 31) Van Dongen, H.J., G.G.J.M. Poeth en R.H. de Groot, Naar een herstel van activiteit op de markt van koopwoningen, in Economisch Statistische Berichten van 6 juli 1983
- 32) Steeghs, P.J.J., De markt voor koopwoningen, in Economisch Statistische Berichten van 18 januari 1984
- 33) Kindt, J.I.R., Wonen tussen investeren en consumeren, in Economisch Statistische Berichten van 13 januari 1982
- 34) Dolder, B. van den, Woningbehoefteramingen, in BOUW/WERK van juni/juli 1983
- 35) Peelen, E.J., Woningbehoeften, Rol van nieuwbouw en bestaande woningvoorraad, in Vastgoed 57 (1983) nr. 7 juli
- 36) Maas, R.A.H.M., Bouwprogramma 1984-1988, in Woningraad 83/16

III WONINGPRODUKTIE

Inleiding

Jaarlijks krimpt het verschil tussen de benodigde omvang van de woningvoorraad en de aanwezige voorraad. Onder meer uit de jaarlijks gepubliceerde Staat van de Volkshuisvesting is af te lezen dat het tekort aan woningen daalt en dat op afzienbare termijn nog slechts woningen bijgebouwd zullen behoeven te worden ter opvulling van in de voorraad door sloop ontstane gaten en ter bevrediging van de wensen van nieuwe vragers op de woningmarkt. Wanneer de woningnood groot is zal de kwalitatieve differentiatie en de spreiding van de nieuwbouw over de verschillende steden en provincies voornamelijk worden bepaald door politieke overwegingen: wie wordt het eerst geholpen. Wanneer in kwantitatief opzicht vraag en aanbod een evenwichtspositie benaderen zullen de kwalitatieve kenmerken van de aangeboden woningen een rol van toenemende betekenis gaan spelen.

De kwalitatieve aspecten (prijs, grootte, ligging, indeling, etc.) zijn, wanneer het om nieuwbouw gaat, zij het binnen zekere grenzen, vrij te bepalen. Voor het zogenaamde aanbod uit de voorraad geldt dit in aanzienlijk mindere mate; alleen in het geval van doorstroming kan van enige invloed sprake zijn.

In de zich mogelijk ontwikkelende situatie zal de betekenis van aanbod uit de voorraad groeien: bij de differentiatie van de nieuwbouw zal daarmee terdege rekening gehouden moeten worden. Daarnaast leidt de evenwichtige marktsituatie tot een relatieve versterking van de positie van de vragers. Voorbeelden van leegstand en van kritische woningzoekenden die hun toegewezen woningen weigeren ¹⁾ zijn inmiddels alom te vinden. De nieuwbouw zal in steeds sterker mate een aanvullend karakter krijgen en imperfecties in het aanbod moeten compenseren. Dit vraagt om een zorgvuldige afstemming van de nieuwbouw op enerzijds de vastgestelde woningbehoefte en woningvraag en anderzijds op de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van het aanbod uit de voorraad; een "strategische nieuwbouw"-benadering. Het vraagt daarnaast om zekerheden dat de geprogrammeerde woningen ook werkelijk op het gewenste tijdstip gerealiseerd zullen zijn en het werkelijk tot stand komen van veronderstelde doorstromingsbewegingen.

In dit hoofdstuk besteden we enige aandacht aan de manier waarop de planning en programmering van de woningbouw plaats vindt. We staan daarna stil bij de garanties die er zijn voor realisering van het geplande en voor sturing van het aanbod uit de voorraad. Ter afsluiting analyseren we globaal de productiecijfers van de afgelopen jaren en trekken enige conclusies.

Aan het einde van de tweede wereldoorlog was er in Nederland een groot woningtekort. De aan het einde van de dertiger jaren al niet rooskleurige situatie was er natuurlijk niet beter op geworden: terwijl de vooroorlogse woningen in aantal en in kwaliteit afnamen, bereikte de nieuwbouwproductie een dieptepunt. Veel schaarse goederen gingen op de bon. Dit gold ook voor de voor de volkshuisvesting belangrijke bouwmaterialen, bouwcapaciteit en het voor dit alles benodigde kapitaal. Van der Schaar heeft van de consequenties van deze situatie een heldere beschrijving gegeven. 2)

Deze situatie, waarin overigens ook de differentiatie van het bouwprogramma in belangrijke mate op basis van andere dan volkshuisvestingsoverwegingen bepaald werd, duurt tot globaal het einde van de zestiger jaren.

Dan manifesteren zich voor het eerst "afzetproblemen". Op 15 juni 1970 richt de Minister van Volkshuisvesting zich per brief tot de Colleges van Gedeputeerde Staten. 3) Hij wijst er bij die gelegenheid onder meer op dat de "samenstelling van het pakket in aanbouw te nemen woningen dient te zijn afgestemd op de daadwerkelijke vraag naar nieuwe woningen. Meerjarenplanning is hierbij onontbeerlijk."

De minister benadrukt onder meer de noodzaak om bij het bepalen van de omvang en de aard van het bouwprogramma ook rekening te houden met onderwerpen als bijvoorbeeld stadsvernieuwing, doorstroming en de bouw van verzorgings- en verpleeghuizen.

Het is goed verdedigbaar om te stellen dat deze ministeriële brief een keerpunt markeert in de geschiedenis van de na-oorlogse volkshuisvesting: volkshuisvesting is niet langer een kwantitatief probleem; afzetproblemen in de nieuwbouwsector noodzaken tot een zorgvuldiger afstemming van de productie op de vraag.

In het door Schut voorgestelde stelsel gaat men ervan uit dat woningmarktonderzoek, en mede op grond daarvan ontwikkelde meerjarenbouwprogramma's, bruikbare hulpmiddelen zijn bij het beter op elkaar afstemmen van de nieuwbouw (zowel het aantal woningen als de verdeling naar grootte, prijs, etc.) en de woningvraag; de verhuisketen wordt uitgevonden en het dilemma bouwen voor de behoefte of bouwen voor de doorstroming geboren.

Veel van hetgeen in het Regeringsstandpunt inzake de decentralisatie van de volkshuisvesting, 4) en in het ook in 1981 verschenen deel d; regeringsbeslissing, van het Structuurschema Volkshuisvesting 5) wordt voorgesteld ten aanzien van de planning en programmering van de volkshuisvesting, komt ook al voor in de voorstellen van minister Schut. Achteraf kan worden geconstateerd dat het voor woningmarktonderzoek voorgeschreven rompmodel 6) door zijn sterk mechanistische gerichtheid belemmerend gewerkt heeft. In inhoudelijk opzicht lijkt in de ruim tien jaar die inmiddels zijn verstreken niet veel vooruitgang te zijn geboekt.

Vanaf de tweede helft van de zeventiger jaren, met het stijgen van het aantal woningmarktonderzoeken, werd steeds duidelijker dat dergelijke onderzoeken niet het aangewezen middel zijn voor het bereiken van de best mogelijke afstemming van vraag en aanbod op de woningmarkt. 7) Als een van de oorzaken van dit mislukken

wordt genoemd het ontbreken in het rompmodel van de door de minister, in de al enkele malen aangehaalde brief, benadrukte onmisbaarheid van beleid en politieke afweging. Kroes en Vulperhorst zeggen bijvoorbeeld:

"Woningmarktonderzoek is daarmee gereduceerd tot nauwelijks meer dan statistische exercities, of zo men wil, gegoochel met cijfers met ontkenning van de politieke dimensie. Dit heeft zijn gevolgen gehad". 8)

Ook in de meest recente voorstellen op het gebied van de bouwprogrammering zijn de belangrijkste kenmerken van de door Schut geïntroduceerde aanpak nog te herkennen. De opwaartse en de neergaande cyclus zijn in de programmering nog altijd aanwezig. Opmerkelijk is dat het volkshuisvestingsplan geen (gemeentelijke) beleidsvisie meer behoeft te bevatten. "Decentralisatie van de besluitvorming" is inmiddels aan het pakket beoogde doelen toegevoegd. Door Wilke is systematisch geanalyseerd wat de consequenties van werkelijke doorvoering van deze decentralisatiegedachten zullen zijn. 9)

Woningmarktonderzoeken verlopen niet vlekkeloos. De onderzoeksuitkomsten sluiten vaak noch geografisch, noch in de tijd voldoende op elkaar aan, gemeenten hebben de neiging om de "berekende" noodzakelijke omvang van het nieuwbouwprogramma naar boven af te ronden; meerjarenprogramma's komen niet werkelijk tot stand. Op het niveau van de centrale overheid valt dan ook het besluit om de voor het bepalen van de noodzakelijke nieuwbouwproductie zo onmisbare cijfers langs een andere weg te vergaren. In 1977 wordt het Regionaal Woningbehoefte Onderzoek uitgebreid; in 1978 wordt de vragenlijsten-procedure verzwaard.

De jongste ontwikkeling in de sfeer van de woningbehoeftebepaling en bouwprogrammering komt voor het eerst aan het daglicht in het meest recente regeerakkoord (d.d. 21 oktober 1982). Dit bevat de aankondiging dat een studie wordt verricht naar de meerjarenbouwprogrammering. Deze studie zou zich volgens dat akkoord bezig moeten houden met de afweging van gesubsidieerde woningbouw en vernieuwbouw tegen de structurele woningbehoefte, de gewenste bouwcapaciteit en het budgettair kader en zal voor de opstelling van de begroting voor 1984 afgesloten moeten zijn teneinde vast te kunnen stellen of een verlaging van het meerjaren bouwprogramma verantwoord is. Deze studie is inmiddels verschenen. 10)

In het Rapport van de Werkgroep Meerjarenbouwprogrammering wordt ook uiteengezet om welke redenen een structureel bouwprogramma gewenst is: de meerjarenramingen voor nieuwbouw en vernieuwbouw waren nog steeds gebaseerd op wat in het midden van de zeventiger jaren noodzakelijk en realiseerbaar leek, met de veranderingen die sinds 1978 opgetreden waren was nog nauwelijks rekening gehouden. De hieruit voor alle betrokkenen voortvloeiende onzekerheden zijn ongewenst. Ook de voorgestane decentralisatie vereist dat de gemeenten op basis van reële ramingen in staat worden gesteld een voor enkele jaren bruikbare planning en programmering op te zetten. In de genoemde nota "Standpuntbepaling decentralisatie" wordt de noodzaak te komen tot meer continuïteit onderschreven.

Het rapport biedt een degelijke methode voor het bepalen van de behoefte aan uitbreiding van de voorraad op nationaal niveau en biedt daarmee duidelijkheid aan verschillende participanten in het volkshuisvestingsproces. Op het lokale niveau lijkt het echter nauwelijks bij te dragen aan vergroting van de duidelijkheid. Wel-

licht wordt toch nog onvoldoende onderkend dat in het complexe geheel van bouw-programmering op het laagste bestuurlijke niveau geldt: "De uiteindelijke beslissing ten aanzien van te nemen maatregelen is uiteraard niet een kwestie van onderzoek maar van beleid". 11)

In het voorgaande hoofdstuk is gewezen op het normatieve (en daarmee politiek bepaalde) karakter van het begrip woningbehoefte. Ditzelfde kan worden gezegd ten aanzien van de planning en programmering van de woningbouw. Onderzoek kan goede diensten verlenen bij het voorspellen van de consequenties van bepaalde beslissingen, het kan de politieke besluitvorming echter niet vervangen.

De woningproductie

Het eenvoudigst stuurbare middel dat ter beschikking staat om het woningaanbod beter te laten aansluiten op de woningbehoefte c.q. de woningvraag is de bouw van woningen. Ruim opgevat verstaan we daaronder ook het, via meer of minder ingrijpende verbouwing, voor bewoning geschikt maken van voormalige kerken, kazernes, kantoren, ziekenhuizen en dergelijke.

Is er in een woningmarktgebied sprake van een woningbehoefte die groter is dan het aantal woningen dat de voorraad telt dan zal gebouwd moeten worden. Maar ook bij een woningvoorraad die in kwantitatief opzicht voldoende is kan bouwen noodzakelijk zijn om de behoefte aan woningen te bevredigen, ondanks de leegstand die als gevolg van die bouwactiviteiten (althans op papier) zal ontstaan. Voorbeelden van zo'n situatie zullen aangetroffen kunnen worden in woningmarktgebieden met een qua prijs, grootte en beheersverhouding weinig gedifferentieerde woningvoorraad, of wanneer er sprake is van een ongelukkige verdeling van de bewoners over de woningvoorraad: de leegstaande woningen voldoen niet aan de wensen van de woningzoekenden en de pogingen om de doorstroming in beweging te krijgen falen.

Zoals bekend worden bouwvoornemens op lokaal niveau formeel vastgelegd in door de gemeenteraad vast te stellen bestemmingsplannen. Vaak zijn in deze plannen ook al betrekkelijk gedetailleerde voorschriften ten aanzien van de soort, en zelfs prijs, van de te bouwen woningen vastgelegd. Goedkeuring van het plan geeft echter zeker nog niet de zekerheid dat de gewenste woningen ook inderdaad op het gewenste tijdstip gerealiseerd zullen zijn. Voor de verwerkelijking van de in het bestemmingsplan vastgelegde "optimale" bouwproductie zijn de plannenmakers sterk afhankelijk van de bereidheid van derden initiatieven te nemen. De gemeente kan stimuleren en kan - binnen grenzen - ongewenste bouwactiviteiten tegengaan. Grosso modo geldt dit zelfde voor de rijksoverheid.

Kroes en Vulperhorst geven aan dat deze afhankelijkheid niet alleen geldt voor woningen die gebouwd worden in de premie-sector en vrije sector, maar ook voor de woningwetwoningen. Dit kan, samen met het zogenaamde contingenteringssysteem, de bouwplannen op gemeentelijk niveau danig frustreren. 12) Ook onduidelijkheden in de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zoals bijvoorbeeld tussen gemeenten en woningcorporaties, 13) kunnen de uitvoering van het voorgenomen bouwprogramma in de weg staan. Algemeen wordt ervan uitgegaan dat de gemeentelijke overheid de eerst-verantwoordelijke is wanneer het gaat om de

volkshuisvesting. Verantwoordelijkheid voor de staat van de volkshuisvesting ("volkshuisvesting: rijkszaak - gemeentetaak") kan worden gedefinieerd als verantwoordelijkheid voor de omvang, samenstelling en verdeling van de woningvoorraad.

Het ontbreken van een effectieve methode voor het plannen en programmeren van nieuwbouw en vernieuwbouwactiviteiten bemoeilijkt het dragen van die verantwoordelijkheid. Het feit dat de verantwoordelijkheden voor de initiatieffase en voor de exploitatiefase bij verschillende partijen liggen in combinatie met onduidelijkheden ten aanzien van de afgrenzing ervan (men denke bijvoorbeeld aan de vraag wie de financiële consequenties draagt van leegstand als gevolg van onjuiste programmeringsbeslissingen) maken het geheel zeker niet gemakkelijker. De conclusie ligt voor de hand dat voor het werkelijk dragen van die verantwoordelijkheid de door de wetgever aan de rijksoverheid en, in nog sterkere mate, de gemeentelijke overheid gegeven middelen tekort schieten. Voor de realisering van de noodzakelijke nieuwbouw is de overheid immers, variërend van: in aanzienlijke mate, tot: nagenoeg volledig, van initiatieven van derden afhankelijk.

We bedoelen met het bovenstaande zeker niet om een waarde-oordeel uit te spreken. De conclusie dat een oplossing voor dit probleem dus gezocht moet worden in uitbreiding of verfijning van het instrumentarium waarover de overheid nu beschikt, is niet gerechtvaardigd. Wel kan worden geconcludeerd dat plannen en programmeren en het vaststellen van bestemmingsplannen niet de garantie geven dat het gewenste ook gebouwd zal worden.

De woningvoorraad

De behoefte aan woningen zal niet alleen bevredigd worden via toevoegingen aan de voorraad (we denken dan niet alleen aan nieuwbouw maar ook aan ingrijpende renovatie en bijvoorbeeld het voor bewoning geschikt maken van voormalige kantoren, kazernes, ziekenhuizen en kerken), ook het aanbod vanuit de voorraad speelt een belangrijke rol bij het huisvesten van woningzoekenden, direct en indirect. Dit impliceert dat verantwoordelijkheid voor de staat van de volkshuisvesting ook de zorg omvat voor het in stand houden van de voorraad en voor een optimaal gebruik ervan.

