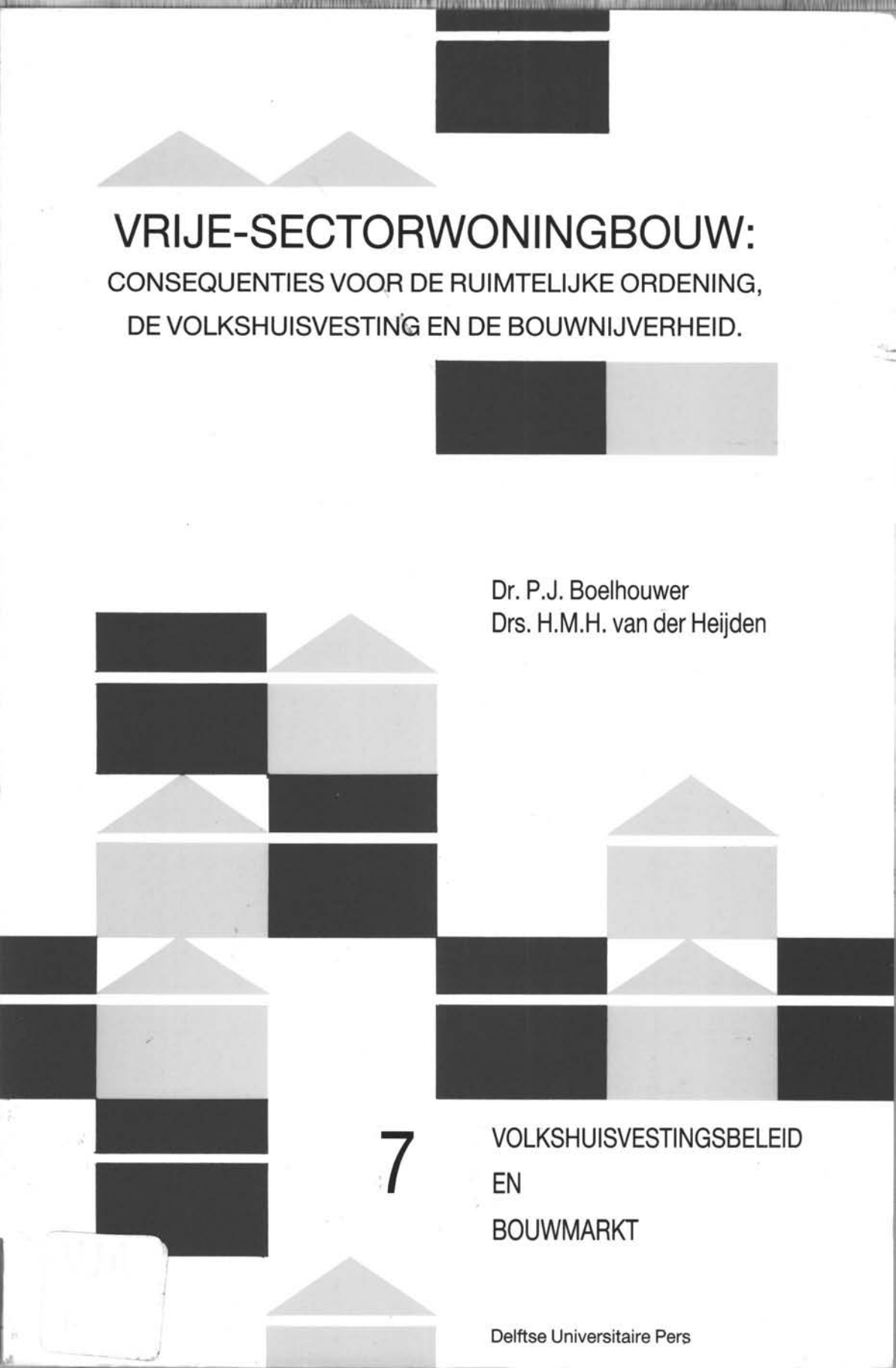




VRIJE-SECTORWONINGBOUW:

CONSEQUENTIES VOOR DE RUIMTELIJKE ORDENING,
DE VOLKSHUISVESTING EN DE BOUWNIJVERHEID.

Dr. P.J. Boelhouwer
Drs. H.M.H. van der Heijden

7

VOLKSHUISVESTINGSBELEID
EN
BOUWMARKT

Delftse Universitaire Pers

1720156
O.A.

**VRIJE-SECTORWONINGBOUW; CONSEQUEN-
TIES VOOR DE RUIMTELIJKE ORDENING, DE
VOLKSHUISVESTING EN DE BOUWNIJVERHEID**

Bibliotheek TU Delft



C

1745189

VOLKSHUISVESTINGSBELEID EN BOUWMARKT

7

Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde
Thijsseweg 11
2629 JA Delft
Telefoon (015) 783005

**VRIJE-SECTORWONINGBOUW; CONSEQUEN-
TIES VOOR DE RUIMTELIJKE ORDENING, DE
VOLKSHUISVESTING EN DE BOUWNLJVERHEID**

Dr. P.J. BOELHOUWER

Drs. H.M.H. van der HEIJDEN

2028 5311



Delftse Universitaire Pers, augustus 1989

De serie Volkshuisvestingsbeleid en Bouwmarkt wordt uitgegeven door:

Delftse Universitaire Pers
Stevinweg 1
2628 CN Delft
telefoon: 015-783254

Onderzoek in opdracht van het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, de Directie Coördinatie Bouwbeleid van het Ministerie van VROM en de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, 'S-GRAVENHAGE

Boelhouwer, P.J.

Vrije-sectorwoningbouw: consequenties voor de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting en de bouwnijverheid/ P.J.

Boelhouwer, H.M.H. van der Heijden. - Delft: Delftse Universitaire Pers. - 111. - (Volkshuisvestingsbeleid en Bouwmarkt; 7)

Met lit. opg.

ISBN 90-6275-563-1

SISO 314 UDC [[351.778.531:728.1]:[711+69]](492) NUGI 655

Trefw: vrije-sectorwoningen; Nederland; onderzoek

Copyright 1989 by P.J. Boelhouwer and H.M.H. van der Heijden

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without permission from the publisher, Delft University Press, Delft, The Netherlands

VOORWOORD

De opleving in de bouw van vrije-sectorwoningen, die gepaard gaat met een veel grotere nadruk binnen het woningbouwprogramma op de vrije sector, is voor het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV) de reden geweest een onderzoek op te dragen aan het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde (OTB) naar de consequenties van de bouw van vrije-sectorwoningen voor de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting en de bouwrijverheid. De Directie Coördinatie Bouwbeleid (DCB) van het Ministerie van VROM en de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) hebben eveneens financieel in het onderzoek bijgedragen.

Het onderzoek is in twee afzonderlijke delen opgesplitst. Het eerst deel "De vrije-sectorwoningen; een historische en ruimtelijke analyse" biedt een kwantitatieve achtergrondstudie. In dit tweede deel getiteld "Vrije-sectorwoningbouw; consequenties voor de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting en de bouwrijverheid", wordt de eigenlijke probleemstelling van het onderzoek behandeld.

Tijdens de werkzaamheden heeft een begeleidingscommissie de onderzoekers van deskundige adviezen en suggesties voorzien. Deze begeleidingscommissie bestond uit de volgende personen: drs. P.H. Bakker (Nederlandse Vereniging van Makelaars in onroerende goederen), ir. H. Gordijn (Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting), drs. L.A. de Klerk (gemeente Rotterdam), drs. G.W. Middelkoop (Planologisch, Demografisch Instituut), drs. H.J. van Herwijnen (Vereniging Eigen Huis), ir. L.E.C. de Reus (Wilma Vastgoed), drs. N. Rietdijk (Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers), drs. D. Vos (Pensioenfonds PGGM), dr. J.P. de Waart (DCB) en drs. J.M.J.G. Zoontjens (NIROV).

De eindverantwoordelijkheid voor het onderzoek berust bij de onderzoekers.

Peter Boelhouwer
Harry van der Heijden
Delft, augustus 1989

INHOUD

1. INLEIDING, ONDERZOEKSVRAGEN EN ONDERZOEKSOPZET	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Onderzoeksvragen	3
1.3 Onderzoeksopzet	4
1.4 Opbouw van het rapport	5
2. HET OVERHEIDSBELEID	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Het ruimtelijke ordeningsbeleid	8
2.2.1 Ontwikkeling van het verstedelijkingsbeleid	9
2.2.2 Beleidsvoornemens uit de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening	10
2.2.3 Instrumenten	10
2.3 Het volkshuisvestingsbeleid	13
2.3.1 Beleidsdoelstellingen	13
2.3.2 Uitwerking en instrumentarium	14
2.3.3 Beleidsmaatregelen gericht op de bevordering van de vrije-sectorwoningbouw	18
2.3.4 Uitgangspunten waarop het voorgenomen beleid is gebaseerd	19
2.4 Het bouwbeleid	20
2.4.1 Taak en positie van de coördinerend bouwminister	20
2.4.2 Beleidsdoelstellingen	21
2.4.3 Uitwerking en instrumenten	23
2.4.4 Gecoördineerd bouwbeleid en woningbouw	23
3. HET AANBOD EN DE TOEKOMSTIGE ONTWIKKELING VAN VRIJE-SECTORWONINGEN	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Het aandeel van de verschillende typen opdrachtgevers in de bouw van vrije-sectorwoningen	25
3.3 De opdrachtgevers voor de bouw van vrije-sectorwoningen nader bekeken	29
3.3.1 De bouwers voor de markt	29

3.3.2 De institutionele beleggers	30
3.3.3 De 'andere particuliere opdrachtgevers'	31
3.4 De ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw	31
4. RUIMTELIJKE ORDENING: VERSTEDELIJING EN	
VRIJE SECTOR	35
4.1 Inleiding	35
4.2 De Wet op de Ruimtelijke Ordening	36
4.3 De woningbouwcontingentering	42
4.4 De locatiesubsidies	45
4.5 Het stadsvernieuwingsfonds	46
4.6 Het woonruimteverdelingsinstrumentarium in relatie tot de verstedelijking	47
4.7 Verstedelijking en vrije-sectorbouw	48
5. VOLKSHUISVESTING; PRODUCTIE EN VERDELING	49
5.1 Inleiding	49
5.2 De ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw	49
5.3 De markt voor vrije-sectorwoningen	59
5.3.1 De markt voor vrije-sectorwoningen in of grenzend aan bestaand stedelijk gebied van de grote gemeenten	60
5.3.2 De markt voor vrije-sectorwoningen in suburbane gemeenten	64
5.4 Het belang van de vrije sector voor de doorstroming	65
6. DE ONTWIKKELING VAN DE WONINGBOUWPRODUCTIE EN DE MOGELIJKE GEVOLGEN VOOR HET BOUWBELEID EN DE BEDRIJFSTAK BOUWNIJVERHEID	69
6.1 Inleiding	69
6.2 Daling van het woningbouwprogramma en absolute en relatieve omvang van de vrije sector	70
6.3 Continuïteit van de woningbouwproductie	71
6.4 Mogelijke gevolgen van een grote nadruk op de vrije-sector voor de (verschillende categorieën bedrijven binnen de) bouwnijverheid	74
6.4.1 De opdrachtverlening voor de bouw van woningen	74
6.4.2 Financiële positie en bedrijfsvoering	74
6.4.3 Marktkennis	75
6.5 De ontwikkeling van de bouwkosten	76
6.6 Relatie met gemeenten	76
6.7 Mogelijkheden voor de vrije sector binnen publiek-private samenwerkingsprojecten	78

7. RANDVOORWAARDEN TEN AANZIEN VAN DE TOEKOMSTIGE ONTWIKKELING VAN DE VRIJE-SECTORWONINGBOUW	83
7.1 Inleiding	83
7.2 De planologische randvoorwaarden	83
7.3 Afstemming van de vraag naar en het aanbod van vrije-sectorwoningen	86
7.4 Mogelijke aanpassingen van de bedrijfstak bouwnijverheid	88
7.5 Samenwerking tussen de publieke en private sector	89
8. SAMENVATTING	91
8.1 Inleiding	91
8.2 Het overheidsbeleid	92
8.3 Het aanbod en de toekomstige ontwikkeling van vrije-sectorwoningen	95
8.4 Ruimtelijke ordening en verstedelijking	96
8.5 Volkshuisvesting; productie en verdeling	99
8.6 De ontwikkeling van de woningbouwproductie en de mogelijke gevolgen voor de bedrijfstak bouwnijverheid	103
8.7 Randvoorwaarden ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw	105
8.8 Epiloog	108
BIJLAGE 1 DEELNEMERS AAN DE (GROEPS)GESPREKKEN .	111
BIJLAGE 2 OVERZICHT GESPREKSPUNTEN	113
LITERATUUROVERZICHT	119

INLEIDING, ONDERZOEKSVRAGEN EN ONDERZOEKSOPZET

1.1 Inleiding

De nieuwbouw van woningen is voor een groot deel afhankelijk van overheidsbeleid. Via verschillende beleidsterreinen, die elk hun eigen doelstellingen en instrumentarium kennen, beïnvloedt de overheid de omvang, de samenstelling en de locatie van de nieuwbouw van woningen. De volgende drie beleidsvelden zijn in dit kader primair van belang; de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting en het bouwbeleid. De nieuwbouw van woningen beslaat maar een deel van de desbetreffende beleidsvelden, maar voor zover het de woningbouw betreft, is de onderlinge samenhang groot; ontwikkelingen die, al dan niet als gevolg van bepaalde beleidsmaatregelen, plaatsvinden op één van de drie velden, hebben veelal direct consequenties voor de overige beleidsterreinen. Dit maakt het voeren van een geïntegreerd beleid, zowel op rijks- als provinciaal en gemeentelijk niveau noodzakelijk. Zo wordt bij het vaststellen van de provinciale nieuwbouwcontingen ten sinds 1987 een methodiek gevolgd die is gebaseerd op beleidsdoelstellingen van zowel de volkshuisvesting, het bouwbeleid als de ruimtelijke ordening. Omdat de doelstellingen van de drie beleidsvelden niet altijd verenigbaar zijn, moeten regelmatig prioriteiten worden gesteld. Ook op provinciaal en gemeentelijk niveau moeten dergelijke keuzes worden gemaakt. Daarbij spelen niet alleen politieke opvattingen een rol, maar moet ook rekening worden gehouden met de vraag naar en het aanbod van bepaalde woningen op bepaalde locaties.

Als gevolg van de directe overheidsinvloed, is er geen sprake van het functioneren van een vrije werking van vraag en aanbod op de woning(bouw)markt. De overheid schept een kader, waarbinnen de woningbouw door particuliere instellingen wordt gerealiseerd.

De mogelijkheden die de overheid heeft om de ontwikkelingen in de woningbouw te beïnvloeden, zijn geringer (en de vrije werking van de markt groter), naarmate de overheidsbemoediging, bijvoorbeeld in de vorm van subsidiëring, kleiner is.

Met betrekking tot de woningbouw in de vrije sector was er, afgezien van de fiscale steun aan eigenaar-bewoners, tot 1984 sprake van relatief weinig overheidsbemoediging. Deze sector heeft dan ook het meest marktconforme karakter. Na 1984 is er

sprake van een enigszins gewijzigde situatie. In dat jaar werd immers de vrije-sectorwoning met een eenmalige bijdrage geïntroduceerd (de premie C). Deze regeling werd later tijdelijk aangevuld met de premie D-regeling voor stadsvernieuwingsgebieden (tot 1989). Door deze ontwikkeling is de vrije-sectorbouw in twee deelmarkten uiteengevallen. Naast de traditionele vrije-sectorwoningbouw, bestaande uit dure woningen bestemd voor hogere-inkomensgroepen, worden er thans ook woningen in de vrije sector gebouwd die qua prijs en kwaliteit vergelijkbaar zijn met de premie koop A-woningen en voor brede lagen van de bevolking bereikbaar zijn.

Al enige jaren is het stimuleren van de vrije-sectorwoningbouw onderdeel van het overheidsbeleid. Hiervoor kunnen twee, met elkaar samenhangende, overwegingen worden genoemd. In de eerste plaats is het regeringsbeleid in het algemeen gericht op een terugtrekkende overheid, waardoor meer nadruk wordt gelegd op de marktsector. In dit beleid past een ontwikkeling, waarin de rol van de rijksoverheid in de woningbouw afneemt, ten gunste van een vrijere werking van vraag en aanbod op de woningmarkt (Tweede Kamer 1987-1988a, p.5). In de tweede plaats heeft de regering zich ten doel gesteld het financieringstekort van de overheid te verkleinen. Om dit te kunnen bereiken is het noodzakelijk dat de overheidsuitgaven verder worden teruggedrongen. Dit heeft onder meer gevolgen voor de mate waarin de overheid door middel van subsidiëring en financiering is betrokken bij de woningbouw.

Nadat in 1982 het aantal bouwvergunningen voor vrije-sectorwoningen een dieptepunt had bereikt, is er vanaf 1983 sprake van een voortdurende stijging (zie tabel 1.1). Bij deze stijging van het aantal vrije-sectorwoningen speelt uiteraard de introductie van de premie C-regeling (in 1984) een rol van betekenis. Maar ook het aantal ongesubsidieerde vrije-sectorwoningen neemt toe. Tegelijkertijd is de omvang van de traditioneel gesubsidieerde woningbouw gedaald.

Deze ontwikkeling heeft consequenties voor de mate waarin de overheid invloed kan uitoefenen op de nieuwbouw van woningen. De realisering van het woningbouwprogramma wordt afhankelijker van de markt en daarmee van economische ontwikkelingen.

Tabel 1.1 Ontwikkeling van de woningbouwproductie naar financieringscategorie over de periode 1980 tot en met 1987 (x 1000 woningen)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Woningwet	40,4	55,2	65,6	52,6	49,2	34,6	35,8	35,9	40,2
Premie	44,3	44,5	48,6	52,0	46,0	41,7	39,5	37,7	32,3
Ongesubs.**	29,0	18,1	9,1	6,6	17,5	21,8	28,0	36,5	45,9
Totaal	113,8	117,8	123,3	111,1	112,7	98,1	103,3	110,1	118,4

Bron: CBS

* = inclusief premie koop A en B

** = inclusief premie koop C en D

Toen in het begin van de jaren tachtig, onder invloed van een stijgende rente en een dalende inkomensontwikkeling, de vraag naar koopwoningen sterk daalde, ontstond er een sterke terugval in het aantal gereedgekomen vrije-sectorwoningen. De overheid greep in en voerde, mede in verband met de werkgelegenheidssituatie in de bouw, het aantal gesubsidieerde huurwoningen sterk op. In het licht van het huidige regeringsbeleid is een dergelijke maatregel echter niet waarschijnlijk. Aan het bevorderen van de continuïteit in de woningbouw wordt thans geen hoge prioriteit gesteld. Van belang voor de bedrijfstak bouwnijverheid is de vraag of ook na 1988 een verdere stijging van de vrije sector te verwachten is.

1.2 Onderzoeksvragen

Het groeiende marktaandeel dat de vrije sector de laatste jaren heeft verworven vormt de aanleiding voor dit onderzoek. Hiertoe wordt er allereerst in een afzonderlijke deelonderzoek (Conijn en De Vries 1989) een kwantitatieve achtergrondstudie naar de ontwikkelingen in de bouw van vrije-sectorwoningen uitgevoerd. Het doel van dit onderzoek is tweeledig:

- het bieden van nader inzicht in de achtergronden van deze opleving, om daarmee tevens een basis te hebben voor het maken van een toekomstverkenning;
- het verrichten van een analyse naar de ruimtelijke spreiding in de bouw van vrije-sectorwoningen.

De grote nadruk op de bouw van vrije-sectorwoningen heeft tevens belangrijke consequenties voor het ruimtelijk beleid, het volkshuisvestingsbeleid en het bouwbeleid. Bovendien worden de verdere ontwikkelingsmogelijkheden van de vrije sector ook sterk door het beleid in deze sectoren bepaald. In deze tweede deelstudie zijn de beleidsmatige aspecten dan ook onderwerp van studie. In dit kader kunnen de volgende drie onderzoeksvragen worden geformuleerd:

- 1. Welke beleidsdoelstellingen op het terrein van de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting en het bouwbeleid zijn van invloed op de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw ?**
- 2. Welke consequenties zal een voortgaande stijging van de bouw van vrije-sectorwoningen hebben voor de volgende beleidsvelden; de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting en het bouwbeleid ?**
- 3. Welke mogelijkheden c.q. belemmeringen zijn er ten aanzien van de (in het overheidsbeleid voorgestane) verdere ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw ?**

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt dus onderscheid gemaakt tussen de volgende drie beleidsvelden:

- het **ruimtelijk beleid**, waarbij de sturingsmogelijkheden van de overheid ten aanzien van de vrije sector, in relatie tot het ruimtelijk beleid, centraal staan. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt in rijks-, provinciaal en gemeentelijk beleid;
- het **volkshuisvestingsbeleid**, waarbij het onder meer gaat om aspecten van het woningbouwbeleid in relatie tot de woningbehoefte, alsmede om aspecten van het subsidiebeleid;
- het **bouwbeleid** in het algemeen en meer in het bijzonder het functioneren van de bedrijfstak bouwnijverheid. Hierbij speelt onder meer de (dis)continuïteit van de bouwproductie een rol. In dit kader wordt tevens aandacht besteed aan een fenomeen dat in toenemende mate in de belangstelling staat; de publiek-private samenwerking.

1.3 Onderzoeksopzet

Zoals in de vorige paragraaf werd aangegeven, is het onderzoek gesplitst in twee deelstudies.

Het eerste deelonderzoek tracht inzicht te verkrijgen in de feitelijke (te verwachten) ontwikkelingen in de vrije-sectorwoningbouw. Dit onderzoek is voornamelijk kwantitatief van aard en bestaat uit de volgende onderdelen:

- een **literatuurstudie** waarin een inventarisatie wordt gemaakt van de op het gebied van de vrije-sectorbouw verrichte onderzoeken;
- een **schets** van (de ontwikkeling van) **kenmerken** van vrije-sectorwoningen en bewoners van vrije-sectorwoningen;
- een **tijdreeksanalyse** met behulp waarvan gezocht wordt naar factoren die de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw verklaren;
- een **beschrijvende analyse** van de ruimtelijke ontwikkeling van vrije-sectorwoningen op landelijk niveau vanaf 1970;
- een **ruimtelijke analyse** van de recente ontwikkelingen van de vrije-sectorwoningbouw met als doel het verklaren van de vrije-sectorbouw aan de hand van kenmerken van gemeenten.

Op basis van deze analyse wordt nader ingegaan op de mogelijk te verwachten ontwikkelingen in de vrije-sectorwoningbouw.

De rapportage van deze eerste deelstudie vindt plaats in een afzonderlijke publicatie. De resultaten spelen een belangrijke rol in het tweede deelonderzoek.

In het tweede en onderhavige deelonderzoek staan de consequenties van een voortgaande stijging van de bouw van vrije-sectorwoningen voor de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting en het bouwbeleid centraal. Gezien de aard van deze onderzoeksvragen, is gekozen voor een kwalitatieve benadering, waarbij een groot deel van de informatie is verzameld via (groeps)gesprekken met direct bij de bouw van vrije-sectorwoningen betrokkenen:

- bouwondernemers en projectontwikkelaars
- institutionele beleggers

- provincies
- grote, stedelijke gemeenten
- suburbane gemeenten

Met vijf bouwondernemers en projectontwikkelaars, vijf vertegenwoordigers van provincies en vier vertegenwoordigers van de grote gemeenten hebben groeps gesprekken plaatsgevonden. Daarnaast zijn twee suburbane en twee institutionele beleggers individueel benaderd. In bijlage 1 zijn de namen van de deelnemers aan de gesprekken opgenomen.

Voorafgaand aan deze gesprekken werd op basis van bestaande literatuur en beleidsdocumenten per beleidsveld een aantal gespreksthema's geformuleerd. Via bilaterale gesprekken met sleutelinformanten zijn deze thema's verder uitgewerkt tot gespreksnotities, waarin per 'groep' een aantal vragen zijn geformuleerd met betrekking tot mogelijke knelpunten ten aanzien van de verdere ontwikkeling van de vrije sector.

Daarnaast is tijdens de (groeps)gesprekken ingegaan op de huidige ontwikkeling en verwachtingen ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van de vrije sector, de verwachtingen c.q. wensen ten aanzien van de opstelling en/of handelwijze van de overige 'groepen' en het door de overheid gevoerde beleid. Hierbij werd onderscheid aangebracht in het ruimtelijke-orderingsbeleid, het volkshuisvestingsbeleid en het bouwbeleid. In bijlage 2 is per thema een overzicht opgenomen van de gesprekspunten die tijdens de verschillende gesprekken aan de orde zijn geweest.

De resultaten van de gesprekken zijn verwerkt in een interim-rapportage die aan de deelnemers is toegezonden voor commentaar.

Via de gevoerde gesprekken is getracht om, voor elk van de bij de bouw van vrije-sectorwoningen betrokken groepen, een beeld te verkrijgen van hun opvattingen over de huidige situatie en de (mogelijke) eigen rol bij de verdere ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw.

Door de van de verschillende groepen verkregen informatie te integreren, kwamen de overeenkomsten en verschillen in inzicht en opvattingen naar voren. Op basis hiervan zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van het te voeren (overheids)beleid.

1.4 Opbouw van het rapport

Alleenst komt in hoofdstuk twee de eerste onderzoeksvraag aan bod. Voornamelijk aan de hand van bestaande literatuur en beleidsdocumenten, is een beeld geschetst van het kader waarbinnen de nieuwbouw van vrije-sectorwoningen plaatsvindt. Zowel de beleidsdoelstellingen als de instrumenten waarover de overheid beschikt om dat beleid te kunnen realiseren, komen daarbij aan de orde. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de drie betrokken beleidsvelden.

In het derde hoofdstuk staat het aanbod van vrije-sectorwoningen centraal. Enerzijds wordt ingegaan op de aanbieders van vrije-sectorwoningen en anderzijds

is, op basis van de resultaten van de eerste deelstudie, de (ruimtelijke) ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw in de afgelopen periode weergegeven. Tevens wordt aandacht besteed aan de economische randvoorwaarden die van belang zijn in het kader van een verdere ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw.

De resultaten van gesprekken die zijn gevoerd met vertegenwoordigers van de bij de bouw van vrije-sectorwoningen betrokken 'groepen' zijn in hoofdstuk vier tot en met zes verwerkt. Per beleidsveld wordt themagewijs ingegaan op de (verschillen in) opvatting van de onderscheiden groepen ten aanzien van de consequenties van een verdere groei van de vrije sector. Aansluitend hierop worden in hoofdstuk zeven de randvoorwaarden vanuit de drie beleidssectoren voor een verdere groei van de vrije sector besproken. In dit kader worden tevens een aantal aanbevelingen gedaan. In hoofdstuk acht wordt tenslotte een samenvatting van het onderzoek gegeven.



Vrije-sectorwoningen met eenmalige bijdrage in groeikern

HET OVERHEIDSBELEID

2.1 Inleiding

De woningbouw wordt in Nederland hoofdzakelijk door particulieren en particuliere instellingen gerealiseerd. De overheid is via verschillende beleidsvelden betrokken bij de woningbouw, zij het in de voorwaardenscheppende of stimulerende sfeer. In tegenstelling tot andere deelterreinen binnen de bouwnijverheid, zoals de Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW), fungeert de overheid in de woningbouw zelden als opdrachtgeefster. De invloed van de overheid op de woningbouwmarkt is daardoor hoofdzakelijk indirect van aard. Door het geven van subsidies, belasting- of financieringsfaciliteiten kan een groter gedeelte van een bestaande behoefte worden omgezet in een effectieve vraag, of kan de aanbodzijde van de markt beïnvloed worden (Tweede Kamer 1977-1978, p. 9).

Een groot deel van de indirecte beïnvloeding van de woningbouwmarkt door de overheid is daarbij primair gericht op het verwezenlijken van specifieke beleidsdoel-einden vanuit verschillende beleidsvelden zoals de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting en het bouwbeleid. Hierbij kan sprake zijn van elkaar versterken-de, maar ook van met elkaar conflicterende doelstellingen. Het bouwbeleid is er onder meer op gericht om de samenhang tussen en consequenties van doelstellin-gen van verschillende beleidsterreinen aan te geven en inzichtelijk te maken.

Naast verschillende beleidsterreinen, is er sprake van verschillende 'beleidsniveaus'. Daarbij heeft de centrale overheid geen directe invloed op de omvang van de bouwactiviteiten van de lagere overheden. Wel is er, bijvoorbeeld op het gebied van de ruimtelijke ordening, op langere termijn invloed van de centrale overheid als gevolg van de doorwerking van planologische kernbeslissingen op streekplannen waardoor uiteindelijk ook gemeenten in hoofdlijnen gebonden worden. Vanuit het volkshuisvestingsbeleid is er, via de woningcontingentering, voor de centrale overheid de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de gesubsidieerde woningbouw. Daarentegen is de bemoeienis van de centrale overheid met de bouw van vrije-sectorwoningen relatief gering.

De effectiviteit van de instrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft, is mede afhankelijk van de verhoudingen op de (woning)bouwmarkt. In een situatie van woningschaarste zal het gesubsidieerde woningbouwprogramma zonder problemen worden gerealiseerd. Wanneer echter bepaalde deelmarkten verzadigd raken, wordt de overheid in toenemende mate afhankelijk van het particulier initiatief. Datzelfde geldt bij een verschuiving in de woningbouwproductie van gesubsidieerde naar ongesubsidieerde woningen. Zowel voor wat betreft de kwantiteit als de locatie van nieuwbouw, neemt de invloed van de (centrale) overheid af, om plaats te maken voor een vrijere werking van vraag en aanbod. Ten aanzien van de rol van de centrale overheid spelen ook 'grote operaties' als de decentralisatie en deregulering een rol van betekenis. Hierdoor kan de positie van de lagere overheden, met name de gemeenten, worden versterkt. Gemeenten krijgen een grotere beleidsvrijheid waarbij beter kan worden ingespeeld op de lokale situatie. Anderzijds blijven gemeenten voor wat betreft de financiële middelen grotendeels afhankelijk van de centrale overheid. Ook kan concurrentie tussen gemeenten in toenemende mate een rol van betekenis gaan spelen binnen het te voeren (locale) woningbouwbeleid.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het door de overheid gevoerde beleid ten aanzien van de woningbouw. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de drie direct betrokken beleidsvelden; ruimtelijke ordening (paragraaf 2.2), volkshuisvesting (paragraaf 2.3) en bouwbeleid (paragraaf 2.4). Naast beleidsdoelstellingen komen ook de instrumenten ter sprake waarover de overheid beschikt om de geformuleerde doelstellingen te kunnen realiseren.

2.2 Het ruimtelijke ordeningsbeleid

In de ruimtelijke ordening zijn aan verschillende bestuurslagen taken toebedeeld. Op rijksniveau treffen we een tweeledige taak aan, namelijk die terzake het tot stand brengen van plannen en maatregelen op nationaal niveau, en een toezichthoudende taak op de verrichtingen van provincies en gemeenten. Ook op provinciaal niveau vinden we deze tweeledige taak; zelf (streek)plannen maken en het toezicht houden op gemeenten. Op gemeentelijk niveau worden structuur- en bestemmingsplannen vastgesteld en uitgevoerd. Het rijksplanologisch beleid geeft het kader aan waarbinnen streekplannen kunnen worden ontwikkeld, terwijl streekplannen het kader vormen voor bestemmingsplannen. Alleen het bestemmingsplan is rechtstreeks bindend voor de burger.

In de ideale situatie betekent het voeren van een ruimtelijk beleid dat de overheid eerst vaststelt welke doeleinden zij wil bereiken en vervolgens de geëigende middelen aanwendt om de gekozen doeleinden te bereiken. In de praktijk is echter over het algemeen geen sprake van deze ideale situatie, onder meer omdat grote delen van de beschikbare ruimte al een bestemming hebben. Daarnaast dient een afstemming plaats te vinden tussen het facetbeleid van de ruimtelijke ordening en

verschillende sectoren, zoals volkshuisvesting, verkeer en waterstaat etc. Bovendien is de ruimtelijke ordening met betrekking tot het resultaat van haar activiteiten afhankelijk van ontwikkelingen in de samenleving. Op veranderende opvattingen in de samenleving zal het ruimtelijke-ordeningsbeleid dan ook moeten anticiperen. Dit heeft uiteraard gevolgen voor het gevoerde beleid.

In deze paragraaf komt (de ontwikkeling van) het ruimtelijk beleid aan de orde. Daarbij ligt de nadruk op de invloed die via de ruimtelijke ordening kan worden uitgeoefend op de locatie van de woningbouw in het algemeen en vrije-sectorwoningen in het bijzonder. In paragraaf 2.2.1 wordt de ontwikkeling geschetst van het ruimtelijk beleid in Nederland met de nadruk op het verstedelijkingsbeleid. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2.2 nader ingegaan op de beleidsvoornemens uit de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, waarvan de regeringsbeslissing (deel d) in 1989 verscheen. In paragraaf 2.2.3 zijn de instrumenten aan de orde, die een rol spelen bij de verwezenlijking van het ruimtelijke-ordeningsbeleid, voor zover het de woningbouw betreft.

2.2.1 Ontwikkeling van het verstedelijkingsbeleid

In de jaren zestig kwam in Nederland een ontwikkeling op gang, waarbij de stedelijke groei werd afgeleid uit de grote agglomeraties naar speciaal geselecteerde kernen op kleine of grotere afstand; de zogenaamde groeikernen. Men hoopte op deze wijze ongewenste suburbanisatie te kunnen afremmen en de open, groene ruimten te kunnen handhaven.

In de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening en met name de Verstedelijkingsnota (Tweede Kamer 1975-1976) werd naast de ontwikkeling van nieuwe stedelijke gebieden ook het levend houden van de bestaande stedelijke structuren centraal gesteld. Daarnaast werd een onderscheid geïntroduceerd tussen groeikernen en groeisteden. De verschijnselen (suburbanisatie) die in het westen van het land hadden geleid tot het instellen van groeikernen, deden zich ook in andere delen van het land voor. In 1975 werd daarom besloten om een aantal steden buiten de Randstad aan te wijzen als groeistad met als doel "het als centrale kern opvangen van extra groei van elders in uitbreidingen van het eigen stadslichaam" (Rijksplanologische Dienst 1986).

De verwachtingen ten aanzien van een grote bevolkingsgroei en een snelle economische ontwikkeling, waarvan in de ruimtelijke nota's was uitgegaan, bleken niet uit te komen. Bovendien bleken de grote steden nadelige gevolgen te ondervinden van de ontwikkeling van groeikernen: overloop, leegloop, drainage, eenzijdige bevolkingsopbouw, wegtrekken van werkgelegenheid en voorzieningen. In het midden van de jaren tachtig hebben de grote en middelgrote steden op deze situatie gereageerd met de compacte-stadsconceptie. Men wilde voortaan zelf voorzien in de ruimtebehoefte voor wonen, werken en voorzieningen om daarmee de (bevolkings)verliezen te stoppen of zelfs in groei te laten omslaan.

In de Structuurschets Stedelijke Gebieden (Tweede Kamer 1985) werd eveneens primaire aandacht gegeven aan de centrale stad: nieuwe woon-, werk-, en

recreatiegebieden dienden bij voorkeur in, zonodig aan, en alleen als het niet anders kon, buiten de centrale steden gevonden te worden.

In de in maart 1988 verschenen Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening wordt het in de Structuurschets Stedelijke Gebieden uiteengezette beleid onverkort gehandhaafd. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de beleidsvoornemens uit de Vierde Nota. Daarbij ligt de nadruk op 'het wonen'.

2.2.2 Beleidsvoornemens uit de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening

In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening wordt ten aanzien van het wonen gesteld dat vraag en aanbod op de woningmarkt in belangrijke mate door de particuliere sector in evenwicht moeten worden gebracht. De bij de woningbouw betrokken overheden zullen zich daarbij moeten richten op:

- het scheppen van gunstige voorwaarden voor de ontwikkeling van een goede kwaliteit van woning en woonomgeving voor nieuwbouw op gewenste locaties, waarbij onder meer het grondbeleid en de besluitvorming omtrent nieuwbouwlocaties een rol spelen;
- het stellen van randvoorwaarden aan ontwikkelingen op ongewenste locaties. Hierbij ligt de nadruk op bundeling van de verstedelijking: "Als goede voorwaarden voor nieuwbouw en aanpassing geboden worden in of aan de rand van bestaand stedelijk gebied, mag het bouwen elders worden tegengegaan" (Tweede Kamer 1987-1988, p.43);
- het voeren van een volkshuisvestingsbeleid dat is geconcentreerd op het deel van de woningvoorraad dat niet door de markt wordt gedekt.

Voor wat betreft de locatie van de woningbouw wordt er in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening van uit gegaan dat van de 1,5 miljoen woningen die tussen nu en 2015 moeten worden toegevoegd aan de woningvoorraad, er bijna één miljoen in de Randstad worden gebouwd. De bovengenoemde uitgangspunten en het bijbehorende instrumentarium, dat in de volgende paragraaf aan de orde komt, spelen hierbij een belangrijke rol.

2.2.3 Instrumenten

De belangrijkste instrumenten waarmee de overheid invloed kan uitoefenen op de locatie van woningen zijn:

- de Wet op de Ruimtelijke Ordening
- de woningbouwcontingentering
- de locatiesubsidies
- de Subsidie Grote Bouwlocaties
- de kopkostensubsidies

In het kader van het streven naar gebundelde verstedelijking kunnen deze instrumenten zowel remmend werken op de bouw van woningen op ongewenste

locaties (bijvoorbeeld in suburbane gemeenten) als stimulerend op de woningbouwproductie op gewenste locaties (stedelijke gebieden).

De bovengenoemde instrumenten worden achtereenvolgens beschreven, waarbij de invloed op de ontwikkeling van de vrije-sectorbouw voorop staat.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (1)

Deze wet bevat een regeling van de bevoegdheden die verschillende overheidsinstanties ten behoeve van de ruimtelijke ordening bezitten. Het bestemmingsplan neemt hierin een centrale plaats in, mede omdat dit plan het karakter heeft van een algemeen verbindend voorschrift.

Via bestemmingsplannen wordt, op gemeentelijk niveau, onder meer het aanbod van bouwgrond voor de woningbouw bepaald. De rijks- en provinciale overheid kunnen hierop invloed uitoefenen; bestemmingsplannen worden getoetst aan streekplannen, die op hun beurt onder invloed staan van het rijksbeleid. Woningbouw op ongewenste locaties kan dus tegengegaan worden, mits het streekplan hiertoe aanknopingspunten biedt.

Zo kunnen bij de goedkeuring van bestemmingsplannen onder meer voorschriften worden opgenomen omtrent het benutten van de in het plan opgenomen woningbouwcapaciteit voor de voorziening in de eigen woningbehoefte. Ook is fasering van de woningbouw als bestemmingsplanvoorschrift toegestaan. Op deze wijze kan het aanbod van bouwgrond in de tijd nader worden beïnvloed.

Ten aanzien van verouderde, maar ooit goedgekeurde bestemmingsplannen met een te ruime restcapaciteit, kan de provincie, desnoods met gebruik van haar aanwijzingsbevoegdheid, de gemeente verzoeken het desbetreffende bestemmingsplan te herzien.

De woningbouwcontingentering

Bij de verdeling van het landelijk nieuwbouwcontingent is toetsing aan het bevolkingsspreidingsbeleid, naast nivellering van tekorten en overschotten en continuïteit, één van de gehanteerde criteria. Overigens is in de praktijk de invloed van de toetsing aan het bevolkingsspreidingsbeleid gering. Het beleid is momenteel eerder volgend dan sturend.

De verdeling van het provinciale nieuwbouwcontingent over gemeenten en woningmarkten behoort tot de verantwoordelijkheid van de provincie. Daarbij dient rekening gehouden te worden met het geldende rijksbeleid. Overigens worden binnen de voor de provincies vastgestelde nieuwbouwcontingenten, bodemcontingenten vastgesteld voor de vier grote gemeenten en de groeikernen en groeisteden. Ook de productie van vrije-sectorwoningen speelt een rol bij het vaststellen van de woningcontingenten, omdat de bouw van vrije-sectorwoningen van invloed is op de provinciale tekorten of overschotten. Bovendien wordt bij het vaststellen van de resterende taakstelling van de gemeenten die in aanmerking komen voor een

(1) In deze paragraaf is gebruik gemaakt van een studie van Keers, De Weijer, Van Beyeren et al. 1988, Vrije-sectorwoningbouw en verstedelijking.

bodemcontingent, ook de productie in de vrije sector betrokken. Omdat de bouw van relatief veel vrije-sectorwoningen op deze wijze binnen de contingentering leidt tot een lager contingent gesubsidieerde woningen, kan ongewenste groei van de vrije sector worden tegengegaan. Ook door de provincie, die de contingenten weer verder verdeelt over de gemeenten, kan een gemeente die volgens het provinciaal beleid teveel heeft gebouwd in de vrije-sector, worden gekort op het contingent gesubsidieerde woningen.

Omdat in het voorgenomen volkshuisvestingsbeleid het stimuleren van de bouw van ongesubsidieerde woningen een belangrijke plaats inneemt, wordt de omvang van het contingent sociale woningen momenteel zoveel mogelijk ontkoppeld van de bouwproductie in de vrije sector. Voor de vier grote steden, de groeigemeenten en de regionale concentratiekernen heeft deze ontkoppeling reeds plaatsgevonden. De mogelijkheid tot afremmen van de productie van vrije-sectorwoningen via de contingentering is daarmee verdwenen. Hierdoor verliest de woningbouwprogrammering aan betekenis als instrument van de ruimtelijke ordening.

De overige drie instrumenten (de locatiesubsidies, de Subsidie Grote Bouwlocaties en de kopkostensubsidies) kunnen worden ingezet ten behoeve van het in een gunstige concurrentiepositie brengen van geschikte locaties voor sociale en vrije-sectorwoningbouw in en aansluitend op de centrale steden in de stadsgewesten ten opzichte van locaties buiten de stadsgewesten (Tweede Kamer 1987-1988 b, p. 44). In paragraaf 2.3 wordt hierop nader ingegaan. Naast de genoemde subsidies kunnen door gemeenten in het kader van de stadsvernieuwing ook gelden uit het stadsvernieuwingsfonds worden aangewend om bij vervangende nieuwbouw de realisatie van vrije-sectorwoningen mogelijk te maken.

Meer in het algemeen kunnen gemeenten via de gronduitgifte- en/of erfpachtvoorwaarden de bouw van vrije-sectorwoningen beïnvloeden. Zo kan de noodzaak om een bestemmingsplan-opzet sluitend te krijgen, een stimulans zijn om het aandeel vrije-sectorwoningen met een relatief hoge kavelopbrengst te verhogen. Uiteraard bestaat hierbij wel het risico dat de vrije-sectorkavels niet tegen de te voren bepaalde prijs verkocht kunnen worden, en de financiële exploitatie van het bestemmingsplan in duigen valt. Tenslotte kan een gemeente de bestaande woonruimteverdelingsinstrumenten aanwenden om bijvoorbeeld ongewenste suburbanisatie via de nieuwbouw en de bestaande (vrije-sector-)voorraad tegen te gaan. Zo kunnen gemeenten waar de Woonruimtetwet 1947 nog (of weer) van kracht is, binnen bepaalde koop- c.q. huurprijzen, eisen stellen met betrekking tot het verlenen van een woonruimtevergunning. Deze eisen kunnen betrekking hebben op de maatschappelijke en economische binding van de aanvrager aan de regio, gemeente of kern, op de passendheid van de woning ten opzichte van het inkomen en/of de grootte van het huishouden en op de mate van urgentie.

Daarnaast kunnen gemeenten door middel van het opleggen van privaatrechtelijke bedingen (verkoopregulerende bepalingen) de eigen bewoners als het ware beschermen tegen druk van buitenaf.

2.3 Het volkshuisvestingsbeleid

Het volkshuisvestingsbeleid heeft in de afgelopen twintig jaar een aantal duidelijke veranderingen doorgemaakt. Aan de hand van voornamelijk beleidsnota's worden de veranderde doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid geïllustreerd. Allereerst worden de algemene beleidsuitgangspunten besproken. Daarna wordt nader ingegaan op de (voorgenomen) uitwerking van het beleid, zoals dat is gepresenteerd in de 'Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig' (Tweede Kamer 1988-1989 a). Daarbij staan de consequenties voor de vrije sector centraal. In paragraaf 2.3.3 zijn de beleidsmaatregelen die zijn gericht op de bevordering van de vrije-sectorwoningbouw, op een rij gezet. Tenslotte wordt in paragraaf 2.3.4 ingegaan op de uitgangspunten waarop het voorgenomen volkshuisvestingsbeleid is gebaseerd.

2.3.1 Beleidsdoelstellingen

In het begin van de jaren zestig ontstond er financiële ruimte voor het bestrijden van de woningnood. De grote woningproductie die volgde, bracht hoge overheids-uitgaven met zich. De huren werden jarenlang door de overheid laag gehouden in verband met de wenselijk geachte gematigde loon- en prijsontwikkeling.

Vanaf het eind van de jaren zestig werd in toenemende mate gepleit voor huren, die kostendekkend waren. Bewoners die de woonlasten niet konden dragen, zouden individueel moeten worden gesubsidieerd. Men wilde een verschuiving van object- naar subjectsubsidies. In de Nota Volkshuisvesting (Tweede Kamer 1971-1972) nam de toenmalig minister Udink, deze ideeën over. In deze nota werd de dynamische kostprijsmethode geïntroduceerd. Daarnaast werd een huurverhoging van 20% voorgesteld. Deze twee maatregelen zouden er in combinatie toe leiden dat objectsubsidie niet meer nodig zou zijn.

Door het volgende kabinet (Den Uyl) werd het idee van de dynamische kostprijsmethode overgenomen. De huurverhoging van 20%, en daarmee de afschaffing van de objectsubsidies, werd echter niet overgenomen.

In de in 1974 verschenen Nota Huur- en Subsidiebeleid (Tweede Kamer 1973-1974) formuleerden de toenmalige bewindslieden (Gruijters, Van Dam en Schaefer) de volgende doelen van volkshuisvestingsbeleid:

- het bestrijden van het woningtekort;
- het streven naar een billijke verdeling van woonlasten;
- het toepassen van een adequate kostprijscalculatie;
- het bevorderen van de wooncultuur.

In deze nota wordt gekozen voor een belangrijke rol van de overheid binnen de volkshuisvesting. Deze is nodig vanwege zogenaamde externe effecten. Daaronder verstaat de nota aspecten van volksgezondheid, criminaliteit, brandgevaar en esthetische aspecten. Voorts noemt de nota het 'ontwikkelingsargument'. Dat betreft de noodzaak van overheidszorg in verband met de kwalitatieve ontwikkeling van de woningvoorraad op langere termijn. En bovendien is er het merit-good argument: bewoners willen of kunnen niet voldoende rekening houden met hun

eigen belangen in de toekomst. Omdat optimale woonomstandigheden, zo stelt de nota, van groot belang zijn voor de geestelijke en lichamelijke gezondheid en, mede daardoor, een voorwaarde vormen voor de maximale ontplooiing van de menselijke capaciteiten, is het gerechtvaardigd om offers te brengen om op langere termijn tegemoet te komen aan de wooneisen die men dan zal stellen. Geconcludeerd wordt dat het wonen als bestedingscategorie door de overheid moet worden gestimuleerd. Tegen deze achtergrond wordt in de nota een aantal keuzes gemaakt voor met name het huur- en subsidiebeleid. Zo wordt gekozen voor de dynamische kostprijsberekening en het woningwaarderingssysteem. Gevolg is een toenemende interventie van de overheid op de woning(bouw)markt en een toename, ook op langere termijn, van de subsidiëring van de woningbouw.

Het duurt tot 1988 voor er weer een 'integrale bezinning op het volkshuisvestingsbeleid' plaatsvindt. Op 7 september verschijnt de 'Ontwerp-nota Volkshuisvesting in de jaren negentig'. De definitieve nota volgt in april 1989. In tegenstelling tot de 'Nota Huur- en Subsidiebeleid', ligt in deze nota het accent op een versterking van de marktwerking tezamen met een beperking, zowel financieel als beleidsmatig, van de bemoeienis van de (centrale) overheid met de volkshuisvesting.

In de nota wordt onderscheid gemaakt in ordening (de bevoegdheids- en risicoverdeling tussen de betrokken partijen) en sturing (het beleidsmatig handelen van de rijksoverheid zelf). Voor wat betreft de ordening staat in de nota de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten, bewoners en andere marktpartijen voor een goede huisvesting voorop: decentralisatie en verzelfstandiging. Dit betekent een reallocatie van verantwoordelijkheden naar lagere overheden, woningcorporaties en bewoners. Voor wat betreft de particuliere investeringen wordt een groter deel van de risico's van investeringsbeslissingen gelegd bij de initiatiefnemers.

Ten aanzien van de sturing, de daadwerkelijke beïnvloeding van de woningvoorziening, stelt de rijksoverheid de volgende taakstellingen centraal in het volkshuisvestingsbeleid:

- zorg voor goede en betaalbare huisvesting voor lager betaalden;
- bevordering van een kwalitatief goed woon- en leefmilieu;
- bevordering van het eigen-woningbezit;
- bevordering van experimenten, innovatie en kennisoverdracht.

2.3.2 Uitwerking en instrumentarium

De rijksoverheid heeft voor het bereiken van haar doelstellingen een reeks van instrumenten tot haar beschikking (zie Verstegen, div. jaren). In tegenstelling tot de afgelopen decennia, waarin de nadruk lag op regelgeving en het financieel instrumentarium, zal, aldus staatssecretaris Heerma in de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig (Tweede Kamer 1988-1989 a, p.107), in de komende jaren het accent in toenemende mate komen te liggen op de meer indirect werkende instrumenten als inspectie, bestuurlijk overleg, kennisoverdracht en voorlichting. In het nuvolgende zullen, in het kader van de hierboven beschreven taakstellingen, een aantal beleidsvoornemens uit de nota worden besproken. Daarbij zal ook

worden ingegaan op het bijbehorende instrumentarium. De nadruk ligt op de consequenties voor de vrije sector.

Zorg voor goede en betaalbare huisvesting voor lager betaalden

De zorg voor goede en betaalbare huisvesting voor lager betaalden houdt een beperking in van de zorgbreedte van de overheid. Deze ontwikkeling werd al ingezet door de afschaffing van de premie B-regeling (in samenhang met de bevordering van de 'vrije sector' door middel van de premie C-regeling) en door de voortdurende extra huurstijgingen in relatie tot de uitgaven voor objectsubsidies. In de nota ligt bij de verwezenlijking van de eerste taakstelling de nadruk op een beperking van de zorg voor 'hogere' betaalden, onder meer door de taken van de sociale beheerders te beperken tot de zorg voor huisvesting van de lagere-inkomensgroepen, een verlaging van het gesubsidieerde deel van het woningbouwprogramma, een liberalisatie van het huurprijsbeleid (boven de f 800,- à f 850,-) en het streven naar een betere verdeling van woonruimte en woonlasten; het toewijzen van goedkope woningen aan de lager betaalden. Hiertoe wordt onder meer in de bouwprogrammering voor de sociale sector een taakstelling opgenomen voor het reduceren van de bestaande "scheefheid" in de verdeling (Tweede Kamer 1988-1989 a, p. 150). De nadruk die (in het kader van het streven naar beperking van de zorg tot de lager betaalden) beleidsmatig wordt gelegd op de bevordering van de doorstroming, leidt tot wijzigingen in het investeringsbeleid van de Rijksoverheid in de komende jaren. Bevorderen van de doorstroming betekent ook bouwen voor de doorstroming. Het investeringsbeleid wordt in dit kader gekenmerkt door het streven naar een versterking van de marktsector en het verruimen van de zelfstandigheid van opdrachtgevers door deregulering enerzijds en anderzijds door het minder dan voorheen van rijkswegen dragen van investeringsrisico's. Dit komt onder meer tot uiting in de (differentiatie van de) gewenste totale nieuwbouw tot 2000; een belangrijk deel van de woningbouwproductie zal in de ongesub-

Tabel 2.1 Indicatieve omvang van de nieuwbouw 1989-1999 (aantallen x 1000 woningen)

jaar	sociale sector		overige gesubsidieerd		ongesubsidieerd	totaal
	huur	koop	beleggers	overig		
1989	29,5	21,0	5,0	15,0	24,0	94,5
1990	25,0	21,0	5,0	10,0	29,0	90,0
1991	21,5	21,0	5,0	10,0	29,0	86,5
1992	18,5	21,0	5,0	5,0	35,0	84,5
1993	16,5	21,0	5,0	5,0	36,0	83,5
1994		36,0		8,0	37,0	81,0
1995		36,0		6,0	38,0	80,0
1996		36,0		5,0	39,0	80,0
1997		36,0		4,0	40,0	80,0
1998		36,0		4,0	40,0	80,0
1999		36,0		4,0	40,0	80,0

Bron: Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, p. 164

sidieerde sector plaatsvinden. In het in de nota gepresenteerde indicatieve nieuwbouwprogramma, waarin overigens geen rekening is gehouden met de inhaal van het bestaande woningtekort, loopt het aandeel ongesubsidieerde woningen op van ruim 25% in 1989 tot 50% in 1997-1999 (zie tabel 2.1).

Het aandeel licht gesubsidieerde woningen in de marktsector (premie-beleggers en premie C) daarentegen, loopt terug van ruim 21% in 1989 tot 5% in 1999. Ook de sociale sector (huur plus koop) loopt terug; van ruim 53% in 1989 tot 45% in 1999. Voor wat betreft de objectsubsidieëring ('woningsubsidies') vindt er, met name in de marktsector, een verschuiving plaats van het investeringsrisico naar de initiatiefnemers. Objectsubsidies krijgen het karakter van stimuleringspremies en worden verstrekt in de vorm van bijdragen ineens (al dan niet gefaseerd uitbetaald). Ten aanzien van de exploitatie van huurwoningen in de marktsector staat daar een grotere vrijheid van de verhuurder voor wat betreft huur- en verkoopbeleid tegenover.

Bevordering van een kwalitatief goed woon- en leefmilieu

Ten aanzien van de tweede taakstelling, de bevordering van een kwalitatief goed woon- en leefmilieu, wordt in de nota een relatie gelegd met de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening.

Evenals in de Vierde Nota staat vooral de ontwikkeling van het woon- en leefmilieu in de stedelijke gebieden in het algemeen en de grote steden in het bijzonder centraal. De te verwachten vraagexpansie naar duurdere (koop)woningen, mede als gevolg van een volkshuisvestingsbeleid dat is gericht op het versterken van de marktwerking en bevordering van de vrije sector is, aldus de nota, een voorwaarde voor de realisatie van een goede kwaliteit van het woon- en leefmilieu (Tweede Kamer 1988-1989 a, p. 61). Naast aandacht voor instandhouding van de voorraad en de stadsvernieuwing, speelt met name de (vervangende) nieuwbouw in dit kader een belangrijke rol. De volgende instrumenten zijn hierbij van betekenis:

- a. de grondkostenvaststelling;
- b. de locatiesubsidie;
- c. de subsidie voor grote bouwlocaties
- d. de kopkostensubsidies

ad.a De grondkosten-vaststelling van rijkswege bij de bouw van sociale huurwoningen wordt beëindigd. De verantwoordelijkheid voor een sluitende grondexploitatie ligt daarmee geheel bij de gemeente (als eerst verantwoordelijke) en de provincie (als toezichthoudende instantie op de gemeentefinanciën en als goedkeurende instantie van het bestemmingsplan). Deze beleidswijziging heeft geen directe consequenties voor de vrije sector. Wel kunnen gemeenten ter stimulering van, met de sociale huurwoningen vergelijkbare, goedkope bouw in de markt- en vrije sector, grondprijzen rekenen die met de sociale sector vergelijkbaar zijn. Hierop zal de locatiesubsidie worden gebaseerd.

- ad.b Ook in de komende jaren zullen de **locatiesubsidies**, bedoeld om woningbouw op duurdere locaties mogelijk te maken, worden gehandhaafd. In de locatiesubsidie wordt echter het uitgangspunt verlaten dat rijksbijdragen voor een sluitende exploitatie garant staan. Het risico voor werkelijke prijsontwikkelingen komt bij de gemeenten te liggen. Om ook voor de weinig of niet gesubsidieerde nieuwbouw in de Randstad een aantrekkelijk investeringsmilieu te kunnen bieden, wordt het bereik van de locatiesubsidie verbreed tot met de huursector vergelijkbare goedkope bouw in de markt- en vrije sector.
- ad.c Voor grote bouwlocaties die vanaf 1990 in uitvoering worden genomen, kunnen excessief hoge grondkosten worden gesubsidieerd op basis van de in de Structuurschets Stedelijke Gebieden al aangekondigde "**Subsidie grote bouwlocaties**". De subsidie kan van toepassing zijn op binnenstedelijke herstructureringslocaties groter dan 1000 woningen, en op uitleglocaties groter dan 2000 woningen. Bij het aanwijzen, door het Rijk, van de locaties die voor deze subsidie in aanmerking komen, zijn, naast de aanwezigheid van publiek-private samenwerking, het woningtekort en de mate waarin vrije-sectorbouw in de bestaande stedelijke bebouwing de doorstroming bevordert, belangrijke criteria.
- ad.d Kopkostensubsidies worden verstrekt voor huurwoningen op basis van het Normkostensysteem. Deze subsidies zijn bedoeld om bij nieuwbouw in bestaand stedelijk gebied redelijke huren mogelijk te maken, ook als de keuze van de locatie excessieve bouwkosten met zich brengt. Momenteel worden ook al, vooraf genormeerde, kopkostensubsidies verstrekt voor de bouw van premie-C woningen in stadsvernieuwingsgebieden. Om vrije-sectorbouw in bestaand stedelijk gebied te bevorderen, vindt een verbreding plaats van de werkingssfeer van het zogenaamde **kopkostenfonds**. Gemeenten krijgen de mogelijkheid kopkosten te subsidiëren voor alle nieuwbouw in bestaand stedelijk gebied, dus zowel in de sociale als in de markt- en ongesubsidieerde sector.

Bevordering van het eigen-woningbezit

Voor wat betreft het voorgenomen beleid ten aanzien van de nieuwbouw, is er een duidelijke relatie tussen enerzijds het versterken van de marktsector en het stimuleren van de bouw van vrije-sectorwoningen en anderzijds het bevorderen van het eigen-woningbezit.

Op basis van de in de nota opgenomen analyse, zal het percentage koopwoningen in de voorraad toenemen van 43% tot ruim 50% in het jaar 2000. Dit houdt in dat een groot deel van de geraamde nieuwbouwproductie zal moeten bestaan uit koopwoningen. Omdat bovendien ruim 55% van de tot 2000 nieuw te bouwen woningen zal bestaan uit licht of niet gesubsidieerde woningen, zullen er in de komende jaren veel duurdere koopwoningen (moeten) worden gebouwd. In de nota wordt dan ook gesteld dat de verwachte expansie van de koopsector vooral de hogere-inkomensgroepen ten goede zal komen. Daarnaast wordt evenwel getracht

de toegang tot de koopsector voor lagere-inkomensgroepen te vergemakkelijken. Hiertoe worden, naast de voorgenomen verkoop van woningwetwoningen, inkomensafhankelijke kooppremies verstrekt in de sociale koopsector (premiekoop A). Overigens wordt de toegankelijkheid tot de sociale koopsector in de nabije toekomst aanmerkelijk ingeperkt; enerzijds wordt de maximum inkomensgrens verlaagd, terwijl anderzijds de normen voor gemeentegarantie worden aangescherpt. Welke beleidsmaatregelen ter bevordering van het eigen-woningbezit worden in de nota in het vooruitzicht gesteld?

Een eerste stimulans tot een vergroting van het eigen-woningbezit gaat uit van het huur- en subsidiebeleid, waardoor de koop van een woning aantrekkelijker wordt (Tweede Kamer 1988-1989 a, p.192), en de maatregelen die zijn voorgesteld ter bevordering van de doorstroming.

Daarnaast zal het gemeentelijk beleid zich moeten richten op de bevordering van het eigen-woningbezit. De geringe omvang van de gesubsidieerde sector zal hiertoe, aldus Heerma in de nota, een belangrijke stimulans vormen. Bovendien acht de staatssecretaris het van groot belang dat bij de gronduitgifte met een evenwichtige toedeling van grondkosten wordt gewerkt, ook bij ongesubsidieerde koopwoningen.

Momenteel gaat van de contingenteringsmethoden op landelijk en provinciaal niveau voor gemeenten geen stimulans uit om de bouw van vrije-sectorwoningen te bevorderen; een hoge productie in de vrije sector kan leiden tot een lager contingent gesubsidieerde bouw. De omvang van het contingent sociale woningen zal daarom zoveel mogelijk worden losgekoppeld van de bouwproductie in de vrije sector. Daarnaast kunnen gemeenten voor de bouw van goedkope eigen woningen kopkosten- en locatiesubsidies toekennen.

2.3.3 Beleidsmaatregelen gericht op de bevordering van de vrije-sectorwoningbouw

In de voorgaande paragraaf zijn de voornemens ten aanzien van het in het komende decennium te voeren volkshuisvestingsbeleid besproken. Daarbij werd uitgegaan van de consequenties voor de vrije sector. Voor de duidelijkheid wordt in deze paragraaf een overzicht gegeven van de voorgenomen maatregelen die, direct of indirect, van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw.