Enerzijds betekent dat een verantwoordelijkheid voor het in stand houden van de bouwtechnische en woontechnische kwaliteit en een goede samenhang tussen de vraag naar woningen en de kenmerken van het aanbod uit de voorraad. Anderzijds betreft het de woningdistributie; het realiseren van de best mogelijke verdeling van de woningbehoevenden over de woningvoorraad.

Langs indirecte weg (voorgescreven reserveringen, onderhoudsbijdragen en aanvullende subsidieregels) oefent de rijksoverheid een positieve invloed uit op het onderhoud van met gemeenschapsgeld gebouwde woningen. Bij vergelijking met de kwaliteit van de (sociale) woningvoorraad in andere westeuropese landen, zoals België, Frankrijk of Engeland, slaan de Nederlandse woningwetwoningen bepaald geen slecht figuur. Van de kant van de woningcorporaties wordt echter met toenemende intensiteit gewezen op de groeiende inspanning die het vraagt om, binnen de niet ruime bestuurlijke en financiële kaders, dit kwaliteitsniveau te handhaven. Minder

gunstig is het gesteld met garanties voor adequaat onderhoud in de overige sectoren die onderscheiden kunnen worden. Dat de rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor de verdeling van de woningbehoevende eenheden over de woningvoorraad serieus neemt, kan bijvoorbeeld worden geconcludeerd uit de regelmaat waarmee middelen worden voorgesteld die het bereiken van een betere verdeling beogen. Huurbelasting, doorstromingsheffing, of welk ander middel in de loop der jaren ook is voorgesteld, geen ervan heeft ooit de politieke steun kunnen verwerven die voor invoering nodig is.

Ook de deskundige leden van de Raad voor de Volkshuisvesting hebben weinig vertrouwen in de effectiviteit en de wenselijkheid van dergelijke middelen. 14) Op basis van een analyse van globaal sinds 1970 verschenen literatuur over doorstroming merken Kroes en Vulperhorst het volgende op: "Opmerkelijk zijn de tegenstrijdige uitkomsten van onderzoek en de samenhang van die uitkomsten met normatieve opvattingen over doorstroming." Als gevolg daarvan zijn onderzoek naar en debat over doorstroming "weinig vruchtbaar en verhelderend" 15) geweest. Zij constateren in dit verband verder dat het voeren van een doorstromingsbeleid een actieve rol veronderstelt van de gemeentelijke overheid bij de woonruimteverdeling.

Dat over de woonruimteverdeling het laatste woord nog niet gesproken is kan alleen al worden geconcludeerd uit de weinig vleiende oordelen die zijn uitgesproken over het door VNG en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer geformuleerde voorstel voor een modelverordening voor de woonruimteverdeling. Die eenstemmige kritiek betekent echter bepaald niet dat de oordelende partijen het onderling eens zijn. Ook de inhoud van de decentralisatievoorstellen voor de volkshuisvesting lost dit probleem niet op. 16) Het wachten lijkt nu te zijn op de toegezegde huisvestingswet, die onder meer de uit 1947 stammende woonruimtetwet zal moeten gaan vervangen.

Wij concluderen dat, ondanks het algemeen aangehangen credo dat de volkshuisvesting rijkszaak en gemeentetaak is, blijkens de beschikbare literatuur de formele middelen waarover de verschillende overheden kunnen beschikken, zowel wanneer het gaat om het beïnvloeden van aard en omvang van de nieuwbouwproductie, als bij het bevorderen van een doelmatig gebruik van de woningvoorraad, van beperkte betekenis zijn. De effectiviteit wordt onder meer beperkt door het feit dat vele partijen in de besluitvorming participeren, terwijl geenszins sprake is van een duidelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De overheid kan, door het scheppen van aantrekkelijke omstandigheden, gewenste ontwikkelingen stimuleren. Ongewenste ontwikkelingen kunnen (zij het soms slechts in beperkte mate, of tegen een hoge prijs) worden verhinderd. Aan woningzoekenden die zijn aangewezen op bestaande woningen voor het vinden van passende huisvesting biedt deze situatie slechts magere garanties. Gezien de ervaringen en rekening houdend met de maatschappelijke veranderingen die zich sinds het begin van de zeventiger jaren hebben voorgedaan, menen wij dat ook de oplossing voor dit probleem niet in eerste instantie gezocht moet worden in de sfeer van uitbreiding of verfijning van de bestaande regelgeving. 17)

Ontwikkeling van de woningvoorraad; enige cijfers

Vrij algemeen hoort men de stelling dat "de betekenis van de woningvoorraad toeneemt". Met andere woorden gezegd, men is van mening dat de bijdrage van de nieuwbouw bij de voorziening in de woningbehoefte afneemt.

In deze paragraaf gaan we na of deze stelling ook cijfermatig te onderbouwen is. Wij zullen daarbij vooral gebruik maken van cijfers die zijn gepubliceerd door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De eerste tabel is gebaseerd op achtereenvolgende jaarverslagen van de CDV, respectievelijk het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting.

De nieuwbouwprogramma's voor de jaren 1983, 1984 en 1985 tot en met 1989 tellen respectievelijk 105.500, 102.000 en 102.000 woningen en wooneenheden. In de programma's van 102.000 zijn niet opgenomen de woningen die via flatsplitsing of verbouwing van bestaande panden worden gerealiseerd. Deze activiteiten komen ten laste van een apart verbouwprogramma (500 splitsingen = 1.000 wooneenheden plus 2.000 wooneenheden in verbouwde panden).

De omvang van deze programma's betekent een beperkte ombuiging van de trend van de laatste jaren. De productie vertoonde immers weer een stijgende tendens na het in 1979 gerealiseerde dieptepunt. Een toenemende groei vertoonde de categorie "vermeerdering anders", zeker in relatieve zin (van 1.581 woningen in 1978 naar 3.853 in 1981).

De tabellen 2 en 3 geven een inzicht in hetgeen sinds 1973 in de sector van de woningverbetering tot stand is gebracht en in de voornemens op dit gebied voor het jaar 1984.

Tabel 1 Omvang van de woningvoorraad per 1 januari

jaar	voorraad per 1-1	<u>vermeerdering</u>		totaal	per 1000 voorraad	<u>vermindering</u>		<u>netto vermeerdering</u>	
		nieuwbouw	anders			totaal	per 1000 voorraad	totaal	per 1000 voorraad
1975	4.313.000	120.774	1.145	121.919	28	14.667	3	107.252	25
1976	4.420.300	106.813	1.399	108.212	24	14.723	3	93.489	21
1977	4.479.831	111.047	1.523	112.570	25	14.719	3	97.851	22
1978	4.577.682	105.825	1.581	107.406	23	13.468	3	93.938	21
1979	4.671.591	87.513	2.032	89.545	19	13.999	3	75.546	16
1980	4.747.089	113.756	2.593	116.349	25	15.018	3	101.331	21
1981	4.849.343	117.267	3.853	121.120	24	13.936	3	107.184	22
1982	4.956.227			121.707	25	12.481	3	109.226	22
1983	5.065.453								

Bron: Jaarverslagen CDV/DGVH

Tabel 2 Verbetering woningwet- en particuliere woningen 1973-1982 1)

	Woningwetwoningen 2)				Particuliere woningen 3)			
	Vooroorlogse		Naoorlogse		Totaal			
	Aantal	Bedrag (mIn gld)	Aantal	Bedrag (mIn gld)	Aantal	Bedrag (mIn gld)	Aantal	Bedrag (mIn gld)
1973	9.495	202	-	-	9.495	202	31.806	40
1974	10.723	264	1.860	11	12.583	275	28.850	57
1975	10.826	308	5.577	87	16.403	395	42.336	113
1976	11.762	426	9.922	152	21.684	578	47.885	160
1977	8.137	387	11.282	244	19.419	631	44.981	296
1978	7.425	345	11.683	343	19.108	688	50.206	345
1979	8.572	451	15.186	364	23.758	815	44.700	307
1980	7.848	480	16.911	404	24.759	884	20.552	105
1981	9.806	652	20.440	601	30.246	1.253	23.596	169
1982	10.702	692	22.384	653	33.086	1.345	20.004 4)	150 4)

- 1) Betreft toezeggingen rijks- en kapitaalmarktleningen voor verbetering woningwetwoningen en afgifte subsidiebeschikkingen voor verbetering particuliere woningen.
- 2) Exclusief bedden in bejaardentehuizen.
- 3) Inclusief woonhuizen met waarde als monument, instandhouding en aangekocht bezit.
- 4) Raming.

Bron: woningbouw in Nederland, 1983

Tabel 3 Verbeteringsprogramma 1984 +)

Woningwetwoningen	
- vooroorlogs	10.000
- naoorlogs	30.000
Aangekochte woningen	8.000
Particuliere huurwoningen	6.000
Wooneenheden	
- verbouw	2.000
- flatsplitsing	500
Eigenaar-bewoners	18.000
Verbetering woonhuismonumenten	1.000
Woonruimte in bestaande panden	1.000
Totaal	76.000
Aankoop van particuliere woningen	7.000

+) Volgens ontwerp -begroting VROM 1984

Bron: Woningbouw in Nederland, 1983

Interessant is het om na te gaan hoe de woningbouwprogramma's van de jaren '80, '81 en '82 zijn geëvolueerd in de loop van het betreffende kalenderjaar. Ook deze gegevens zijn aan de jaarverslagen van de CDV/DGVH ontleend.

Tabel 4 Woningbouwprogramma's 1980

	aanvang begrotings- jaar	13 mei	6 september	31 december+)
woningwet	30.000	30.000	30.000	30.305
premiehuur	12.000	24.000	24.000	24.315
premiekoop-A	11.000	7.500	10.000	19.725
premiekoop-B	26.000	17.500	19.000	13.333
1 + 2 wooneenheden	12.000	12.000	13.000	11.975
totaal gesubsidieerd	91.000	91.000	96.000	99.653
vrije sector	27.000	20.000	20.000	20.331
totaal	118.000	111.000	116.000	119.984

+) afgegeven gunningen beschikkingen

Realisering van dit programma was onder meer mogelijk door een aantal in 1980 genomen overheidsmaatregelen. Zo is in dat jaar bijvoorbeeld de premiecorporatie-A-woning geïntroduceerd. De corporaties werd verzocht om, met name voor de wat duurdere huurwoningen, financiering niet te zoeken bij het ministerie, maar daarvoor direct de kapitaalmarkt op te gaan. Na 13 mei konden de onverkochte premiekoopwoningen van de lichte 1979 worden omgezet in premiehuurwoningen. Daarnaast werd de voor het verkrijgen van gemeentegarantie relevante stichtingskostengrens opgetrokken van f 125.000,- naar f 200.000,-.

Tabel 5 Woningbouwprogramma 1981

	oorspronk. programma	bijstel- ling 1	bijstel- ling 2	bijstel- ling 3	uitein- delijk program
woningwet	30.000		+ 4.000		30.000
premiecorp.-A	14.000	+ 5.000	+ 5.000	+ 5.000	23.000
premiehuur	10.000		+ 3.000	+ 10.000	20.000
premiekoop-A	10.000	+ 3.000		- 9.000	26.000
premiekoop-B	16.000	+ 1.000			8.000
woningw. eenheden	9.700				9.700
premie eenheden	6.300				6.300
totaal gesubsidieerd	96.000	105.000	117.000	123.000	123.000
vrije sector +)	20.000		- 10.000		10.000
totaal	116.000	125.000	127.000	133.000	133.000

+) prognose

In 1981 werden in werkelijkheid nog geen 118.000 woningen opgeleverd, daaronder waren ruim 55.000 woningwetwoningen. De betekenis van dit gegeven is echter niet gemakkelijk te bepalen, omdat vanaf dat jaar onder de categorie woningwetwoningen ook worden verstaan premiecorporatie-A-woningen en woningweteenheden. De produktie telde verder 18.118 vrije sectorwoningen.

Tabel 6 Woningbouwprogramma 1982

	sept. '81	dec. '81	maart '82	okt. '82
woningwet	16.000	16.000	16.000	16.000
premiecorp.-A	28.000	31.000	31.000	31.000
premiehuur	15.000	15.000	20.000	20.000
premiekoop-A	20.000	20.000	20.000	22.000
premiekoop-B	10.000	10.000	10.000	5.000
wooneenheden	16.000	18.000	18.000	18.000
totaal gesubsidieerd	105.000	110.000	115.000	112.000
niet gesubsidieerd +)	10.000	10.000	10.000	6.000
totaal	115.000	120.000	125.000	118.000

+) prognose

Op pagina 10 van het jaarverslag over 1982 lezen we: "In maart 1982 is het programma verhoogd met 5.000 premiehuurwoningen ten behoeve van de werkgelegenheid."

Tabel 7 Woningbouwprogramma 1984-1988

meerjarig programma	1983	1984	1985 t/m 1988
sociale huursector	62.500	52.000	49.000
woningen	43.000	40.000	37.000
- woningwet	33.000	28.000	28.000
- premiehuur (non-profit)	10.000 +)	12.000	9.000
wooneenheden	19.500	12.000	12.000
- woningwet	16.500	6.000	6.000
- premiehuur (non-profit)	3.000	6.000	6.000
marktsector met premie	43.000	40.000	38.000
- premiehuur (beleggers)	13.000 +)	10.000	10.000
- premiekoop-A	20.500	18.000	17.000
- premiekoop-B	9.500	12.000	11.000
vrije sector met eenmalige bijdrage (koop of huur)	--	10.000	15.000
totaal	105.500	102.000	102.000

+) In 1983 is de categorie premiehuur (23.000) niet uitgesplitst voor beleggers en non-profitinstellingen. De weergegeven onderverdeling is een inschatting
Bron: Volkshuisvesting 12/83

Een laatste illustratie van de niet altijd even doorzichtige wijze waarop bouwprogramma's tot stand komen ontlene we aan het rapport van de Werkgroep Meerjarenbouwprogrammering 18) (Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18.100, hoofdstuk XI, nr. 2, bijlage 11).

Tabel 8 Differentiatie bouwprogramma 1984 t/m 1988

	Regeerakkoord	Werkgroep A
woningwet	20.000 (20%)	20.500 (24%)
premiehuur	20.000 (20%)	21.000 (24%)
premiekoop-A	25.000 (25%)	17.000 (20%)
premiekoop-B	16.000 (16%)	9.500 (11%)
wooneenheden	19.000 (19%)	19.000 (22%)
totaal	100.000 (100%)	87.000 (100%)

In het kader van de voorjaarsnota is ter bepaling van het financiële kader uitgegaan van:

Tabel 9 Bouwprogramma's volgens de voorjaarsnota

	1984	1985 t/m 1988
woningwet	20.000 (20%)	20.000 (20%)
premiehuur	25.000 (25%)	23.000 (23%)
premiekoop-A	20.000 (20%)	17.000 (17%)
premiekoop-B	13.000 (13%)	13.000 (13%)
wooneenheden	12.000 (12%)	12.000 (12%)
subtotaal	90.000 (90%)	85.000 (85%)
vrije sector met eenmalige bijdrage	10.000 (10%)	15.000 (15%)
totaal	100.000 (100%)	100.000 (100%)

In het voorgaande hoofdstuk concludeerden we dat het bepalen van de woningbehoefte een verre van eenvoudige, zo niet onmogelijke zaak is. Uit de in dit hoofdstuk samengebrachte cijfers kan wel de conclusie getrokken worden dat het blijkbaar evenmin eenvoudig is om te bepalen wat de optimale differentiatie van het bouwprogramma moet zijn en dat het moeilijk is om een vastgestelde, gewenste verdeling van de nieuwbouw over de verschillende sectoren ook werkelijk te (doen) realiseren. De stelling dat de betekenis van de nieuwbouw bij de voorziening in de woningbehoefte afneemt wordt (in kwantitatieve zin) niet bevestigd door de produk-

tiecijfers. Deze cijfers geven echter geen inzicht in de consequenties van de in sommige jaren aanzienlijke "overboekingen" van woningen van de ene sector naar de andere. Noch wat de consequenties zijn voor de rijksbegroting noch voor de kansen van een woningzoekende om passende woonruimte te vinden.

Plannen, programmeren en produceren

De produktiecijfers geven aan dat de overheid de afgelopen jaren zeker succesvol geweest is bij het (doen) bouwen van de geplande aantallen woningen. Om dit te bereiken waren nogal ingrijpende verschuivingen binnen die programma's nodig. Niet zelden groeide in de loop van het jaar het aandeel van de gesubsidieerde sector. Om dergelijke verschuivingen te laten gebeuren zal tenminste aan de volgende twee voorwaarden voldaan moeten worden: de budgettaire ruimte moet aanwezig zijn en er moeten "startklare" plannen beschikbaar zijn. Vergelijking van de omvang van de door de AVRW gevraagde contingenten woningen en de beschikbare contingenten geeft aan dat aan de tweede voorwaarde nog relatief gemakkelijk voldaan kan worden. Ten aanzien van het beschikbaar zijn van budgettaire ruimte laat die conclusie zich echter niet zo gemakkelijk trekken.