Een aantal maatregelen kunnen indirect gevolgen hebben voor de vrije sector:

- Het verlagen van het contingent sociale (huur)woningen zal gemeenten stimuleren tot het voeren van een beleid waarin particuliere initiatieven tot de bouw van koopwoningen kunnen gedijen;
- door gemeenten niet meer te korten op het gesubsidieerde woningbouwcontingent wanneer er relatief veel vrije-sectorwoningen worden gebouwd, wordt een belemmering voor de ontwikkeling van de vrije sector weggenomen;
- het voorgestelde doorstromingsbeleid vormt, tezamen met het huurbeleid, een stimulans om een koopwoning te betrekken, waardoor de vraag naar (on)gesubsidieerde koopwoningen toeneemt;
- de ongesubsidieerde nieuwbouw van dure huurwoningen door beleggers wordt gestimuleerd door liberalisatie en deregulering van het huurprijsbeleid.

Daarnaast worden een aantal maatregelen voorgesteld die direct gevolgen kunnen hebben voor de vrije sector. Het betreft hier onder meer een verruiming van de mogelijkheden voor financiële overheidssteun tot de ongesubsidieerde sector:

- Woningbouw in de markt- en goedkope vrije sector komt, evenals de sociale sector, in aanmerking voor kopkostensubsidies;
- om vrije-sectorbouw te stimuleren op plekken waar het verstedelijkingsbeleid dit wenselijk maakt, kunnen gemeenten ook voor de (goedkope) vrije sector locatiesubsidies verstrekken. Voor gelijke woningen zal eenzelfde grondprijs gehanteerd worden, ongeacht de eigendoms- en financieringsvorm van de te bouwen woningen;
- bij de aanwijzing van locaties die in aanmerking komen voor de "subsidie grote bouwlocaties" is het aandeel vrije-sectorwoningen een belangrijk criterium.

2.3.4 Uitgangspunten waarop het voorgenomen beleid is gebaseerd

In de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig is een analyse opgenomen van de huidige staat van de volkshuisvesting en een verkenning van de ontwikkelingen die zich in de toekomst kunnen aandienen. De uitkomsten van deze analyse spelen een rol bij de uitwerking van de beleidsuitgangspunten in de rest van de nota. De analyse is gebaseerd op een aantal rekenkundige uitgangspunten: een reële economische groei van 2% per jaar, 2% inflatie per jaar, rente van 6% (staatsleningen), 2% bouwkostenstijging per jaar en een huurtrend van 3%.

In de nota wordt een grote nadruk gelegd op het streven naar een versterking van de marktwerking en het stimuleren van de ongesubsidieerde woningbouw. Maatregelen als liberalisatie van het huurprijsbeleid, bevorderen van de doorstroming en het stimuleren van de bouw van ongesubsidieerde koopwoningen zijn gebaseerd op de gehanteerde rekenkundige uitgangspunten. De realisatie van het voorgestelde volkshuisvestingsbeleid is dan ook afhankelijk van ontwikkelingen buiten de volkshuisvesting. Dit wordt in de nota ook geconstateerd. Ten aanzien van de inkomensverdeling of de gewenste omvang van de woningvoorraad wordt gesteld dat de in de analyse geschetste ontwikkelingen door onzekerheden zijn omringd (Tweede Kamer, 1988-1989 a, p. 67). Ook met betrekking tot de groei van de eigen-woningsector, een van de hoofdpunten in de nota, wordt de sterke afhankelijkheid van factoren als inkomensgroei, rente en inflatie terecht onderkend. Wanneer de economische ontwikkelingen (tijdelijk of op langere termijn) achterblijven bij de verwachtingen, zal dit gevolgen hebben voor de vraag naar (dure) koopwoningen en daarmee voor de woningbouwproductie. Daarmee komt de continuïteit van de woningbouwproductie in gevaar. In de nota wordt echter op verschillende punten duidelijk gemaakt dat de continuïteit van de woningbouwproductie niet meer expliciet onderdeel is van het beleid. Met betrekking tot de subsidiëring van de woningbouw wordt gesteld: "Ook stabilisatie van de markt en continuïteit in de bouw kunnen motieven zijn voor subsidiëring. De hoge kosten op lange termijn van de sterke interventie in het begin van de jaren tachtig vormen evenwel een waarschuwing om deze motieven alleen op zwaarwegende gronden de doorslag te laten geven" (Tweede Kamer 1988-1989 a, p. 106). Ook de overgang van taakstellende naar indicatieve bouwprogramma's wijst erop dat de overheid

zich niet meer verantwoordelijk acht voor de omvang van de (woning)bouwproductie. In de nota zegt de staatssecretaris hierover het volgende: "Het investeringsbeleid zal minder dan voorheen ten dienste staan van de continuïteit in de nieuwbouw en woningverbetering, en zal daardoor in sterkere mate een indicatief karakter krijgen. Als terwille van de continuïteit van investeringen extra financiële steun nodig blijkt, zal ook in budgettair opzicht een nadere politieke en beleidsmatige prioriteitsbepaling moeten plaatsvinden" (Tweede Kamer 1988-1989, p. 159-160). Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

2.4 Het bouwbeleid

Het aandeel van de bouwnijverheid in het bruto nationaal produkt bedraagt evenals het aandeel in de werkgelegenheid thans circa 7%. Het gaat daarbij om een jaaromzet van veertig miljard gulden en ongeveer 400.000 arbeidsplaatsen. Daarmee is de bouw één van de grotere bedrijfstakken in ons land. Circa 30% van de totale bouwproductie komt rechtstreeks tot stand in opdracht van de overheid. Opdrachtverlening is echter onvoldoende om de rol van de overheid te karakteriseren. In veel gevallen vervult de overheid de rol van financier, subsidieverlener en/of regelgever aan (Tweede Kamer 1986-1987, p.10).

Binnen de overheid is de voorbereiding en uitvoering van voor de bouw relevant beleid verdeeld over een groot aantal ministeries en decentrale overheden. Al deze overheidsorganisaties tezamen hebben een veelheid van instrumenten ontwikkeld, gericht op het realiseren van specifieke doelstellingen. De doelstellingen van het bouwbeleid vormen daarbij één invalshoek, maar niet de enige. Het bouwbeleid is dan ook geen op zichzelf staand geheel. Het is een onderdeel van het totale overheidsbeleid. De doelstellingen van het bouwbeleid kunnen parallel lopen aan, maar ook strijdig zijn met doelstellingen op andere terreinen. Het expliciet maken van eventuele strijdigheden tijdens de beleidsvoorbereiding, zodat tijdig voorstellen gedaan kunnen worden ter compensatie van de nadelige effecten die een bepaalde beleidsmaatregel kan hebben op het verwezenlijken van de doelstellingen van het bouwbeleid, is een belangrijke taak van de coördinerend bouwminister.

In paragraaf 2.4.1 wordt een nadere beschrijving gegeven van de taak en positie van de coördinerend bouwminister. Vervolgens komen in paragraaf 2.4.2 (de ontwikkeling van) de beleidsdoelstellingen van het bouwbeleid aan de orde. In paragraaf 2.4.3 wordt nader ingegaan op de uitwerking van het beleid aan de hand van de instrumenten waarover de coördinerend bouwminister de beschikking heeft. Tenslotte wordt in paragraaf 2.4.4 aandacht besteed aan de gevolgen van het gewijzigde overheidsbeleid voor de bij de woningbouw betrokken bedrijven.

2.4.1 Taak en positie van de coördinerend bouwminister

In de Tweede Nota Bouwbeleid (Tweede Kamer 1977-1978, p.24) wordt de positie van een coördinerend minister omschreven als een bewindsman die, onverminderd de verantwoordelijkheden van andere bewindslieden, op een bepaald gebied zorg

draagt voor een zo goed mogelijke interdepartementale beleidsvoorbereiding. Voormalig coördinerend bouwminister Winsemius gaf zijn positie als volgt weer: "De feitelijke inhoud die aan de rol van een coördinerend bouwminister wordt gegeven, wordt echter niet gekenmerkt door formele bevoegdheden, maar door het pragmatisch leggen van ambtelijke en bestuurlijke verbindingen bij de beleidsvoorbereiding, zowel binnen de overheid als tussen de overheid en het bouwbedrijfsleven." (Tweede Kamer 1986-1987, p.17).

Voor wat betreft de taak van de coördinerend bouwminister is het uitgangspunt dat samenhangende vraagstukken met betrekking tot de bouw een samenhangende aanpak krijgen in overleg met alle betrokkenen. Het aangeven en inzichtelijk maken van die samenhang en het bijeenbrengen van betrokken partijen behoort tot de primaire taak van de coördinerend bouwminister.

De minister van VROM is coördinerend bewindsman voor het bouwbeleid. Dit hangt samen met het feit dat tot de portefeuille van de minister van VROM onder meer ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en huisvesting van de rijksoverheid behoren. Daarmee zijn in deze portefeuille het meeste inzicht in en de grootste beïnvloedingsmogelijkheden op het terrein van de gebouwde omgeving verenigd.

2.4.2 Beleidsdoelstellingen

In de eerste Nota Bouwbeleid uit 1976, werd een poging ondernomen om tot een systematische coördinatie van de overheidsbemoeienis met de bouwnijverheid te komen. Het Bouwbeleid van de regering was gericht op de verwezenlijking van een tweetal doelstellingen:

- het op een planmatige wijze voorzien in de behoefte aan bouwproductie, die in de maatschappij naar voren komt en als zodanig wordt aanvaard;
- het in onderlinge samenhang hiermee voeren van een in sociaal en economisch opzicht aanvaardbaar beleid tegenover de werknemers en de ondernemingen in de bouwnijverheid en de daarmee verbonden bedrijfstakken, hetgeen onder meer in het arbeidsmarktbeleid tot uitdrukking dient te komen.

Nader uitgewerkt betekenen deze doelstellingen, dat de voorziening in de behoefte aan bouwproducten voorop staat. De planmatigheid heeft betrekking op het tot stand brengen van de bouwproductie op het gewenste tijdstip. In principe betekent dit een evenwichtig verlopende productieomvang van jaar op jaar. Het zoveel mogelijk beperken van conjuncturele invloeden op het verloop van de bouwproductie en van de daarmee samenhangende werkgelegenheid, zodanig dat een schoksgewijze ontwikkeling wordt voorkomen, zal in het bouwbeleid een belangrijke plaats hebben (Tweede Kamer 1976-1977, p. 42).

De grote betekenis voor een evenwichtige ontwikkeling van de economie in het algemeen die werd toegekend aan de bouwproductie, was een belangrijke reden voor het tegengaan van schommelingen in de bouwproductie.

Vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid (direct en indirect) voor een groot deel van de bouwproductie werd voorgesteld om te komen tot de uitwerking van een taakstellend en een geprognostiseerd deel binnen het bouwprogramma. Het begrip 'taakstellend' diende zo te worden opgevat, dat in begrotingen voorziene uitgaven voor de bouw ook daadwerkelijk in het voorziene jaar voor dat doel

zouden worden besteed. Voor het buiten de directe invloed van de rijksoverheid liggende deel van het bouwprogramma zou met een prognose gewerkt dienen te worden. De prognose zou moeten worden opgevat als een indicatie van de gewenste omvang van de bouwproductie. Het overheidsbeleid zou erop gericht moeten zijn deze productieomvang ook daadwerkelijk tot stand te brengen.

In de Tweede Nota Bouwbeleid (1978) werd het taakstellend programma verder uitgewerkt en ingevoerd. In deze nota werd de hoofddoelstelling van het bouwbeleid als volgt omschreven:

"het leveren van een bijdrage aan het tot stand komen van een in de tijd gelijkmatig verlopende bouwproductie, afgestemd op en voortvloeiend uit de maatschappelijk erkende behoefte aan bouwwerken. Dit is zowel van belang voor het bedrijfsleven als voor de werkgelegenheid. Een meerjarige voortschrijdende bouwprogrammering, waaronder een taakstellend deel, gericht op de rijksoverheidsopdrachten, vormt de basis voor het te voeren beleid" (Tweede Kamer 1977-1978, p. 6).

Het taakstellend bouwprogramma werd als volgt omschreven: "dat gedeelte van de bouwproductie, waarvan de rijksoverheid opdrachtgeefster is dan wel zodanige invloed heeft dat zij als opdrachtgeefster kan worden beschouwd" (Tweede Kamer 1977-1978, p. 6).

Het in de eerste Nota Bouwbeleid geformuleerde voornemen om als overheid ook een verantwoordelijkheid te nemen voor dat deel van de bouwproductie waarop niet direct invloed kan worden uitgeoefend, werd in de Tweede Nota Bouwbeleid niet overgenomen.

In de Nota Voortgang Gecoördineerd Bouwbeleid (1986) wordt een geheel andere benadering gekozen voor een gecoördineerd bouwbeleid. Marktconformiteit staat als uitgangspunt voorop. Niet langer is de primaire doelstelling het op een planmatige wijze voorzien in de behoefte aan bouwproductie die in de maatschappij naar voren komt en als zodanig wordt aanvaard. Thans gaat het om het bevorderen van een goed verlopend bouwproces ten behoeve van het totstandkomen van een hoogwaardige bouwproductie, waarbij het marktproces het vertrekpunt is. Overheidsbemoeienis wordt pas gewenst geacht, als de resultaten van het marktproces tekort schieten uit een oogpunt van doelmatigheid, effectiviteit en/of rechtvaardigheid. Het bewerkstelligen van een evenwichtig verloop van productie en werkgelegenheid in de bouw behoort niet meer tot de doelstellingen van het bouwbeleid. Ook het taakstellend bouwprogramma is verdwenen en heeft een indicatief karakter gekregen. Wel wordt in de Nota Voortgang Gecoördineerd Bouwbeleid ten aanzien van een gelijkmatige bouwproductie het volgende opgemerkt: "...indien het marktproces zou dreigen te leiden tot omvangrijke discontinuïteit in de bouwconjunctuur, met grote maatschappelijke verliezen als gevolg, zal het kabinet er naar streven zijn prioriteitskeuzen een stabiliserende rol te laten spelen" (Tweede Kamer 1986-1987, p. 13).

Als gevolg van het streven van de regering naar een terugdringing van het financieringstekort (en de daarbij behorende bezuinigingen) zijn de investeringsmo-

gelijkheden van de Rijksoverheid de laatste jaren in belangrijke mate afgenomen. Het marktconforme overheidsbeleid moet mede in dit kader worden beschouwd. Binnen dit beleid speelt het stimuleren van publiek-private samenwerking ten behoeve van de financiering van de noodzakelijke bouwproductie een rol. Vanuit het bouwbeleid wordt getracht om bij het opzetten van publiek-private samenwerkingsprojecten een stimulerende en initiërende rol te vervullen.

2.4.3 Uitwerking en instrumenten

In de Nota Voortgang Gecoördineerd Bouwbeleid worden binnen de coördinerende taak van de bouwminister drie instrumenten onderscheiden:

1) Afstemming van bestaand en voorgenomen beleid

Het behoort tot de taken van de coördinerend bouwminister om, gelet op mogelijke conflicterende doelstellingen van het bouwbeleid en het beleid van een vakminister, de consequenties van voorgenomen beleid in een zo vroeg mogelijk stadium onder de aandacht te brengen van de betrokken ministers en (zo nodig) van de ministerraad.

In dit verband worden sedert het voorjaar van 1981, in het kader van de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding, de effecten op de bouwproductie van de beleidsvoornemens van alle departementen voor het nieuwe begrotingsjaar in kaart gebracht. Om de bouwbelangen mee te kunnen wegen, worden de consequenties van de nieuwe beleidsvoornemens voor de omvang van de bouwproductie en bouwwerkgelegenheid (zo goed mogelijk gekwantificeerd) expliciet ingebracht in de besluitvorming van de ministerraad. Daartoe wordt jaarlijks ten tijde van de voorbereiding van de rijksbegroting een Voorlopige Nota Bouwprognoses opgesteld. Daarin wordt aangegeven welke de gevolgen voor de bouw zijn van de beleidsvoornemens van het kabinet. Een en ander loopt vooruit op de Nota Bouwprognoses, die eenmaal per jaar door het kabinet wordt vastgesteld en aangeboden aan de Staten Generaal. In deze nota wordt aangegeven wat de verwachtingen zijn voor de effectieve vraag naar bouwproductie van zowel de private sectoren als de budgetsector.

2) verkenning van ontbrekende schakels in het beleid

Vanwege de gesegmenteerdheid van de bouwmarkt en de bouwnijverheid, door het grote aantal overheidsorganisaties dat bij de bouw betrokken is en door de complexiteit en de dynamiek van alle daarmee samenhangende ontwikkelingen, wordt een aantal vraagstukken niet of te laat manifest. Door het in kaart brengen van deze latente vraagstukken en de coördinatie van daarop aansluitend beleid kan inzicht ontstaan in bestaande of dreigende knelpunten met betrekking tot de bouw.

3) het fungeren als aanspreekpunt voor de bedrijfstak bouwnijverheid

Door middel van een formeel en informeel netwerk binnen de betrokken departementen en de bedrijfstak bouwnijverheid ontstaat een verbreding van het

ambtelijk en maatschappelijk draagvlak, waardoor onder meer de beleidsadvisering kwalitatief kan worden verbeterd.

2.4.4 Gecoördineerd bouwbeleid en woningbouw

De doelstelling van het bouwbeleid is sinds 1976 aanzienlijk gewijzigd. Waar eerst de verantwoordelijkheid van de overheid voor een gelijkmatig verlopende bouwproductie voorop stond, ligt nu de nadruk op het functioneren van het marktproces. In dit verband is de verschuiving van een taakstellend woningbouwprogramma naar een indicatieve planning illustratief.

De afnemende zorg van de overheid voor het productievolume brengt een groter risico voor het optreden van discontinuïteit in de bouwproductie met zich. Omdat de rol van de overheid als opdrachtgever bij woongebouwen zeer gering is en er in het volkshuisvestingsbeleid sprake is van een toenemende nadruk op de woningbouwproductie in de ongesubsidieerde sector, kan het gewijzigde overheidsbeleid ook voor de bij de woningbouw betrokken bedrijven gevolgen hebben. Daarnaast betekent de nadruk die beleidsmatig wordt gelegd op het functioneren van de markt dat bij tegenvallende economische ontwikkelingen een forse terugval in de woningbouwproductie voor de hand ligt. Het is, in het licht van het huidige beleid, onduidelijk in hoeverre de overheid bij een dergelijke ontwikkeling geneigd is om via bijvoorbeeld financiële injecties de woningbouwproductie te stimuleren.



Vrije-sectorwoning in aanbouw

HET AANBOD EN DE TOEKOMSTIGE ONTWIKKELING VAN VRIJE-SECTORWONINGEN

3.1 Inleiding

Binnen het in hoofdstuk twee geschetste beleidskader wordt het aanbod van nieuwe vrije-sectorwoningen gerealiseerd. Daarbij speelt, naast het Rijksbeleid, ook het gemeentelijk beleid een belangrijke rol. Door middel van het opstellen van bestemmingsplannen en de aan- en verkoop van grond kunnen gemeenten de aard en omvang van de (woning)bouwproductie beïnvloeden. Bij de verkoop van grond stellen een aantal gemeenten bovendien eisen met betrekking tot de maximale koop- en/of huurprijzen van de te bouwen vrije-sectorwoningen.

Voor de realisatie van de vrije-sectorwoningen zijn uiteindelijk de opdrachtgevers verantwoordelijk. Zij nemen de beslissing om over te gaan tot de bouw van de woningen en dragen over het algemeen ook de financiële risico's die met de bouw verbonden zijn.

In paragraaf 3.2 komt het aandeel van de verschillende opdrachtgevers die actief zijn in de vrije-sectorbouw aan de orde. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 nader ingegaan op afzonderlijke categorieën opdrachtgevers. Paragraaf 3.4 verstrekt tenslotte, aan de hand van de resultaten van de eerste deelstudie van dit onderzoeksproject, een overzicht van de mogelijke toekomstige ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw.

3.2 Het aandeel van de verschillende typen opdrachtgevers in de bouw van vrije-sectorwoningen

De opdrachtverlening van vrije-sectorwoningen is in overwegende mate geconcentreerd bij een beperkt aantal typen opdrachtgevers. Tabel 3.1 geeft voor de periode 1983-1987 een uitsplitsing van het aantal gereedgekomen vrije-sectorwoningen naar type opdrachtgever.

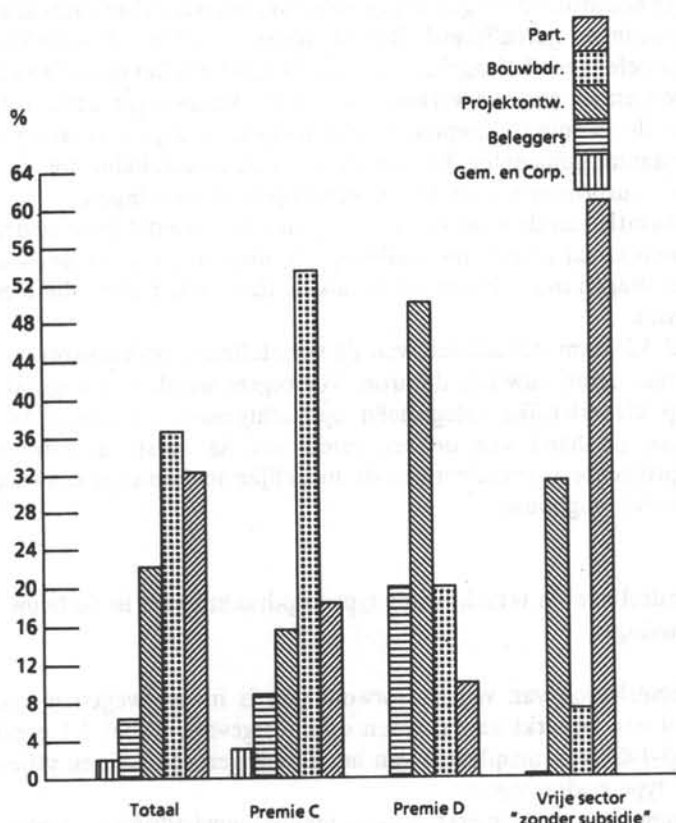
Naast de 'bouwers voor de markt' (voornamelijk bouwbedrijven en projectontwikkelaars), wordt een aanzienlijk deel van de vrije-sectorwoningen gebouwd in opdracht van 'overige particulieren'. Het betreft hier veelal woningen die worden gebouwd voor eigen gebruik. Daarnaast worden door particuliere opdrachtgevers

Tabel 3.1 Aantal gereedgekomen vrije-sectorwoningen naar type opdrachtgever voor de periode 1983-1987

	gemeente/rijk		corporatie		beleggers		bewoners voor de markt		particuliere personen		totaal aantal
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	
1983	28	0,4	65	1,0	671	10,2	1402	21,4	4385	66,9	6551
1984	61	0,3	1199	6,9	1898	10,9	8324	47,6	5997	34,3	17479
1985	122	0,6	664	3,0	2946	13,2	11202	51,3	6898	31,6	21832
1986	184	0,7	621	2,2	2869	10,2	15136	54,0	9234	32,9	28044
1987	214	0,6	777	2,1	2987	8,2	20960	57,4	11562	31,7	36500

Bron: CBS

Afb. 3.1 Geschatte procentuele verdeling van opdrachtgevers in de vrije sector naar financieringswijze (1986).



Bron: De Rooy en Elbers, 1988, p.7

ook woningen gebouwd die zijn bestemd voor de verkoop of verhuur. In 1983/84 (1) ging het hierbij om ongeveer 15% van de in opdracht van particulieren gebouwde vrije-sectorwoningen (Conijn 1985, p.23). Het aandeel in opdracht van particulieren gebouwde vrije-sectorwoningen blijkt vrij constant.

De toename van het aantal gereedgekomen vrije-sectorwoningen vanaf 1984 is grotendeels veroorzaakt door een stijging van het aantal in opdracht van bouwers voor de markt gerealiseerde woningen.

Institutionele beleggers treden in beperkte mate op als opdrachtgever voor de bouw van vrije-sectorhuurwoningen. De rol van gemeenten en woningcorporaties als opdrachtgever voor de bouw van vrije-sectorwoningen is zeer gering.

Door het Bouwcentrum (1988) is een schatting gemaakt van de verdeling van de verschillende typen opdrachtgevers in de vrije sector naar financieringswijze in 1986 (zie afbeelding 3.1). Daaruit blijkt dat de bouwers voor de markt verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van de woningbouwproductie in de gesubsidieerde vrije sector (premie C en premie D). Conijn (1985, p.71) kwam in 1983/84 tot eenzelfde conclusie ten aanzien van premie C-woningen. Toen bleken bij 90% van de premie C-woningen de bouwers voor de markt de opdrachtgever te zijn.

Ook de door het CBS in de Maandstatistiek Bouwnijverheid verstrekte informatie bevestigt het grote aandeel van de bouwers voor de markt in de gesubsidieerde vrije sector. In tabel 3.2 zijn de in de periode januari tot en met juli 1988 verstrekte bouwvergunningen opgenomen, naar opdrachtgever en financieringscategorie. Ruim 85% van de voor gesubsidieerde vrije-sectorwoningen verleende bouwvergunningen is verstrekt aan bouwers voor de markt.

opvallend is dat, volgens de schatting van het Bouwcentrum, in de premie C-sector vooral de bouwbedrijven als opdrachtgever fungeren, terwijl in de premie D-sector de projectontwikkelaars verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van de bouwproductie. Mogelijk hangt dit samen met het feit dat projectontwikkelaars

Tabel 3.2 Vrije-sectorwoningen waarvoor een bouwvergunning is verleend naar opdrachtgever en financieringsvorm (januari-juli 1988)

	gemeente/rijk corporaties		beleggers		bouwers voor de markt		overige part. opdrachtgevers		totaal (=100%)
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	
vrije sector met bijdrage	463	4,3	440	4,1	9230	85,5	665	6,2	10798
ongesubsidieerd	148	0,9	572	3,3	8407	48,8	8102	47,0	17229
totaal	611	2,2	1012	3,6	17637	62,9	8767	31,3	28027

Bron: CBS

(1) Het onderzoek had betrekking op de vrije-sectorwoningen waarvoor een bouwvergunning was verleend in de periode 1 januari 1983 tot 1 maart 1984.

relatief meer betrokken zijn bij de realisatie van (gemengde) projecten in de (grote) steden, terwijl bouwbedrijven veelal actief zijn in kleinere gemeenten. Daarnaast zijn de bouwers voor de markt ook actief als opdrachtgever voor de bouw van ongesubsidieerde vrije-sectorwoningen. Projectontwikkelaars spelen daarbij een grotere rol dan bouwbedrijven. Hierbij zijn mogelijk de financiële risico's die veelal gemoeid zijn met de bouw van ongesubsidieerde woningen, van betekenis.

Particuliere opdrachtgevers zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de productie van ongesubsidieerde vrije-sectorwoningen. Daarnaast worden in opdracht van particulieren ook woningen in de premie C- en D-sector gerealiseerd.

Institutionele beleggers zijn volgens de schatting van het Bouwcentrum in de vrije sector voornamelijk actief in de premie C- en D-sector. Het aantal ongesubsidieerde vrije-sectorwoningen dat in 1986 werd gebouwd in opdracht van institutionele beleggers, is gering.

Uit onderzoek van Conijn en Papa in opdracht van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies komt eenzelfde beeld naar voren (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3 Het aantal nieuwe vrije-sectorwoningen, verworven door institutionele beleggers, 1982-1986

	premie C of D		ongesubsidieerd		totaal
	aantal	%	aantal	%	
1982	13	3,6	351	96,4	364
1983	67	5,3	1209	94,7	1267
1984	611	30,6	1387	69,4	1998
1985	2708	77,4	790	22,6	3498
1986	3222	84,5	591	15,6	3813

Bron: Conijn en Papa, 1988

Vanaf 1985 hebben institutionele beleggers in de vrije sector vooral gesubsidieerde woningen verworven. Naast een gedeeltelijke substitutie van ongesubsidieerde woningen door premie C- en D-woningen, is bovendien het totaal aantal verworven vrije-sectorwoningen vanaf 1982 jaarlijks toegenomen.

Uit de CBS-cijfers met betrekking tot de eerste zeven maanden van 1988 blijkt echter dat aan institutionele beleggers voor meer ongesubsidieerde dan gesubsidieerde vrije-sectorwoningen een bouwvergunning is verleend. Mogelijk speelt hierbij het feit dat institutionele beleggers regelmatig woningen verwerven via bouwers voor de markt een rol. Uit het al eerder aangehaalde onderzoek dat door Conijn en Papa werd verricht in opdracht van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies, blijkt dat institutionele beleggers in de periode 1982-1986 gemiddeld 75% van de nieuwe woningen via een projectontwikkelaar of bouwbedrijf hebben verworven (Conijn en Papa, 1988, p.84).

Het relatief geringe aantal vrije-sectorwoningen dat wordt gebouwd in opdracht van gemeenten en corporaties, wordt voornamelijk gerealiseerd in de gesubsidieerde vrije sector.

3.3 De opdrachtgevers voor de bouw van vrije-sectorwoningen nader bekeken

In deze paragraaf zullen de belangrijkste typen opdrachtgevers die actief zijn in de vrije sector, worden besproken.

Voor wat betreft de bouwers voor de markt (paragraaf 3.3.1) wordt met name op de projectontwikkelaars en de bouwbedrijven nader ingegaan. Vervolgens komen de institutionele beleggers (in paragraaf 3.3.2) en de 'andere particuliere opdrachtgevers' (in paragraaf 3.3.3) aan de orde.

3.3.1 De bouwers voor de markt

Een belangrijke categorie opdrachtgevers binnen de vrije-sectorwoningbouw wordt gevormd door de 'bouwers voor de markt'. Het betreft hoofdzakelijk bouwbedrijven en projectontwikkelingsmaatschappijen of een combinatie daarvan. Daarnaast zijn ook makelaars op zeer beperkte schaal actief als opdrachtgever voor de bouw van vrije-sectorwoningen (Conijn 1985, p.18).

De 'bouwers voor de markt' onderscheiden zich van de overige opdrachtgevers doordat zij zich specifiek richten op een (gepeilde) behoefte in de markt, terwijl andere opdrachtgevers uitgaan van de eigen behoefte aan bouwproducten. Via projectontwikkeling worden voor eigen rekening en risico bouwprojecten ontwikkeld en gerealiseerd.

Projectontwikkelingsmaatschappijen laten de bouw van de ontwikkelde projecten uitvoeren door een aan de projectontwikkelaar of het moederconcern verbonden aannemingsbedrijf of door een onafhankelijke aannemer. Bij bouwbedrijven die aan projectontwikkeling doen, realiseert het moederbedrijf de totale productie van de ontwikkelingsafdeling. De projectontwikkeling maakt deel uit van dezelfde organisatiestructuur en is veelal gevestigd op hetzelfde adres als het bouwbedrijf (Papa 1989, p.11).

Projectontwikkelingsmaatschappijen zijn, behalve uit financiële instellingen, veelal voortgekomen uit bestaande bouwbedrijven. Uit een door het EIB uitgevoerd onderzoek blijkt, dat de oprichting van deze maatschappijen samenvalt met twee perioden van stagnatie in de investeringen in bouwwerken (Dreimuller 1980). Deze perioden concentreren zich rond 1960 en, in grotere mate, na 1970. Vooral de bouwbedrijven kregen afzetproblemen door een sterke terugval van de vraag naar hun diensten. Om de continuïteit van hun productie, en daarmee van het bedrijf, veilig te stellen, gingen zij ertoe over om in eigen beheer bouwprojecten te ontwikkelen en kant en klaar op de gebouwenmarkt aan te bieden. Bij een aantal bedrijven heeft deze ontwikkeling geleid tot een afsplitsing van de projectontwikkeling tot een aparte (juridische) eenheid.

Bij de projectontwikkeling speelt de financiering van de projecten een centrale rol. Alhoewel de projectontwikkelaar in een zo vroeg mogelijk stadium zal proberen

een (mede)financier of koper te vinden, dient het eigen vermogen enige tientallen procenten te zijn van de totale lopende investeringen. Dit eigen vermogen dient om de risico's op te vangen, die ontstaan door tegenvallende verkoop, het terugtrekken of niet kunnen vinden van mede-financiers e.d. (Papa 1989, p.11; Toornend 1983, p.91).

Bouwondernemingen zijn, in tegenstelling tot de projectontwikkelaars, hoofdzakelijk actief op de woningbouwmarkt (Dreimuller 1980, p.111). Bouwbedrijven kunnen over het algemeen hun eigen projecten niet zelf financieren. Veelal worden projecten verkocht vanaf de tekening, nadat de bouwvergunning is verleend. Vanaf dat moment beschouwen deze bedrijven zich als aannemer en de koper als opdrachtgever, compleet met de gebruikelijke termijnbetalingen.

3.3.2 De institutionele beleggers

Institutionele beleggers kunnen worden gedefinieerd als financiële instellingen die als uitvloeisel van hun hoofdfunctie met een zekere regelmaat de beschikking verkrijgen over gelden waarvoor een met name langlopende belegging moet worden gezocht (CBS, 1986). De volgende groepen instellingen worden tot de institutionele beleggers gerekend: pensioenfondsen, verzekeringsmaatschappijen, sociale fondsen, spaarbanken en girodiensten en beleggingsinstellingen.

Institutionele beleggers vervullen een belangrijke rol als financier van de woningbouw en woningverbetering. Dit geschiedt door het verstrekken van onderhandse leningen aan woningcorporaties en gemeenten, alsmede door het verstrekken van leningen onder hypothecair verband aan eigenaar-bewoners (Papa 1989, p.10).

Op de woningbouwmarkt zijn institutionele beleggers hoofdzakelijk actief als opdrachtgever voor de bouw van huurwoningen, die worden geëxploiteerd uit beleggingsoverwegingen.

Een groot deel van de beleggerswoningen wordt gerealiseerd in de gesubsidieerde huursector (premiehuurwoningen). Daarnaast worden, in toenemende mate, vrije-sectorhuurwoningen verworven (zie tabel 3.4).

Zoals in paragraaf 3.2 al werd opgemerkt, fungeren institutionele beleggers bij een groot deel van de door hen verworven nieuwe woningen, niet zelf als opdrachtgever. Bouwbedrijven en projectontwikkelaars (de zogenaamde 'bouwers voor de

Tabel 3.4 Het aantal nieuwe woningen, verworven door institutionele beleggers naar financieringscategorie, 1982-1986

	1982	1983	1984	1985	1986	totaal
premiehuur	9062	12088	5412	6637	6180	39379
premie C of D	13	67	611	2708	3222	6621
ongesubsidieerd	351	1209	1387	790	591	4328
onbekend	0	0	5	0	0	5
totaal	9426	13364	7415	10135	9993	50333

Bron: Conijn en Papa, 1988

markt) ontwikkelen woningbouwprojecten en bieden deze aan institutionele beleggers aan.

3.3.3 De 'andere particuliere opdrachtgevers'

Na de bouwers voor de markt vormen de 'andere particuliere opdrachtgevers' de grootste categorie opdrachtgevers voor de bouw van vrije-sectorwoningen. In tegenstelling tot de bouwers voor de markt, worden door hen relatief weinig gesubsidieerde vrije-sectorwoningen gerealiseerd (zie tabel 3.2).

Het overgrote deel van de woningen die worden gebouwd in opdracht van de 'andere particuliere opdrachtgevers', bestaat uit projecten van één woning die voor zelfbewoning zijn bestemd (Conijn, 1985). Een belangrijk verschil tussen beroepsmatige opdrachtgevers (projectontwikkelaars en bouwbedrijven) en een groot deel van de particuliere opdrachtgevers betreft de frequentie van de opdrachtverlening. Voor de particuliere opdrachtgever is het over het algemeen een eenmalige activiteit.

De dure vrije-sectorwoningen worden vooral door deze categorie opdrachtgevers gerealiseerd.

3.4 De ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw

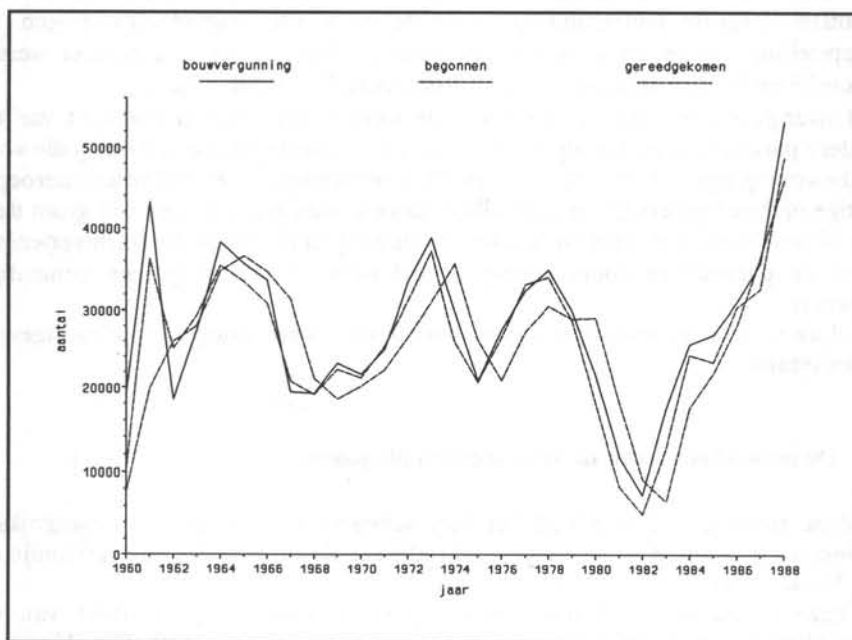
In deze slotparagraaf wordt in het kort aandacht besteed aan de belangrijkste onderzoeksresultaten uit de eerste deelstudie van dit onderzoeksproject (Conijn en De Vries 1989).

In deze studie werd allereerst een algemene beschrijving verstrekt van de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw in de periode 1960-1987. Uit deze beschrijving kwam naar voren dat de woningbouw in de vrije sector zeer sterk fluctueert (afbeelding 3.2). Wanneer het aantal verleende bouwvergunningen in beschouwing wordt genomen, is er sprake van een top in de jaren 1961, 1964, 1973, 1978. Ook thans kan er weer een sterke toename geconstateerd worden. Conijn en de Vries (1989, p.3) merken hierbij op dat niet alle bouwvergunningen ook werkelijk tot de bouw van woningen leiden, waardoor het aantal begonnen woningen structureel lager is dan het aantal woningen waarvoor een bouwvergunning is verstrekt. Verder toont de figuur nog dat het aantal gereedgekomen woningen veelal met een vertraging van ongeveer één jaar volgt.

De positie die de bouw van vrije-sectorwoningen inneemt binnen de totale woningbouw, wisselt sterk. Zo varieert het aandeel vrije-sectorwoningen tussen de 6% (1983) en 39% (1988). Conijn en De Vries (1989, p.6-11) geven vervolgens een overzicht van de belangrijkste kenmerken van de vrije-sectorwoningen.

De woningen worden in het algemeen gerealiseerd als koopwoning. In de jaren zestig was nog een kwart van de vrije-sectorwoningen een huurwoning. Sindsdien is het aantal echter sterk gedaald. De laatste jaren kon er weer een lichte stijging worden waargenomen en bedroeg het jaarlijks aantal gerealiseerde huurwoningen ongeveer 4.500. In 1988 is het aantal vrije-sectorhuurwoningen echter sterk teruggelopen tot ongeveer 2.500.

Afb. 3.2 Het aantal vrije-sectorwoningen waarvoor een bouwvergunning is verstrekt, het aantal begonnen vrije-sectorwoningen en het aantal gereedgekomen vrije-sectorwoningen, 1960-1988



Bron: Conijn en De Vries 1989, op basis van C.B.S., Maandstatistiek Bouwnijverheid

Meer dan 90% van de vrije-sectorwoningen wordt als eengezinshuis opgeleverd. Verder heeft zich in het aantal kamers in de gereedgekomen vrije-sectorwoningen in de beschouwde periode een grote verschuiving voorgedaan. Zo had in het begin van de jaren zeventig ruim 90% van de vrije-sectorwoningen vijf of meer kamers, terwijl er momenteel weer sprake is van een oververtegenwoordiging van de vierkamerwoningen met een aandeel van 70%. Tenslotte werd door Conijn en De Vries nog aangegeven dat de vrije-sectorwoningen gemiddeld aanmerkelijk groter zijn (in m³) dan de woningen uit de andere financieringscategorieën en dat ook de bouwkosten (per m³) hoger zijn dan van andere woningen.

In het onderzoek van Conijn en de Vries werd tevens een kwantitatieve analyse van de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw uitgevoerd. De mutatie van het aantal gebouwde vrije-sectorwoningen blijkt zich goed te laten verklaren door de verandering van de nominale hypotheekrente, de verandering van het regelsloon en de verandering van de bouwkosten van vrije-sectorwoningen. Verder heeft het overheidsbeleid, met name in 1983 en 1988, een substantiële invloed uitgeoefend op de woningbouw in de vrije-sector.

Aansluitend op de verklarende analyse zijn enige vooruitberekeningen gemaakt. Hieruit kwam naar voren dat de verandering van de hypotheekrente de grootste invloed uitoefent op de woningbouw in de vrije-sector (Conijn en De Vries 1989, p.21). In een vrij ongunstig, maar daarmee bepaald geen onwaarschijnlijk scenario met een hypotheekrente die oploopt naar 9% en met stijgende lonen en bouwkosten, zal het aantal begonnen vrije-sectorwoningen in enkele jaren zijn gehalveerd.

In de studie van Conijn en De Vries wordt ook aandacht besteed aan de ruimtelijke spreiding in de bouw van vrije-sectorwoningen. Uit de ontwikkelingen in de periode 1984-1987 bleek dat in de landelijke gemeenten en de randgemeenten de woningvoorraad het sterkst is gegroeid, met respectievelijk 10,3% en 11%. In de centrale steden bedroeg de groei van de woningvoorraad slechts 5,4% en in de overige stedelijke gemeenten 8,8%. De omvang van de vrije sector heeft op de verschillende groeipercentages van de woningvoorraad een zekere invloed uitgeoefend. Met name in de centrale steden is de geringe toename van de woningvoorraad mede toe te schrijven aan de relatief geringe omvang van de vrije sector. Daarentegen is de sterke uitbreiding van de woningvoorraad in de landelijk gemeenten en de randgemeenten mede mogelijk gemaakt door de bouw van vrije-sectorwoningen, waarvan de relatieve omvang boven het landelijk gemiddelde uitkwam (Conijn en de Vries 1989, p.40). Een laag aandeel van de vrije sector in de nieuwbouw bleek in veel gevallen gepaard te gaan met een groot aandeel van de huurwoningen in de vrije sector; naarmate de gemeente kleiner is, is het aandeel huurwoningen binnen de totale productie van vrije-sectorwoningen geringer. Als verklaring van de ruimtelijke spreiding in de bouw van vrije-sectorkoopwoningen, worden naar aanleiding van de resultaten van een uitgevoerde regressieanalyse door de auteurs de volgende variabelen genoemd: het gemiddeld inkomen per gemeente, de politieke kleur van de gemeente en het aantal inwoners van de gemeente. Een hoog aandeel vrije-sectorwoningen is te vinden in gemeenten met een hoog gemiddeld inkomen, in gemeenten met een 'rechtse' gemeenteraad en in kleine gemeenten.



Vrije-sectorwoningen met eenmalige bijdrage in regio gemeente



Vrije-sectorwoning op eigen kavel in groeikern

RUIMTELIJKE ORDENING: VERSTEDELIJKING EN VRIJE SECTOR

4.1 Inleiding

Eén van de belangrijkste doelstellingen van het ruimtelijke orderingsbeleid is en blijft het streven naar bundeling van de verstedelijking (zie ook hoofdstuk 3). In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening wordt in dit kader gesteld dat "als goede voorwaarden voor nieuwbouw en aanpassing geboden worden in of aan de rand van bestaand stedelijk gebied, het bouwen elders mag worden tegengegaan" (Tweede Kamer 1987-1988b, p.43). Evenals in de Structuurschets Stedelijke Gebieden wordt hierbij de stad als geheel respectievelijk het stadsgewest gezien als het schaalniveau waarop vraag en aanbod in evenwicht gebracht dienen te worden.

In de Structuurschets Stedelijke Gebieden wordt het streven naar gebundelde verstedelijking onder meer gerelateerd aan het ondersteunen van het stedelijk draagvlak en het beperken van verdere verstedelijking van het landelijk gebied.

Zowel uit eerdere onderzoeken (Keers et al. 1988, De Laat 1986, 1988), als uit de eerste deelstudie (Conijn en De Vries 1989) komt naar voren dat er in de praktijk sprake is van een onvoldoende realisatie van de doelstelling van het volkshuisvestingsbeleid om meer vrije-sectorwoningen binnen of grenzend aan het stedelijk gebied te realiseren. Zo blijkt uit de kwantitatieve analyses dat de vrije-sectorbouw relatief sneller groeit in niet-stedelijke gemeenten, terwijl er in veel grote steden sprake is van een zeer bescheiden ontwikkeling. Hierdoor komt tevens de realisatie van het verstedelijkingsbeleid in de verdrukking.

In de studie van Keers et al. (1988) worden een achttal bestaande instrumenten genoemd waarmee de vrije-sectorbouw in stedelijke gemeenten kan worden gestimuleerd of in niet-stedelijke gemeenten kan worden afgeremd. De belangrijkste instrumenten in dit kader zijn achtereenvolgens de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de woningbouwcontingentering, de locatiesubsidies, de subsidie grote bouwlocaties en de kopkosten-subsidies, het stadsvernieuwingsfonds en de premie-D regeling (inmiddels afgeschaft) en de woonruimteverdelingsinstrumenten. Deze instrumenten kwamen in het vorige hoofdstuk uitgebreid aan de orde. In het vervolg van deze paragraaf wordt, op basis van de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken, een overzicht verstrekt van de bruikbaarheid van deze instrumenten in de praktijk van de ruimtelijke ordening.

4.2 De Wet op de Ruimtelijke Ordening

Het belangrijkste element van het eerste instrument, de Wet op de Ruimtelijk Ordening, vormt de goedkeuring van bestemmingsplannen door de provincie. Hiermee wordt onder andere het aanbod van bouwgrond voor woningbouw beïnvloed. De goedkeuring van de bestemmingsplannen vindt plaats door deze te toetsen aan de uitgangspunten van het provinciaal streekplan. Daarbij liggen er voornamelijk mogelijkheden om voorgestane ontwikkelingen af te remmen en niet om wenselijke ontwikkelingen te stimuleren. Zo kunnen ten aanzien van de bestemmingsplannen van landelijke gebieden door de provincie voorschriften worden opgelegd dat de woningbouwcapaciteit slechts ten goede komt aan de eigen bevolking. Ook de fasering van de woningbouw als bestemmingsplanvoorschrift is toegestaan. Bovendien bestaat er sinds 1985 de mogelijkheid om een voorschrift omtrent de woningdifferentiatie naar financieringscategorieën op te nemen. Tenslotte kan het plan nog op economische uitvoerbaarheid getoetst worden. In dit kader merken Keers et al. (1988, p.84) op dat, als gevolg van het meer en meer toepassen van globale plannen en globale eindplannen, er een tendens naar globale toetsing te constateren valt.

Tijdens de gesprekken met de provincies werd algemeen ervaren dat de instrumenten uit de Wet op de Ruimtelijk Ordening veelal alleen indirect kunnen worden toegepast en over het algemeen betrekking hebben op een lange tijdsperiode. Voor de korte termijn biedt de woningbouwcontingentering meer sturingsmogelijkheden.

Een fundamenteel probleem waarmee de provincies geconfronteerd worden, is dat er in stedelijke gebieden sprake is van onvoldoende bestemmingsplancapaciteit, met name om grote aantallen vrije-sectorwoningen te realiseren. Hierdoor wordt men voor het dilemma geplaatst tussen enerzijds het realiseren van de woningbouwtaakstelling uit het streekplan en anderzijds het volledig instandhouden van het verstedelijkingsbeleid. De eerste doelstelling krijgt dan vrijwel altijd de hoogste prioriteit toegekend. Terwille van het bouwvolume worden er vervolgens aldus meer vrije-sectorwoningen buiten de steden gebouwd dan oorspronkelijk als wenselijk werd geacht. Zo werden in de provincie Noord-Brabant de afgelopen jaren diverse malen herverdelingsronden ingesteld om het contingent premie C- woningen af te zetten. De uitkomst van deze exercitie was echter wel in strijd met de intenties van het provinciaal verstedelijkingsbeleid. Ook de ontwikkeling van zogenaamde stadsregio's in deze provincie betekent dat men vanwege het realiseren van de gewenste bouwproductie, concessies moet doen aan het verstedelijkingsbeleid. In deze gevallen kunnen, wanneer de centrale steden hun bouwtaken niet realiseren, deze taken door een aantal randgemeenten worden overgenomen. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Best. Deze gemeente heeft het predikaat structuurversterkende gemeente ontvangen, en wordt daardoor in staat gesteld om een nieuw bestemmingsplan ten westen van de gemeente te ontwikkelen. In het kader van het structuurversterkende beleid worden zelfs voorstellen ontwikkeld om via gemeentelijke herindelingen centrale steden een aantal randgemeenten te laten annexeren, zodat er bestuurlijke eenheden worden gevormd. Het gevoerde beleid heeft aldus tot gevolg dat er in de gebieden rondom de steden sprake is van een toenemende verstedelijking, maar dat anderzijds wel het overige landelijk gebied in de provincie van

ongewenste suburbanisatie grotendeels gevrijwaard kan blijven.

Een vertegenwoordiger uit de provincie Gelderland merkte ten aanzien van deze problematiek op dat "de ruimtelijke ordening duidelijk in het defensief gedrongen is, als gevolg van het gevoerde woningbouwbeleid". Ook in deze provincie is er in de grote steden onvoldoende bouwgrondcapaciteit beschikbaar. Een aantal potentiële locaties waar de provincie Gelderland zich tot nu toe altijd tegen heeft verzet, bijvoorbeeld uit een oogpunt van de instandhouding van groengebieden (delen rondom Nijmegen), wordt nu serieus weer als woningbouwlocatie in overweging genomen. Wel probeert men in deze provincie om bij de besluitvorming de komende jaren het beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening opnieuw te versterken. Dit heeft uiteraard ook consequenties voor de ontwikkeling van de bouw van vrije-sectorwoningen. In de provinciale nota volkshuisvesting wordt in dit kader opgemerkt dat indien woningbouwprogramma's die op basis van het streekplan tot stand zijn gekomen, worden of dreigen te worden overschreden, de provincie zal bezien in hoeverre het instrumentarium op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening beter ingezet zal moeten worden of dat er aanleiding is het verstedelijkingsbeleid zelf te evalueren en eventueel aan te passen (Provincie Gelderland 1989, p.30).

Ook in de provincie Utrecht wordt er een duidelijk volumebeleid gevoerd. Dit in tegenstelling tot het beleid uit de eerste helft van de jaren tachtig, toen de zogenaamde vijfvingertheorie nog werd gepropageerd. Hierbij werden woningbouwplannen getoetst op het aandeel autochtonen dat van de nieuwbouw zou profiteren. Plannen werden geweigerd, indien er teveel huishoudens van buiten de regio werden aangetrokken. Deze werkwijze behoort nu, ook bestuurlijk, definitief tot het verleden. Het inlopen van het woningtekort in het jaar 2000 is thans tot centraal uitgangspunt verheven. De mogelijkheden die de markt biedt, worden dan ook dankbaar aangegrepen, omdat dit de enige manier is om deze doelstelling te volbrengen.

Een soortgelijke verruiming van het ruimtelijke ordeningsbeleid doet zich voor in de provincie Zuid-Holland. Zo werden door deze provincie in 1987 twee nieuwe streekplannen vastgesteld (Oost en West). Hierin werd een woningbehoefteberekening opgenomen van 100%. In het kader van het ruimtelijk beleid en het streven naar een evenwichtige voorraadgroei in stedelijke en landelijke gebieden zijn de uitvoeringsprogramma's van het streekplan vervolgens op 80% van de capaciteit gesteld. Zo worden alle bestemmingsplannen thans getoetst op 80% van de toename van het volume voor de periode 1985-2000. Dit betekent dat er voor deze periode niet in de totale woningbehoefte kan worden voorzien. Met name in gemeenten in landelijke gebieden, wordt aan deze regel strak de hand gehouden en wordt er geaccepteerd dat een deel van de bevolking wegtrekt. Uit een recent door de provincie verrichte evaluatie blijkt echter dat de steden nog geen 80% van de 80% toegestane woningbouwplannen hebben gerealiseerd. Hierdoor dreigt het evenwicht in de verdeling tussen stedelijke en landelijke gemeenten verstoord te worden. Om dit weer te herstellen, zouden ook de woningbouwplannen in landelijke gebieden slechts in 60% van de woningbehoefte moeten voorzien. Deze optie wordt echter politiek niet reëel geacht. Er wordt nu een interimbeleid

voorgesteld waarbij een aantal gemeenten die thans nog tot de landelijke gemeenten gerekend worden, het predikaat stedelijk krijgen toegekend. Daarnaast krijgen een aantal landelijke gemeenten toestemming om plannen op basis van een behoeftenberekening van 100% uit te werken. Dit laatste biedt een aanbod van nieuwe bouwlocaties die met name geschikt zijn voor de bouw van vrije-sectorwoningen.

In de nabije toekomst worden er overigens, voor de opvang van woningzoekenden uit de steden, meer groene zones in de provincie Zuid-Holland voor woningbouwlocaties opgeofferd. In dit kader hebben provinciale berekeningen aangetoond dat er in het zogenaamde "tussengebied", ingeklemd tussen Den Haag, Zoetermeer en Rotterdam in de nabije toekomst zeker 50.000 woningen gebouwd moeten worden. Hierdoor zal dit gebied op de middellange termijn haar agrarisch karakter voor een belangrijk deel verliezen. In dit gebied zal voor woon- en werkbestemmingen zo'n 6.000 hectare moeten worden gevonden. Ter bepaling van de mogelijke locaties, worden er momenteel met de betrokken belanghebbenden (waaronder boeren en tuinders) onderhandelingen gevoerd.

De sterk defensieve ontwikkeling van het ruimtelijke orderingsbeleid komt tevens naar voren in het feit dat steeds meer provincies overwegen om zich minder duidelijk uit te spreken over exacte bouwlocaties, maar zich in hun regelgeving te beperken tot die gebieden waar geen woningbouw dient plaats te vinden. In dat laatste geval ondervinden gemeenten met groeimogelijkheden minder belemmeringen om zich daadwerkelijk te ontwikkelen. Zo overweegt de provincie Zuid-Holland om bij de vaststelling van het Streekplan Zuid locaties aan te wijzen waar persé geen bouwactiviteiten mogen plaatsvinden. In de vorm van een bestuursovereenkomst, die overigens ook om andere redenen worden ontwikkeld (decentralisatie), wordt dan vastgelegd welk aantal woningen er in een bepaalde regio gebouwd mag worden, waarbij de regio dan wordt vrijgelaten om de locaties hiervoor te kiezen. Wel wordt door de provincie erkend dat dit vanuit het oogpunt van de ruimtelijke ordening tot grote problemen kan leiden. Zo wordt de planning van bijvoorbeeld scholen en andere voorzieningen bij een dergelijke werkwijze ernstig bemoeilijkt.

Zoals ook al door de vertegenwoordigers van de provincies werd opgemerkt, vormt de beschikbaarheid van voldoende en tevens geschikte woningbouwlocaties een grote rem op de ontwikkeling van de vrije-sectorbouw in de vier grote steden van Nederland. Voor de grote steden geldt dat deze fysiek gezien de grenzen van hun uitbreidingsmogelijkheden hebben bereikt (Den Haag, Utrecht) of daarmee binnen enkele jaren geconfronteerd worden (Rotterdam en Amsterdam). Wat resteert is de vervangende nieuwbouw op kleine locaties in bestaand stedelijk gebied. Overigens bevat de vervangende nieuwbouw in het kader van de stadsvernieuwing het leeuwedeel van de woningbouwproductie. Voor de grote gemeenten geldt dan ook dat er veel woningen gebouwd kunnen worden, zonder dat er automatisch sprake hoeft te zijn van een aanzienlijke voorraadgroei en het beslag op nieuwbouwlocaties dus ook beperkt kan blijven. Het meest nijpend is het tekort aan geschikte bouwlocaties in de gemeente Den Haag. Daarom wordt de situatie in deze gemeente aan een meer uitgebreide inspectie onderworpen.

De gemeente Den Haag beschikt sinds 1986 (voltooiing van Houtwijk) niet langer over uitbreidingslocaties aan de stadsrand. De enige grote stukken onbebouwde grond worden gevormd door de duinen en de talrijke groengebieden. Vooralsnog dienen deze echter omwille van de drinkwatervoorziening als ook vanwege hun recreatieve en landschapelijke waarde behouden te blijven. Een van de achterliggende oorzaken van de afwezigheid van uitleggebieden is dat de gemeente Den Haag in het verleden haar randgemeenten niet heeft geannexeerd (in tegenstelling tot de overige drie grote gemeenten). Voor de uitbreiding van haar woningvoorraad, is de gemeente Den Haag dus geheel aangewezen op vaak moeilijk te ontwikkelen binnenstadslocaties. Veel plannen worden vanwege verwervingsproblemen, bodemvervuiling, herhuisvesting, hoge prijzen, problemen inzake stedenbouwkundige randvoorwaarden en grondkosten en inspraakprocedures niet, of op een later tijdstip, gerealiseerd. De noodzaak om woningbouw te plegen op onzekere binnenstedelijk bouwlocaties, heeft ertoe geleid dat de gemeente Den Haag reeds enige jaren lang wordt geconfronteerd met een situatie waarin het onmogelijk was om het opgestelde woningbouwprogramma te realiseren. Ook werden de jaarlijks door het rijk toegekende nieuwbouwcontingenten niet volledig benut (zie ook Spruyt en Bentvelsen 1989). In tabel 4.1 wordt deze situatie voor de periode 1985-1988 afgebeeld.

Zoals uit onderstaande tabel blijkt, ligt de benutting van de contingenten in de sociale huursector (op het contingentsjaar 1986 na) nog redelijk op peil, terwijl in de gesubsidieerde marktsector (premiehuurwoningen en premiekoop A) de productie van Den Haag ver achterblijft bij de door het rijk toegekende contingenten en tot een dieptepunt daalde van 31,7% in 1988. Ook de absolute productie van vrije-sectorwoningen is erg laag, in 1985 71, in 1986 31, in 1987 157 en in 1988 46. Voor 1989 wordt een dieptepunt verwacht van nul premie C- woningen en slechts zes vrije-sectorwoningen zonder eenmalige bijdrage.

Overigens staat het tekort aan uitbreidingsmogelijkheden in schril contrast met de grote woningbehoefte van de gemeente Den Haag. Spruyt en Bentvelsen (1989) geven als schatting dat bij een stabiele bevolkingsomvang, een verlaging van de gemiddelde woningbezetting en de geraamde vervangingsbehoefte, er in de periode 1987-1996 zo'n 30.000 woningen gebouwd moeten worden.

Om aan deze problematiek het hoofd te kunnen bieden, dienen er een aantal nieuwe uitbreidingslocaties ontwikkeld te worden. Geheel onmogelijk is dit niet. Zo is er in noordwestelijk richting, het gebied rond het recreatiegebied de Uithof, ruimte om ongeveer 2.000 woningen te realiseren. Vooralsnog verleent de provincie hiervoor echter nog geen toestemming, omdat de locatie dienst doet als buffer tussen het kassengebied in het Westland en de gemeente Den Haag. Ook het kassengebied Madestein, waar rond het jaar 2000 de erfpachtcontracten aflopen, biedt in de toekomst perspectief. Bovendien zijn er in de regio nog wel mogelijkheden om plannen te ontwikkelen (al dan niet met annexatie) zoals de locatie Leizo in Leidschendam, het vliegveld Ypenburg en het gebied ten westen van Zoetermeer (Zoetermeerse Meerpolder).

Evenals de gemeente Den Haag, kampt ook de gemeente Utrecht met een tekort aan uitleggebieden aan de stadsrand. De afgelopen jaren werd het woningbouwprogramma dan ook teruggebracht van ongeveer 1.800 naar 1.200 woningen. Met uitzondering van een project van zestig woningen in 1988 (op een goede locatie), werden er in Utrecht

Tabel 4.1 Gereedgekomen woningen in de gemeente Den Haag 1985-1988

1985	a	b	c	d	totaal	e	f
Sociaal	1354	521	127	211	2213	2240	98,8
Markt	88	40	585	0	713	1020	69,9
Totaal	1442	561	712	211	2926	3260	89,8
1986	a	b	c	d	totaal	e	f
Sociaal	828	497	170	74	1569	2107	74,5
Markt	46	180	0	4	230	419	54,9
Totaal	874	677	170	78	1799	2526	71,2
1987	a	b	c	d	totaal	e	f
Sociaal	675	388	19	275	1357	1451	93,5
Markt	0	38	0	66	104	262	39,7
Totaal	675	426	19	341	1461	1713	85,3
1988	a	b	c	d	totaal	e	f
Sociaal	949	253	0	277	1479	1560	94,8
Markt	0	6	0	189	195	616	31,7
Totaal	949	259	0	466	1674	2176	76,9

- a = vervanging van (hoofdzakelijk woonbebouwing)
 b = vervanging/verbouw niet woongebouwen en splitsing
 c = uitbreiding bebouwde kom
 d = onbebouwde terreinen binnen de bebouwde kom
 e = beschikbaar contingent woningbouw
 f = percentage benut contingent

Bron: Spruyt en Bentvelsen, 1989

in de afgelopen jaren geen traditionele vrije-sectorwoningen gebouwd. Ook de vrije-sectorwoningbouw met eenmalige bijdrage, komt recent pas enigszins van de grond. De belangrijkste oorzaak van de stagnatie van de vrije-sectorbouw was dat er onvoldoende locaties beschikbaar kwamen waar woningbouw mogelijk was in deze financieringscategorie. Met name de hoge dichtheden (ook in uitbreidingslocaties) maakten de bouw van vrije-sectorwoningen (ook met een eenmalige bijdrage) erg problematisch. Indien de gemeente in het verleden lagere dichtheden had aangehouden, dan zou dit ten koste zijn gegaan van de woningbouwtaakstelling.