Zowel vanuit ruimtelijke-ordeningsachtergrond als vanuit kringen van volkshuisvesters worden in toenemende mate vraagtekens geplaatst bij de omvang en de verdeling van de bouwprogramma's van de afgelopen jaren. Een duidelijk beeld van het spanningsveld tussen de belangen van de ruimtelijke ordening en de woningbouw is bijvoorbeeld te vinden in recente publicaties van Bierman en Verdenius 19); ook op het niveau van de provinciale overheid zijn (vaak in samenhang met een streekplanherziening) studies over dit onderwerp uitgevoerd.

Onder meer uit de ontwikkeling van de leegstandcijfers kan afgelezen worden dat het woningaanbod en de woningvraag een zorgvuldiger onderlinge afstemming gaan vragen. Ondanks het feit dat het tekort aan woningen nog aanzienlijk is (en hoe aanzienlijk lijkt sterk afhankelijk van de partij die aan het woord is) doen zich in bepaalde sectoren van de productie afzetproblemen voor.

Een belangrijk gegeven bij het bepalen van de gewenste omvang van het woningbouwprogramma is de omvang van de woningbehoefte.

In het hoofdstuk dat handelt over behoefte en vraag is al gedetailleerd aandacht besteed aan de met het vaststellen van de woningbehoefte samenhangende problemen. Op deze plaats volstaan wij met het benadrukken van het feit dat zelfs het vaststellen van de op een bepaald moment noodzakelijke omvang van de woningvoorraad onvermijdelijk normatieve elementen bevat. Het doen van uitspraken over de omvang en differentiatie van het nieuwbouwprogramma is alleen al om die reden een hachelijke zaak. Een ondersteuning van dit standpunt vinden we bijvoorbeeld in vele kritieken die aan het Trendrapport 20) zijn gewijd. Niet zelden blijken echter ook deze gebaseerd op subjectieve en waarde-oordelen en niet gericht op de gehanteerde methode van onderzoek waar veeleer op de invulling die daaraan op detailpunten door de auteur gegeven is. Het lijkt dan ook gewenst om ervan uit te gaan dat de omvang en differentiatie van het jaarlijks bouwprogramma zeker niet alleen, en

mogelijk zelfs niet in doorslaggevende mate, door aan de volkshuisvesting ontleende argumenten bepaald wordt.

Naar aanleiding van de weinig rooskleurige situatie waarin de bouwnijverheid verkeert, een situatie die bij een aanzienlijke daling van de bouwproductie verslechtert, stelt Buur 21) de vraag of een weer opleven van de bouwnijverheid mogelijk is en of een beleid gevoerd kan worden (of mogelijk al gevoerd wordt) dat dit kan bevorderen. Hij wijst er daarbij op dat de omvang van het bouwprogramma dient te worden bepaald door de maatschappelijk aanvaarde behoefte, hetgeen betekent dat een al of niet door de overheid ondersteunde koopkrachtige vraag naar bouwproductie aanwezig moet zijn. Voorts streeft de overheid naar een uit sociaal oogpunt aanvaardbaar beleid voor wat betreft werknemers en bedrijven. Schoksgewijze ontwikkelingen, langdurige en omvangrijke werkloosheid en verliesgevende productie als gevolg van te lage prijzen, moeten worden tegengegaan". Een belangrijke opmerking is ook: "Bij het aanbod van bouwcapaciteit behoort de vraag naar bouwcapaciteit. Nu treffen we de overheid weliswaar aan beide kanten aan, werkgevers en werknemers hebben slechts een beperkte invloed als het gaat om het vaststellen van de vraag naar bouwcapaciteit".

In Zweden leidde een dergelijke constatering enige decennia geleden tot de oprichting (door de vakbeweging) van de Riksbyggen-organisatie die zich, evenals de uit de (woon-)consumentenorganisatie voortgekomen HSB, richt op het ontwikkelen van de coöperatieve woningcomplexen.

Buur wijst er verder op dat weliswaar de maatschappelijk erkende bouwbehoefte als richtsnoer voor de "evenwichtig verloopende bouwproductie" wordt gehanteerd, maar dat zoiets niet zonder problemen is. "Normen op dit gebied worden immers uiteindelijk bepaald door de economische mogelijkheden". Eén van zijn conclusies luidt dan ook: "dat in de huidige situatie niet of nauwelijks mogelijkheden aanwezig zijn om tot een, los van de economische situatie staande, vergroting van het bouwvolume te komen. (...) Indien aldus een balans wordt opgemaakt, dan kan een conclusie zijn dat de bouw zich op de nu ontstane situatie moet instellen. Dat wil zeggen een nieuw evenwicht moet proberen te vinden op het huidige niveau van de bouwproductie".

Conijn 22) beschouwt de perspectieven voor de volkshuisvesting in 1984. In lijn met het voorgaande is zijn conclusie ten aanzien van de bouwprogrammering: "Bij de bepaling van de omvang van het woningbouwprogramma is minder gekeken naar de bouwcapaciteit en de woningbehoefte dan naar de budgettaire beperkingen". Zo wijst hij onder meer op de in de meerjarenbouwprogrammering voorgenomen daling van de productie in de zogenaamde sociale huursector en in de marktsector met premie met respectievelijk 37% en 13%. Naar zijn mening is echter van een structurele vermindering van de behoefte gaan sprake. Het gevoerde huur- en subsidiebeleid maakt het echter wel dubieus of deze behoefte zich tot vraag op de woningmarkt zal manifesteren. De verklaring voor een daling van de woningbouw ligt dan niet bij een structurele daling van de behoefte, maar bij de invloed van de economische omstandigheden en de weerslag hiervan op de individuele inkomens en het huur- en subsidiebeleid.

Van cruciale betekenis voor de ontwikkelingen van de komende jaren is de rol die de

rijksoverheid kan en wil spelen op het gebied van volkshuisvesting. Deze rol zal anders zijn dan die waaraan wij in het verleden in zekere mate gewend geraakt waren. Het is onrealistisch om aan te nemen dat ook in de toekomst de rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de voorgenomen bouwproductie ongewijzigd zal blijven dragen.

In de Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor het jaar 1984 lezen we niet alleen dat de minister ervan overtuigd is dat vooral de vraag naar kleine woningen zal groeien, maar ook: "de getalsmatige onderbouwing van de woningproductie kan mede in verband met de financiële onzekerheden zeker op de langere termijn moeilijk worden ingeschat". Dat tussentijdse uitbreiding van het aandeel gesubsidieerde woningen wanneer de productie van woningen in andere sectoren stagneert, geen uitgangspunt van de minister is kan worden geconcludeerd uit het citaat "De ontwikkeling van de toekomstige bouwbehoefte en bouwproductie wordt in belangrijke mate bepaald door de sociaal-economische ontwikkeling. De economische vooruitzichten geven geen aanleiding te veronderstellen dat de particuliere vraag naar bouwproductie zich op korte termijn zal herstellen (...). Naast het uitblijven van een significante economische groei spelen ook demografische factoren een rol bij een verminderde vraag naar bouwproductie, vooral op langere termijn. De inkrimping van het totale bouwvolume heeft hierdoor een structureel karakter. In dit licht bezien is een beleid, gericht op het door overheidsmaatregelen volledig compenseren van de vraaguitval in de particuliere sector -zo dit al mogelijke ware-, ongewenst". 23)

Op grond van recente publicaties van rijksoverheidszijde als studies uitgevoerd in opdracht van werkgevers- en werknemersorganisaties 24) kan de conclusie worden getrokken dat in deze kringen eenstemmigheid bestaat over het feit dat na 1990 de nieuwbouwproductie zal kunnen/moeten dalen tot ongeveer 50% van het huidige niveau.

In alle studies komt men tot deze conclusies op basis van een afnemende vraag naar woningen als gevolg van zowel demografische als economische ontwikkelingen.
Conclusie

We hebben vastgesteld dat de optimale omvang en samenstelling van de jaarlijks noodzakelijke woningproductie zich niet eenduidig laat vaststellen. Deels als gevolg van het ontbreken van een adequate onderzoeksmethode, deels als gevolg van het normatieve en politieke karakter van enkele voor het bepalen van dat optimum onmisbare basisgrootheden.

Garanties dat het vastgestelde programma inderdaad ook wordt gerealiseerd zijn nauwelijks aanwijsbaar. Het inter-organisatieel karakter van het besluitvormingsproces is daar mede debet aan.

In het verleden gebeurde het nogal eens dat de rijksoverheid actief ingreep wanneer het bouwprogramma qua omvang niet gerealiseerd dreigde te worden.

Praktisch betekende dit dat het aandeel van de gesubsidieerde woningbouw werd opgevoerd. Het programma werd dan in kwantitatieve zin wèl in kwalitatieve zin echter niet gerealiseerd: ten opzichte van het geprogrammeerde een sub-optimaal beleid.

Op basis van demografische, economische en ook woningmarkttechnische studies komen verschillende bij de volkshuisvesting betrokken partijen tot de conclusie dat de behoefte aan groei van de omvang van de woningvoorraad afneemt. Voorgesteld wordt om de bouw tot 1990 te brengen op het niveau van ongeveer 100.000 woningen per jaar; daarna zal dit niveau nog aanzienlijk moeten dalen. Het relatieve belang van de bestaande woningvoorraad voor het verloop van woningmarktprocessen zal daardoor toenemen. Onder meer daarom is een leegstandspercentage van 2,4 gewenst. De verdeling van de voorraad (en daarvoor zijn slechts beperkte sturingsmiddelen beschikbaar) wordt belangrijker. Zorgvuldiger dan in het verleden zal de differentiatie van de nieuwbouw bepaald moeten worden. Dit vraagt om een flexibel te hanteren instrumentarium dat mogelijkheden biedt om beslissingen over soort, type, prijs, etc. van de te bouwen woningen in een zeer laat stadium te nemen.

Uit de productiecijfers is af te lezen dat in het verleden altijd van relatief stabiele productiecijfers sprake is geweest. Niet alleen kon met aanzienlijke zekerheid worden uitgegaan van realisering van het geprogrammeerde aantal sociale huurwoningen, waar ook het voorgenomen totale aantal woningen werd keer op keer gerealiseerd. Omdat de overheid ten aanzien van de bouw van niet-gesubsidieerde woningen slechts een stimulerend beleid kan voeren was het voor het "halen" van het programma niet zelden nodig dat het uitblijven van initiatieven vanuit de particuliere sector werd gecompenseerd door meer woningen in de non-profit sector.

Onder meer blijkt de inhoud van het rapport van de Werkgroep Meerjarenbouwprogrammering zal een dergelijk optreden van de overheid op de woningbouwmarkt uitzonderlijk worden. De kansen dat het voorgenomen bouwprogramma, in ieder geval in kwantitatief opzicht, wordt gehaald zullen afnemen. Deze ontwikkeling kan het totstandkomen van doorstromingsprocessen nadelig beïnvloeden en daarmee de kansen van de lagere inkomensgroepen en de zogenaamde bijzondere groepen op het vinden van huisvesting; zaken waarmee bij het programmeren van woningen in de sociale huursector rekening gehouden zal moeten worden. Een lichtpuntje wordt gevormd door het advies van de Werkgroep Meerjarenbouwprogrammering om in de toekomst bij het programmeren van nieuwbouw slechts drie sectoren te onderscheiden:

- de sociale huursector (woningwetwoningen en non-profit premiehuurwoningen);
- de vrije sector;
- de gepremieerde marktsector (door belggers gebouwde premie-huurwoningen en premiekoopwoningen A + B)

en in het bouwprogramma de formele mogelijkheid van verschuivingen tussen die sectoren te introduceren.

De verschillen in kosten voor de staatskas (bij bepaalde aannamen en beperkingen) van woningwetwoningen, premiehuur- en premiekoopwoningen en de beide soorten wooneenheden, "zijn niet zo erg groot maar wel zoals gezegd gevoelig voor veranderingen in de parameters. Slechts bij premiekoop-B-woningen worden relatief veel minder bijdragen verstrekt. Daarom adviseert de Werkgroep voor alle categorieën te kiezen voor uitwisselingsfactoren van 1:1, met uitzondering van de premiekoop-B-woningen waarvoor de Werkgroep een verhouding ten opzichte van de andere categorieën van 4:1 adviseert". 25) Met dit advies wordt een belangrijke stap gezet in

de richting van een realistische bouwprogrammering, goed passend in het kader van de ontwikkelde decentraliseringsgedachte. Deze stap op weg naar programmering middels budgetten in plaats van gedetailleerde woningcontingenten lijkt minder goed te accorderen met de bestaande praktijk ten aanzien van de bouwprogrammering middels bestemmingsplannen en de daarbij behorende planvoorschriften. Ook is een goede onderlinge afstemming van de (schaarser) nieuwbouw en het aanbod uit de voorraad hiermee nog niet verwerkelijkt.

Noten bij hoofdstuk III

- 1) Zie bijvoorbeeld, Brabers, P., H.Moeskops en H.Westra, De achterkant van Van Dam, Een onderzoek onder woningzoekenden die een toegewezen Van Dam-eenheid weigerden, Delft, 1982
- 2) Van der Schaar, J., Woningbouwprogrammering, planning in onzekerheid in: de europese gemeente, 18e jaargang, nr.2, februari 1983
- 3) De brief was ook als bijlage gevoegd bij de circulaire MG 70-10, die op 20 juni 1970 verscheen.
- 4) Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 736, nrs.1-2
- 5) Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 14 335, nrs.7-8
- 6) Werkgroep Regionaal en Lokaal Woningmarktonderzoek, Regionaal en lokaal woningmarktonderzoek, z.p. 1971
- 7) Van bijzonder belang is: Aartman, J.A.G. en E.J.M.van den Berg, Woningvoorraad en Regionaal Woningmarktonderzoek in Nederland (Rapport nr.8 uitgebracht aan het bestuur van de Stichting Structuuronderzoek Bouwnijverheid), Amsterdam, 1977
- 8) Kroes, J.H. en L.Vulperhorst, Bouwen voor de eigen woningbehoefte in de provincie Utrecht, Delft, 1982, p.36
- 9) Wilke, H.B.H.G., Volkshuisvesting en decentralisatie, Een onderzoek naar uitgangspunten voor een samenhangend instrumentarium en perspectieven van de decentralisatie, Nationale Woningraad, Almere, 1983
- 10) Rapport van de Werkgroep Meerjarenbouwprogrammering, Rijksbegroting voor het jaar 1984, bijlage 11, Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 100, hoofdstuk XI, nrs 1-2
- 11) Zie noot 3
- 12) Kroes en Vulperhorst, 1982
- 13) Gerrichhauzen, L.G., Woningcorporaties, 's-Gravenhage, 1983, Wilke, 1983
- 14) Zie o.m. Raad voor de Volkshuisvesting, Advies nr.110
- 15) Kroes en Vulperhorst, 1982
- 16) Gerrichhauzen, L. en M.van Giessen, Decentralisatie en deregulering, in Stedebouw en Volkshuisvesting, juli/augustus 1983
- 17) IJmkers, F., Enkele gevolgen van de sociaal-economische ontwikkelingen voor de volkshuisvesting, Delft 1984, in het bijzonder pp. 55 e.v.
- 18) Zie noot 10
- 19) Bierman, M. en J.R. Verdenius, Verdichten door verdelen grote woningen van bejaarden, in Bouw no. 20, 1982; Verdenius, J.R., Decentralisatie positief voor stedelijke verdichting, in Bouw no. 14/15, 1983
- 20) Bureau voor Strategisch Marktonderzoek, Trendrapport Volkshuisvesting 1982, Delft 1983
- 21) Buur, A.P., De bouwnijverheid in 1984, in Bouw/Werk 35, 8e jaargang, no.7, december 1983
- 22) Conijn, J.B.S., De perspectieven voor de volkshuisvesting in 1984, in Bouw/Werk 35, 8e jaargang, no.7, december 1983.
- 23) Zie noot 11, p.97

- 24) Zoals bijvoorbeeld: het al genoemde Rapport van de Werkgroep Meerjaren-
 bouwprogrammering; EIB, de investeringen in woningen, Amsterdam, 1983;
 MVRM, Directie Bouwnijverheid, De Trend in de Bouwproductie, zp, april
 1983; AVBB, Bouwbond FNV, Bouwbond CNV, De Bouw tot het jaar 2000, Bode-
 graven, 1983
- 25) Zie noot 10

IV WELKE SCENARIO'S ZIJN MOGELIJK?

Op grond van hetgeen in het voorgaande als trendmatige ontwikkeling is aangegeven ten aanzien van woningbehoefte, woningvraag en woningproductie, dienen nu de meest waarschijnlijke scenario's te worden aangegeven, alsmede op hun consequenties te worden beoordeeld. In dit (korte) hoofdstuk is een globale beschrijving van de te verwachten ontwikkelingen weergegeven; in de volgende hoofdstukken komen de gevolgen meer in extenso aan de orde.

Redelijkerwijs zijn in de periode tot het jaar 2000 vier scenario's mogelijk:

1. de woningbehoefte en de woningvraag blijven op peil en dat geldt eveneens voor de woningproductie
2. de woningbehoefte blijft op peil en de woningvraag daalt, maar de woningproductie blijft op peil
3. de woningbehoefte blijft op peil, de woningvraag daalt en de woningproductie neemt eveneens af
4. de woningbehoefte en de woningvraag nemen beide af en de woningproductie loopt eveneens terug

In theorie zijn vanzelfsprekend ook scenario's voor te stellen waarbij de woningbehoefte, de woningvraag en de woningproductie toenemen. Omdat dergelijke toenames echter niet voorkomen in de voorziene trendmatige ontwikkelingen, laten wij deze scenario's buiten beschouwing.

De hiervoor vermelde prognoses geven ons aanleiding te veronderstellen dat de scenario's 1, 2, 3 en 4 zich in de komende jaren achtereenvolgens zullen voordoen.

Tot het einde van de jaren tachtig zal de woningbehoefte, noch de woningvraag waarschijnlijk sterk teruglopen, terwijl de woningproductie volgens het meerjarenbouwprogramma op het huidige niveau van iets boven de 100.000 eenheden per jaar zal blijven.

Voor deze periode lijkt scenario 1 dus actueel. Er blijft natuurlijk onzekerheid ten aanzien van de economische ontwikkeling, met in dit verband vooral belangrijke effecten naar de besteedbare inkomens van de huishoudens en de overheidsfinanciën, maar onzekerheid is nu éénmaal inherent aan dit soort toekomstbespiegelingen.

Voor de periode van enkele jaren daarna achten wij eerst scenario 2 en vervolgens de scenario's 3 en 4 waarschijnlijk.

Scenario 2 achten wij een logisch scenario omdat het ons niet onwaarschijnlijk voorkomt dat, wanneer wij uitgaan van een voortdurende economische malaise met een zeer omvangrijke werkloosheid, rond de decenniumwisseling de druk van de ongedekte behoefte aan intensiteit zal verliezen. Deze afnemende intensiteit zal zich

eerst voordoen als een afnemende vraag, de vraagcurve verschuift naar links, maar niet als een afnemende behoefte. Wij denken in dit verband aan categorieën als jonge ingeschreven woningzoekenden met slechts een gering inkomen, tijdelijk inwonenden, tijdelijk in substituuwoningen verblijvenden en tijdelijke bewoners van kamers, die wel tot de woningbehoevenden worden gerekend (de jonge ingeschreven woningzoekenden moeten dan wel gedurende een half jaar enige activiteit op de woningmarkt hebben getoond) maar tijdelijk niet als actieve vragers op de markt optreden. Hoewel zij dus niet op de woningmarkt opereren, hebben zij die markt toch ook niet verlaten. In al deze gevallen blijft de woningbehoefte, gemeten in fysieke eenheden, dus op peil maar neemt de vraag, en daarmee de druk op de nieuwbouw, af. De betrokkenen ambiëren wel een zelfstandige woning, maar zij stellen de realisering van hun ambitie uit.

Als deze ontwikkeling zich inderdaad zal voordoen, en aan de veronderstelling daarvan kan een zeker speculatief karakter niet worden ontzegd, dan mag een snelle reactie van de kant van de overheid in de vorm van afnemende woningbouwprogramma's worden aangenomen. Deze programma's vormen immers een zware belasting voor de rijksbegroting en de overheid zal, nog steeds onder de veronderstelling van een voortdurende economische malaise, iedere gelegenheid om haar directe uitgaven te verminderen aangrijpen. Scenario 2 zal dus al na een zeer korte periode overgaan in scenario 3.

Tenslotte zal zich tegen het einde van deze eeuw scenario 4 gaan voordoen. Dan zullen niet alleen de woningvraag en de woningproductie, maar ook de woningbehoefte zich op een lager niveau bewegen. De oorzaak van deze te verwachten ontwikkeling moet geheel gezocht worden bij de dan heersende demografische omstandigheden.

Vrijwel zeker ten overvloede, maar niettemin voor alle zekerheid, benadrukken wij nog eens dat het voorgaande niet meer is dan een globale beschrijving van de ontwikkelingen, zoals die zich op grond van de in voorgaande hoofdstukken weergegeven verwachtingen zouden kunnen voordoen. Ook ten aanzien van de perioden waarin de aangegeven scenario's zich zullen voordoen, houden wij welbewust een royale slag om de arm. Zowel de lengte van de perioden als de omslagpunten, deze laatste zullen zich vermoedelijk niet steeds duidelijk waarneembaar manifesteren, kunnen binnen de periode van nu tot het jaar 2000, anders komen te liggen dan wij nu voor waarschijnlijk houden. Veranderingen in de economische voorwaarden, in de waardering door de bewoners van het wonen, in de migratiestromen, in de technische bouwvoorwaarden, in het volkshuisvestingsbeleid van de diverse overheden en dergelijke kunnen het beeld van de woningbehoefte en vooral van de woningvraag en verder van de woningproductie radicaal veranderen.

V GEVOLGEN VOOR DE WONINGMARKT

Na in de hoofdstukken II en III de afnamekant en de aanbodkant van de woningmarkt voornamelijk marginaal, dat wil zeggen voor zover het de toevoegingen betreft, te hebben belicht, komt het er in dit hoofdstuk op aan de gevolgen van de mogelijke ontwikkelingen voor de koppeling tussen huishoudens en woonruimte te onderzoeken. Of meer concreet: wat zijn de effecten van een op (middel)lange termijn te verwachten daling van achtereenvolgens de woningvraag, de woningproductie en de woningbehoefte op het huisvesten van de individuele huishoudens? Wordt het voor de huishoudens moeilijker of juist gemakkelijker om op een voor hen en voor de samenleving aanvaardbare wijze onder dak te komen? Alvorens hieraan aandacht te besteden, gaan wij eerst nader in op enkele bijzondere omstandigheden van de woningmarkt in het algemeen.

Over de woningmarkt

Op de woningmarkt staat een sterk gedifferentieerde vraag tegenover een sterk gedifferentieerd aanbod. De huishoudens vormen tezamen een sterk heterogene massa waarbinnen de verschillen voornamelijk worden bepaald door samenstelling, inkomen en specifieke woonwensen van de individuele huishoudens; de woningvoorraad vormt een ongelijksoortige massa waarbinnen de verschillen voornamelijk samenhangen met grootte, prijs en kwaliteit van de individuele eenheden.

Zou het perfect laten aansluiten van de ene gedifferentieerde massa aan de andere gedifferentieerde massa zonder meer al kunnen worden gezien als een uiterst moeilijke opgave, het aansluitingsproces wordt nog bemoeilijkt door immobiliteiten. Woningen zijn volledig immobiel en het aanbod kan de vraag niet opzoeken; huishoudens zijn tamelijk immobiel en de vraag zoekt het aanbod in onvoldoende mate op. De woningmarkt valt derhalve uiteen in regionale deelmarkten en regionale overschotten en tekorten zijn niet met elkaar te compenseren. Naarmate de regionale aansluiting tussen vraag en aanbod faalt, is voor een volledige dekking van de vraag een grotere overmaat aan aanbod noodzakelijk. Behalve door een gebrekkige ruimtelijke aansluiting, kan ook door een gebrekkige gebruiksmatige aansluiting een overmaat aan aanbod noodzakelijk zijn om de vraag volledig te kunnen dekken. Die situatie doet zich voor wanneer huishoudens groter wonen dan zij wensen, wanneer zij er dus een te hoog consumptieniveau op na houden, en er geen compensatie mogelijk is met huishoudens die ten opzichte van hun wensen te klein wonen. Uit recent onderzoek van Dieleman op basis van het WBO '77 blijkt dat een derde deel van

het aantal huishoudens 12 jaar of langer op hetzelfde adres woont en dat een belangrijk aantal van deze huishoudens zich in de reductiefase van de huishoudenscyclus bevindt. 1) Deze "blijvers" hebben hun woonsituatie dus al geruime tijd niet meer aangepast aan hun veranderende huishoudensomstandigheden en dat blijkt te leiden tot een naar oppervlakte gemeten overconsumptie: het percentage één- en tweepersoonshuishoudens in woningen met vijf of meer kamers stijgt, naarmate de bewoners langer in hun huidige woning wonen. Dieleman schat dat 50 à 60% van de vijf- of meerkamerwoningen die in de periode 1950 - 1959 door het daar nu nog wonende huishouden zijn betrokken, door kleine huishoudens worden bewoond.

Om de kennelijke noodzaak van een overmaat aan aanbod zoveel mogelijk te verminderen is het van groot belang regionale overschotten te voorkomen en het aanpassingsproces tussen huishoudens en wooneenheden zo soepel mogelijk te laten verlopen.

Regionale overschotten zullen nooit geheel zijn te voorkomen, omdat in een dynamische samenleving woningmarktgebieden gedurende de levensduur van woningen aan aantrekkelijkheid kunnen inboeten waardoor bewoners het gebied verlaten. Verbetering van methoden om toekomstige ontwikkelingen te plannen of om het zicht op de toekomst te verhelderen zullen hier, gezien de lange periode waarover het gaat, slechts marginale verbeteringen teweeg kunnen brengen.

Met het aanpassingsproces tussen huishoudens en wooneenheden ligt het, althans in principe, anders omdat doorstromingsprocessen door een overheid zijn te stimuleren. In de Nederlandse verhoudingen mag een stimulerende invloed op doorstromingsprocessen worden verwacht van een versnelde woonkostenharmonisatie. Wanneer kwalitatief goede grote woningen duurder zijn dan kwalitatief goede kleine woningen, dan mag worden verwacht dat huishoudens met een overmaat aan woonruimte eerder geneigd zullen zijn hun woning te verlaten, dan wanneer dat prijsverschil er niet is. Een harmonisatiebeleid dat zowel de huursector als de koopsector omvat zal uiteraard het meest effectief in dit verband kunnen zijn.

Een ander middel om de doorstroming te stimuleren, en dat vergelijkbaar is met een woonkostenharmonisatiebeleid, is één of andere vorm van woonbelasting. Net als bij het woonkostenharmonisatiebeleid is het directe effect van een woonbelasting dat, onder bepaalde omstandigheden, voor bepaalde bewoners de woonkosten toenemen en de geneigdheid door te stromen sterker wordt. Het hangt van de precieze vormgeving van zo'n woonbelasting af of dit effect alleen optreedt bij een verandering in de verhouding tussen inkomen en woonkosten, of ook bij een verandering in de verhouding tussen inkomen en huishoudens- en woninggrootte. Het indirecte effect van een woonbelasting is dat een huishouden, als het niet verhuist, in zeven de prijs betaalt voor een betere huisvesting zonder die huisvesting ook daadwerkelijk te gebruiken en dat is uiteraard geen aantrekkelijke situatie. Verhuist een voor woonbelasting aangeslagen huishouden desondanks niet, dan komen er toch middelen beschikbaar om de nadelen van een sub-optimaal voorraadgebruik te helpen tegen te gaan. De problemen die zijn verbonden aan het hanteren van een woonbelasting die ook betrekking heeft op de koopsector, dienen overigens niet te worden onderschat. Behalve deze maatregelen met een zogenaamd "push"-karakter, kan de doorstroming ook worden bevorderd met maatregelen met een "pull"-karakter. We denken hier in de eerste plaats aan een verhuiskostenvergoeding of een vergoeding die zelfs

boven de verhuiskosten uitgaat en daardoor het karakter krijgt van een doorstromingspremie. Huishoudens die een voor hen qua grootte of woonkosten niet passende woonruimte bewonen worden nu niet door hogere kosten uit hun woning weggedrukt, maar met behulp van een financiële tegemoetkoming uit hun woning weggelokt.

Een ander middel met een "pull"-karakter is een woonkostengewenningsbijdrage. Zoals de naam al aangeeft dient een dergelijke bijdrage ook om huishoudens uit voor hen niet passende woonruimte weg te lokken, maar nu met behulp van een tijdelijke bijdrage in de nieuwe, hogere woonkosten.

Behalve maatregelen die zijn gericht op het bevorderen van een aanpassingsproces zelf, zijn er ook maatregelen te bedenken die zijn gericht op het tot stand brengen van de noodzakelijke randvoorwaarden voor een soepel verlopend aanpassingsproces. Hierbij denken wij in de eerste plaats aan het creëren en in stand houden van een noodzakelijke woningreserve. Deze reserve die, afhankelijk van plaatselijke omstandigheden, per woningmarktgebied naar omvang en samenstelling kan verschillen, is noodzakelijk omdat verhuizingen (bijna) altijd gepaard gaan met een periode van leegstand van de nieuw te betrekken woning. Dit laatste doet zich voor wanneer een leegstaande woning een verhuizing uitlokt, dit zien we vooral bij nieuwgebouwde woningen en bij bestaande koopwoningen, en wanneer een huishouden tijd vraagt om een te betrekken woning te kunnen opknappen, verbouwen en schoonmaken. Een tweede randvoorwaarde betreft de hoedanigheid van de nieuwgebouwde woningen. Voor vele verhuisprocessen betekent een nieuwgebouwde woning de start van het proces en de nieuwgebouwde woningen zullen dus zo goed bij de levende woonwensen van de potentieel verhuizende huishoudens moeten passen dat zij aan een vlot verlopend doorstromingsproces bijdragen.

Een sub-optimale verdeling van de huishoudens over de woningvoorraad met een overmaat aan woonruimte, gaat uiteraard gepaard met nadelen. De meest voor de hand liggende daarvan zijn het directe verlies vanwege de overbodige investerings- en exploitatiekosten en het overbodige fysieke ruimtegebruik.

Er is echter ook nog een minder in het oog springend nadeel, dat zich overigens alleen voordoet wanneer ook nog een disharmonisch woonkostenpatroon, zoals wij thans in Nederland kennen, bestaat. Al die huishoudens die daarbij te goedkoop wonen kunnen zich een consumptiepatroon veroorloven dat voor huishoudens die te duur wonen onbereikbaar is. Door de werking van het zogenaamde demonstratie-effect zullen de laatstbedoelde huishoudens echter wel streven naar het consumptiepatroon van de eerstbedoelde categorie huishoudens en dat stimuleert hen niet tot een berustende houding. Onvrede met de te hoge huisvestingskosten en met het daardoor beperkte consumptiepakket zullen de druk op de overheid om de subsidiëring te verhogen doen toenemen of, wat thans in Nederland meer actueel is, de acceptie van maatregelen om op de subsidiëring te bezuinigen doen afnemen.

Bij dit alles komt nog dat de situatie in de tijd eerder verslechtert dan verbetert. De tot de woningmarkt toegetreden starters beschikken meestal slechts over een bescheiden inkomen en zijn, door de gebrekkige mobiliteit van de zittende huishoudens, vooral aangewezen op nieuwgebouwde dure woningen. Voorzover deze wo-

ningen door een exacte programmering qua omvang bij de omvang van de startende huishoudens passen, ontstaat alleen de situatie dat zij in feite te duur voor de bewoners zijn; is de programmering niet perfect en worden te veel grote woningen gebouwd, dan ontstaat al gauw het dubbele nadeel: te duur en te groot. Naarmate het proces van doorstroming langer stopt, kan de inefficiëntie in de verdeling toenemen. De situatie kan dan gemakkelijk ontstaan dat het relatieve aandeel van de lagere-inkomensgroepen toeneemt en dat van de hogere-inkomensgroepen afneemt.

Wat mag op de woningmarkt worden verwacht?