Ook voor de toekomst ziet de gemeente Utrecht voorsnog weinig verandering in de zojuist beschreven situatie optreden. Dit wordt voor een deel op het conto van de provincie geschoven, die ten aanzien van de aanwijzing van nieuwe woningbouwlocaties geen structureel besluit wenst te nemen ("zowel de kool als de geit worden gespaard").

Ook gemeenten met een potentiële capaciteit (zoals de gemeente Houten) die te kennen geven niet langer te willen bouwen, worden ontzien. Bovendien bestaat er over een eventuele toekomstige uitbreiding van de stad veel onenigheid. Zo heeft de gemeente Utrecht de grootste voorkeur om het gebied ten westen van de stad te ontwikkelen (richting Vleuten de Meern). Dit stuit echter op grote bezwaren bij de gemeente Vleuten de Meern en bij het rijk. Een mogelijke uitwijk naar het gebied ten noordwesten van de stad (Maartensdijk) wordt vervolgens door de gemeente Maartensdijk en de provincie afgewezen (landschappelijke waarde). Ook het voorstel van het rijk (Vierde Nota Ruimtelijke Ordening) om richting Utrecht zuid-oost een uitbreiding te realiseren (richting Houten), stuit op bezwaren van de provincie. Het gevolg van de besluite-loosheid en het uitblijven van een structurele oplossing (een annexatie of de ontwikke-ling van een duidelijk stadsgewestelijke visie) is volgens de gemeente Utrecht dat het bouwprogramma van de stad de komende jaren volledig spaak dreigt te lopen. Het woningbouwprogramma valt dan tot ver onder de 1000 terug. Deze ontwikkeling wordt door de gemeente als zeer bedreigend ervaren. Als gevolg hiervan zal immers de bevolking in omvang afnemen, wordt de selectieve migratie versterkt, wordt het woningtekort niet ingelopen, kunnen stadsvernieuwingactiviteiten geen doorgang vinden en wordt het voor sommige voorzieningen benodigde draagvlak aangetast. Een toekomstige nieuwproductie van redelijke omvang is bovendien noodzakelijk, omdat de randgemeenten (Houten en Nieuwegein) bij de provincie hebben afgedwongen dat zij nog uitsluitend bouwen om de eigen bevolking te kunnen huisvesten en dus geen inwoners uit de gemeente Utrecht meer zullen opnemen.

Vergeleken met de zojuist beschreven situatie in de gemeenten Den Haag en Utrecht, zijn er in Rotterdam en Amsterdam meer uitbreidingsmogelijkheden aanwezig. Zo geldt zowel voor de gemeente Rotterdam als voor het gehele Rijnmondgebied dat er voor de woningbouwprogramma's in de sociale sfeer voor de komende vijf jaar juist voldoende capaciteit beschikbaar is. Volgens de afspraken met het rijk loopt het sociale nieuwbouwcontingent in Rotterdam terug van 2700 woningen in 1989 naar 2200 woningen in 1992. Daarna zal Rotterdam waarschijnlijk een beroep moeten doen op buiten het eigen grondgebied gelegen locaties. Voor de bouw van de contingenten in de marktsector (premiekoop A, premiehuur en premie C zijn thans al onvoldoende locaties beschikbaar.

Voor de realisatie van toekomstige woningbouwprogramma's, zijn er mogelijkheden om delen van Bleiswijk of Schiedam te annexeren. In dit kader wordt het verdwijnen van het openbaar lichaam Rijnmond door de gemeente als een groot gemis ervaren. De regionale commissie volkshuisvesting biedt minder mogelijkheden om grensoverschrijden-de problemen in de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening op te lossen. Deze commissie heeft immers alleen tot taak om voorstellen te ontwikkelen met betrekking tot de verdeling van de woningbouwcontingenten over de gemeenten. Thans heeft de gemeente Rotterdam nog plancapaciteit in de bestemmingsplannen Prinsenland en Rijs en Daal. Daarnaast zijn er in de stad mogelijkheden om oude havengebieden een woonbestemming te geven. Het bekendste voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van de Kop van Zuid. Vanwege de huidige economische opleving moet de woningbouw op deze locaties echter in toenemende mate concurreren met andere bestemmingen. Zo werden

er recent enige plannen om havens voor woningbouw te bestemmen, teruggedraaid. Wel biedt de ontwikkeling op de kantorenmarkt perspectief voor de woningbouw. In het centrum is er sprake van een verdergaande concentratie van kantoren, dat vervolgens weer tot structurele leegstand in oude kantoorpanden leidt. In de vorm van een publiek-privaat samenwerkingsproject (de N.V. Voorraadbeheer en de N.V. Stedelijk Wonen) wordt getracht deze kantoren om te zetten in woningen.

Evenals voor de gemeente Rotterdam, is er ook in de gemeente Amsterdam voor de eerstvolgende jaren nog geen sprake van een ernstig tekort aan bouwlocaties. Zo werd in 1989 nog een plan opgesteld waarin 4.000 à 5000 potentiële binnenstadslocaties werden opgenomen. Wel levert het woningbouwprogramma 1993/1994 knelpunten op. Dit ondanks het feit dat er veel plannen ontwikkeld worden. Deze zijn echter nog veelal in een voorbereidend stadium. Een oplossing zou de ontwikkeling van het oostelijk havengebied zijn, waar ruimte is voor duizenden woningen. Vooralnog zijn deze plannen echter vrij kostbaar en daarom moeilijk te realiseren.

4.3 De woningbouwcontingentering

In tegenstelling tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening, die meer van toepassing is op ontwikkelingen op de lange termijn, werd door de provincies aangegeven dat er op korte termijn een veel directere beïnvloeding van het verstedelijkingsbeleid mogelijk is via de woningbouwcontingentering.

Eén van de doelstellingen van de regering Lubbers II, neergelegd in het Regeerakkoord, is het vooral daar localiseren van de woningbouw, waar nog geen evenwicht bereikt is op de woningmarkt. Bij de verdeling van het landelijk nieuwbouwcontingent gesubsidieerde woningen is dan ook de nivellering van provinciale woningtekorten en woningoverschotten het eerste uitgangspunt. Daarnaast worden randvoorwaarden gesteld met betrekking tot de continuïteit in de totale omvang van de provinciale contingenten. Deze randvoorwaarden houden in dat ten aanzien van het totale contingent gesubsidieerde nieuwbouwwoningen grenzen zijn vastgesteld met betrekking tot de maximale neerwaartse bijstelling ten opzichte van eerder vastgestelde potentiële contingenten. Overigens geldt ten aanzien van de randvoorwaarde van de continuïteit, dat bijstellingen in het landelijk woningbouwprogramma onvermijdelijk consequenties hebben voor de provinciale en gemeentelijke woningbouwcontingenten. De grenzen met betrekking tot de continuïteit beperken de mogelijkheden tot nivellering. Tenslotte worden de uitkomsten per provincie getoetst aan het bevolkingsspreidingsbeleid krachtens de Structuurschets Stedelijke Gebieden. In de praktijk is echter het bevolkingsspreidingsbeleid eerder volgend dan sturend. Tot 1987 werden de woningbouwcontingenten conform deze criteria over de provincies verdeeld. Sinds kort worden de migratiecijfers als uitgangspunt genomen en voor de vaststelling van de toekomstige woningbehoefte geëxtrapoleerd. Nadeel van deze werkwijze is wel dat bestaande ontwikkelingen dan ook automatisch als toekomstig beleid worden uitgevoerd. Immers, omdat een provincie minder woningbouwcontingent krijgt toegewezen, zullen er ook minder huishoudens gehuisvest kunnen worden en er dientengevolge meer huishoudens in een andere

provincie een woning betrekken.

De verdeling van het provinciale nieuwbouwcontingent over gemeenten en woningmarkten behoort tot de verantwoordelijkheid van de provincie. Daarbij dient rekening gehouden te worden met het geldende rijksbeleid. Overigens worden binnen de voor de provincies vastgestelde nieuwbouwcontingenten, bodemcontingenten vastgesteld voor de vier grote gemeenten en de groeikernen en -steden.

In de hier beschreven verdelingsmethodiek speelt ook de productie van vrije-sectorwoningen een rol. Immers, de bouw van vrije-sectorwoningen is mede van invloed op de ontwikkeling van de provinciale woningtekorten of -overschotten. Daarnaast wordt bij het vaststellen van het resterende deel van de nieuwbouwtaakstelling (waaruit de bodemcontingenten worden afgeleid voor de grote steden en de groeikernen en -steden) rekening gehouden met het aantal ongesubsidieerde woningen dat is gerealiseerd. In de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig is echter aangekondigd dat de omvang van het contingent sociale woningen zoveel mogelijk ontkoppeld zal worden van de bouwproductie in de vrije sector. Hierdoor valt de productie van vrije-sectorwoningen buiten de 'invloed' van de woningbouwcontingentering. Daarentegen wordt op een geheel andere wijze de productie van de vrije-sectorwoningbouw, weliswaar indirect, betrokken bij de verdeling van het contingent voor de sociale woningbouw. De aandacht voor nivellering van tekorten en overschotten, zo wordt gesteld in de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig, zal meer in het licht worden geplaatst van de huisvestingsbehoefte bij de aandachtsgroepen van het beleid, in samenhang met de mogelijkheden die de bestaande voorraad biedt. Eén van de manieren om deze reductie tot stand te brengen is het bevorderen van de doorstroming door middel van de bouw van ongesubsidieerde woningen. Bij het streven naar evenwicht op de woningmarkt is nu het slagen van het doorstromingsbeleid een voorwaarde geworden. De taakstelling ten aanzien van de reductie van het aantal goedkope huurwoningen dat wordt bewoond door huishoudens met een relatief hoog inkomen, wordt als het ware in mindering gebracht van het contingent voor de sociale woningbouw.

In 1989 werden de uitgangspunten van deze verdelingsmethodiek voor het eerst beproefd. Zo werd door het rijk voor iedere provincie vastgesteld in welke mate de voorraad goedkope huur- en koopwoningen afweek van het landelijk gemiddelde. Er werd een korting op het provinciale contingent sociale huurwoningen aangebracht, indien er in een provincie sprake was van een groter aandeel goedkope woningen, dan het landelijk gemiddelde. Deze korting werd wel aangevuld met vrije-sectorwoningen met een eenmalige bijdrage, zodat de omvang van het contingent gelijk bleef. Op de contingenten van de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Friesland en Groningen werden dergelijke kortingen toegepast. In de eerste twee provincies is er sprake van een oververtegenwoordiging van goedkope huurwoningen en in de twee noordelijke provincies van goedkope koopwoningen. Over de verdere toepassing van deze methodiek wordt thans in de zogenaamde klankbordgroep tussen het rijk en de provincies nog onderhandeld.

Zoals al werd aangegeven, wordt de woningbouwcontingentering door de provincies als een effectief middel beschouwd om de verstedelijking op de korte termijn te beïnvloeden. Hierbij neemt het effect van het instrument af, naarmate het aandeel vrije-

sectorwoningen groter wordt. Het instrumentarium uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening is meer van toepassing op de langere termijn. Met name het systeem van strafkortingen, zoals dat in het verleden door de provincies gehanteerd kon worden, had tot gevolg dat gemeenten zich terdege bewust waren van de wijze waarop aan het woningbouwprogramma inhoud werd gegeven. Overigens wordt de term strafkorting niet door alle provincies als correct beschouwd en meer gezien als een aanpassing aan de eerder berekende woningbehoefte.

Het feit dat vrije sector met eenmalige bijdrage al deels, en in de toekomst wellicht geheel, uit de woningbouwcontingentering zou verdwijnen, wordt door de provincies als een gemis ervaren. Overigens lijkt een dergelijke wijziging, in tegenstelling tot eerdere aankondigingen van Staatssecretaris Heerma, voorlopig niet te worden doorgevoerd.

Een voorbeeld van het hanteren van de woningbouwcontingentering als instrument om de verstedelijking te beïnvloeden, is de door de Provincie Zuid-Holland gehanteerde goedkeuringsmethodiek. Zo worden er bij de toewijzing van contingenten vrij strakke faseringsregelingen ingebouwd (jaarprogramma's). Hierbij kan er wel geanticipeerd worden op een volgend jaar, zodat er uiteindelijk in een bepaald jaar sprake is van een maximum in de productie van ongeveer twee maal het jaarprogramma. Voor veel gemeenten is het duidelijk dat indien er te snel gebouwd wordt (veel vrije-sectorwoningen), dit tot voor kort in mindering werd gebracht op het contingent sociale woningen.

Ook de provincie Utrecht meldde dat de consequentie van de koppeling van de contingenten gesubsidieerde woningen aan de contingenten vrije-sectorwoningen bij veel gemeenten pas laat is doorgedrongen. Het betreft dan veel gemeenten die in verhouding tot de gemeentelijke woningbouwtaakstelling te veel vrije-sectorwoningen bouwen. Zo bereiken de provincie thans signalen van gemeenten die aangeven niet langer een flink deel vrije-sectorwoningen te willen bouwen, indien dit ten koste zou gaan van het contingent sociale huurwoningen.

In de provincie Noord-Holland wordt bij de vaststelling van de contingentering voor 1990 de vrije-sectorbouw nog buiten beschouwing gelaten. Getracht wordt over de woningbouwcontingenten in de toekomst afspraken te maken met de regionale commissies volkshuisvesting, waaraan zowel de gemeenten als de provincie over een wat langere termijn zekerheid kunnen ontleen. Daarbij spreekt de provincie zich niet uit over de potentiële contingenten voor de komende jaren (politieke beslissing).

Analoog aan de uitgangspunten van de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig, weegt de provincie Gelderland het aspect van de doorstroming mee bij de verdeling van de nieuwbouwcontingenten. Bij de uitwerking hiervan wordt uitgegaan van een regionale aanpak, door een deel van de contingenten sociale- huur- en premiekoop te verdelen naar rato van de doorstromingsbehoefte in de regio. Daarbij gaat het met name om doorstromers met een woningvraag, die qua prijsklasse gericht is op de sociale huur- of premiekoopwoningen waarbij tevens schaarse woningen worden vrijgemaakt. De

provincie merkt hierbij op dat het een nieuwe aanpak betreft die behoedzaam zal worden uitgetoetst (Provincie Gelderland 1989, p.19).

Zoals reeds werd aangegeven, worden in de vier grote steden naar verhouding veel sociale huurwoningen gebouwd. Deze contingenten worden noodzakelijk geacht om de stadsvernieuwing doorgang te laten vinden. Gezien de aard van de locaties was het vrijwel onmogelijk om hier vrije-sectorwoningen te realiseren. Tot vaak grote ergernis van de provincies werden veel contingenten premie C aan de provincie teruggegeven en werd over het algemeen ook het contingent Premie A-koopwoningen niet volledig benut. Gezien deze situatie was er in het verleden uiteraard nooit sprake van het toepassen van strafkortingen door de provincie. In de toekomst kan hier echter wel verandering in komen. De provincies krijgen immers de mogelijkheid om gemeenten die onvoldoende woningen in de vrije-sector bouwen, een korting in het programma gesubsidieerde woningen op te leggen. Bovendien wordt het jaarlijks te bouwen programma vrije-sectorbouw voor Nederland opgevoerd tot 50% van de totale productie in 1995. De grote gemeenten zien deze ontwikkeling met angst en beven tegemoet. Met name de voortgang van de stadsvernieuwing dreigt hierdoor in gevaar te worden gebracht. Deze ontwikkeling kan alleen voorkomen worden, wanneer de marktsector bereid is om een deel van de productie in deze gebieden over te nemen. Zoals in het vervolg van dit hoofdstuk nog zal blijken, is dit echter zeer onzeker. Overigens hebben de gemeenten deze ontwikkeling wel onderkend en wordt er thans bekeken, hoe de woningbouw-programma's in de richting van meer vrije-sectorwoningbouw kunnen worden aangepast. Omdat hierbij vaak nog veel politieke hobbels moeten worden geslecht, is de toekomstige ontwikkeling voorlopig nog erg onzeker.

4.4 De locatiesubsidies

Een derde mogelijkheid om het verstedelijkingsbeleid en de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw in goede banen te leiden, is de inzet van locatiesubsidies, de subsidie grote bouwlocaties en de kopkostensubsidies. De locatiesubsidieregeling betreft een grondprijsverlagende subsidie voor de woningbouw op voordracht van de provincie door het rijk aangewezen stadsuitbreidingslocaties met hoge grondkosten binnen de stadsgewesten. De subsidie grote bouwlocaties is bedoeld om nieuwe bouwlocaties met hoge grondkosten, vooral in de centrale steden van de stadsgewesten, mogelijk te maken ter versterking van de stedelijke structuur.

De kopkostensubsidie betreft een fonds op basis van het normkostensysteem, waarbij excessieve bouwkosten kunnen worden teruggedrongen.

Om de bouw van vrije-sectorwoningen binnen bestaand stedelijk gebied te bevorderen, is het instrumentarium met betrekking tot de locatie- en kopkostensubsidies verruimd tot de vrije sector. Bij de aanwijzing van locaties die in aanmerking komen voor de subsidie grote bouwlocaties, is bovendien het aandeel vrije-sectorwoningen één van de gehanteerde criteria. Deze instrumenten moeten gemeenten in staat stellen om voor de ongesubsidieerde woningbouw aantrekkelijke locaties te bieden.

Naar aanleiding van de hierboven beschreven ontwikkeling werd aan de deelnemers aan de gesprekken de vraag voorgelegd in hoeverre de verruiming van het bereik van de locatie- en kopkostensubsidie en de subsidie grote bouwlocaties mogelijkheden biedt om locaties voor de bouw van vrije-sectorwoningen te realiseren. Door de vertegenwoordigers van de provincies werd deze ontwikkeling met gemengde gevoelens beoordeeld. De meeste provincies waren wel van plan om van de verruiming van de subsidies gebruik te maken. Daarbij kan aan de grote gemeenten die om locatiesubsidies vragen, de eis worden gesteld dat zij ook een aandeel vrije-sectorwoningen in hun planontwikkeling opnemen. Wel werd hierbij opgemerkt dat dan in feite de gemiddelde subsidiekosten per woning teruglopen. Overigens biedt de verruiming van de locatiesubsidies voornamelijk soulaas voor Noord- en Zuid-Holland. Zo zijn er in de provincie Noord-Brabant, toch niet de minst verstedelijkte provincie van Nederland, geen locaties die in aanmerking komen voor de subsidie grote bouwlocaties en slechts één of twee locaties waar de locatiesubsidieregeling van toepassing is. Ditzelfde geldt voor de provincie Gelderland. Alleen de gemeente Nijmegen zou hierop eventueel een beroep kunnen doen. Het rijk heeft echter al te kennen gegeven dat er tot 1993 zeker geen subsidie beschikbaar komt.

De verruiming van de subsidiemogelijkheden biedt ook mogelijkheden voor de ontwikkeling van vrije-sectorwoningen in de vier grote steden. Een wezenlijk probleem hierbij is wel dat de subsidies zijn afgestemd op de grondkosten voor woningbouw en niet op de voorwaarden om de locaties te ontwikkelen. Om investeerders in met name herstructureringsgebieden mee te krijgen, is het dan vaak noodzakelijk om ook een aantal economische functies toe te voegen. Bovendien zijn er allerlei subsidies van andere ministeries noodzakelijk (aanleg openbaar vervoer en de bouw van bruggen). Het vergt dan vaak enorm veel inspanning en coördinatie om een dergelijk project te starten (bijvoorbeeld de Kop van Zuid in Rotterdam of het Oostelijk Havengebied in Amsterdam).

4.5 Het stadsvernieuwingsfonds

Een volgende subsidieregeling die de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw in stedelijke gebieden kan stimuleren, is het stadsvernieuwingsfonds. Zo kunnen gemeenten de gelden inzetten om bouwgrond te creëren (dekking van excessieve kosten) en om de woonomgeving tot een voor de vrije-sectorwoningbouw gewenste kwaliteit te ontwikkelen. Verder kan daarbij nog de premie D-regeling genoemd worden (in 1989 afgeschaft). Hierdoor kwamen vrije-sectorwoningen met een eenmalige bijdrage in stadsvernieuwingsgebieden in aanmerking voor extra subsidie voor excessieve bouwplaatskosten. Omdat stadsvernieuwingsgebieden alleen in stedelijke gebieden voorkomen, kon deze subsidieregeling als stimulerend voor de vrije-sectorbouw in deze gebieden worden aangemerkt. In kwantitatief opzicht was de betekenis van deze subsidieregeling echter beperkt (in 1988 4.300 woningen).

In tegenstelling tot de vorige instrumenten, is de invloed van de provincie op de besteding van de gelden uit het stadsvernieuwingsfonds slechts bescheiden.

De vier grote steden zijn de grootste afnemers van het stadsvernieuwingsfonds.

Van de premie D-regeling werd voornamelijk door Amsterdam geprofiteerd. In de binnenstad van deze gemeente was er de afgelopen jaren sprake van een vrij constante vraag naar appartementen. Met name veel particulieren die pakhuizen tot appartementen lieten verbouwen, maakten van deze subsidieregeling gebruik. Hierbij werden premies tot f 32.500,- verstrekt. Het betrof voornamelijk woningbouw op de voor de marktpartijen minder aantrekkelijke gebieden. Op de toplocaties werden over het algemeen woningbouwprojecten zonder subsidie gerealiseerd. Voor de komende jaren worden ook de contingenten premie C-woningen op de minder aantrekkelijke locaties ingezet. Ook werden en worden er kopkostensubsidies verstrekt. In de overige drie grote gemeenten werd slechts mondjesmaat van de premie D-regeling gebruik gemaakt (met name erg weinig aanvragen in Utrecht en Den Haag).

4.6 Het woonruimteverdelingsinstrumentarium in relatie tot de verstedelijking

Tenslotte kan de verstedelijking van de vrije-sectorwoningbouw nog beïnvloed worden door de beschikbare woonruimteverdelingsinstrumenten. In de woonruimtebeschikking van 1984 wordt aangegeven dat in gemeenten waar de Woonruimtetwet 1947 van kracht is, voor het in gebruik nemen van zelfstandige woonruimte een woonvergunning is vereist, indien de huur- of koopprijs onder de door het rijk vast te stellen grenzen ligt (f 400,- per maand en f 100.000,-). Deze grenzen mogen door een gemeente worden opgetrokken tot maximaal f 1000,- per maand en tot f 300.000,-. In de gevallen waarin een woonruimtevergunning wordt vereist mag de gemeente eisen stellen die betrekking kunnen hebben op de maatschappelijke en economische binding van de aanvrager aan de regio, gemeente of kern, op de passendheid van de woning ten opzicht van het inkomen en/of de grootte van het huishouden en op de mate van urgentie. Een wezenlijk verschil met de vorige instrumenten is dat de regels met betrekking tot de woonruimteverdeling niet alleen betrekking hebben op de nieuwbouw, maar ook van toepassing zijn op de bestaande woningvoorraad. Afhankelijk van het gemeentelijk beleid kan hiermee ook ongewenste suburbanisatie worden tegengegaan. Uit het in 1988 door Keers et al. afgesloten onderzoek bleek echter al dat in bijna alle in het onderzoek betrokken gemeenten voor met de vrije-sectorbouw qua prijs vergelijkbare woningen in de bestaande voorraad geen vestigingseisen worden gesteld en de suburbanisatie aldus via de bestaande voorraad plaatsvindt.

Naast de woonruimteverordening hebben de gemeenten tevens nog de beschikking over de verkoopregulerende bepalingen. Hiermee kan de toekomstige vraag van eigen inwoners en economisch gebondenen beschermd worden.

Door de provincies werd het gevaar dat de suburbanisatie via de bestaande woningvoorraad plaatsvindt, als een reële bedreiging onderkend waarop men geen enkele grip heeft. Alleen in gemeenten uit de Randstad waar de druk op de woningmarkt groot is, worden ook vrije-sectorwoningen stringent toegewezen. Zo eist de gemeente Delft bijvoorbeeld een woonvergunning voor woningen met een koopprijs tot f 300.000,-. Overigens wordt het ontstaan van verdringingseffecten door het vrij laten van een groot deel van de koopmarkt, ook door sommige kleinere gemeenten wel onderkend. Een aantal

gemeenten klopt dan vervolgens bij de provincie aan met het verzoek om extra contingenten woningen. Uiteraard wordt in de meeste gevallen niet aan een dergelijk verzoek voldaan.

4.7 Verstedelijking en vrije-sectorbouw

In dit hoofdstuk stond het spanningsveld tussen het ruimtelijke ordeningsbeleid en meer specifiek het verstedelijkingsbeleid enerzijds en de ontwikkeling van de vrije-sectorbouw anderzijds centraal. Deze problematiek stond ook al eerder in een studie van Keers et al. (1988) ter discussie. Naar aanleiding van een marktgericht onderzoek werd er opgemerkt dat, indien de grote steden niet in staat zouden zijn om met de suburbane woonmilieus te concurreren en zolang de combinatie van de problemen met bouwgrondcapaciteit in de steden en de ruime capaciteit in de niet-stedelijke gemeenten blijft voortbestaan, een toename van de vrije-sectorwoningbouw een bedreiging betekent voor het verstedelijkingsbeleid. Slechts indien het beschikbare instrumentarium beter of intensiever zou worden ingezet, zou deze ontwikkeling gekeerd kunnen worden. Overigens werd daar door de onderzoekers nog aan toegevoegd dat het echter niet ondenkbaar is dat, ondanks meer beleidsinspanningen bij het gebruik van de bestaande instrumenten, de gewenste verstedelijking van de vrije-sector nieuwe instrumenten eist (Keers en De Weijer 1989, p.18).

De in dit hoofdstuk beschreven ontwikkelingen geven aan dat er aan de hierboven vermelde randvoorwaarden niet voldaan is. Integendeel, de productie van vrije-sectorwoningen groeide juist de afgelopen jaren, terwijl het instrumentarium minder effectief werd (met name de woningbouwcontingentering). Zo werd door alle betrokken provincies gemeld dat de ruimtelijke ordening duidelijk invloed verliest. Niet de realisatie van het verstedelijkingsbeleid, maar het halen van de woningbouwtaakstelling krijgt thans de hoogste prioriteit toegekend. In plaats van een intensiever gebruik van het planologisch instrumentarium, is er eerder sprake van een afname van de regelgeving op dit terrein. Het meest pregnante voorbeeld hiervan is dat een aantal provincies is overgegaan om in nieuwe streekplannen niet langer aan te geven op welke locaties toekomstige nieuwbouw gerealiseerd zou moeten worden, maar alleen voorschrijft waar dit persé niet wenselijk is. Verder bestaat er een duidelijke relatie tussen het aantal gebouwde premie C-woningen en de mate waarin de provincies zich aan het verstedelijkingsbeleid houden. Omdat met name de grotere plaatsen deze contingenten over het algemeen aan de provincies teruggeven, zijn deze genoodzaakt om via diverse herverdelingsronden de contingenten alsnog aan vaak kleinere gemeenten toe te wijzen. Het is dan afhankelijk van de implementatie van het verstedelijkingsbeleid of deze woningen ook werkelijk worden gebouwd.

VOLKSHUISVESTING; PRODUCTIE EN VERDELING

5.1 Inleiding

Nadat vanaf 1983 de vrije-sectorwoningbouw weer een stijgende lijn vertoonde, heeft de ontwikkeling van deze sector ook in het volkshuisvestingsbeleid steeds meer nadruk gekregen binnen het totale woningbouwprogramma. In de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig worden dan ook een aantal maatregelen voorgesteld om de verdere ontwikkeling van de vrije sector te bevorderen.

Het is in het kader van dit onderzoek van belang hoe de verschillende bij de woningbouw betrokken lagere overheden en bedrijven de beleidsmatige nadruk op de vrije sector concreet invullen, in hoeverre zij de gewenste ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw mogelijk achten en welke consequenties dit heeft voor het te voeren volkshuisvestingsbeleid.

In paragraaf 5.2 wordt eerst ingegaan op de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw in de zes in het onderzoek betrokken provincies en in de vier grote steden. Daarbij zal tevens aandacht worden besteed aan het door deze actoren gevoerde en voorgenomen beleid ten aanzien van de vrije sector. De markt voor vrije-sectorwoningen is in paragraaf 5.3 aan de orde. Op basis van de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken wordt een beeld geschetst van de mogelijkheden voor de bouw van verschillende categorieën vrije-sectorwoningen op verschillende locaties binnen, grenzend aan en buiten bestaand stedelijk gebied. In paragraaf 5.4 tenslotte, staat het belang van de vrije sector voor het bevorderen van de doorstroming, een van de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid, centraal.

5.2 De ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw

In de eerste deelstudie van dit onderzoeksproject (Conijn en De Vries 1989) werd reeds uitgebreid ingegaan op de ontwikkeling van de vrije-sectorbouw in de afgelopen jaren en werden bovendien de belangrijkste verklarende variabelen voor deze ontwikkeling opgespoord. De belangrijkste resultaten uit deze deelstudie werden tevens in hoofdstuk drie weergegeven. In deze paragraaf concentreren wij

ons op de achterliggende ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw in de zes in het onderzoek betrokken provincies en in de vier grote steden. Aanvullend hierop zal tevens specifiek aandacht worden besteed aan de beleidsdoelstellingen van deze actoren.

Tabel 5.1 verschaft allereerst inzicht in de ontwikkeling van de woningbouwproductie van vrije-sectorwoningen naar provincies in het laatste decennium.

Tabel 5.1 De productie van vrije-sectorwoningen (inclusief premie-C) naar provincies in de periode 1980-1988, het totaal aantal nieuwbouwwoningen en het aandeel vrije-sectorwoningen in de nieuwbouwproductie in 1988 (%)

PROV	TVS80	TVS81	TVS82	TVS83	TVS84	TVS85	TVS86	TVS87	TVS88	TOTGER88	VS
GR	785	521	291	111	186	233	270	607	788	2641	29
FR	1307	717	352	168	239	355	599	938	1436	3384	42
DR	1143	886	291	182	484	801	879	1343	2045	3516	58
OV	2282	1897	876	616	1612	1471	2105	2452	3426	7694	45
GLD	3742	2246	1349	1561	3331	3396	4152	5076	5980	13196	45
UT	1894	1261	406	376	1100	1636	2374	3325	3415	8780	39
NH	2769	1906	902	487	1204	2967	4186	5375	6344	17764	36
ZH	480	3303	1455	1081	4765	4973	5502	7294	7739	25851	30
ZL	1019	483	229	120	225	381	393	740	958	1919	50
NB	6147	3692	2125	1292	3177	4101	4768	6548	9628	20468	47
LB	2785	1458	972	411	651	660	1010	1477	2834	8731	32
FL	563	316	135	134	297	245	843	1036	1369	4502	30

Bron: CBS TVS = productie vrije-sectorwoningen TOTGER88 = Totale woningproductie

Evenals in overig Nederland, was er ook in de provincie Utrecht in het begin van de jaren tachtig sprake van een volledige instorting van de markt van koopwoningen. In de jaren 1982-1983 bereikte de realisatie van vrije-sectorwoningen een absoluut dieptepunt. Vanaf 1983-1984 kan er echter weer een bijzonder sterke opleving geconstateerd worden.

Voor wat betreft de spreiding van de vrije-sectorproductie over de provincie, kwamen er voor de breuk in 1983-1984 aanmerkelijke verschillen voor. Vooral in de buitengebieden werden er toen veel vrije-sectorwoningen gerealiseerd. De regionale verschillen werden daarentegen vanaf 1983 veel kleiner, waarbij er in de gehele provincie sprake is van een opbloei van de vrije-sectorwoningbouw. Dit deed zich voor met uitzondering van de gemeente Utrecht. In het vervolg van deze paragraaf komen wij nog uitgebreid op de oorzaken hiervan terug.

Zoals in tabel 5.1 kan worden afgelezen, wordt thans 39% van de woningbouwproductie in de provincie Utrecht in de vrije sector gerealiseerd (43% in 1987).

Overigens wordt er door de provincie geen bewust volkshuisvestingsbeleid gevoerd en ligt de nadruk op het volbrengen van de woningbouwtaakstelling. Wel is door de Provinciale Staten besloten om nog tijdens deze statenperiode een specifieke provinciale volkshuisvestingsnota op te stellen. Om de woningbouwtaakstelling ook

te realiseren, is het noodzakelijk dat er een fors deel van de nieuwbouw in de vrije-sector gebouwd blijft worden. Ook voor de provincie geldt immers dat de meerjarentoezeggingen gesubsidieerde woningbouw teruglopen. De mogelijkheden die de markt thans biedt, worden door de provincie dankbaar aangegrepen. Men is zich er echter wel terdege van bewust dat, indien de koopmarkt zou stagneren, de provinciale woningbouwtaakstelling bij lange na niet gehaald zal worden.

Zoals tabel 5.1 aangeeft, was er ook in de provincie Noord-Brabant de afgelopen jaren sprake van een sterke toename van de bouw van vrije-sectorwoningen. Zo bestond in 1988 reeds 47% van de nieuwbouw uit vrije-sectorwoningen (inclusief premie C). In vergelijking met de productie aan het einde van de jaren zeventig, kan er wel een afname van de traditionele dure vrije-sectorwoningbouw geconstateerd worden. Momenteel bestaat de helft van de vrije-sectorbouw uit ongesubsidieerde woningen, terwijl de andere helft via een eenmalige bijdrage wordt afgezet (premie C). De afgifte van vergunningen voor deze laatste categorie woningen verloopt overigens moeizaam. Opmerkelijk is dat er niet altijd sprake is van een duidelijk onderscheid tussen de ongesubsidieerde vrije-sectorwoningbouw en de premie C-woningen; ook in de ongesubsidieerde vrije sector worden rijtjeswoningen gerealiseerd.

Evenals in de provincie Utrecht, wordt er in Noord-Brabant geen specifiek beleid gevoerd ten aanzien van de vrije-sectorwoningbouw en wordt er momenteel gewerkt aan een provinciale nota volkshuisvesting ('Wonen in Brabant'). Daarin worden ook beleidsvoornemens geformuleerd ten aanzien van de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw. Ook in deze provincie wordt er weer een duidelijke relatie gelegd met het oplossen van het woningtekort. Verder wordt er ten aanzien van de vrije-sectorwoningbouw beleid ontwikkeld voor wat betreft de relatie met de ruimtelijke ordening.

Ook in de laatste niet-randstedelijke provincie in het onderzoek (Gelderland), is er de afgelopen jaren sprake van een forse ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw met een jaarlijkse toename van zo'n 700 à 900 woningen. Overigens is de vrije-sectorwoningbouw traditioneel altijd al sterk vertegenwoordigd geweest in het woningbouwprogramma van de provincie. Thans bestaat het woningbouwprogramma van de provincie voor 45% uit vrije-sectorwoningen. Wel bestaat er bij de provincie onzekerheid over de vraag, of deze tendens zich zal voortzetten. Dit vermoeden is gebaseerd op het (ten opzichte van 1988 kleine) aantal vrije-sectorwoningen dat in 1989 in aanbouw is. Er is nog altijd sprake van een grote vraag naar vrije-sectorwoningen. Zelfs in plaatsen als Arnhem, waar in het verleden nauwelijks vraag was naar koopwoningen in de uitleggegebieden, worden vrije-sectorwoningen door huishoudens betrokken.

Ook in de provincie Gelderland is er geen expliciet beleid ten aanzien van de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw ontwikkeld. Gezien de hoge productiecijfers uit het verleden, is de vrije-sectorwoningbouw nooit echt een belangrijk politiek vraagstuk geweest. Wel bestaat er een groot onderscheid tussen de grote en kleine gemeenten voor wat betreft de ontwikkeling van de vrije-

sectorwoningbouw. Voor de provincie is het altijd onduidelijk geweest of dit verschil veroorzaakt wordt door het politieke klimaat, of dat de oorzaak van het verschil in ontwikkeling gelegen is in het feit dat de grote steden qua woonmilieu niet kunnen concurreren met het ommeland. Zo is de ligging van de gemeente Apeldoorn, waar vrij veel in de vrije sector gebouwd wordt, wat gunstiger. In Arnhem en Nijmegen blijft de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw echter achter. Door de vertegenwoordiger van de provincie werd wel een door de nood geboren kentering hierin bespeurd. Gegeven de woningbehoeftenonderzoeken die de gemeenten hebben uitgevoerd, zou men veel liever een zwaarder accent op de gesubsidieerde sector willen leggen. Bovendien is de prijsontwikkeling in de vrije-sectorwoningbouw erg fors (minimale kooprijzen tussen f 150.000,- en f 175.000,-).

De mogelijkheden om de vrije-sectorbouw in de toekomst verder te ontwikkelen kunnen volgens de provincie vergroot worden, indien de volkshuisvestingsproblematiek, meer dan tot nu toe nog het geval is, op basis van een regionale benadering zou worden aangepakt. Problemen op de woningmarkt spelen immers vrijwel altijd op een regionale schaal en zijn niet aan gemeentegrenzen gebonden. De intergemeentelijke samenwerking wordt dan ook door de provincie regelmatig ter discussie gesteld. Zo zou de gemeente Nijmegen vrije-sectorwoningen kunnen ontwikkelen op het grondgebied van de aangrenzende gemeenten Heumen of Beuningen. In werkelijkheid is de samenwerking tussen deze gemeenten echter erg slecht.

Voor de toekomst heeft de provincie Gelderland het voornemen om de vrije-sectorwoningbouw verder te stimuleren. Zo zal zij in overleg met de woningmarkt-regio's en de direct betrokken marktpartijen nagaan hoe het bouwen van ongesubsidieerde woningen kan worden bevorderd. Indien woningbouwprogramma's van het streekplan dreigen te worden overschreden, zal bezien worden in hoeverre het instrumentarium op basis van de WRO beter ingezet zal moeten worden of dat er aanleiding is het verstedelijkingsbeleid zelf te evalueren en eventueel aan te passen (zie ook hoofdstuk vier) (Provincie Gelderland 1989, p.30).

De stimulering van de vrije-sectorwoningbouw geschiedt mede in het kader van het realiseren van het streekplan, dat als doelstelling heeft het wegwerken van het huidige woningtekort in de komende vijf à zes jaar. Gezien het feit dat de contingenten sociale woningen de komende jaren sterk teruglopen, wordt dan een oriëntatie op de koopsector onvermijdelijk. Overigens wordt dit streven niet primair vanuit de volkshuisvestingsoptiek ingegeven. Er is veel eerder sprake van een aanpassing aan het voorgestane rijksbeleid. Bovendien wordt deze ontwikkeling ook door de VVD-gedeputeerde van de provincie voorgestaan. Deze beleidslijn is recent uitgewerkt in de provinciale nota volkshuisvesting 'Wonen in Gelderland, provinciaal volkshuisvestingsbeleid nu en later' (Provincie Gelderland 1989). Deze nota werd voorlopig vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Gelderland op 25 april 1989.

Ook als toezichthouder van de gemeentefinanciën ziet de provincie mogelijkheden om de vrije-sectorbouw te stimuleren. Zo groeit het aantal gemeenten in de provincie dat overweegt om de reserves van het grondbedrijf in te zetten voor de

volkshuisvesting (verlaging grondkosten voor de goedkope ongesubsidieerde woningen), waardoor het mogelijk blijft om woningen te bouwen die aansluiten op de vraag van de lokale bevolking. In dit kader is beloten dat de provincie, vanuit haar toezichthoudende taak op de gemeentefinanciën, tegen dergelijke gemeentelijke verzoeken geen bezwaar meer zal aantekenen.

Ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw werd door de vertegenwoordiger van de provincie opgemerkt dat het niet ondenkbaar is dat door het rijksbeleid het programma vrije-sectorwoningen de komende jaren zal toenemen van 45% nu, tot 60% à 70% van de productie over vijf of zes jaar. Er ontstaat dan een groot gat tussen het behoeftenprogramma en het toegekende contingent. Uiteraard gaat dit dan ten koste van de minder draagkrachtigen op de woningmarkt. Uit de jaarlijkse enquête onder ingeschreven woningzoekenden, blijkt dat deze groep erg groot is.

Ook in de twee westelijke provincies groeide de productie van vrije-sectorwoningen gedurende de afgelopen jaren. Wel was de groei minder fors dan in de drie zojuist besproken provincies.

Zo werd in 1988 in Noord-Holland 36% van de woningbouw in de vrije-sector gerealiseerd. De vrije-sectorwoningbouw heeft zich het sterkst ontwikkeld in de niet-stedelijke gemeenten (ongeveer tweemaal zo groot). In 1988 werd in de niet-stedelijke gemeenten 30% van de woningbouw niet gesubsidieerd. In de stedelijke gemeenten bedroeg dit percentage slechts 12,5. Een aantal gemeenten bouwt overigens aanmerkelijk meer dan het provinciale gemiddelde (meer dan 50% ongesubsidieerd). Dit zijn landelijke gemeenten als Bloemendaal, Heemskerk, Oostzaan en Haarlemmermeer. In Amsterdam (8%) en Zaanstad (5%) was er daarentegen sprake van een zeer geringe omvang van de ongesubsidieerde woningbouw.

Ook door de provincie Noord-Holland wordt er ten aanzien van de ontwikkeling van de vrije-sectorbouw geen specifiek volkshuisvestingsbeleid gevoerd. Wel trachten de suburbanisatie tegen te gaan (zie hoofdstuk vier). Overigens verschijnt er in de provincie Noord-Holland aan het einde van het jaar een provinciale volkshuisvestingsnota, waarin zeker aandacht besteed zal worden aan de vrije-sectorwoningbouw. Het te voeren beleid zal vergelijkbaar zijn met het beleid van de provincie Gelderland. De provincie tracht vooral om de goedkopere vrije-sectorwoningbouw te stimuleren.

Ondanks het feit dat er in de provincie Zuid-Holland in 1988 naar verhouding het kleinste aandeel vrije-sectorwoningen gebouwd werd (30%), is er ook in deze provincie de laatste jaren sprake van een duidelijk stijging. Zo werden er in 1988 ongeveer 4.000 vrije-sectorwoningen met een eenmalige bijdrage gerealiseerd en 5.000 zonder subsidie.

Bij de introductie van de premie C werd er door de provincie een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke effecten van deze financieringscategorie. Hieruit bleek dat de premie C de ongesubsidieerde sector verdringt. Het totale volume aan vrije-sectorwoningen bleef namelijk min of meer constant. Bij de opleving van de

vrije-sectorwoningbouw werden aanvankelijk vooral goedkopere woningen gebouwd. Thans worden er tevens dure vrije-sectorwoningen opgeleverd.

Ook in de provincie Zuid-Holland is er geen sprake van een algemeen volkshuisvestingsbeleid ten aanzien van de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw. De vertegenwoordiger van de provincie merkte in dat kader op dat er door de Vrije Universiteit enige jaren geleden een advies werd opgesteld omtrent de taken van de provincie op het gebied van de volkshuisvesting. Daaruit kwam naar voren dat de provincie een volumebeleid zou moeten voeren (kwantitatief) in samenhang met het bevolkingsspreidingsbeleid. Provincies zouden zich niet moeten bezighouden met de woningkwaliteit, inclusief financieringscategorieën. Het voeren van een specifiek volkshuisvestingsbeleid zou dus niet een provinciale taak zijn. De vertegenwoordiger van de provincie merkte bovendien op dat, ook indien de provincie de voorkeur zou geven aan gedifferentieerde gemeentelijke woningbouwprogramma's, zij niet over de instrumenten beschikt om deze wens daadwerkelijk te effectueren. De enige mogelijkheid die de provincies hebben, is om bepaalde ongewenste ontwikkelingen af te remmen.

In overeenstemming met dit advies is het feit, dat de invulling van bestemmingsplannen volledig aan de gemeenten wordt overgelaten. Wel houdt het planologisch toetsingsbeleid voor de landelijke gebieden in, dat er maxima aan de productie worden gesteld (zie hoofdstuk vier). Hieraan zijn echter geen eisen verbonden voor wat betreft de financieringscategorieën.

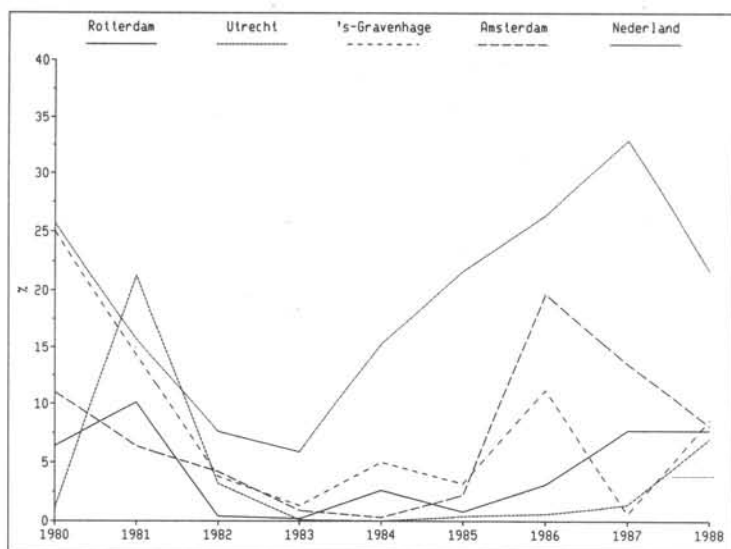
Om de achtergronden en on(mogelijkheden) van de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw op te sporen, werden er recent door de provincie een aantal grootstedelijke gemeenten bezocht. Hieruit bleek dat de problemen sterk verschillen. Zo loopt Delft tegen haar bouwgrondcapaciteit aan. Bovendien ligt de prioriteit in deze gemeente duidelijk bij de sociale huursector. Er worden wel sporadisch plannen ontwikkeld in de vrije sector, maar dat betreft dan veelal extreem dure woningen met kooprijzen vanaf f 200.000,- à f 300.000,-. In Gorinchem ligt de situatie geheel anders. Deze gemeente mikt op een grote markt afkomstig uit het gehele land, zowel voor wat betreft ondernemers die hun bedrijf meenemen als omgekeerd. In Dordrecht begint men nu te "wennen" aan de promotie van de gemeente als een stad met allure, waar ook de vrije-sectorbouw een plaats heeft. De conclusie die de provincie uit dit onderzoek trok, is dat de mogelijkheden om de vrije-sectorwoningbouw te stimuleren voor geen twee gemeenten gelijk zijn.

Zoals in afbeelding 5.1 kan worden afgelezen, bleef de ontwikkeling van de vrije-sectorbouw in de vier grote steden sterk achter bij het landelijk gemiddelde.

Met name in de periode 1982-1985 werd in de grote steden slechts een gering deel van de woningbouwproductie in de vrije sector gerealiseerd. Evenals in heel Nederland is er sinds 1985 weer sprake van een stijging. Ondanks deze toename, bedraagt het aandeel vrije-sectorwoningen in de nieuwbouwproductie in 1988 in de vier grote steden echter slechts ongeveer 11%, tegen 24% in heel Nederland.

Uit tabel 5.2 blijkt dat de gemeente Amsterdam nog steeds het hoogste productiedeel in de sociale-huursector haalt (82%).

Afb. 5.1 Het aandeel vrije-sectorwoningen (inclusief premie-C) in de nieuwbouw-productie in de vier grote gemeenten en in Nederland 1980-1988 (%)



Bron: CBS

De productie van sociale-huurwoningen vertoont een grillig verloop, waarbij het aandeel in 1984 en 1985 van dit woningtype het hoogste was. Dit verloop kan voor een deel verklaard worden door de financiering van huurwoningen door het A.B.P. in bepaalde jaargangen. De productie van vrije-sectorwoningen kende zijn top in 1986, toen maar liefst 35% van de woningproductie in deze financieringscategorie plaatsvond. Voor 1987 en 1988 bedroegen deze percentages respectievelijk 18 en 12. De oplevering van vrije-sectorwoningen varieerde sterk, afhankelijk van de aangeboden projecten. Gemiddeld werden er over de afgelopen jaren zo'n 600 plannen voor premie C en D-woningen ingediend en ook gebouwd (met uitzondering van 1988). Deze kwamen deels in de stadsvernieuwingsgebieden en deels in de uitbreidingsgebieden terecht. De categorie premie D-woningen betrof veel appartementenbouw op voor de markt minder aantrekkelijke locaties in de binnenstad (bijvoorbeeld de Zeedijk). Daarnaast nam de bouw van ongesubsidieerde particuliere vrije-sectorwoningen met een koopprijs vanaf f 200.000,- op toplocaties enigszins toe (156 in 1988). Tenslotte is er over de gehele periode ook een constante productie van vrije-sectorwoningen door verbouw van bestaande panden (146 in 1988).

Voor 1989 wordt een productie van 1200 vrije-sectorwoningen voorzien, waarvan er 600 reeds in de planning zijn opgenomen. De realisatie van het overige deel is afhankelijk van een aantal plannen dat nog in ontwikkeling is.

Het toekomstige woningbouwbeleid van de gemeente Amsterdam mikt erop om

Tabel 5.2 Gereedgekomen woningen naar financieringscategorie* in de gemeente Amsterdam en het aandeel in de bouwproductie 1984-1988

AMS.	Soc. H.	%	Prem. H.	%	Prem K.P.A.B	%	VS verb.	%	VS-C H.	%	VS CD* K.	%	VS	%	Tot.
1984	8227	91	522	6	68	1	150	2	-	-	0	0	26	0	8993
1985	3938	81	238	5	189	4	360	7	-	-	145	3	9	0	4879
1986	2406	58	0	0	292	7	130	3	-	-	1284	31	22	1	3134
1987	3086	66	333	7	431	9	260	6	-	-	467	10	100	2	4677
1988	3789	82	0	0	202	4	146	3	296	6	10	0	156	3	4599

Bron: Gemeente Amsterdam

*= inclusief verbouw

jaarlijks 6.000 woningen te realiseren, exclusief vrije sector. In de koopsector tracht men het aandeel goedkope woningen (rond de f 140.000,-) te stimuleren. Daarnaast streeft de gemeente er nadrukkelijk naar om jaarlijks ook een aantal dure huurwoningen in de stad te bouwen. Ondanks het feit dat er veel vraag naar dergelijke woningen is, komt de bouw van dure huurwoningen slechts moeizaam van de grond. Dit in tegenstelling tot de bouw van dure koopappartementen. In totaal zal ongeveer 20% à 25% van de nieuwbouw in de koopsector gerealiseerd worden (in 1988 nog 12%). Men streeft er bovendien naar om ongeveer 5% à 7% dure huurwoningen te realiseren. Uitgangspunt hierbij is dat er zowel in de binnenstad als in de uitbreidingsgebieden een gedifferentieerd bouwprogramma tot stand komt, waarin alle financieringscategorieën vertegenwoordigd zijn. Ook in de stadsvernieuwingsgebieden worden dus vrije-sectorwoningen en premiekoop A-woningen gebouwd. Overigens heeft de gemeente hierbij weinig keuze, omdat men ook in de uitbreidingsgebieden sociale-huurwoningen wenst te realiseren. In het verleden werden in deze gebieden veel premie-beleggers woningen gebouwd, die tegen een lage rente door het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (A.B.P.) werden gefinancierd. Een vierde A.B.P.-arrangement lijkt echter voor de nabije toekomst niet haalbaar. Daarom is men gedwongen om in deze gebieden nu ook het contingent sociale-huurwoningen in te zetten.

Om de ontwikkeling van koopappartementen in de binnenstad mogelijk te maken, organiseerde de gemeente in de maand april 1989 een grote manifestatie, waarbij belangstellenden zich voor 850 gesubsidieerde koopappartementen in de binnenstad konden inschrijven. Hierbij werden op verschillende typen locaties woningen aangeboden (niet alleen op de zogenaamde "gouden randjes"). De belangstelling voor deze projecten was overweldigend. Deze ontwikkeling wordt mede mogelijk gemaakt, doordat de infrastructuur en de woonomgeving in de afgelopen jaren in de binnenstad sterk verbeterd zijn. Daardoor kunnen thans koopwoningen verkocht worden op locaties, waar dat enige jaren terug nog ondenkbaar geweest zou zijn. Overigens hebben de marktpartijen in de gemeente (makelaars) altijd sceptisch gereageerd op de ontwikkeling van koopwoningen in de binnenstad. Met het welslagen van de manifestatie lijken deze partijen nu in het ongelijk gesteld te worden.

Evenals de gemeente Amsterdam, realiseert ook de gemeente Rotterdam jaarlijks een aanzienlijk aantal nieuwbouwwoningen, variërend van 4.000 tot 6.000 woningen. Traditionele vrije-sectorwoningen zonder subsidiebijdrage werden er nauwelijks gebouwd (enkele tientallen). Wel is er sprake van een duidelijke toename van dit type woningen. Zo werden er in 1988 reeds 207 van dergelijke woningen in de gemeente gerealiseerd en is er sprake van een planaanbod van ongeveer 500 woningen. In de gesubsidieerde vrije sector (premie C en D) werden er in de gemeente in de afgelopen jaren wel meer woningen gebouwd (jaarlijks ongeveer 300).

Het beleid dat door de gemeente Rotterdam ten aanzien van de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw gevoerd wordt, vertoont veel overeenkomsten met het beleid van de gemeente Amsterdam. De gemeente Rotterdam heeft, evenals de

gemeente Amsterdam, een brochure uitgebracht, waarin alle mogelijk marktlocaties in de stadsvernieuwingsgebieden zijn opgenomen. Evenals in de gemeente Amsterdam, brengt dit ook in Rotterdam heftige discussies teweeg met de buurtorganisaties, die voornamelijk de bouw van goedkope huurwoningen voorstaan. Het beleid van de verantwoordelijke wethouder is er echter op gericht om, naast de uitbreidingsgebieden, ook in de stadsvernieuwingsgebieden een bepaalde differentiatie in de woningbouwproductie aan te brengen en niet langer een programma met 100% woningwetwoningen na te streven. Ook in het westelijk deel van de stad, wordt er gemikt op een meer diverse bevolkingssamenstelling dan tot voor kort het geval was (Nieuwe Westen, Spangen die thans tot de echte probleemgebieden van de stad gerekend kunnen worden). Hiermee kan tevens het stigma doorbroken worden dat er op deze buurten rust.

In de uitbreidingsgebieden streeft de gemeente naar een differentiatie van 50% sociale-huurwoningen en 50% overige woningen, bestemd voor de markt. Hierbij is de planopzet echter zeer flexibel en volgt het de ontwikkelingen op de markt nauwgezet. Indien er minder belangstelling vanuit de markt is, wordt het deel sociale-huurwoningen weer opgevoerd. Thans slaat de balans weer wat door naar de marktsector, waardoor de verhouding marktwoningen - sociale-huurwoningen in de uitbreidingsgebieden 60-40 bedraagt.

In hoofdstuk vier werd reeds uitgebreid stilgestaan bij het woningbouwprogramma van de gemeente Den Haag. Door het ontbreken van uitbreidingslocaties in deze gemeente, is de bouw van vrije-sectorwoningen slecht ontwikkeld.

Vanwege de problemen die de gemeente ondervindt bij het bouwrijp maken van geschikte locaties, kent zij de hoogste prioriteit toe aan het realiseren van sociale-huurwoningen. Vrije-sectorbouw komt eigenlijk alleen voor op locaties die al in eigendom zijn van beleggers en projectontwikkelaars.

Wel probeert het ambtelijk apparaat in de gemeente de politiek er langzaam van te overtuigen dat er wel degelijk locaties voor andere financieringscategorieën in de gemeente beschikbaar zijn.

In de gemeente Utrecht werden in de afgelopen jaren naar verhouding het minste aandeel vrije-sectorwoningen gebouwd (7%). De gemeente bouwt jaarlijks ongeveer 1200 woningen, waarbij er nauwelijks sprake is van vrije-sectorwoningbouw. Alleen in 1988 werd er een plan met zestig woningen op een geschikte locatie gerealiseerd. Zoals in hoofdstuk vier reeds werd aangegeven, is er wel sprake van een langzame groei van de premie C-sector. Zo werden er de afgelopen jaren door de provincie jaarlijks ongeveer 200 tot 300 van dergelijke contingenten aan de stad ter beschikking gesteld. In het eerste jaar werd dit contingent in zijn geheel teruggegeven, in het tweede jaar werden ongeveer tachtig woningen gerealiseerd en vorig jaar ongeveer 120. Dit tot groot ongenoegen van de H.I.D. in de provincie. Overigens staan er voor 1989 250 premie C-woningen op de planningslijsten. Ook werden er in het verleden nauwelijks contingenten premie D-woningen afgenomen. Alleen in de binnenstad, bij de verbouw van enkele monumentale panden, werd er een beroep op deze subsidieregeling gedaan. Als reden van deze matige ontwikke-

ling van het aandeel vrije-sectorwoningen, wordt het gebrek aan (geschikte) bouwlocaties genoemd. De gemeenteraad wilde de spaarzame locaties dan ook bestemmen voor de sociale-huursector en de premiekoop A-sector (in 1988 25%). Met het verschijnen van het volkshuisvestingsplan in 1988, werd deze opstelling enigszins aangepast. Ook voor de bouw van vrije-sectorwoningen wordt nu enige ruimte gelaten, zij het nog in een beperkte mate. Zo moeten allereerst de contingenten in de sociale sector worden gehonoreerd, als er dan vervolgens nog voldoende locaties voor vrije-sectorwoningbouw resteren, dan dient de planvorming hieromtrent jaarlijks te worden vastgesteld. Er worden dus geen streefcijfers voor een langere termijn verstrekt.

5.3 De markt voor vrije-sectorwoningen

Nadat in de voorgaande paragraaf is ingegaan op de (recente) ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw in een aantal provincies en de grote gemeenten, wordt in deze paragraaf de aanwezige markt voor nieuwe vrije-sectorwoningen nader bekeken. In dit kader is tijdens de gesprekken met vertegenwoordigers van de marktpartijen, de provincies en de gemeenten gevraagd naar inzichten omtrent de aanwezige markt voor verschillende categorieën vrije-sectorwoningen in, grenzend aan en buiten bestaand stedelijk gebied.

Van oudsher worden vrije-sectorwoningen (zowel absoluut als relatief) het meest gebouwd in de vorm van relatief grote eengezinshuizen, gelegen in ruim opgezette suburbane woonmilieus. Binnen de stedelijke gebieden is met name in de grote gemeenten de productie van vrije-sectorwoningen gering (zie hoofdstuk drie en paragraaf 5.2). Zowel vanuit het ruimtelijke-orderingsbeleid als in het volkshuisvestingsbeleid wordt momenteel de bouw van vrije-sectorwoningen in of grenzend aan bestaand stedelijk gebied gestimuleerd. Daarbij ligt de nadruk op de Randstad. Het beleid van de grote gemeenten sluit hier in zoverre bij aan dat getracht wordt om, zowel binnen bestaand stedelijk gebied als in de uitbreidingsgebieden, een gedifferentieerd woningaanbod te realiseren, waarin alle financieringscategorieën zijn vertegenwoordigd. In veel suburbane gemeenten maakt de vrije-sectorbouw van oudsher een groot deel uit van de nieuwbouwproductie. Als gevolg van de afnemende contingenten sociale-huurwoningen, zijn deze gemeenten in de toekomst in toenemende mate aangewezen op de bouw van vrije-sectorwoningen voor de uitbreiding van de woningvoorraad.

De grotere (beleidsmatige) nadruk op de vrije-sectorwoningbouw binnen de totale nieuwbouwproductie brengt de vraag met zich, welke mogelijkheden er momenteel zijn voor de bouw van vrije-sectorwoningen. De mate waarin het Rijksbeleid uitvoerbaar blijkt, is immers mede afhankelijk van de aard en omvang van de vraag naar vrije-sectorwoningen op verschillende locaties.

5.3.1 De markt voor vrije-sectorwoningen in of grenzend aan bestaand stedelijk gebied van de grote gemeenten

Door Keers et al. (1988) is een aantal algemene voorwaarden gesignaleerd waaraan zoveel mogelijk zou moeten worden voldaan om de kansen van de vrije sector in de steden te vergroten:

- in het algemeen heeft een woning met een woonomgeving die lijkt op het suburbane woonmilieu, de grootste aantrekkingskracht op het merendeel van de potentiële kopers,
- de prijs/kwaliteitsverhouding speelt voor de grootste groep van de vragers de belangrijkste rol,
- de waardevastheid van een woning speelt een belangrijke rol, waardoor in gebieden die als kwetsbaar bekend staan, de kansen voor de vrije sector geringer zijn,
- in het duurdere koopsegment spelen (naast de status) ook veiligheid, parkeergelegenheid en comfort een rol,
- menging van financieringscategorieën op straat- en buurtniveau is kwetsbaar.

Aan deze algemene voorwaarden is tijdens de gesprekken gerefereerd, waarbij getracht is om onderscheid te maken naar mogelijkheden voor verschillende typen vrije-sectorwoningen op verschillende locaties.