Het in de vorige paragraaf opgezette betoog was nogal abstract en theoretisch van karakter en verre van volledig. Op de woningmarkt zijn immers vele partijen met alle hun eigen uitgangspunten, opvattingen, motiveringen en belangen, werkzaam en dat heeft tot gevolg dat woningmarktprocessen ingewikkeld en dikwijls moeilijk te verklaren en te sturen zijn. Dit geldt te meer daar het gedragspatroon van de partijen sterk afhankelijk is van bijvoorbeeld maatschappelijke, economische en specifiek plaatselijke omstandigheden. Gezien de moeilijkheid om het verloop van woningmarktprocessen in lijnen met een min of meer algemene geldigheid te schetsen, hebben wij ons beperkt tot de meer eenvoudige, rechtstreekse koppeling tussen huishoudens en woningen. Een niet-optimale aansluiting tussen de huishoudens en de woningen vormt tenslotte een belangrijke oorzaak van de heersende volkshuisvestingsproblemen. Deze beperking houdt evenwel niet in dat wij van mening zijn dat de bedoelde koppelingen altijd eenvoudig en rechtstreeks tot stand komen, zonder dat daarbij sprake zou zijn van soms zeer ingewikkelde processen, waarin vele partijen een rol vervullen.

Helaas zal een concrete, min of meer volledige, en analytische beschrijving van de effecten voor de woningmarkt en de daar plaats vindende processen, van de als scenario 1, 2, 3 en 4 omschreven omstandigheden, nauwelijks mogelijk zijn. In de literatuur zijn wij in ieder geval geen samenhangende analyses van dergelijke omstandigheden tegengekomen en dat doet ons vermoeden dat het gebrek aan kennis hier groot is. Wel zijn wij gestuit op het pessimisme van Van der Schaar ten aanzien van de mogelijkheden om de woningmarkt te kennen en te sturen en op zijn conclusie dat een sterk marktgerichte benadering met veel flexibiliteit en korte beleidslijnen en reactietijden ten aanzien van de bouwprogrammering nog de beste oplossing is. 2) En de bouwprogrammering acht hij van veel belang omdat bij een dalende bouwproductie in combinatie met de nog heersende huisvestingsproblemen het volkshuisvestingsbeleid steeds minder een nieuwbouwbeleid en steeds meer een voorraadreguleringsbeleid zal worden.

In het navolgende beperken wij ons derhalve noodgedwongen tot het globaal aangeven van in de recente literatuur ontwikkelde gedachten over onderwerpen die nauw met de toekomstige woningmarktontwikkelingen samenhangen, zoals het gebruik van de voorraad, de woonruimteverdeling, de doorstroming, de leegstand en de huurprijsharmonisatie.

Maatschappelijke achtergrond

Voor zover daartoe aanleiding bestaat voegen wij aan hetgeen wij aan anderen ontlenen commentaar en onze eigen opvattingen toe. Wij doen dat vanuit een naar onze mening verdedigbare visie op de maatschappelijke ontwikkelingen en de mogelijkheden voor de overheid om in de maatschappij sturend op te treden, maar zonder de pretentie te hebben dat die visie de enig juiste zou zijn aan hetgeen wij aan anderen ontlenen. In ronde bewoordingen samengevat komt die visie erop neer dat een alomvattende bemoeienis van de overheid met de volkshuisvesting niet langer mogelijk is, gewenst is en vereist is, vanwege respectievelijk de stagnatie in de economische ontwikkeling, de complexiteit en de ondoorzichtigheid van het bestaande volkshuisvestingssysteem en het inmiddels hoge welvaarts- en emancipatiepeil. Wij menen dat gestreefd moet worden naar een geleidelijk toenemende werking van de markt als besluitvormingsmechanisme waarbij, uiteraard, sprake zal moeten zijn van een toenemende verantwoordelijkheid voor de bewoners. Het komt ons voor dat deze summier weergegeven kijk op wat in de toekomst in de volkshuisvesting zal en moet gebeuren, aansluit bij wat als maatschappelijke trend kan worden waargenomen. We zien immers een in zeer brede kring aanvaarde noodzaak tot bezuinigen op de overheidsuitgaven en tot vereenvoudigen van de overheidsbemoeienis. De overbekende begrippen deregulering, decentralisatie en privatisering vormen een wat concretere inhoud van de laatstgenoemde noodzaak. En zou men al sceptisch staan tegenover tempo en omvang van het vereenvoudigingsstreven, dan zou men toch de weerbaarheid van de materie als oorzaak daarvan moeten aanwijzen en niet een algemeen aanwezige, maar op de achtergrond blijvende, aversie daartegen. Hoewel deze laatste natuurlijk wel hier en daar aanwezig is.

Teneinde ieder misverstand daarover te voorkomen benadrukken wij hier overigens, dat wij niet van mening zijn dat de overheid zich volledig van de volkshuisvesting zou moeten afkeren. Te allen tijde zal de overheid corrigerend moeten kunnen optreden wanneer zich, permanent of tijdelijk, naar algemene maatschappelijke maatstaven gemeten, evident onrechtvaardige omstandigheden voordoen. De instrumenten om dan te kunnen optreden zullen beschikbaar moeten zijn en op politiek niveau zal moeten worden besloten wanneer zich evident onrechtvaardige omstandigheden als hiervoor bedoeld voordoen.

Gebruik van de voorraad

De overtuiging dat een efficiënter gebruik van de voorraad noodzakelijk is, of om in de termen van de voorgaande beschouwing te spreken, een overmaat in het aanbod zoveel mogelijk moet worden voorkomen, lijkt wijdverbreid hoewel de gekozen invalshoek soms verschillend is.

Zo bepleiten Bierman, Hol en Verdenius een betere benutting van de voorraad in het kader van de door hen gewenste stedelijke verdichting. 3) Hun invalshoek is dus de ruimtelijke ordening ("toenemende inpassingsproblemen bij het vinden van nieuwe bouwlocaties en verkeerstracees", blz. 11, b), maar zij stoelen hun pleidooi mede op de typisch economische overwegingen dat een verdere stedelijke verdunning spaak

zal lopen op "algemene financiële tekorten" (blz. 11, b) en op een "toename van de investeringen in onderhoud van de reeds gebouwde voorraad" (blz. 11, b).

Duidelijker vanuit volkshuisvestingsoverwegingen beschrijft bijvoorbeeld Yap Hong Seng het belang van de voorraad en hij citeert dan met instemming Kleywegt die (in 1979) wijst op de noodzaak van een differentiatie naar grootte en prijs in verband met de bestaande inkomensverdeling. 4) De laatste geeft daarmee reeds lang bestaande theoretische inzichten in de nagenoeg vrije werking van de woningmarkt weer, zoals die onder andere zijn ontwikkeld door Muth. 5) In het afsluitende beleidsrapport van de Stichting Structuuronderzoek Bouwnijverheid wordt het belang van de voorraad nog eens benadrukt en in haar reactie op dat rapport onderschrijft de regering dat belang. 6) Ook de twee koepels van woningcorporaties NWR en NCIV hebben één en ander maal gewezen op het belang van de bestaande voorraad om volkshuisvestingsproblemen op te lossen. Dit zelfde kan trouwens worden opgemerkt van de organisatie van de Nederlandse gemeenten, VNG.

Naar onze mening mag zonder voorbehoud worden vastgesteld dat het toenemende belang van de woningvoorraad in Nederlandse volkshuisvestingskringen duidelijk wordt gezien en erkend. Des te opmerkelijker mag het dan worden genoemd dat vanuit die kringen nog geen min of meer integrale beschouwingen over een volkshuisvestingsbeleid dat als reactie op die ontwikkeling zou moeten worden gevoerd, zijn gepubliceerd. Althans niet voorzover wij hebben kunnen nagaan.

Doorstroming en woonruimteverdeling

Gezien de grote mate van overeenstemming die er bestaat over het toenemende belang van de woningvoorraad, mag worden verwacht dat er een even grote overeenstemming bestaat over de wenselijkheid van een toenemende doorstroming. In feite zal dat ook wel zo zijn, zij het dat er soms een bedenking wordt geuit, bijvoorbeeld in verband met de daardoor te verwachten (verdere) homogenisering van wijken.

Wezenlijke verschillen van mening treden pas aan het licht als het gaat over de wijze waarop die doorstroming zou moeten worden bevorderd. Het gevoerde huurprijs-harmonisatiebeleid vindt vrij algemene instemming, maar dat beleid gaat dan ook in de richting van marktuitkomsten en sluit dus aan bij een maatschappelijke tendens, terwijl het bovendien, per definitie, beperkt blijft tot de huursector en er de onsympathieke verplichte harmonisatie ineens is uitgehaald. Niet iedereen is het er overigens mee eens. Vleeskens bijvoorbeeld verwerpt het beleid omdat het de voorraad goedkope huurwoningen doet afnemen en de lijsten van ingeschreven woningzoekenden langer maakt. 7) Het LOS verwerpt het beleid omdat er geen sprake zou zijn van het achterlopen van de huurprijzen bij de kwaliteit, de minimaal redelijke huurprijzen veel te hoog zijn bepaald en de harmonisatie in de stadsvernieuwingsgebieden zeer rigoureuze gevolgen zal hebben. Uiteindelijk ziet het LOS in de harmonisatie "...de afbraak van een sociaal volkshuisvestings- en stadsvernieuwingsbeleid ..." (blz. 46). 8)

Een andere "push-maatregel" om huishoudens te bewegen door te stromen, de woonbelasting, heeft het ondanks verschillende pogingen om hem in de een of andere vorm ingevoerd te krijgen, nooit gehaald. Wel is er op dit moment weer een notitie

van de Staatssecretaris over dit onderwerp in voorbereiding, maar of het er echt van zal komen lijkt niet waarschijnlijk.

Zelfs aan maatregelen met een "pull-karakter", die toch zo goed in de Nederlandse beleidstraditie passen, is de voorraad uiterst gering. Alle doorstromingsbevorderende maatregelen met het karakter van een verhuiskostenvergoeding die in het verleden bestonden, zijn ingetrokken, op één na. Bejaarden die een goede en goedkope woning verruilen voor een duurdere en kleinere huurwoning, of voor een verblijf in een verzorgingstehuis voor bejaarden, kunnen een bijdrage ineens ontvangen. Een vergelijkbare maatregel met een "pull"-karakter, de huurgewenningsbijdrage, heeft ooit een wijde strekking gehad, maar kent nu alleen nog bijdragen voor huishoudens die als gevolg van stadsvernieuwing met een aanzienlijk hogere huurprijs te maken krijgen.

Al met al moeten we vaststellen dat de doorstroming als middel om tot een zo goed mogelijk gebruik van de voorraad te komen van alle kanten positief wordt beoordeeld, maar dat de beschikbare maatregelen om die doorstroming te bevorderen zwak zijn. En we moeten daar nog aan toevoegen dat ook van een sterke drang om alsnog adequate beleidsmiddelen te creëren geen sprake is. Toch zouden dergelijke maatregelen naar onze mening onder de huidige maatschappelijke omstandigheden passend kunnen zijn, omdat zij een marktconforme werking hebben.

In dit verband is het interessant om te zien hoe er is omgesprongen met het op gemeentelijk niveau mogelijke beleidsinstrument om tot een doelmatige verdeling van woonruimte te komen: de op de Woningwet 1947 gebaseerde woonruimteverordening. In een gezamenlijk project van VROM en de VNG werd een voorbeeld-woonruimteverordening ontwikkeld die een einde moest helpen maken aan de al te grote verscheidenheid aan plaatselijke regels en die tegelijkertijd de gemeenten een degelijk instrument in handen moest geven om de hun toevertrouwde verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Aan het project werd enkele jaren gewerkt en begin 1983 kwam het concept gereed. Het was uitgewerkt als een maximummodel, dat wil zeggen als een voorbeeld dat alle instrumenten bevat die een gemeente kán gebruiken. De bedoeling was dat de gemeenten zelf een keuze uit het totale pakket zouden maken, afhankelijk van hun eigen omstandigheden, en dat alsnog een minimummodel zou worden gepresenteerd. Het voorbeeld bevatte geen nieuwigheden maar alleen uitdrukkelijk binnen de huidige wetgeving aanvaarde mogelijkheden en vormde zo dus een complete voorraad instrumenten om tot een zo doelmatig mogelijke woonruimteverdeling te komen.

Het voorbeeld, en wat daar bij te pas kwam, zoals de voorgestelde intrekking van de Woonruimtebeschikking 1974, werd echter bedolven onder een lawine van kritiek. Wij kunnen evenwel moeilijk aan de indruk ontkomen dat enkele organisaties bij het leveren van hun kritiek soms wat al te veel oog hebben gehad voor hun eigen belangen en wat te weinig voor een efficiënt gebruik van de voorraad. Het lijkt er soms op alsof organisaties angst hebben voor een ver doorgevoerde decentralisatie naar het laagste bestuursniveau (gemeenten) en meer mogelijkheden voor hun eigen belangen zien in een beïnvloeding van het centrale niveau (rijk) en daar dus ook graag de beslissingsbevoegdheid zoveel mogelijk geconcentreerd willen laten. Uiteindelijk heeft het VNG in mei 1984 zowel een minimumvoorbeeld als een maximumvoorbeeld, die beide de instemming van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruim-

telijke Ordening en Milieubeheer hebben, gepubliceerd. 10) Daarmee hebben de gemeenten een overzichtelijke presentatie van mogelijkheden tot hun beschikking gekregen, waarmee het hun gemakkelijk zal vallen een aan hun lokale omstandigheden aangepaste verordening op te stellen. Deze ontwikkeling, waarbij de positie van het decentrale niveau wordt versterkt, past naar onze mening in de actuele maatschappelijke opvattingen. Veel zal echter afhangen van de wijze waarop de gemeenten met die verbeterde positie zullen omspringen en van de wijze waarop de diverse marktpartijen, met name de verhuurders, zullen meewerken om een zo goed mogelijke wederzijdse afstemming van woningvraag en woningaanbod tot stand te brengen.

Tot slot merken wij op dat de invloed van de woonruimteverordening op de plaatselijke volkshuisvestings situatie niet moet worden overschat. Van de verordening gaat tenslotte alleen maar invloed uit wanneer een woning leegkomt en de verordening kan huishoudens niet aansporen hun te grote of te goedkope woning te verlaten.

Leegstand

We suggereerden hiervoor al dat leegstand, voorzover deze meer woningen omvat dan voor een optimale werking van het woningmarktproces nodig is en voorzover deze kwalitatief bewoonbare woningen betreft, onder de huidige noodzaak om zo efficiënt mogelijk met de voorraad om te gaan, moet worden tegengegaan. Een middel om dat doel te bereiken is de Leegstandwet van 1981, waarin regelen voor een verplichte registratie en nadere regelen voor de verdeling van leegstaande woonruimte zijn opgenomen. Onder andere in verband met de hoge uitvoeringskosten van de wet heeft de rijksoverheid deze echter nog niet in werking doen treden. Betwijfeld moet worden of van deze wet, met in zijn voetspoor de nodige bureaucratische omhaal, een wezenlijke bijdrage aan de verbetering van het voorraadgebruik kan worden verwacht. De wet past zeker niet in het huidige streven naar vereenvoudiging van het beleid.

Een ander middel is de in de voorbeeld-woonruimteverordening opgenomen meldingsplicht, die eigenaren van woonruimte verplicht het leegkomen van woonruimte bij het gemeentebestuur te melden. Dit middel wordt overigens al gehanteerd. Het is ons echter niet bekend of het middel een grote effectiviteit heeft. Twijfel lijkt hier op zijn plaats.

Hoewel de te grote leegstand zeker nog geen dramatische vormen heeft aangenomen, valt het uit een oogpunt van efficiënt gebruik van de voorraad toch te betreuren dat geen effectieve maatregelen om de leegstand te beperken, bijvoorbeeld de vrijheid om huurprijzen aan te passen aan geldende marktomstandigheden voor exploitanten van woningwetwoningen, voorhanden zijn. Financiële problemen spelen hier natuurlijk een rol van doorslaggevende betekenis.