Voor wat betreft het realiseren van vrije-sectorwoningen binnen bestaand stedelijk gebied zijn er volgens zowel de grote gemeenten als de marktpartijen (beperkte) mogelijkheden voor de bouw van dure koop- en huurappartementen op zeer goede locaties in, of in de nabije omgeving van, het centrum van de stad. Het gaat hierbij vooral om gestapelde woningbouw voor huishoudens (zowel ouderen als jongeren) zonder (inwonende) kinderen die de voorkeur geven aan het stedelijk woonmilieu met het daarbij behorende voorzieningenniveau. Daarbij moet voldaan worden aan een aantal voorwaarden als comfort, veiligheid en voldoende parkeergelegenheid (zie ook Keers et al. 1988). Met name de vertegenwoordigers van de marktpartijen wijzen erop dat bij de prijs/kwaliteitsverhouding van deze dure appartementen vooral de kwaliteit van de locatie van belang is.

Dit sluit aan bij de eindconclusie van een in Den Haag gehouden onderzoek naar mogelijkheden voor de bouw van dure appartementen in de vrije sector (De Wijs-Mulkens et al. 1989) waarin wordt gesteld dat het succes van dure appartementen in de eerste plaats afhangt van de locatiekwaliteit die wordt aangeboden en niet van het bouwontwerp.

Buiten het stadscentrum van de grote gemeenten is er volgens een vertegenwoordiger van de institutionele beleggers, een markt voor vrije-sectorhuurappartementen voor ouderen (55+) in wijken met veel koopwoningen die rond de Tweede Wereldoorlog zijn gebouwd. In deze wijken wonen momenteel relatief veel ouderen in grote koopwoningen. Er is onder deze huishoudens grote belangstelling voor een aan hun gewijzigde leefsituatie aangepaste huurwoning. De door de verkoop van de eigen woning vrijkomende financiële middelen bieden extra bestedingsmogelijkheden. Men hecht echter veel waarde aan de (sociale) omgeving en is daarom

veelal niet geneigd om te verhuizen naar een woning buiten de wijk. In dit kader bestaan in Den Haag plannen om in de Vruchtenbuurt (ontwikkeld in 1938 en uitgebouwd in de jaren vijftig) op een vrijkomende locatie duurdere huurappartementen in de vrije sector te realiseren.

Ten aanzien van de markt voor (relatief goedkope) vrije-sectorwoningen op minder 'prominente' locaties in de grote steden zijn de meningen verdeeld. Vooral de marktpartijen twijfelen aan de mogelijkheden voor realisatie van vrije-sectorwoningen buiten de top-locaties. Dit in verband met een naar hun mening vaak te geringe locatie-kwaliteit voor de bouw van vrije-sectorwoningen. Hierop wordt in paragraaf 6.3 nader ingegaan.

De grote gemeenten streven echter naar het realiseren van een gedifferentieerde bevolkingsopbouw. In dit streven past de bouw van (relatief goedkope) vrije-sectorwoningen in wijken en buurten waar nu voornamelijk sociale-huurwoningen voorkomen.

Amsterdam heeft onlangs aangetoond dat dergelijke initiatieven, zelfs in stadsvernieuwingsgebieden, niet kansloos zijn (zie paragraaf 5.2). Overigens gaat het bij het Amsterdamse initiatief niet om de bouw van eengezinshuizen maar om koopappartementen met een 'stedelijk karakter'. Ten aanzien van het beheer van deze appartementen wordt gedacht aan gemeentelijke ondersteuning bij het opzetten van verenigingen van eigenaren.

Ook in Utrecht en Den Haag worden er, op vrijkomende locaties en in de vorm van 'inbreiprojecten', op kleine schaal en al dan niet in combinatie met premiekoop A-woningen, premie C-woningen gerealiseerd binnen bestaand stedelijk gebied. Zo is in Utrecht zeer recent op een voormalig bedrijfsterrein een woningbouwproject gerealiseerd waarin naast sociale woningbouw ook premiekoop A- en premie C-woningen zijn opgenomen.

Door de grote gemeenten wordt onderkend dat mengen van sociale woningbouw en vrije sector op klein schaalniveau kwetsbaar is. Zo heeft de ervaring geleerd dat er problemen (kunnen) ontstaan bij de afzet van vrije-sectorwoningen op de koppen van blokken sociale-huurwoningen. Op een wat groter schaalniveau wordt menging van financieringscategorieën wel haalbaar geacht, vooral wanneer er in een wijk 'natuurlijke' scheidingen voorkomen als doorgaande routes of water.

In uitbreidingslocaties bestaan mogelijkheden voor de bouw van vrije-sectorwoningen in de vorm van eengezinshuizen in wat minder grote dichtheden voor huishoudens met kinderen. Daarbij kan worden aangesloten bij het suburbane woonmilieu. Dit gebeurt onder meer in Rotterdam, waar een 'tuinstad-ontwikkeling' is gepland voor de nog te bouwen wijken Prinsenland en Rijs en Daal. In Amsterdam wordt er ook in de uitleggebieden een meer stedelijke ontwikkeling nagestreefd.

Den Haag en Utrecht hebben niet de beschikking over grote bouwlocaties aan de rand van de gemeente. In deze steden is men voornamelijk aangewezen op vervangende woningbouw in het kader van de stadsvernieuwing en het bouwen op inbrei-locaties en vrijkomende locaties als gevolg van bedrijfsverplaatsingen (AZU-

terrein in Utrecht en het Slachthuisterrein in Den Haag). Het op enige schaal bouwen van vrije-sectorwoningen in de vorm van eengezinshuizen is in deze gemeenten vrijwel onmogelijk. Veel van de huishoudens die de voorkeur geven aan een dergelijke woning, zijn dan ook genoodzaakt om te verhuizen naar de (suburbane) randgemeenten.

Naast gezinshuishoudens bestaat er volgens Amsterdam en Rotterdam ook belangstelling van ouderen voor een vrije-sectorwoning in de uitbreidingsgebieden. Uit een in 1985 onder potentiële kopers van een premie C-woning in een Amsterdamse uitbreidingswijk (Geindriedorp in Gaasperdam) gehouden onderzoek, kwam naar voren dat er onder '50-plussers' behoefte bestond aan een voor hen geschikt alternatief voor een eengezinshuis. Het ging hierbij om de zogenaamde seniorwoningen (met één bovenverdieping en een slaapkamer op de begane grond). Volgens de gemeente Rotterdam is er daarnaast in de uitbreidingsgebieden ook behoefte aan woningen voor ouderen in de vorm van appartementen.

Van beleggerszijde wordt echter betwijfeld of er een vraag is van ouderen voor een vrije-sector(huur)appartement in een nieuwbouwwijk. Daarbij wordt een uitzondering gemaakt voor top-locaties zoals bijvoorbeeld delen van de kuststrook.

De markt voor vrije-sectorhuurwoningen wordt in de uitbreidingsgebieden van de grote steden algemeen als vrij gering beschouwd. Wel is er een beperkte markt voor dure vrije-sectorhuurwoningen in de vorm van eengezinshuizen in de omgeving van economische kerngebieden als Schiphol en in de nabijheid van grote (internationale) bedrijven en instellingen. Deze woningen worden gebouwd voor werknemers die voor een bepaalde tijd werkzaam zijn op een bepaalde locatie.

Volgens de grote gemeenten is de vraag naar vrije-sectorwoningen in de grote steden afkomstig van twee categorieën huishoudens:

- huishoudens met een midden- en hoog-inkomen die al in de gemeente wonen en een alternatief zoeken voor hun huidige (veelal huur)woning. Veel van de tot deze categorie behorende huishoudens hebben in de afgelopen periode de grote steden verlaten en wonen in een groeikern of suburbane gemeente. Het beleid van de grote gemeenten is erop gericht om voor deze categorie huishoudens geschikte woningen te realiseren en zo de selectieve migratie te beëindigen;
- huishoudens die economisch gebonden zijn aan de gemeente, maar momenteel elders wonen. Een deel van deze categorie bestaat uit huishoudens die eerder de gemeente hebben verlaten, maar graag terugwillen wanneer er voor hen acceptabele woningen worden aangeboden. Deze huishoudens worden aangeduid als 'retourmigranten'.

Onder deze retourmigranten bevinden zich ook huishoudens die terug willen naar de stad uit onvrede met de woonomgeving of de sociale contacten in de suburbane gemeente, of wegens het missen van familie en kennissen, de zogenaamde spijtoptanten. Hiertoe behoren bijvoorbeeld huishoudens die vanwege thuiswonende kinderen de gemeente een aantal jaren geleden hebben verlaten. Nu de kinderen het huis uit zijn, zoeken zij een geschikte woning in de centrale stad.

Naast het binnen de gemeente houden van de huishoudens met een midden- en hoog-inkomen, zijn de grote gemeenten in principe bereid om ook voor de tweede categorie huishoudens woningen te realiseren. Hierdoor ontstaat een groter draagvlak voor de stedelijke voorzieningen en een grotere differentiatie in woonmilieus. De grote vraag naar goedkope (gesubsidieerde) woningbouw en het gebrek aan beschikbare en geschikte locaties plaatst de gemeenten echter voor een dilemma; het aanzienlijk verhogen van de productie van vrije-sectorwoningen gaat veelal ten koste van de (vervangende) nieuwbouw van sociale woningen.

Vooralsnog blijft de sociale woningbouw (mede in het kader van de stadsvernieuwing) voor de grote gemeenten de eerste prioriteit. De door het Rijk beschikbaar gestelde contingenten worden (nagenoeg) volledig benut. De vrije-sectorwoningen die worden gerealiseerd, zijn over het algemeen in eerste instantie bestemd voor huishoudens die al in de gemeente woonachtig zijn. Hierdoor is de kans dat een bestaande woning binnen de gemeente wordt vrijgemaakt, het grootst.

Op langere termijn wordt verwacht dat ook voor de grote gemeenten de contingenten sociale woningbouw zullen teruglopen. De woningbouwproductie zal dan (afhankelijk van de economische ontwikkeling) meer verschuiven in de richting van de marktsector.

De vraag van de zogenaamde retourmigranten naar vrije-sectorwoningen in de grote gemeenten wordt door de vertegenwoordigers van de marktsector sterk betwijfeld. Zij zien vooralsnog geen ontwikkeling die duidt op een 'trek terug naar de stad' van de huishoudens die zich een vrije-sectorwoning kunnen veroorloven. De voordelen van het suburbane woonmilieu (ruimte, groen, rust) zijn volgens hen voor veel huishoudens van dien aard, dat een terugkeer naar de stad op grote schaal niet waarschijnlijk is. Wel is er een zeer selectieve en kwantitatief geringe vraag van potentiële vestigers naar dure vrije-sectorappartementen in de centra van de grote steden. Aan het begin van deze paragraaf werd hieraan al aandacht besteed.

In hoeverre er wel of niet een toenemende belangstelling is voor een vrije-sectorwoning in de grote gemeenten van huishoudens die eerder de stad hebben verlaten, kan op basis van de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken niet worden vastgesteld. Uit verschillende op dit gebied uitgevoerde studies blijkt dat de vraag van retourmigranten (met name de gezinnen met kinderen onder hen) naar een vrije-sectorwoning in een stedelijk woonmilieu gering is. Zo is door de PPD van Noord-Holland (1988) onderzocht in hoeverre er in de periode 1980-1985 sprake was van een toenemende migratie van de groeikernen Alkmaar, Hoorn, Lelystad en Purmerend naar Amsterdam. Uit het onderzoek bleek dat de trek naar Amsterdam vanuit de genoemde plaatsen was toegenomen. De migranten waren voor het grootste deel jong, ongehuwd en alleenstaand. Bovendien werd een relatieve verschuivingesignaleerd in de richting van de wat oudere leeftijdsgroepen en gezinsmigratie. Ongeveer 75% van de huishoudens die terugkeerden

naar Amsterdam, had echter een netto inkomen van minder dan 2500 gulden per maand.

In een studie van de Wiardi Beckman Stichting (1988, p.42 en p.88) wordt geconstateerd dat de grote steden de daling van het aantal inwoners weliswaar vrijwel tot staan gebracht hebben, maar dat de migratiestromen selectief blijven. "De bewoners die een vaste baan verwerven en een gezin stichten, ruilen een woning in de stad nog steeds in voor een beter woonmilieu in de randgemeenten. Alleen degenen onder de werkenden die geen gezin stichten, blijven vaker in de stad wonen."

Deze conclusies worden ondersteund door een studie van Vijgen en Van Engelsdorp Gastelaars (1986). In dit onderzoek zijn, op basis van enquêtes, de leefstijlen en woonvoorkeuren van vier 'nieuwe' huishoudtypen (werkende en startende alleenstaanden en tweeverdieners met en zonder kinderen) vergeleken met die van het traditionele gezin. De leefwijze van (vooral traditionele) gezinnen blijkt het best tot zijn recht te komen in vrijwel uitsluitend voor wonen ingerichte milieus in lage dichtheden aan de rand van de stad of, liever nog, in suburbs een eind daarvandaan. Daarentegen prefereren (werkende) alleenstaanden en tweeverdieners een compact-stedelijk woonmilieu met veelsoortige voorzieningen in de nabijheid. Het realiseren van vrije-sectorwoningen binnen bestaand stedelijk gebied zal aldus vooral gericht moeten zijn op huishoudens zonder (thuiswonende) kinderen. Voor zover er sprake is van een retournigratie van gezinnen met kinderen, gericht op de vrije sector, zal het hoofdzakelijk gaan om eengezinshuizen aan de rand van de stad.

5.3.3 De markt voor vrije-sectorwoningen in suburbane gemeenten

In de afgelopen jaren is de productie van vrije-sectorwoningen in niet-stedelijke gemeenten zowel relatief als absoluut groter geweest dan die in de stedelijke gemeenten. Vooral in suburbane gemeenten in de omgeving van grote en middelgrote steden is de vraag naar vrije-sectorwoningen groot.

De mate waarin de bouw van vrije-sectorwoningen wordt gerealiseerd, is afhankelijk van de mogelijkheden om (binnen het ruimtelijke-orderingsbeleid) de bestemmingsplancapaciteit uit te breiden en de (politieke) wil van gemeenten om buiten de eigen behoefte om, in de vrije sector te bouwen.

Zo heeft de gemeente Best van de provincie Noord-Brabant binnen de agglomeratie Eindhoven een structuurversterkende taak toegewezen gekregen en geaccepteerd. Dit betekende een uitbreiding van de bestemmingsplancapaciteit en (onder meer) bouwen voor de regionale woningvraag. Het beschikbare contingent sociale woningbouw wordt voldoende geacht voor de eigen behoefte. Ten aanzien van de vrije-sectorwoningen worden er geen vestigingseisen gesteld.

In Barendrecht is sprake van een andere situatie. De gemeente bouwt volgens het huidige streekplan alleen voor de eigen behoefte. Dit betekent dat ook voor vrije-sectorwoningen in eerste instantie inwoners van de gemeente en economisch gebonden voorrang krijgen. Het toegewezen contingent sociale woningen wordt als onvoldoende beschouwd. Het gat dat ontstaat tussen de behoefte en de toegewezen contingenten, wil de gemeente opvangen met de bouw van vrije-sectorwoningen.

De provincie heeft de gemeente verzocht om een extra taakstelling te accepteren en als opvang-gemeente te gaan functioneren binnen de regio. De gemeente heeft hierop niet enthousiast gereageerd, maar overweegt of via een beperkte extra taakstelling het contingent sociale woningen niet vergroot kan worden.

De vraag naar vrije-sectorwoningen in suburbane gemeenten richt zich overwegend op eengezinshuizen, waarbij er de laatste jaren vooral behoefte blijkt te bestaan aan eengezinshuizen van het type 'twee onder-één-kap' die qua prijs rond de f 200.000,-- liggen. Daarnaast is er veel vraag van particulieren naar vrije-sectorkavels.

De kansen voor vrije-sectorhuurwoningen in suburbane gemeenten worden door provincies en gemeenten vrij gering geacht. In het algemeen kunnen deze huurwoningen niet concurreren met de koopwoningen. Van beleggerszijde wordt wel een behoefte gesignaleerd aan relatief goedkope vrije-sector- en premiehuurwoningen (met een huur van f 600,-- tot f 750,--) in gemeenten die te weinig contingent sociale-huurwoningen krijgen toegewezen voor de opvang van de eigen bevolkingstoename. Het rendement op deze woningen wordt gerealiseerd door na verloop van tijd over te gaan tot verkoop aan een eigenaar-bewoner. Over het algemeen worden deze woningen betrokken door (jonge) huishoudens die (om financiële redenen of omdat nog geen vaste werkkring is gevonden) nog niet toe zijn aan het kopen van een woning.

5.4 Het belang van de vrije sector voor de doorstroming

In de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig ligt een sterke nadruk op een betere afstemming tussen de prijs van woningen en de inkomens van de bewoners. Dit leidt in beleidsmatige zin onder meer tot het stimuleren van de bouw van vrije-sector (koop)woningen. Via doorstroming van huishoudens uit een woning met een, gezien het inkomen, (te) lage huur naar een duurdere huur- of koopwoning, zou een deel van de goedkope woningvoorraad vrij moeten komen voor huishoudens met een laag inkomen.

Tijdens de gesprekken die hebben plaatsgevonden in het kader van dit onderzoek is gevraagd naar de verwachtingen omtrent het effect van de bouw van vrije-sectorwoningen op de doorstroming.

Gegeven de afnemende contingenten sociale-huurwoningen, waardoor er een gat ontstaat tussen behoefte aan goedkope huurwoningen en de mogelijkheden om deze woningen te bouwen, beraden verschillende provincies zich op maatregelen om de bouw van vrije-sectorwoningen te stimuleren in de hoop dat daardoor goedkope huurwoningen vrijkomen. Zo is door de provincie Gelderland geconstateerd dat er tussen de regio's grote verschillen bestaan in het type vrije-sectorwoning dat het grootste effect heeft op het vrijkomen van goedkope huurwoningen binnen de regio. Er bestaan plannen om hiervan gebruik te maken bij de verdeling

van de contingenten over de regio's. Tegelijkertijd zouden de gemeenten een woonruimteverdelingsbeleid moeten voeren dat deze werkwijze ondersteunt. Provincies beschikken echter niet over instrumenten om de bouw van vrije-sectorwoningen te bevorderen op plaatsen waar dat gewenst is. Hooguit kan (via het ruimtelijke-orderingsbeleid) afgeremd worden in gemeenten waar de bouw van vrije-sectorwoningen niet gewenst is.

Zowel de vertegenwoordigers van de grote gemeenten als de provincies wijzen op de mogelijke nadelige gevolgen van een te grote nadruk op de bouw van vrije-sectorwoningen. De indruk bestaat dat vooral huishoudens uit incurante delen van de huursector (dure huurwoningen en huurwoningen met een slechte prijs/kwaliteitsverhouding) verhuizen naar de nieuwe vrije-sectorwoningen. Onderzoekingen in de provincie Noord-Brabant (De Laat, 1986), de provincie Noord-Holland (1989) en de gemeente Amsterdam (1985) bevestigen deze indruk. Uit dit laatste onderzoek, dat werd gehouden onder huishoudens die waarschijnlijk een premie C-woning in Geindriedorp (Gaasperdam) zouden kopen, bleek dat 48% van de huishoudens een huurwoning achterliet met een huur boven de distributiegrens (f 563,- per maand). In het zeer recent gehouden onderzoek in de provincie Noord-Holland werd geconstateerd dat van alle huurwoningen die vrijkomen als gevolg van de nieuwbouw van vrije-sectorwoningen, 71 procent een woning is met een huur van f 450 of meer.

Zeker in een wat ruimer wordende woningmarkt is het gevaar niet denkbeeldig dat de bouw van vrije-sectorwoningen leidt tot een uitstroom van bewoners uit de incurante delen van de bestaande voorraad huurwoningen. Vooral in complexen met dure huurwoningen kan dit leiden tot leegstandsproblemen. Gezien de hoogte van de huren van deze woningen is toewijzing aan huishoudens met een laag inkomen veelal bezwaarlijk.

In wijken en buurten met een eenzijdige goedkopere (incurante) huurwoningvoorraad, kan een stringent gevoerd doorstromingsbeleid leiden tot een zeer eenzijdige opbouw van de bevolking. Hier bestaat het gevaar van een toenemende verpaupering. Een vertegenwoordiger van de marktpartijen merkte in dit verband op dat in veel na-oorlogse wijken al sprake is van een "proces van degeneratie". In de maatregelen die hiertegen genomen zouden moeten worden, past de sloop van delen van deze wijken en het realiseren van koopwoningen om een gemeleerde sociale structuur te realiseren. Om deze gedifferentieerde bevolkingsopbouw naar inkomen te kunnen bewerkstelligen, zal het voor hogere-inkomensgroepen aantrekkelijk gemaakt moeten worden om in deze gebieden te wonen. Dit betekent veelal dat een hele wijk aangepakt dient te worden, waarbij veel aandacht aan de woonomgeving zal moeten worden besteed. Het is van groot belang dat de noodzaak tot een dergelijke vorm van wijkrehabilitatie vroegtijdig wordt onderkend. Naarmate het proces van verpaupering zich verder voortzet, wordt het moeilijker (en duurder) om de rehabilitatie te realiseren.

Tussen de marktpartijen enerzijds en de grote gemeenten en provincies anderzijds, bestaan verschillen van mening omtrent het type woningen dat het meest geschikt is voor de bevordering van de doorstroming.

De marktpartijen vinden dat, zeker in een tijd van economische groei, vooral aan de bovenkant van de markt moet worden bijgebouwd. Men ziet het voorzien van huisvesting van de lagere-inkomensgroepen vooral als een verdelingsprobleem. De goedkope delen van de bestaande woningvoorraad zullen hiertoe moeten worden vrijgemaakt. Het bouwen van nieuwe koopwoningen als mogelijkheid om het eigenwoningbezit onder de lagere inkomensgroepen te bevorderen brengt volgens hen de nodige gevaren met zich. De premie C-woningen zijn daarvoor te duur. Ten aanzien van de premiekoop A-woningen stellen de marktpartijen dat de toekomstwaarde van deze zeer sobere woningen twijfelachtig is. Bovendien zijn veel kopers van een dergelijke woning zogenaamde 'lastenkopers'. Zij kopen een woning op basis van de relatief lage woonlasten. Wanneer de rente vervolgens gaat stijgen, komen deze huishoudens vaak in de problemen.

Het beleid van de grote gemeenten is gericht op het realiseren van relatief goedkope koopwoningen (premiekoop A en premie C) voor de lagere- en midden-inkomensgroepen. Daarnaast worden in uitbreidingswijken ook de wat duurdere vrije-sectorwoningen gepland. Op deze wijze wil men de 'potentiële vertrekkers' binnen de gemeente houden. Bovendien blijkt de bouw van 'goedkope' koopwoningen relatief veel vrijkomende goedkope huurwoningen binnen de gemeente op te leveren. Uit het al eerder aangehaalde onderzoek door de provincie Noord-Holland (1989) komt eenzelfde beeld naar voren. De Werkgroep Regionaal en Lokaal Woningmarktonderzoek in deze provincie constateert dat de bouw van dure koopwoningen in de ongesubsidieerde sector slechts leidt tot verhuizingen binnen de koopsector. Bij het bouwen van vrije-sectorwoningen ten behoeve van de doorstroming, is het volgens de werkgroep van belang de prijzen van de vrije-sectorwoningen in de hand te houden: "De relatief lage prijs van de vrije sector en de huidige economische omstandigheden leiden ertoe dat een goedkope vrije-sectorwoning een aantrekkelijk alternatief is voor koopkrachtige huurders".

De verschillen in opvatting tussen de marktpartijen en de gemeenten en provincies, hangen nauw samen met de doelstellingen die worden nagestreefd. De grote gemeenten hebben zich ten doel gesteld de selectieve migratie tegen te gaan en een grotere differentiatie in woonmilieus te realiseren, maar worden geconfronteerd met een zeer grote vraag naar goedkope huurwoningen. Zij zijn dus geneigd om vooral woningen te bouwen waarbij relatief veel goedkope huurwoningen binnen de gemeente vrijkomen. Ook provincies kijken voornamelijk naar het directe effect van de bouw van vrije-sectorwoningen op het vrijkomen van goedkope huurwoningen. Premiekoop A- en premie C-woningen zijn hiervoor meer geschikt dan duurdere vrije-sectorwoningen.

De marktpartijen daarentegen, constateren momenteel een koopkrachtige vraag naar vrije-sectorwoningen en willen daaraan, vanuit hun productiedoelstelling, tegemoetkomen. Bovendien, zo stellen zij, leidt het bouwen van duurdere vrije-sectorwoningen wel degelijk tot doorstroming. De verhuisketens zijn echter langer en de kans dat daarbij gemeentegrenzen worden overschreden, is groter.



Vier Luxe herenhuizen op opvullocatie in groeikern



Luxe vrije-sectorwoningen op eigen kavels in groeikern

DE ONTWIKKELING VAN DE WONINGBOUWPRODUCTIE EN DE MOGELIJKE GEVOLGEN VOOR HET BOUWBELEID EN DE BEDRIJFSTAK BOUWNIJVERHEID

6.1 Inleiding

Binnen het voorgenomen Rijksbeleid zijn met betrekking tot het woningbouwprogramma twee ontwikkelingen van belang voor de bij de woningbouw betrokken bedrijven. In de eerste plaats daalt de totale omvang van de nieuwbouw in het woningbouwprogramma. In de tweede plaats neemt het aandeel gesubsidieerde woningen binnen het woningbouwprogramma af, waardoor er een grotere nadruk komt op de vrije sector. De mogelijk gevolgen van deze ontwikkelingen voor de bouwnijverheid komen in deze paragraaf aan de orde.

In paragraaf 6.2 worden de genoemde ontwikkelingen kort toegelicht, waarbij tevens op de verwachte ontwikkeling van de werkgelegenheid wordt ingegaan.

Het toegenomen risico van het optreden van discontinuïteit in de (woning)bouwproductie is in paragraaf 6.3 aan de orde. Vervolgens wordt in paragraaf 6.4 meer specifiek ingegaan op de gevolgen van de grotere nadruk op de vrije-sectorbouw voor de bij de woningbouw betrokken bedrijven. Thema's die hierbij aan de orde komen, zijn: opdrachtverlening, eisen ten aanzien van financiële draagkracht en bedrijfsvoering en de noodzaak tot het beschikken over goede marktinformatie.

In paragraaf 6.5 wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de bouwkosten. Een van de gevolgen van de grotere nadruk op de vrije-sectorwoningbouw binnen de woningbouwproductie is dat in toenemende mate de 'bouwers voor de markt' zullen gaan optreden als opdrachtgever. Een goede samenwerking met de gemeenten is daarbij noodzakelijk. De relatie tussen gemeenten en de als opdrachtgever bij de bouw van vrije-sectorwoningen betrokken bedrijven is in paragraaf 6.6 aan de orde. Tenslotte zal in paragraaf 6.7 de mogelijke rol van de vrije-sectorwoningbouw bij directe samenwerking tussen gemeenten en bedrijven in de vorm van publiek-private samenwerkingsprojecten worden besproken.

6.2 Daling van het woningbouwprogramma en absolute en relatieve omvang van de vrije sector

Het aantal in het woningbouwprogramma opgenomen woningen neemt de komende jaren verder af. Voor de periode 1989 tot en met 1993 gaat het hierbij om een daling van 94.500 woningen naar 83.500 woningen per jaar (Tweede Kamer 1988-1989 b, p. 5). Een afname van het aantal nieuwbouwwoningen en een verdere stijging van de arbeidsproductiviteit zal gevolgen hebben voor de werkgelegenheid in de woningbouw. De (geringe) toename van de werkgelegenheid die wordt verwacht in woningverbetering en onderhoud zal de daling niet kunnen compenseren (zie tabel 6.1)

Tabel 6.1 De verwachte werkgelegenheidsontwikkeling in de woningbouw (in aantallen werknemers x1000)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Nieuwbouw	68.5	69.9	66	62	59.6	57.4	55.7
Woningverbetering	44	45.2	44.9	45.9	45.5	44.6	43.7
Onderhoud	29.1	29	29.5	29.6	29.9	30.1	30.3
Totaal	141.6	144.1	140.4	137.5	135	132.1	129.7

Bron: MPW 1989-1993

Momenteel wordt het woningbouwprogramma echter ruim gehaald als gevolg van het grote aantal gerealiseerde vrije-sectorwoningen. Zo waren er in het nieuwbouwprogramma 1987 in totaal 27.000 vrije-sectorwoningen opgenomen (waarvan 7.000 ongesubsidieerd). In totaal werden er 35.622 beschikkingen uitgegeven c.q. bouwvergunningen verleend voor vrije-sectorwoningen, waarvan 15.625 voor ongesubsidieerde woningen (Tweede Kamer 1988-1989 b, p.18). In 1988 liep het aantal vrije-sectorwoningen waarvoor een bouwvergunning werd afgegeven, op tot 53.175, waarvan 32.933 ongesubsidieerd (CBS, 1989).

De lage (nominale) rente en de verbeterde economische omstandigheden hebben de groei van de vrije sector mogelijk gemaakt, evenals het feit dat vanaf 1984 ook in de vrije sector, via eenmalige bijdragen, wordt gesubsidieerd.

Naast een groei van de absolute omvang van de vrije sector, is er tevens sprake van een verschuiving binnen het woningbouwprogramma van traditioneel gesubsidieerde woningen naar vrije-sectorwoningen. Het aantal traditioneel gesubsidieerde woningen loopt volgens het Meerjarenplan Woningbouw terug van 70.500 in 1989 naar 47.500 woningen in 1993. Het aantal gesubsidieerde vrije-sectorwoningen loopt in dezelfde periode terug van 15.000 per jaar naar 5.000 per jaar (zie tabel 6.2)

Een steeds groter deel van de totale woningbouwproductie zal dan ook moeten worden gerealiseerd in de (ongesubsidieerde) vrije sector. Hiermee is de omvang van de woningbouwproductie sterker afhankelijk geworden van de economische ontwikkeling, waardoor de kans op het optreden van discontinuïteit toeneemt. In de volgende paragraaf wordt hierop nader ingegaan.

Tabel 6.2

Indicatieve omvang van de nieuwbouw 1989-1993 (aantallen x 1000)

	1989	1990*	1991*	1992*	1993*
Sociale huursector	29 500	25 000	21 500	18 500	16 500
Premiekoop	21 000	21 000	21 000	21 000	21 000
Premiehuur	5 000	5 000	5 000	5000	5 000
Vrije sector met eenmalige bijdrage	15 000	10 000	10 000	5 000	5 000
Totaal gesubsidieerd programma	70 500	61 000	57 500	49 500	47 500
Raming ongesubsidieerde sector	24 000	29 000	29 000	35 000	36 000
Totaal nieuwbouw	94 500	90 000	86 500	84 500	83 500

Bron: Tweede Kamer 1988-1989b

* Voorlopig

6.3 Continuïteit van de woningbouwproductie

Momenteel is er, als gevolg van de lage (nominale) rente, de verbeterde economische omstandigheden en de reeds ingezette daling van het traditioneel gesubsidieerde woningbouwprogramma, sprake van een sterke groei van de productie van licht- en ongesubsidieerde woningen. Gedeeltelijk kan deze groei ook worden toegeschreven aan de latente vraag die, als gevolg van de slechte economische situatie in het recente verleden nog niet was omgezet in een effectieve vraag (inhaaleffect). Daarnaast heeft ook de invoering van de premie C-regeling in 1984 bijgedragen tot de groei van de vrije sector, met name waar het relatief goedkope vrije-sectorwoningen betreft.