Huurprijs harmonisatie

Recentelijk heeft de Adviesgroep Partners b.v. berekend dat per 1 juli 1981 bijna tweederde van de zelfstandige huurwoningen een te lage huurprijs had en dat de harmonisatiekloof toen ongeveer f 1,4 mld. per jaar bedroeg; dit bedrag komt over-

een met 14% van de totale huuropbrengst per jaar van alle woningen. 10) Onder de druk van de heersende economische omstandigheden lijkt het echter niet goed mogelijk een krachtiger huurprijsharmonisatiebeleid te voeren dan thans geschiedt, terwijl dat, zoals we al opmerkten, voor een efficiënt gebruik van de woningvoorraad wel wenselijk zou zijn. Uit het al eerder genoemde onderzoek van Dieleman blijkt namelijk ook dat huishoudens, naarmate zij langer op hetzelfde adres wonen, met lagere relatieve woonkosten te maken krijgen. 11) Voor deze huishoudens, die behalve "te goedkoop" dikwijls ook "te groot" wonen, zou een krachtiger harmonisatiebeleid wellicht tot een grotere mobiliteit kunnen leiden. De sinds de berekeningen van de Adviesgroep Partners b.v. doorgevoerde huurprijsverhogingen schijnen de omvang van de harmonisatiekloof overigens al met enkele honderden miljoenen gulden te hebben verkleind, zodat de betekenis van een versterkte huurprijsharmonisatie ook weer niet mag worden overschat.

De kansen van een indirecte huurprijsharmonisatie via een huurbelasting, of wat in het aan de orde zijnde kader vollediger zou zijn, een woonprijsharmonisatie via een woonbelasting, lijken niet groot. Bij deze typen belasting mag overigens niet uit het oog worden verloren dat de eraan klevende nadelen groot zijn en de uitvoering ervan zelfs tot apert onrechtvaardige uitkomsten kan leiden.

Overzien we het voorgaande dan kunnen we vaststellen dat in zeer brede kring de opvatting heerst dat de woningvoorraad meer dan in het verleden een rol moet spelen om volkshuisvestingsproblemen van allerlei aard op te lossen. Tegelijkertijd moeten we echter vaststellen dat de bereidheid om adequate, in deze tijd passende en de marktwerking versterkende maatregelen te nemen om die rol meer reliëf te geven niet al te groot is.

Verder herhalen wij dat in de literatuur geen samenhangende analyses bestaan van de woningmarkteffecten van ingrijpende veranderingen in de woningvraag, de woningbehoefte en de woningproductie en dat er, in ieder geval bij Van der Schaar, wel pessimisme bestaat ten aanzien van de mogelijkheden om die gevolgen te beïnvloeden. Tegen deze achtergrond beschrijven wij vervolgens de, naar onze mening, als redelijk te omschrijven gevolgen van de eerder aangeduide scenario's 1, 2, 3 en 4.

Te verwachten woningmarkteffecten

Scenario 1

Bij scenario 1, dat een op peil blijvende vraag, behoefte en produktie beschrijft en dat naar onze mening tot het einde van dit decennium zal gelden, behoeven wij niet lang stil te staan. De bij de huidige stand en ontwikkeling van de vraag, de behoefte en de produktie behorende omstandigheden voor de woningmarkt zijn voor alle bij de volkshuisvesting betrokken partijen bekend en behoeven thans geen nadere analyse.

Het enige dat wij hier opmerken is dat wijzigingen in de economische omstandigheden, belangrijke randvoorwaarden voor het onderwerp van ons onderzoek, enig effect zullen hebben. Opvallend is bijvoorbeeld dat, nu enkele economische indicatoren weer een wat optimistischer beeld te zien geven, het aantal verhuizingen toe-

neemt en de verkoop van woningen voor eigen bewoning, ook weer wat aantrekt. Of er tussen de genoemde ontwikkelingen een direct causaal verband bestaat, en hoe dat eventuele verband er uitziet, durven wij hier niet aan te geven. Van een duidelijke omslag op de woningmarkt mag evenwel niet worden gesproken.

Scenario 2

Bij het wat meer speculatieve scenario 2, een op peil blijvende woningbehoefte, een teruglopende vraag en een teruglopende produktie, zijn meer opmerkingen te plaatsen. Uit de omschrijving van dit scenario in hoofdstuk IV volgt dat de vraag naar woningen als het ware afbuigt naar een vraag naar substituten voor woningen. Dit kan er toe leiden dat de druk op de kamermarkt toeneemt. Of als gevolg hiervan het aanbod van kamers door bewoners met een overmaat aan woonruimte eveneens zal toenemen hangt af van een reeks van omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de economische omstandigheden van deze bewoners, eventuele plannen van de overheid om de huurbescherming voor kamerbewoners te verminderen, eventuele plannen van de overheid om de kamerverhuur fiscaal aantrekkelijker te maken en dergelijke. Of en in hoeverre deze druk zal worden opgevangen door de woningcorporaties en de gemeentelijke woningbedrijven, via de verhuur van woningen per kamer, hangt af van de bereidheid van deze verhuurders om woningen voor dit doel beschikbaar te stellen. 12) En dat hangt weer samen met de omvang van de problemen die zij hebben om hun, vooral grote, leegkomende woningen te verhuren. Deze wijze van verhuur kan bijdragen tot een meer efficiënt gebruik van de voorraad, de gemiddelde woningbezetting kan er door toenemen, en moet onder de dan heersende omstandigheden als positief worden beoordeeld.

Hetzelfde geldt voor woningsplitsing. Wanneer een grote behoefte bestaat aan woonruimte voor één- en tweepersoons huishoudens, en we mogen aannemen dat dat in het begin van de jaren negentig zeker nog het geval zal zijn, en er is tegelijkertijd sprake van een royaal aanbod van grotere woningen, dan kan woningsplitsing een belangrijke bijdrage aan de oplossing van de problemen leveren. Er ontstaat relatief goedkope woonruimte en de gemiddelde woningbezetting kan er door toenemen. Of en in hoeverre woningsplitsing echt zal bijdragen hangt ook hier in sterke mate af van de bereidheid van woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven hun medewerking te verlenen. Net als bij de verhuur per kamer kunnen particuliere verhuurders hier ook een bijdrage leveren. Of zij dat ook zullen doen, zal zeker nauw samenhangen met de dan heersende marktomstandigheden voor deze categorie verhuurders. Gezien de sociale taak van woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven mag van deze laatste instellingen in ieder geval op medewerking worden gerekend.

De gemiddelde woningbezetting neemt verder nog toe bij een toename van het aantal inwoningen. Als deeloplossing van de volkshuisvestingsproblemen zien wij, als gevolg van herinneringen aan oorlogs- en crisismomentsomstandigheden en de sociale en maatschappelijke nadelen die eraan kleven, hierin echter geen aantrekkelijk perspectief.

Scenario 3

Zodra de afnemende vraag gaat leiden tot een afnemende nieuwbouwproductie (scenario 3), gaan de daarmee samenhangende stagnaties op de woningmarkt optreden. Direct stagneert het huisvesten van woningzoekenden in nieuwgebouwde woningen en indirect stagneert het huisvesten van woningzoekenden in door verhuizing naar nieuwbouw leeggekomen woningen, de doorstroming. Deze stagnaties kunnen zorgen voor een verstarring op de woningmarkt waarbij aanpassingen aan gewijzigde inkomens- of huishoudensomstandigheden moeilijker tot stand komen. Het lokeffect van een aantrekkelijk en gedifferentieerd aanbod van nieuwgebouwde woningen neemt af, terwijl de zwakke economische omstandigheden hier juist om soepele aanpassingen vragen. Bij de verminderde mobiliteitsimpulsen is het ook moeilijker lange verhuisketens te laten ontstaan, waardoor de mogelijkheden om met behulp van één of enkele woningen tenslotte meerdere woningzoekenden te huisvesten, afnemen. Gevreesd moet worden dat na verloop van tijd de ontwikkelingen die leiden tot een verbeterd gebruik van de voorraad (verhuur per kamer, woningsplitsing en inwoning) in betekenis zullen worden voorbij gestreefd door de ontwikkelingen met een tegengesteld effect. In de voorraad zullen we dan nog meer dan thans al het geval is, omvangrijke delen kunnen onderscheiden met een grote woningbezetting en omvangrijke delen met een zeer geringe bezetting.

Uiteraard werken de effecten niet voor alle woningzoekenden in dezelfde mate uit. Woningzoekenden met royalere financiële mogelijkheden kunnen zich gemakkelijker uit de klemmende situatie redden dan woningzoekenden met een minder gunstige financiële positie. Voor eerstgenoemden bieden het duurdere deel van de voorraad en de eventueel nog gerealiseerde nieuwbouw kansen, terwijl laatstgenoemden zich noodgedwongen op het goedkopere deel van de voorraad zullen moeten richten, terwijl voor (de meesten van) hen de nieuwbouw te duur zal zijn. Maar juist in het goedkopere deel van de voorraad zullen relatief weinig woningen vrijkomen, omdat het prijsverschil ten opzichte van alternatieve huisvesting groot is en de verhuisgevoeligheid dus gering. De lijsten van woningzoekenden zullen dus langer worden en de wachttijden toenemen.

Voor zover het verminderde aanbod van nieuwgebouwde woningen zich voordoet als gevolg van financiële perikelen bij het rijk, behoeft het verschijnsel zich niet voor te doen in de sector van de ongesubsidieerde huur- en koopwoningen. Voor woningzoekenden die zich een dergelijke woning kunnen veroorloven, en naarmate gemeenten met behulp van financiële steun en/of initiatiefnemers met behulp van goedkope bouwplannen meer van dergelijke woningen in een lage-prijsklasse weten aan te bieden stijgt dat aantal, behoeft het probleem van de langere wachttijden zich niet voor te doen.

Een verminderd aanbod van niet al te dure, aantrekkelijke nieuwbouwwoningen zal degenen die toch willen verhuizen er toe aanzetten hun geluk via woningruil te beproeven. De kans lijkt zeker aanwezig dat het verschijnsel van de commerciële woningbureaus, die een bemiddelende rol spelen bij het tot elkaar brengen van vraag en aanbod, weer gaat floreren. Het kunnen beschikken over een goed in de markt liggend ruilobject zal dan ook weer meer van belang gaan worden. Voor starters staat deze mogelijkheid uiteraard niet open.

Onder de beschreven omstandigheden zal, naar wij aannemen, de onrust op de woningmarkt toenemen en de maatschappelijke bereidheid om uitzonderingssituaties te aanvaarden, afnemen. Het verlenen van voorrang aan woningzoekenden die zich plotseling als "urgent geval" presenteren, bijvoorbeeld van echt gescheidenen, betrokkenen bij een beeindigde samenwoning, wegens "spanningen" vroegtijdig de ouderlijke woning verlatende jongeren, politieke vluchtelingen, naar gezinshereniging strevende buitenlandse werknemers en immigranten, zal op steeds meer weers-tand stuiten van de keurig op hun beurt wachtende woningzoekenden.

Behalve de bekende zwakke groepen op de woningmarkt, zoals lage-inkomenstrek-kers, jongeren, starters, onvolledige gezinnen, buitenlandse werknemers en etnische minderheden, die onder vrijwel alle omstandigheden moeilijkheden ondervinden om op een kwalitatief aanvaardbaar niveau gehuisvest te raken, zullen ook groepen die voor hun huisvesting op de nieuwbouw zijn aangewezen omdat de bestaande voorraad voor hen geen aanbod kent, door de vermindering van de nieuwbouw wor-den getroffen. We denken hierbij vooral aan afbouwers en doe-het-zelvers en in mindere mate, omdat zij soms ook wel eens iets kunnen vinden in de bestaande ge-bouwen voorraad, aan woongroepen.

Onder de omstandigheden van scenario 3 kan ook de rol van de verhuurders enige wijziging ondergaan. Vooral de verhuurders van goedkope woningen zullen weer meer invloed kunnen krijgen. Zij zullen meer kunnen selecteren (kan de nieuwe huurder de huurprijs wel betalen en is hij wel een nette huurder?) en in de mate dat zij dat doen de kansen voor de "randgroepen", die niet in alle opzichten aan de ver-scherpte criteria voldoen, verminderen. Voor zover woningcorporaties een selectie-ver verhuurbeleid gaan voeren zullen de bedoelde randgroepen terecht moeten bij gemeentelijke verhuurbedrijven of bij particuliere verhuurders, waar over het alge-meen woningen van een lagere kwaliteit dan bij de corporaties in exploitatie zijn. Behalve particuliere verhuurders van slechte woningen, zullen ook particuliere ka-merverhuurders door een toenemende vraag goede zaken kunnen doen. Verhuurders van de wat duurere woningen kunnen met leegstand te maken gaan krijgen als ge-volg van de aanhoudende zwakke economische omstandigheden.

Het behoeft niet uitgesloten te worden geacht dat er een nieuwe categorie verhuur-ders gaat ontstaan, namelijk verhuurders van oorspronkelijk niet voor bewoning be-stemde panden (bedrijfsgebouwen, agrarische gebouwen en dergelijke) die na leeg-stand en aanpassing voor bewoning beschikbaar komen (hergebruik).

Gezien de concentratie van de problemen bij de zwakkere groepen op de woning-markt, zal de druk op de gemeentelijke huisvestingsbureaus en op de spreekuren van de woningcorporaties toenemen en de noodzaak van een zeer zorgvuldig toewij-zingsbeleid groter worden. Overbelasting van deze bureaus en spreekuren en toene-mende, dikwijls ongerechtvaardigde, kritiek op hun functioneren liggen in de lijn der verwachting.

Ook op het terrein van de, in omvang dus afnemende, nieuwbouw is een nog grotere zorgvuldigheid van de gemeenten bij het kiezen van de woningdifferentiatie nood-zakelijk. Het streven zal erop moeten zijn gericht van de nieuwbouw een maximaal effect op de woningmarkt te laten uitgaan. De nieuwbouw moet een "strategische nieuwbouw" worden. Overleg en samenwerking met opdrachtgevers is meer dan an-ders nodig.

Zou de overheid minder dan thans de werking van de woningmarkt willen beïnvloeden, bijvoorbeeld door de prijzen op de markt van huurwoningen vrijer tot stand te laten komen en de woningtoewijzing minder aan regels te binden, zonder daar een voldoende financiële compensatie tegenover te stellen, dan moet worden verwacht dat met name de zwakkere groepen op de woningmarkt nog meer moeilijkheden zullen ondervinden om onder dak te komen. De goedkopere woningen zullen dan namelijk, onder invloed van concurrentie tussen de vragers, in huurprijs stijgen en de duurdere woningen zullen dan maar weinig in prijs dalen, als zij al in huurprijs dalen. Ook zullen de zwakkere groepen dan minder een beroep kunnen doen op de hen nu beschermende woonruimteverdelingsregels.

Scenario 4

Onder invloed van te verwachten demografische ontwikkelingen zal in de loop van de negentiger jaren scenario 3 geleidelijk aan kunnen overgaan in scenario 4. Dat wil zeggen dat naast de vraag dan ook de behoefte aan woonruimte gaat afnemen en de woningproductie tot een niveau van zo'n 50.000 à 60.000 woningen per jaar zal zijn gedaald. Deze geleidelijke overgang van scenario 3 naar scenario 4 zal geen plotselinge veranderingen in de bij scenario 3 behorende effecten teweeg brengen. In de eerste plaats niet omdat de overgang geleidelijk zal verlopen en in de tweede plaats niet omdat, wanneer er al iets van een overgang merkbaar wordt, nog een grote onbevredigde woonbehoefte zal bestaan.

De noodzaak van verhuur per kamer, van woningsplitsing en van inwoning zal dus nog enige tijd voortduren. Ook de stagnaties op de woningmarkt door onvoldoende doorstroming zullen maar heel geleidelijk, en pas na verloop van enkele jaren, duidelijk verminderen en het sub-optimale gebruik van de voorraad zou zelfs nog wel eens sprekender kunnen worden. Verder lijkt het niet onmogelijk dat een eventuele bijdrage van de goedkope ongesubsidieerde sector afneemt omdat de gemeenten niet langer over reserves beschikken om die sector te ondersteunen. Woningruil als rechtstreeks middel om tot een betere afstemming van vraag en aanbod te komen zal dus zeker nog geruime tijd zijn diensten kunnen blijven bewijzen.

De druk op de gemeentelijke huisvestingsbureaus en de spreekuren van de corporaties zal geleidelijk verminderen en de mogelijkheden van een al te selectief verhuurbeleid zullen afnemen.

De kansen op leegstand, zeker van de duurere nieuwbouw, nemen toe en de noodzaak van een "strategische nieuwbouw" blijft onverminderd van kracht. Wellicht krijgen bijzondere groepen met van het normale patroon afwijkende huisvestingswensen zelfs wel betere kansen in de nieuwbouw, omdat in hun geval de afzet voor de initiatiefnemer gegarandeerd is.

Dat ook onder de dan heersende omstandigheden de huisvestingsproblemen van de zwakkere groepen nog het ernstigst zullen zijn, ligt in de lijn der verwachting. Uiteindelijk blijft het huisvestingsprobleem in zijn meest fundamentele betekenis een inkomensprobleem en het kenmerk bij uitstek van zwakkere groepen op de woningmarkt is hun zwakke inkomenspositie. Juist daarom zijn zij überhaupt een zwakke groep.

Noten bij hoofdstuk V

- 1) Dieleman, F.M., Woonduur en woonruimteverdeling, in Stedebouw en Volkshuisvesting nr.3 van maart 1984
- 2) Schaar, J. van der, Woningbouwprogrammering: planning in onzekerheid, in de Europese gemeente, nr.2 van februari 1983
- 3) a. Bierman, M., P.J.H.M. Hol en J.R. Verdenius, ruimtegebruik van het wonen, in Plan 6/1981
b. Idem, naar een strategie van stedelijke verdichting, in Plan 7/1981
c. Bierman, M. en J.R. Verdenius, volkshuisvesting: de voorraad en de rol van provincies, in Plan 12/1982
d. Bierman, M., P.J.H.M. Hol en J.R. Verdenius, Volkshuisvesting in ruimtelijk perspectief: naar een stedelijke verdichtingsstrategie, in Gebouwde Omgeving: Gebruik, Beheer en Inrichting, 's-Gravenhage, 1981 (Staatsuitgeverij)
- 4) Yap Hong Seng, Stadsvernieuwing en stedelijke processen; een probleembeschrijving, in Gebouwde Omgeving: Gebruik, Beheer en Inrichting, 's-Gravenhage, 1981 (Staatsuitgeverij)
- 5) Muth, Richard F., Cities and Housing, Chicago en Londen, 1969 (The University of Chicago Press)
- 6) Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 15 november 1983, Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 100 hoofdstuk XI, nr.62
- 7) Vleeskens, Wim, huurharmonisatie: slikken of stikken, in Volkshuisvesting 2/83
- 8) Los-reaktie op huurharmonisatiebeleid Staatssecretaris Brokx, in Volkshuisvesting 2/83
- 9) Gemeentelijke woonruimteverdeling, 's-Gravenhage, 1984 (VNG, Blauwe Reeks nr.68)
- 10) Huurprijzenwet woonruimte, evaluatie van de huurharmonisatie, Maastricht, maart 1983 (Adviesgroep Partners B.V.)
- 11) Dieleman, F.M., op.cit.
- 12) Circulaire MG 83-14 van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

VI ECONOMISCHE GEVOLGEN

Nu we aan de gevolgen van de geschatte ontwikkelingen voor de woningmarkt en de woningproductie aandacht hebben geschonken, blijven er nog de gevolgen voor de arbeidsmarkt, de grondmarkt en de kapitaalmarkt en voor de financiële positie van de diverse partijen over. In ieder geval voor een deel, liggen deze gevolgen, na de beschreven consequenties voor de woningmarkt en de woningproductie, zo voor de hand, dat wij volstaan met een korte weergave.

Zeer ernstig uiteraard zijn de gevolgen voor de werkgelegenheid in de bouwnijverheid en de daarmee verwante bedrijfstakken. Die situatie is nu al uiterst zorgwekkend en bij een verdere terugloop van de nieuwbouwproductie in de scenario's 3 en 4 zal de werkgelegenheid in de nieuwbouw nog verder teruglopen. In de sectoren van de woningverbetering en het onderhoud is wellicht nog enige verbetering te verwachten, per saldo moet toch voor een verdere afbrokkeling worden gevreesd.

Door de ingewikkeldheid van het bouwproces en de omvangrijke uitstraling van de bouwnijverheid naar andere bedrijfstakken, blijven de gevolgen niet tot de bouwbedrijven zelf beperkt. Ook de werkgelegenheid bij vele gemeenten, op afdelingen als ruimtelijke ordening, stadsontwikkeling, bouw- en woningtoezicht, civiel-technische werken en bij gemeentelijke nutsbedrijven en dergelijke neemt af. Enig soelaas kan hier worden verwacht van de decentralisatie (plantoetsing) en van de extra druk op de huisvestingsbureaus; in de periode dat scenario 4 actueel is moet toch voor een afnemende werkgelegenheid worden gevreesd. Bij de provincies ziet de situatie er niet veel rooskleuriger uit. Een verminderd planaanbod bij de provinciale planologische diensten leidt tot een afnemende werkgelegenheid, welke wellicht enigszins kan worden gecompenseerd met extra taken die uit de decentralisatie (provinciale volkshuisvestingscommissies) voortvloeien. Bij het rijk doen zich een aantal tegen-gestelde ontwikkelingen voor. Kleinere contingenten leiden niet direct tot minder werk, maar de decentralisatie doet wel werk afvloeien naar de lagere bestuurslagen. Aanhoudende slechte economische omstandigheden zou voor een nog verdere uitbreiding van de individuele huursubsidiëring kunnen leiden en dat betekent meer werk, ook trouwens voor de gemeenten. Verdergaande automatisering zal, dat mag tenminste worden verondersteld, een deel van de eventuele extra werkgelegenheid weer teniet doen.

Bij het bedrijfsleven, anders dan de bouwbedrijven, zal een terugloop in de werkgelegenheid niet zijn te vermijden bij stedenbouwkundige, architecten- en andere ontwerp bureaus, bij allerlei adviesbureaus en projectontwikkelingsbureaus, bij de toe-

leverende industrie, bij beleggers en wellicht bij de hypotheekinstellingen. Dit laatste hangt nauw samen met de ontwikkeling van het eigen-woningbezit. We laten overigens niet na op te merken dat naar onze mening werkgelegenheidsproblemen alleen via de volkshuisvesting opgelost mogen worden, wanneer daar nog een onbevredigde vraag naar woonruimte heerst. Opvoeren van de voorraad, of van de kwaliteit van de voorraad, tot voorbij het marktevenwicht, hetgeen in feite alleen op kosten van de overheid kan geschieden, behoort als middel om de werkloosheid te bestrijden niet te worden toegepast. Wij gaan er daarbij van uit dat het marktevenwicht tot stand kan komen bij een, naar maatschappelijk aanvaarde normen gemeten, voldoende kwaliteitsniveau en bij een voldoende aanbod om aan de, wederom naar maatschappelijk aanvaarde normen gemeten, woningbehoefte te voldoen. Een marktsituatie die tegen het einde van deze eeuw, zo veronderstelden wij, inderdaad zal bestaan.

Een afnemende bouwproductie, maar ook een verdere verdichting van de bebouwde kommen, leidt tot een afnemende behoefte aan bouwrijpe grond. Velen zullen die ontwikkeling toejuichen en dat valt in een land, waar grond tot de meeste schaarse goederen behoort, alleszins te begrijpen. Toch zijn er ook slachtoffers voor wie die ontwikkeling onverdiend hard aankomt. Daarbij denken wij niet aan speculanten, maar wel aan gemeenten die dachten in de geest van de tijd te handelen door een actief grondbeleid te voeren en nu met de strop zitten. Het probleem van gemeenten die met grote voorraden onverkoopbaar grond zitten, althans onverkoopbaar tegen een kostendekkende prijs, komt op grote schaal voor. Er moeten omvangrijke verliezen worden genomen en lang niet alle gemeenten hebben daarvoor voldoende reserves. Omdat het Gemeentefonds ook niet meer zo'n royaal vloeiende bron van inkomsten is als weleer, zijn nogal wat gemeenten verplicht die verliezen op hun burgers te verhalen, óf via belasting- en tariefsverhogingen, óf via het afschaffen of inkrimpen van nuttige gemeentelijke taken. Omdat deze ontwikkelingen nu al op grote schaal voorkomen, mag worden verwacht dat de nadelige gevolgen ervan in de negentiger jaren voor het grootste gedeelte zijn verwerkt.

Een terugloop in de woningbouwproductie leidt uiteraard tot een vermindering van het jaarlijkse beroep op de kapitaalmarkt. Op welk deel van de kapitaalmarkt het effect het duidelijkst merkbaar zal zijn, hangt af van de opbouw van de toekomstige bouwprogramma's. Een afname van de woningwetbouw betekent een geringere kapitaalbehoefte bij de rijksoverheid en vrijwel zeker een verminderd beroep van het rijk op de kapitaalmarkt. Zou de particuliere huursector verder teruglopen dan zullen met name de institutionele beleggers een andere richting dan de volkshuisvesting voor hun te beleggen kapitaal moeten zoeken. Een vermindering van het aantal jaarlijks te bouwen woningen in de sector van het eigen-woningbezit raakt vooral de hypotheekmarkt. Waar de verminderde behoefte aan kapitaal voor de volkshuisvesting in laatste instantie ook het duidelijkst blijkt, in alle gevallen zal het beroep op de originele bron, de nationale besparingen, teruglopen en dat kan enige verlagende invloed op de rentevoet hebben. Of dit ook het geval zal zijn hangt ten nauwste samen met de vraag of het niet voor de volkshuisvesting benodigde kapitaal in Nederland zal blijven, of zal dienen om de stroom kapitaal naar het buitenland te verbre-

den. Overigens zal tenminste een deel van de verminderde kapitaalbehoefte door een teruglopende nieuwbouwproductie, worden gecompenseerd door een toenemende kapitaalbehoefte voor onderhoud en verbetering van bestaande woningen.

Behalve in de kapitaalsfeer zal de in de scenario's 3 en 4 voorkomende produktiedaling en de te verwachten gevolgen daarvan voor de woningmarkt, ook de nodige repercussies hebben in de exploitatiesfeer. Zo mag van een selectiever verhuurbeleid van de woningcorporaties na verloop van tijd enige kostenbesparing worden verwacht door verminderde huurachterstand en huurderving; tezamen met een afnemende mobiliteit van de huurders zal zo'n beleid ook nog kunnen leiden tot wat lagere onderhouds- en tussentijdse opknapkosten. Hiertegenover staat overigens de verwachting van juist wat hogere onderhouds- en opknapkosten door de te verwachten intensievere bewoning door verhuur per kamer, woningsplitsing en inwoning. Dit laatste zal waarschijnlijk ook gaan gelden voor de particuliere verhuurders, maar lagere kosten vanwege een selectiever verhuurbeleid ligt voor hen niet voor de hand. De omvang van deze kostenverminderingen en -verhogingen dienen overigens niet te worden overschat.

Voor de gemeenten ligt het financiële voordeel in de eerste plaats bij de verminderde personeelskosten, als de activiteitenvermindering tenminste gepaard gaat met ontslagen. Het ligt echter in de lijn der verwachting dat gemeenten zo lang mogelijk zullen trachten deze onsympathieke maatregel uit te stellen of te voorkomen. Wel zullen de legesopbrengsten (bouwvergunningen) gaan dalen. Terwijl voorts de groei in de inkomsten uit de belastingen (onroerend goedbelasting), het Gemeentefonds en het plaatselijke nutsbedrijf (als dat er is en winstgevend is) zal afnemen. Verwacht mag worden dat de meeste gemeenten er per saldo op achteruit zullen gaan. Omdat nogal wat gemeenten bovendien hun reserves via verliezen op de grondexploitatie hebben zien verminderen, zal de financiële positie van vele gemeenten duidelijk verzwakken.

Voor het rijk zijn vele tegengestelde gevolgen van een verminderde woningbouwproductie te registreren. Een aanzienlijk minder sterke groei van de investeringsuitgaven en de uitgaven aan objectsubsidies ligt voor de hand. Wat het effect is op de subjectsubsidies is niet zeker, maar een toename van de uitgaven lijkt toch het meest waarschijnlijk. Veel zal afhangen van de inkomensontwikkeling en van de mate waarin huishoudens inderdaad, min of meer gedwongen door de omstandigheden, in voor hen eigenlijk te dure huisvesting zullen trekken. Verminderde inkomsten staan het rijk vooral te wachten uit hoofde van de omzetbelasting, het registratierecht, de inkomsten- en de vennootschapsbelasting (afnemende activiteiten in het bedrijfsleven) en in mindere mate van de invoerrechten (bouwgrondstoffen). Naarmate het aantal huishoudens dat gebruik gaat maken van de fiscale faciliteit van de renteaftrek en het huurwaardevoordeel (meer huishoudens bevredigen hun behoefte aan huisvesting in de koopsector), daalt de opbrengst van de inkomstenbelasting nog verder. De te verwachten verdere toename van de werkloosheid in de bouwnijverheid en in de aanverwante bedrijfstakken zal ook nog voor toenemende uitgaven voor het rijk (en de gemeenten) zorgen. De met de afnemende investeringsgeneigdheid samenhangende neerwaartse druk op de rentevoet kan voor het rijk tenslotte een gunstige invloed op haar financiën betekenen.

Afnemende activiteiten van het bedrijfsleven, het behoeft nauwelijks te worden opgemerkt, zal leiden tot afnemende winstgevendheid, financiële problemen onder andere in verband met lopende kredieten en een ongunstiger wordende verhouding ten opzichte van de vaste kosten en uiteindelijk tot faillissementen.

Hoe groot de nog te verwachten problemen zijn en met welke omvang van financiële voor- en nadelen de diverse partijen te maken zullen krijgen, valt in het kader van deze studie bij benadering niet te zeggen. Wel merken wij op dat, met name in het bedrijfsleven, al vele aanpassingen hebben plaatsgevonden en mede daarom niet valt vast te stellen of gerekend moet worden met een tweede op handen zijnde grootscheepse inkrimping of dat de noodzakelijke aanpassingen meer geleidelijk en geluidloos tot stand zullen kunnen komen.

VII NADER ONDERZOEK

De daling van de woningproductie die blijkens de verwachtingen na 1990 zal inzetten heeft onder meer als gevolg dat een toenemend deel van de groep woningzoekenden voor het vinden van passende huisvesting is aangewezen op woningen die in de voorraad beschikbaar komen. Meer dan in het verleden zal nieuwbouw gehanteerd moeten worden als middel om specifieke fricties tussen de vraag naar woningen en dit aanbod uit de voorraad zo veel mogelijk weg te nemen. Voor het voeren van een optimaal beleid zijn dan nodig: meer inzicht in het functioneren van de woningmarkt, en middelen om een strategisch nieuwbouwbeleid te kunnen effectueren. Middelen niet alleen ten behoeve van de planning en programmering van de nieuwbouw en vernieuwbouwactiviteiten maar ook ten behoeve van de verdeling van nieuwe en al eerder bewoonde woningen.

In de geschetste scenario's is er van uit gegaan dat, na langere of kortere tijd ook de vraag naar woningen zal dalen. Het dichterbij komen van een evenwichtssituatie op de woningmarkt leidt tot kritischer consumenten. Een ontwikkeling die spoort met algemeen waarneembare maatschappelijke ontwikkelingen in de richting van een voortgaande emancipatie. Ook deze ontwikkeling vraagt om een zorgvuldiger afstemming van aanbod en vraag op de woningmarkt en dus om inzicht in de wijze waarop deze markt functioneert.

Het is in de lijn van de ontwikkeling aan te nemen dat het volkshuisvestingsbeleid in afnemende mate "comprehensive" van karakter zal zijn. Van een beleid dat gericht is op het huisvesten van "het volk", zal het steeds meer een beleid worden dat gericht is op het steunen van groepen en individuele woningzoekenden die zelf onvoldoende in staat zijn om passende huisvesting te vinden, of de daarbij behorende financiële last te dragen.

De rol van de overheid zal meer en meer aanvullend van karakter zijn. Deze ontwikkeling in de richting van een gecontroleerd marktbeleid spoort niet alleen met de genoemde emancipatie maar ook met de ontwikkelingen op financieel-economisch gebied en die op bestuurlijk terrein: decentralisatie en privatisering. Zeker wanneer het beleid beoogt om, ondanks het aanvullend karakter, eerder sturend dan volgend te zijn geldt dat inzicht in het functioneren van de woningmarkt onontbeerlijk is.

Deze door ons aan het literatuuronderzoek ontleende ontwikkelingen leiden ertoe om het thema "functioneren van de woningmarkt" als zwaartepunt in het onderzoek aan te wijzen. In de inleiding wezen wij er al op dat over dit onderwerp, de proces-

sen, partijen en rollen die bepalend zijn voor hetgeen zich op de woningmarkt afspeelt, slechts zeer weinig wetenschappelijke publicaties verschenen zijn. Ten aanzien van het beheer van de bestaande voorraad sluiten wij ons dan ook aan bij wat Burie 1) daarover zegt: "De structuur van het spel moet nog grotendeels verkend worden en over de wijze waarop spelers van de verschillende partijen dit spel plegen te spelen is helemaal nog niet veel te zeggen." Er zijn redenen om deze uitspraak ook te betrekken op de gang van zaken rond de planning en programmering van de nieuwbouw. Een beter inzicht met name in de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de betrokken partijen lijkt ons gewenst.

Onderzoek dat beoogt het inzicht in het functioneren van de woningmarkt te vergroten is zeker niet zonder problemen. Empirisch onderzoek, gericht op de vraag of het mogelijk is om het inzicht in de woningmarktprocessen te vergroten via nadere analyse van bestaand materiaal zoals de WBO's, Trendrapporten en de Rayononderzoeken maar ook analyses van verhuisprocessen, zal zich over een betrekkelijk lange periode moeten uitstrekken om het effect van plotselinge "uitschieters" zoveel mogelijk te niet te doen. Problematisch voor het doen van uitspraken over mogelijke ontwikkelingen in de toekomst is dan het feit dat ook de economische, maatschappelijke en bestuurlijke randvoorwaarden waarbinnen het woningmarktgebeuren zich voltrekt soms ingrijpende veranderingen hebben ondergaan.

Dit brengt ons bij een probleem van meer fundamentele aard: lang niet ieder die bij de volkshuisvesting is betrokken, is ervan overtuigd dat het überhaupt mogelijk is de woningmarkt beter te kennen en noch minder dat er middelen denkbaar zijn die de overheid in staat stellen om bewegingen op deze markt te sturen. Het is gewenst om een antwoord op deze vraag te kennen alvorens onderzoek gericht op verfijning en verbetering van het bestaande instrumentarium gestart wordt.

De overgang van een betrekkelijk strak gereguleerd volkshuisvestingssysteem naar een vrijere marktsituatie zal aanpassing van de bestaande middelen voor het verdelen van overheidssteun noodzakelijk maken.

Aandacht zal naar onze mening gegeven moeten worden aan de grote betekenis van prijsverschillen en inkomensverschillen voor het gebeuren op de woningmarkt. In samenhang hiermee is het wenselijk om onderzoek te verrichten dat beoogt het marktinzicht van de potentieel woningzoekende te vergroten.

De resultaten van buitenlands onderzoek zullen bij kunnen dragen om het inzicht in het functioneren van de woningmarkt te vergroten en om middelen te vinden die mogelijk gehanteerd kunnen worden bij ingrepen die beogen om ongewenste uitkomsten van de werking van de markt weg te nemen. Inzicht in de wijze waarop door anderen, binnen andere maatschappelijke en bestuurlijke randvoorwaarden, op de problemen wordt gereageerd kan immers een aanzienlijke bijdrage leveren aan het vinden van antwoorden op de eigen problemen.

Noot bij hoofdstuk VII

- 1) Burie, J.B., Besluitvorming bij het bouwen en bij het beheer van het gebouwde, (VRA-OGO), februari 1982

VIII SAMENVATTING

Het rapport "Toekomstige woningmarktontwikkelingen" bevat de uitkomsten van een literatuuronderzoek, uitgevoerd in opdracht van de VRA-OGO, naar de consequenties van daling van de woningproductie voor de bij de volkshuisvesting betrokken partijen; een ontwikkeling die ook wel wordt aangeduid als de overgang van "nieuwbouwbenadering" naar "voorraadbenadering".

Oorspronkelijk was het de opzet om bij de uitvoering van dit onderzoek en bij de rapportage de op het terrein van de volkshuisvesting actieve partijen en processen als structurerend element te hanteren. Na de eerste fase van de literatuurstudie hebben we deze opzet moeten verlaten; er bleek hiervoor onvoldoende bruikbaar materiaal beschikbaar.

In tweede instantie is gekozen voor een werkwijze waarbij op basis van de beschikbare literatuur vier denkbare scenario's zijn geformuleerd. Vervolgens is geanalyseerd welke ontwikkelingen op de woningmarkt te verwachten zijn wanneer de woningbehoefte, de vraag en de nieuwbouw zich conform die scenario's ontwikkelen.

Het literatuuronderzoek steunde in belangrijke mate op in Nederlandse vaktijdschriften verschenen artikelen. Voor veel van die periodieken geldt dat er een binding is met een belangengroep of een belangenorganisatie. Dit nu blijkt gemakkelijk gevolgen te kunnen hebben voor de "toon" van de inhoud; bepaalde kanten van een onderwerp worden dan wat overbelicht, of juist onderbelicht. Het opsporen, weergeven en analyseren van een trend wordt hierdoor niet vergemakkelijkt.

De eerste twee hoofdstukken van het rapport zijn gewijd aan de vraag of de veelgehoorde uitspraak dat de betekenis van de nieuwbouw als middel voor de verwerking van het volkshuisvestingsbeleid in betekenis afneemt, ook met concrete gegevens kan worden onderbouwd. Gezien de bestaande verwarring ten aanzien van de gehanteerde terminologie leek het gewenst om in een beknopte theoretische uiteenzetting aandacht te besteden aan het onderscheid tussen begrippen als behoefte, vraag en gevraagde hoeveelheid.

Uit de literatuur kan geconcludeerd worden dat men vrij algemeen verwacht dat de groei van de woningbehoefte met name na 1990 zal afnemen. De snelheid waarmee dat zal gebeuren lijkt nogal afhankelijk te zijn van politieke visies.

In de ramingen van de woningbehoefte neemt het gewicht van de economische overwegingen toe. De resultaten hebben dan ook veeleer het karakter van een raming van de woningvraag dan van de woningbehoefte.

Ook de vertaling van de geraamde woningbehoefte in gedifferentieerde nieuwbouw-

programma's verloopt bepaald (nog) niet feilloos. Een duidelijker verdeling van taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de bij de volkshuisvesting betrokken partijen (in het bijzonder die tussen de gemeentelijke overheid en woningcorporaties) is gewenst.

Daling van de productie leidt automatisch tot een belangrijker rol voor de bestaande voorraad. De (strategische) nieuwbouw zal in toenemende mate gehanteerd moeten worden om specifieke fricties tussen het aanbod uit de voorraad en de vraag naar woningen weg te nemen.

Productiecijfers van de afgelopen jaren geven aan dat (nog) niet gesproken kan worden van een structurele daling van het aantal woningen dat jaarlijks aan de voorraad wordt toegevoegd. In kwantitatieve zin zijn de programma's gerealiseerd. Niet zelden kon dit niveau echter alleen worden gehaald dankzij actief ingrijpen van de rijksoverheid. Meer dan eens zijn daartoe subsidieregelingen verruimd of is het percentage woningwetwoningen in de loop van het jaar opgevoerd. Gezien de budgettaire gevolgen ervan lijkt het niet realistisch om te denken dat dit beleid gecontinueerd zal worden. In combinatie met het gegeven dat, onder meer om redenen van demografische aard, de omvang van het jaarlijks nieuwbouwprogramma in de nabije toekomst aanzienlijk teruggebracht zal worden kan men dan ook vaststellen dat de nu al door velen genoemde "voorraadbenadering" zich binnen een vijftal jaren met snel groeiende betekenis zal gaan manifesteren.

Redelijkerwijs zijn dan in de periode tot het jaar 2000 vier scenario's mogelijk:

1. de woningbehoefte en de woningvraag blijven op peil en dat geldt eveneens voor de woningproductie
2. de woningbehoefte blijft op peil en de woningvraag daalt, maar de woningproductie blijft op peil
3. de woningbehoefte blijft op peil, de woningvraag daalt en de woningproductie neemt eveneens af
4. de woningbehoefte en de woningvraag nemen beide af en de woningproductie loopt eveneens terug

Er is aanleiding om te veronderstellen dat deze scenario's zich in de komende jaren achtereenvolgens voor zullen doen. Alhoewel uitspraken over het tempo waarin ze elkaar zullen opvolgen uiterst hachelijk zijn is het op grond van de beschikbare informatie verdedigbaar om aan te nemen dat het scenario 1 tot het eind van de tachtiger jaren van toepassing zal zijn. Gezien de druk die het betekent voor de rijksbegroting zal scenario 2 al na korte tijd door scenario 3 worden opgevolgd. Tenslotte zal scenario 4 zich tegen het einde van deze eeuw gaan voordoen. Veranderingen in de economische voorwaarden, in de waardering van bewoners voor het wonen, in de technische bouwvoorwaarden, in het volkshuisvestingsbeleid van de verschillende overheden kunnen het beeld van de woningbehoefte, maar vooral van de woningvraag en verder van de woningproductie radicaal veranderen. Men dient dan ook te bedenken dat de gepresenteerde scenario's, zowel qua inhoud als qua tempo waarin zij zich zullen voordoen, een royaal speculatief element bevatten.

Een concrete, min of meer volledige en analytische beschrijving van de effecten voor de woningmarkt van elk van de genoemde scenario's is nauwelijks mogelijk. Wij

zijn in de literatuur althans geen samenhangende analyses van dergelijke omstandigheden tegengekomen; het doet ons vermoeden dat het gebrek aan kennis hier groot is.

Wat we aantreffen is een visie die er in ronde bewoordingen op neer komt dat een alomvattende bemoeienis van de overheid met de volkshuisvesting niet langer mogelijk, gewenst en vereist is. Gestreefd zal moeten worden naar een geleidelijk toenemende werking van de markt als besluitvormingsmechanisme. Wij benadrukken dat we hiermee niet bedoelen dat de overheid zich volledig zou moeten afkeren van de volkshuisvesting: de overheid zal moeten corrigeren wanneer zich "onrechtvaardige" omstandigheden voor doen.

In dit kader zijn alle denkbare partijen van mening dat een efficiënt gebruik van de voorraad (en men denke hierbij aan zaken als doorstroming en distributie) noodzakelijk is. Speciale aandacht moet daarbij worden gegeven aan het groeiend leegstandspercentage.

De consequenties van scenario 1 zijn vrij algemeen bekend. Bij het wat meer speculatieve scenario 2 zal een deel van de vraag naar woningen als het ware afbuigen in de richting substituten van woningen, zoals bijvoorbeeld kamers. Scenario 3 leidt tot stagnaties en daarmee tot een zekere verstarring op de woningmarkt. Gevreesd moet worden dat ontwikkelingen die leiden tot een beter gebruik van de voorraad (zoals verhuur per kamer, woningsplitsing en inwoning) zullen doorschieten. Dat kan dan resulteren in een woningvoorraad die, naar de geldende norm, deels overbezet en deels onderbezet is. Met name de financieel zwakkeren zullen met de negatieve kant van zo'n ontwikkeling geconfronteerd worden. De overgang van scenario 3 naar scenario 4 zal aanzienlijk geleidelijker verlopen. Zo zal de noodzaak van verhuur per kamer, van woningsplitsing en van inwoning nog enige tijd voortduren. Ook de stagnaties op de woningmarkt zullen maar geleidelijk verminderen en het sub-optimale gebruik van de voorraad zou nog wel eens kunnen groeien. De noodzaak van een strategisch nieuwbouwbeleid blijft onverminderd van kracht.

Deze ontwikkelingen zullen niet zonder economische gevolgen zijn. Zeer ernstig zijn uiteraard de gevolgen voor de werkgelegenheid in de bouwrijverheid en de daarmee verwante bedrijfstakken. Onder meer door de omvangrijke uitstraling naar andere bedrijfstakken zullen de gevolgen niet tot bouwbedrijven beperkt blijven. Zo zullen zeker ook bij de verschillende overheidsdiensten die actief zijn op het gebied van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting de gevolgen goed te merken zijn. De afnemende behoefte aan bouwrijpe grond zal gemeenten die in het verleden een actief grondverwervingsbeleid gevoerd hebben voor grote problemen kunnen stellen. De afnemende bouwproductie zal leiden tot een verminderde kapitaalbehoefte en kan, afhankelijk van de samenstelling van het bouwprogramma een verminderd beroep van het rijk op de kapitaalmarkt als gevolg hebben. Moeilijker is het om de repercussies die de scenario's 3 en 4 zullen hebben te kwantificeren.

De daling van de woningproductie zal onder meer als gevolg hebben dat een toenemend deel van de groep woningzoekenden (zowel starters als doorstromers) voor het vinden van huisvesting is aangewezen op woningen die in de voorraad beschikbaar komen. Voor het voeren van het noodzakelijke strategische nieuwbouwbeleid zijn

dan nodig; meer inzicht in het functioneren van de woningmarkt en middelen om zo'n beleid te effectueren. Ook andere ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de voortgaande emancipatie van bewoners en de rol die de overheid naar verwachting op het gebied van de volkshuisvesting zal gaan spelen leiden ertoe om het thema "functioneren van de woningmarkt" aan te wijzen als zwaartepunt voor toekomstig onderzoek. Wij merken al op dat over de processen, partijen en rollen die bepalend zijn voor hetgeen zich op de woningmarkt afspeelt slechts weinig wetenschappelijke publicaties zijn verschenen.

Voorafgaand aan empirisch onderzoek dient naar onze mening een vraag van meer fundamentele aard beantwoord te worden. Deze heeft betrekking op het feit dat bepaald niet ieder die bij de volkshuisvesting is betrokken er van overtuigd is dat het überhaupt mogelijk is om de woningmarkt beter te kennen en nog minder dat er middelen denkbaar zijn die de overheid in staat stellen om bewegingen op die markt te sturen.

Resultaten van buitenlands onderzoek lijken ons van grote betekenis te kunnen zijn. Inzicht in de wijze waarop door anderen, binnen andere maatschappelijke en bestuurlijke randvoorwaarden op de problemen wordt gereageerd kan immers een aanzienlijke bijdrage leveren aan het vinden van antwoorden op de eigen problemen.



Vrij algemeen wordt verwacht dat de groei van de woningbehoefte na 1990 zal afnemen. Hoe snel dat proces zal verlopen lijkt overigens nogal afhankelijk te zijn van politieke visies "Toekomstige woningmarktontwikkelingen" bevat de uitkomsten van een literatuurstudie die is uitgevoerd in opdracht van de VRAOGO. Doel van de studie was om een inzicht te krijgen de woningmarkteffecten van de daling van die woningbehoefte; een ontwikkeling die wel wordt aangeduid als de overgang van "nieuwbouwbenadering naar voorraadbenadering". Voor het opsporen van de mogelijke effecten is gebruik gemaakt van een viertal scenario's:

SCENARIO	1	2	3	4
woningvraag	gelijk	daalt	daalt	daalt
woningproductie	gelijk	gelijk	daalt	daalt
woningbehoefte	gelijk	gelijk	gelijk	daalt

Een samenhangende analyse van de woningmarkteffecten blijkt in de bestaande literatuur niet te vinden. Wel te vinden is de visie dat alomvattende bemoeienis van de overheid met de volkshuisvesting niet langer mogelijk, gewenst en vereist is.

Voor het voeren van het noodzakelijke "strategische nieuwbouwbeleid" zal de overheid moeten beschikken over meer inzicht in het functioneren van de woningmarkt en over middelen om zo'n beleid te effectueren. Lang niet ieder blijkt er echter van overtuigd dat aan die wensen voldaan kan worden.



Vrij algemeen wordt verwacht dat de groei van de woningbehoefte na 1990 zal afnemen. Hoe snel dat proces zal verlopen lijkt overigens nogal afhankelijk te zijn van politieke visies. "Toekomstige woningmarktontwikkelingen" bevat de uitkomsten van een literatuurstudie die is uitgevoerd in opdracht van de VRAOGO. Doel van de studie was om een inzicht te krijgen in de woningmarkteffecten van de daling van die woningbehoefte; een ontwikkeling die wel wordt aangeduid als de overgang van "nieuwbouwenadering naar voorraadbenadering".

Voor het opsporen van de mogelijke effecten is gebruik gemaakt van een viertal scenario's :

SCENARIO	1	2	3	4
woningvraag	gelijk	daalt	daalt	daalt
woningproductie	gelijk	gelijk	daalt	daalt
woningbehoefte	gelijk	gelijk	gelijk	daalt

Een samenhangende analyse van de woningmarkeffecten blijkt in de bestaande literatuur niet te vinden. Wel te vinden is de visie dat alomvattende bemoeienis van de overheid met de volkshuisvesting niet langer mogelijk, gewenst en vereist is.

Voor het voeren van het noodzakelijke "strategische nieuwbouwbeleid" zal de overheid moeten beschikken over meer inzicht in het functioneren van de woningmarkt en over middelen om zo'n beleid te effectueren.

Lang niet ieder blijkt er echter van overtuigd dat aan die wensen voldaan kan worden.



RIW - Instituut voor Volkshuisvestingsonderzoek
Afdeling der Bouwkunde - TH Delft