Voor de bij de woningbouw betrokken bedrijven betekent de toenemende nadruk op de vrije sector een groter risico op het optreden van fluctuaties in de productie. Volgens Roest (1989) staat de bouwnijverheid hiermee voor een dilemma. Enerzijds zal men zich moeten instellen op een conjunctuurgevoeliger bouwmarkt door een flexibele structuur van het productieapparaat. Hierdoor kan men inkrimpingen en uitbreidingen van de vraag op de bouwmarkt opvangen met een variabele capaciteit waarin de vaste kosten beperkt blijven. Anderzijds brengt een meer marktconforme woningbouwmarkt met zich dat de prijs-kwaliteitsverhouding een steeds belangrijker rol gaat spelen. Via diepte-investeringen kunnen kostenbesparingen bewerkstelligd worden, waardoor de concurrentiepositie wordt verbeterd. Diepte-investeringen betekenen echter veelal meer vaste kosten en daarmee een minder flexibel productieapparaat.

Projectontwikkelingsmaatschappijen worden in mindere mate geconfronteerd met dit dilemma. Zij beschikken veelal niet over een eigen productieapparaat en kunnen hun activiteiten makkelijker verplaatsen naar andere sectoren binnen de bouwnijverheid.

Voor bouwondernemingen is het wel noodzakelijk om hun productieapparaat, meer dan in het verleden, zodanig te organiseren dat makkelijker kan worden ingespeeld op fluctuaties in de woningbouwproductie. Uit de met bouwondernemers gevoerde gesprekken bleek dat men zeer terughoudend is met het doen van diepte-investeringen. Hierbij speelt naast het risico van discontinuïteit ook de toenemende nadruk op het realiseren van relatief kleine bouwprojecten en een steeds grotere variatie in toegepaste bouwmaterialen een belangrijke rol. Diepte-investeringen leiden veelal tot specialisatie in het toepassen van bepaalde methoden of materialen en daarmee maakt het bouwbedrijf zich kwetsbaar. In toenemende mate wordt daarom gebruik gemaakt van de diensten van toeleveringsbedrijven die zijn gespecialiseerd in het leveren van materieel (kranen, bekistingssystemen) of bouwmaterialen. De bouwbedrijven zelf investeren via het aantrekken van kwalitatief goede stafmedewerkers vooral in het verbeteren van de bedrijfsorganisatie.

Fluctuaties in de rentestand, de economische groei en de inkomensontwikkeling kunnen leiden tot een situatie waarin de vraag naar ongesubsidieerde (koop)-woningen voor langere tijd terugvalt. De hierdoor optredende sterke vermindering van de woningbouwproductie, kan leiden tot een aanzienlijk verlies aan werkgelegenheid in de bouwnijverheid. Daardoor is volgens de bouwondernemers niet alleen het bestaan van veel bedrijven in het geding, maar loopt tevens de opleiding van kwalitatief goede bouwvakkers gevaar.

De continuïteit van de (woning)bouwproductie is echter niet langer expliciet doelstelling van het Rijksbeleid. Zowel in de nota "Voortgang Gecoördineerd Bouwbeleid" als in de nota "Volkshuisvesting in de Jaren Negentig" wordt gesteld dat wanneer ter wille van de continuïteit van de bouw extra investeringen nodig blijken, er ook in budgettair opzicht, een nadere beleidsmatige en politieke prioriteitsbepaling moet plaatsvinden. Daarentegen wordt door beide beleidsterreinen aangegeven dat waar het marktproces tekort schiet, er een motief ontstaat voor overheidsbemoeienis, met name waar het de zorg voor huisvesting van de lager betaalden en bijzondere aandachtsgroepen betreft.

Het is aldus de vraag in hoeverre de overheid bereid is om in te grijpen wanneer de bouwmarkt (weer) getroffen wordt door een depressie.

Volgens de vertegenwoordigers van bouwondernemingen en projectontwikkelingsmaatschappijen kan de overheid zich niet afzijdig houden wanneer zich een depressie voordoet, vergelijkbaar met die in het begin van de jaren tachtig. Zowel op grond van macro-economische overwegingen (werkloosheid en verdwijnen van goede bouwvakkers) als vanuit het volkshuisvestingsbeleid (toename woningtekort, onvoldoende huisvestingsmogelijkheden voor de doelgroepen van beleid) zal de overheid moeten ingrijpen. Bovendien zouden weer grote verliezen optreden bij gemeenten op aangekochte en/of bouwrijp gemaakte bouwlocaties.

Welke maatregelen zou de overheid volgens 'de bouwnijverheid' moeten nemen wanneer de bouw van woningen in de marktsector stagneert?

Het bouwen van koopwoningen is volgens de marktpartijen niet in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de overheid. Het feit dat de Rijksoverheid zich

momenteel terugtrekt uit de woningbouw ten gunste van de werking van de markt wordt dan ook positief beoordeeld door de marktpartijen. De grotere rol die de markt wordt toegedacht bij het in overeenstemming brengen van vraag en aanbod, kan echter alleen worden ingevuld, wanneer zowel de Rijksoverheid als de lokale overheden bereid zijn om de markt een kans te geven. Voor de Rijksoverheid betekent dit dat voorzichtig omgesprongen moet worden met het beïnvloeden van factoren die voor de marktsector van groot belang zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld discussies rond de verhoging van het huurwaardeforfait en de afschaffing van de hypotheekrente-af trek leiden tot veel onrust op de markt voor koopwoningen. Bovendien zal de overheid ernaar moeten streven om de kosten van het wonen, ook bij huurwoningen, zoveel mogelijk tot uitdrukking te laten komen in de (huur)prijs. De verhouding tussen kopen en huren wordt dan doorzichtiger voor de consument. Overigens kunnen beide doelstellingen in de praktijk wel eens zeer tegenstrijdig blijken te zijn.

De lokale overheden zullen in voldoende mate locaties voor de bouw van vrije-sectorwoningen beschikbaar moeten stellen. Daarbij zullen de grondprijzen voor vrije-sectorkavels (in verhouding tot de kavelprijzen voor andere woningcategorien) op een redelijk niveau moeten worden vastgesteld.

Wanneer als gevolg van een depressie het bereiken van overheidsdoelstellingen in gevaar komt, is het van groot belang, aldus de marktpartijen, dat de overheid de te nemen maatregelen richt op de doelgroepen van het beleid. Het toevoegen van woningen 'aan de onderkant van de markt' zien zij daarbij echter niet als een oplossing. Dit leidt tot de bouw van woningen met een geringe woontechnische kwaliteit zonder toekomstwaarde.

Het op een verantwoorde wijze verdelen van de bestaande woningvoorraad wordt door de bouwnijverheid gezien als de meest geëigende methode om te voorzien in voldoende huisvesting voor de doelgroepen van beleid. Dit betekent dat ook wanneer de vraag naar nieuwe koopwoningen stagneert, de overheid zou moeten blijven streven naar het realiseren van doorstroming, waardoor relatief goedkope woningen vrijkomen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de productie van kwalitatief goede woningen voor de hogere-inkomensgroepen niet al te zeer stagneert. Via een (tijdelijke) aanpassing van de eenmalige bijdragen kan, aldus de marktpartijen, in een 'neergaande markt' de vraag naar nieuwe koopwoningen, en daarmee de doorstroming, zoveel mogelijk op peil gehouden worden.

Dit sluit enigszins aan bij voorstellen die Priemus (1989) heeft gedaan ter vergroting van de stabiliteit op de woningbouwmarkt. Uitgangspunt hierbij is het opheffen van de grote verschillen op het gebied van de regelgeving tussen de huur- en de koopsector. Terwijl in de huursector in het verleden stijgingen van de rentevoet bijna automatisch werden gecompenseerd door een stijging van de objectsubsidies, werden in de koopsector de kostenstijgingen ten gevolge van een toeneming van de hypotheekrente bijna volledig door de eigenaar-bewoner gedragen. Bij een sterk stijgende rente verschoof de vraag van kopen naar huren (met stijgende overheidsuitgaven als gevolg), terwijl bij een dalende rente de vraag in de richting van de koopsector verschoof. Priemus stelt voor om de hoogte van de subsidiëring enigermate afhankelijk te maken van de rente-ontwikkeling. Bij een

stijgende rente dient een deel van de extra kosten door de huurder en/of verhuurder te worden gedragen. In de sociale huursector worden via de aangekondigde netto-kontante-waarde-methode (Tweede Kamer 1988-1989 a, p.189) al stappen in deze richting gezet. In de koopsector zouden bij een rentestijging de premies enigszins moeten worden verhoogd, zodanig dat de extra kosten deels voor rekening van het Rijk, en deels voor rekening van de eigenaar-bewoner komen. Op deze wijze wordt de vraaguitval op de koopwoningmarkt ten gevolge van de rentestijging enigszins getemperd. Het evenwicht in de keuze kopen-huren wordt dan niet te sterk in de richting van de huursector getrokken. Bij een dalende rente dienen de premies (koopsector) en objectsubsidies (huursector) verlaagd te worden op een zodanige manier, dat zowel het Rijk als de bewoners de vruchten plukken van de rentedaling. Via dergelijke aanpassingen in het kader van een flexibel subsidiestelsel in de koop- en huursector kan de overheid, aldus Priemus, bijdragen aan een vergroting van de stabiliteit op de woningbouwmarkt.

6.4 Mogelijke gevolgen van een grotere nadruk op de vrije sector voor de (verschillende categorieën bedrijven binnen de) bouwnijverheid

6.4.1 De opdrachtverlening voor de bouw van woningen

De grotere nadruk in de woningbouwproductie op de vrije sector heeft een aantal gevolgen voor de bedrijfstak bouwnijverheid. Niet meer de woningcorporaties en gemeenten, maar projectontwikkelaars, bouwondernemingen, beleggers en 'andere particuliere opdrachtgevers' zullen verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van de woningbouwproductie.

De verschuiving die optreedt in het opdrachtgeverschap voor de bouw van woningen heeft vooral consequenties (met betrekking tot de bedrijfscontinuïteit) voor bouwbedrijven die momenteel overwegend werkzaam zijn in opdracht van corporaties en gemeenten. Als gevolg van de afname van de bouw van traditioneel gesubsidieerde woningen, verliezen zij een (belangrijk) deel van hun omzet. Het omschakelen naar het verkrijgen van opdrachten van beleggers en projectontwikkelaars is moeilijk, omdat hiervoor andere contacten nodig zijn. Bovendien zijn vooral projectontwikkelaars veelal direct of indirect gelieerd aan een bouwbedrijf, dat daardoor minstens een voorsprong heeft bij het verwerven van opdrachten. Bouwbedrijven kunnen ook in toenemende mate zelf gaan optreden als opdrachtgever voor de bouw van vrije-sectorwoningen om de continuïteit van het bedrijf te waarborgen. Het voor eigen risico ontwikkelen van woningbouwprojecten brengt echter eisen met zich ten aanzien van zowel de financiële positie, de marketing als de bedrijfsvoering.

6.4.2 Financiële positie en bedrijfsvoering

In het algemeen geldt dat door de toenemende nadruk op de vrije sector een groot deel van de financiële risico's terechtkomt bij 'de markt'. Deze risico's kunnen worden verkleind, bijvoorbeeld door het vinden van een (mede)financier of door het organiseren van een voorverkoop. Afhankelijk van de resultaten van de

voorverkoop, wordt het project al dan niet gerealiseerd. Vooral voor kleinere bouwbedrijven is het organiseren van een voorverkoop veelal noodzakelijk. Zij kunnen over het algemeen zelf geen projecten financieren en proberen de woningen 'vanaf de tekening' te verkopen, nadat de bouwvergunning is verleend. Als gevolg van de grotere financiële risico's die het bouwen van woningen in de vrije sector met zich brengt, zal volgens de marktpartijen een steeds groter deel van de woningbouwproductie worden gerealiseerd door financieel draagkrachtige bedrijven. Ook worden er hogere eisen gesteld aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Zoals in paragraaf 6.3 al is vermeld, worden in de vrije sector kleinere bouwprojecten gerealiseerd en wordt gebruik gemaakt van een grote variatie aan bouwmaterialen. Het op elkaar afstemmen van de verschillende activiteiten vergt een goede organisatie. Daarnaast leidt een grotere nadruk op de vrije sector ertoe dat bedrijven in toenemende mate zelf moeten beschikken over voldoende kennis van de woningmarkt.

6.4.3 Marktkennis

Zolang er sprake is van een relatief grote vraag naar vrije-sectorwoningen, is het (financiële) risico dat wordt gelopen niet erg groot. Wanneer echter de woningmarkt zich verder ontwikkelt van een aanbiedersmarkt (met een relatief ruime effectieve vraag) naar een markt die meer het karakter heeft van een vragersmarkt, wordt het verkrijgen van inzicht in de aard van de aanwezige effectieve vraag steeds belangrijker. Het aanbod dient dan nauwkeurig te zijn afgestemd op de aanwezige behoefte, waarbij aspecten als locatie, kwaliteit (grootte en bouwvorm) en prijs een belangrijke rol spelen. Naast het beschikken over voldoende algemene marktkennis, zal bovendien veelal gericht marktonderzoek met betrekking tot de haalbaarheid van een bepaald project noodzakelijk zijn, om de financiële risico's zoveel mogelijk te beperken. Grotere bedrijven beschikken over een afdeling die zich specifiek bezig houdt met haalbaarheidsonderzoeken. Kleinere bedrijven moeten hiervoor gebruik maken van de diensten van gespecialiseerde onderzoeksbureaus.

Naast het beschikken over goede informatie met betrekking tot de vraagzijde, is ook het verkrijgen van een goed beeld van de ontwikkeling van het aanbod van belang. Wanneer binnen één woningmarktgebied, in dezelfde periode, verschillende woningbouwprojecten worden gerealiseerd voor eenzelfde doelgroep, kunnen er problemen ontstaan bij de afzet van de woningen. Volgens de marktpartijen is het vooral de rol van gemeenten om informatie te verstrekken over de ontwikkeling van het aanbod. In de praktijk zijn gemeenten, aldus de marktpartijen, nogal eens terughoudend met het verstrekken van deze informatie.

Niet alleen informatie over het aanbod binnen één gemeente is daarbij van belang, maar ook de omvang en aard van plannen van andere gemeenten binnen hetzelfde woningmarktgebied. Er is echter, volgens de provincies, met name voor wat betreft de ontwikkeling van vrije-sectorwoningbouw, nogal eens sprake van concurrentie tussen verschillende gemeenten. Zo komt het voor dat gemeenten die vrije-sectorwoningen willen ontwikkelen, de provincie verzoeken om een aantal omliggende gemeenten in hun ruimtelijke ontwikkeling te beperken. Meer

intergemeentelijke samenwerking binnen woningmarktgebieden is in dit kader gewenst.

6.5 De ontwikkeling van de bouwkosten

Na de gematigde ontwikkeling van de bouwkosten in de afgelopen jaren, wordt verwacht dat er in de nabije toekomst als gevolg van de huidige ontwikkelingen sprake zal zijn van een opwaartse druk op de bouwkosten in met name de vrije-sectorbouw. Dit ondanks een verdere stijging van de arbeidsproductiviteit. Naast de loonkosten spelen hierbij ook het grotere financiële risico dat door 'de markt' genomen moet worden, en de toenemende nadruk op het (laten) uitvoeren van marktonderzoek een rol.

Behalve het nagenoeg ontbreken van subsidies zijn er momenteel in de vrije sector (ten opzichte van de traditioneel gesubsidieerde sector) al een aantal prijsverhogende factoren, zoals de veelal kleinere projectomvang en de relatief hoge grondprijzen.

Uit de analyse van Conijn en De Vries (1989) in de eerste deelstudie van dit onderzoek (zie ook hoofdstuk drie), blijkt dat de vrije-sectorbouw gevoelig is voor de ontwikkeling van de bouwkosten. Vooral in de deelmarkt van de relatief goedkope vrije-sectorwoningen, die voor een belangrijk deel voor substitutie van het afnemende gesubsidieerde woningbouwprogramma zal moeten zorgen, zijn de afzetmogelijkheden, behalve van de hoogte van de rente, voor een groot deel afhankelijk van de prijs. Volgens de marktpartijen speelt de door gemeenten gevoerde grondprijspolitiek hierbij eveneens een belangrijke rol. Bovendien is niet alleen de ontwikkeling van de bouwkosten in dit verband van belang, maar ook de ontwikkeling van de huren en de ontwikkeling van de verkoopprijzen in de voorraad.

6.6 Relatie met gemeenten

Met name gemeenten kunnen invloed uitoefenen op de mogelijkheden voor de bouw van vrije-sectorwoningen. In de voorwaardenscheppende sfeer bijvoorbeeld door middel van het al dan niet beschikbaar stellen van geschikte locaties. Daarnaast speelt ook de hoogte van de grondprijzen een rol. De verruiming van het bereik van de locatie- en kopkostensubsidies, evenals de 'subsidie grote bouwlocaties' kunnen worden aangewend voor een verlaging van de grondkosten.

Uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, blijkt dat met name de lokale overheden naar de mening van projectontwikkelingsmaatschappijen en bouwondernemingen regelmatig een belemmering vormen bij het realiseren van woningbouwprojecten in de vrije sector. Over het algemeen geldt volgens de marktpartijen dat als gevolg van de decentralisatie, de verschillen in gemeentelijk beleid met betrekking tot de woningbouw zijn toegenomen.

De eisen die gemeenten stellen (bijvoorbeeld ten aanzien van bebouwingsdichtheid en maximale stichtingskosten) maken het 'de bouwers voor de markt' niet mogelijk om optimaal marktgericht te werken. Voor wat betreft de grondkostenpolitiek bestaat de indruk dat de zogenaamde verschrijvingen (afwentelen van grondkosten voor de sociale woningbouw op de vrije sector) "weer hand over hand toenemen".

Door de suburbane gemeenten en de grote gemeenten werd verschillend gereageerd op deze kritiek van de marktpartijen.

Volgens een vertegenwoordiger van een suburbane gemeente worden de hogere grondkosten voor vrije-sectorkavels mede veroorzaakt door de hoge rentekosten vanwege het instorten van de koopmarkt aan het begin van de jaren tachtig. De grondprijzen voor de sociale huur- en premiekoop A-sector moeten bovendien zo laag mogelijk gehouden worden, omdat anders geen woningbouw gerealiseerd kan worden binnen het normkostensysteem (NKS).

Bij de eisen die suburbane gemeenten stellen ten aanzien van de bouw van vrije-sectorwoningen, kan het feit dat het aanbod van woningbouwprojecten veel groter is dan de beschikbare grond een belangrijke rol spelen. De gemeente beschikt dan over een sterke onderhandelingspositie en maakt hiervan gebruik om de bouw van relatief goedkope vrije-sectorwoningen te kunnen realiseren voor de 'eigen bevolking'. De contingenten 'sociale woningen' die men krijgt toegewezen, worden vaak onvoldoende geacht om te kunnen voorzien in de behoefte van de eigen gemeente.

Vertegenwoordigers van een aantal grote gemeenten spreken de kritiek van de marktpartijen ten aanzien van de vergaande gemeentelijke eisen en de gevoerde grondpolitiek tegen.

In het verleden zijn er, erkennen zij weinig woningen in de marktsector gerealiseerd in de grote steden. Dit had volgens de grote gemeenten "minder te maken met de neiging om de eigen-woningsector uit te sluiten, als met de, ten opzichte van de grote achterstand in andere sectoren, ontoereikende contingenten. Wanneer de contingenten bij de behoefte achterblijven, is het de taak van het gemeentebestuur om prioriteiten te stellen. Er is daarbij gekozen voor de bouw van goede en betaalbare woningen voor de bewoners van de oude stadswijken" (Wethouders vier grote gemeenten en Groningen 1988, p. 44). Er is nu duidelijk sprake van een kentering in het beleid ten aanzien van de marktsector in de grote gemeenten. Men kampt echter met een aantal problemen, zoals weinig (geschikte) locaties, planologische randvoorwaarden, bodemgesteldheid en dergelijke.

Zeker voor wat betreft woningbouw binnen bestaand stedelijk gebied worden volgens de gemeenten relatief lage grondprijzen gehanteerd. Dit beleid wordt gevoerd, vanwege het streven naar het realiseren van gedifferentieerde woonmilieus.

Volgens de grote gemeenten durven de marktpartijen binnen bestaand stedelijk gebied geen risico te nemen bij het ontwikkelen van woningen in de vrije sector. Bouwgrond, in bezit van beleggers of projectontwikkelingsmaatschappijen, ligt veelal jarenlang braak. Alleen voor de echte toplocaties bestaat belangstelling. Op

uitbreidingslocaties, waar meer aangesloten kan worden op het suburbane woonmilieu, loopt de planontwikkeling beter. Bouwen in de marktsector binnen bestaand stedelijk gebied kan echter zelden of nooit in de vorm van eengezinshuizen. De gemeente Amsterdam heeft daarom het initiatief genomen voor het ontwikkelen van zogenaamde stadswoningen als alternatief voor de eengezinshuizen. Het gaat daarbij om 850 koopappartementen in de premiekoop A- en premie C-sector. Volgens de marktpartijen hangen aarzelingen om te bouwen binnen bestaand stedelijk gebied direct samen met de kwaliteit van dat stedelijk gebied: "Afzetmogelijkheden hebben te maken met zowel de prijs/kwaliteitsverhouding van het product als de kwaliteit van de woonomgeving". Bovendien vormt de uitgifte van grond in erfpacht in een aantal grote gemeenten een belemmering voor de ontwikkeling van de eigen-woningsector.

De marktpartijen constateren wel de veranderde opstelling van een aantal grote gemeenten ten aanzien van de bouw van vrije-sectorwoningen, maar zijn van mening dat na een periode waarin alleen is gebouwd in de sociale huursector, het niet zonder meer mogelijk is om van de ene op de andere dag een aantal speerpunten in de vrije sector te ontwikkelen.

In een aantal grote gemeenten is recent gestart met het tot stand brengen van een overlegstructuur tussen gemeenten en marktpartijen. Zo bestaat in Rotterdam sinds kort een 'platform marktsector', waaraan naast de gemeente vertegenwoordigers van onder meer de Raad voor Onroerende Zaken (ROZ), de Nederlandse Vereniging van Makelaars in onroerende goederen (NVM) en het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB) deelnemen. Het oprichten van het platform kan (politiek) gezien worden als een poging tot klimaatverbetering tussen de gemeente en de marktpartijen. Doel is het geven van concrete impulsen aan het marktsegment in de nieuwbouw.

In het kader van het overleg binnen het 'platform marktsector' wordt momenteel ook gesproken over het opzetten van publiek-private samenwerkingprojecten. In de volgende paragraaf wordt hierop nader ingegaan.

6.7 Mogelijkheden voor de vrije sector binnen publiek-private samenwerkingsprojecten

In het in de afgelopen jaren gevoerde regeringsbeleid was het terugbrengen van het financieringstekort één van de belangrijkste doelstellingen. Als gevolg van de in dit kader doorgevoerde bezuinigingen zijn vanuit de overheid minder financiële middelen beschikbaar ten behoeve van het doen van investeringen in de bouwproductie. Daarentegen zijn de financieringsmogelijkheden in de private sector (zoals institutionele beleggers en banken) aanzienlijk. In deze situatie kunnen overheid en private sector samenwerken bij het realiseren van (woning)bouwprojecten, waarbij het van belang is dat deze projecten passen in de prioriteitstelling van beide 'partijen'. Er moet sprake zijn van een gemeenschappelijke doelstelling.

De bijdrage die de verschillende deelnemers leveren aan het project, kan verschillen, afhankelijk van de aard van de partners en het specifieke samenwerkingsproject. In het Regeerakkoord van het kabinet Lubbers II werd publiek-private samenwerking gedefinieerd als "het door een of meer private partijen, in een door hen opgezet organisatorisch verband, doch met behoud van de eigen identiteit, gezamenlijk werken aan een onderling overeengekomen doel. Bij deze publiek-private samenwerkingsvormen staat voorop dat de partijen die de middelen inbrengen ook risico's dragen. In overeenstemming hiermee worden de opbrengsten verdeeld" (Tweede Kamer 1986-1987, p.24).

Beleidsmatig werd in het Regeerakkoord het volgende gemeld met betrekking tot publiek-private samenwerking: "Nieuwe vormen worden opgezet van publieke en private samenwerking met de gemeentelijke overheid, het plaatselijk c.q. regionaal bedrijfsleven en indien nodig, de rijksoverheid, gericht op het opvoeren van het investeringsvolume, ten behoeve van onder meer stedelijke vernieuwing".

In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening wordt eveneens meermalen het belang van publiek-private samenwerking in het kader van 'omvangrijke herstructureringsprojecten' in de grote steden signaleerd. Vanuit het bouwbeleid wordt getracht om bij het opzetten van publiek-private samenwerkingsprojecten een stimulerende en initiërende rol te vervullen (Tweede Kamer 1986-1987, p.25).

In het kader van dit onderzoek is het van belang om inzicht te krijgen in mogelijkheden die er volgens de marktpartijen en gemeentelijke en provinciale overheden zijn om de vrije-sectorwoningbouw (naast bijvoorbeeld commercieel onroerend goed) aan te wenden als economische drager in publiek-private samenwerkingsprojecten, met name bij herstructurering van stedelijk gebied.

De grote gemeenten zien, aldus de wethouders van de grote gemeenten in hun memorandum over de toekomst van de volkshuisvesting (Wethouders vier grote gemeenten en Groningen 1988, p. 61), "mogelijkheden voor toeneming van de publiek-private samenwerking voor specifieke programma-onderdelen die van betekenis zijn voor de revitalisering van de steden. Wij hebben hierbij zowel het oog op binnenstedelijke reconstructieplannen als op het scheppen van goede woonmilieus aan de stadsrand. Naar ons oordeel moeten dergelijke samenwerkingsverbanden zich uitstrekken over de planvorming, de financiering en de uitvoering, doch slechts in beperkte mate over het beheer".

In de nota "Publiek-private samenwerking in de 4 grote steden" (Diensten Ruimtelijke Ordening en Stadsontwikkeling, 1988) wordt hierop nader ingegaan aan de hand van een aantal plannen die momenteel in ontwikkeling zijn. Voorbeelden zijn het Oostelijk Havengebied (Amsterdam), de Kop van Zuid (Rotterdam), Den Haag 'Centraal', het Stationgebied in Groningen en het Sphinx Ceramique Terrein (Maastricht). Elk van deze plannen heeft betrekking op een vrij omvangrijke locatie en vergt grote investeringen. Het gaat veelal om locaties waar een programma met verschillende functies gerealiseerd wordt, waaronder veelal ook de woonfunctie, teneinde een modern-stedelijk, hoogwaardig milieu te kunnen realiseren. De integratie van verschillende objecten vergroot de flexibiliteit van het project.

Afhankelijk van de marktontwikkeling kan, gedurende de ontwikkelingsperiode, het aandeel van één of meer onderdelen binnen het project worden gewijzigd.

De woningbouw (met name in de marktsector) neemt binnen veel publiek-private samenwerkingsprojecten een belangrijke plaats in, maar kan volgens de vertegenwoordigers van de marktpartijen niet worden beschouwd als de sector die de projecten financieel draagt. Dit is ook niet mogelijk, omdat pps-projecten over het algemeen zeer grote voorinvesteringen vergen. De revenuen van deze investeringen kunnen niet worden opgebracht door alleen (vrije-sector)woningen. Het rendement op woningbouw is hiervoor onvoldoende. Daarbij komt dat het realiseren van grootschalige woningbouwprojecten in de vrije sector veelal niet mogelijk is. De voorbereiding en bouw van dergelijke projecten neemt enige jaren in beslag. Omdat de vrije sector erg gevoelig is voor de (niet voorspelbare) economische ontwikkelingen, zijn de afzetrisico's hierbij te groot.

Bij de vertegenwoordigers van de grote gemeenten zijn de meningen omtrent de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking, mede ten gevolge van in de praktijk opgedane ervaringen, verdeeld. Bij de grootschalige ambitieuze projecten verloopt de samenwerking veelal redelijk. Ten aanzien van het opzetten van publiek-private samenwerkingsprojecten in de stadsvernieuwingsgebieden en de na-oorlogse wijken, neemt de particuliere sector duidelijk een afwachtende houding aan. Volgens wethouder Genet (Amsterdam) laat de marktsector de moeilijke locaties liggen omdat deze naar verhouding niet echt bijdragen tot de door hen beoogde winstmaximalisering (Cobouw 1989 a). De gemeente zal in dergelijke situaties een voortrekkersrol moeten vervullen. Omdat de financiële middelen hiertoe veelal ontoereikend zijn, komen deze projecten moeizaam van de grond. Bij het opzetten van publiek-private samenwerkingsprojecten in de stadsvernieuwingsgebieden, is het geschikt maken van de woonomgeving voor de bouw van vrije-sectorwoningen één van de grote problemen. Hiervoor is vaak een aanzienlijke herstructurering noodzakelijk. Bij deze herstructureringsactiviteiten kunnen de reeds gedane investeringen voor extra problemen zorgen. Binnen de huidige stadsvernieuwingsactiviteiten wordt verspreid gerenoveerd en vervangende nieuwbouw gepleegd. Bij herstructurering van (delen van) wijken zullen gedane investeringen ingepast of vernietigd moeten worden.

Ook in het kader van de aanpak van na-oorlogse wijken, kan worden gedacht aan publiek-private samenwerking. In een aantal van deze wijken is sprake van een zeer eenzijdige bevolkingsstructuur, waardoor het draagvlak erg klein is. In de vorm van een pps-project kan, aldus een vertegenwoordiger van een projectontwikkelingsmaatschappij, een gedifferentieerd woonmilieu tot stand worden gebracht. Binnen de maatregelen die hiervoor genomen moeten worden, past de sloop van de slechtere delen van de wijk en het realiseren van koopwoningen om een geleerde bevolkingsstructuur te realiseren. Een dergelijke actie kan echter niet op zichzelf staan. De gehele wijk dient betrokken te worden in een dergelijk plan, waarbij veel aandacht geschonken zal moeten worden aan de woonomgeving.

Van beleggerszijde wordt gewezen op de gevaren die het op grote schaal uitvoeren van wijkrehabilitatie in de vorm van pps-projecten met zich brengt, wanneer daarbij

vrije-sectorhuurwoningen worden betrokken. Er ontstaat dan namelijk een menging van huurwoningen die in een verschillende periode (met een verschillend huurregime) zijn gebouwd. De huurprijzen van de bestaande woningen stammen uit een subsidieregime waarin de reële marktverhoudingen geen rol speelden. Het verschil met de huren van de nieuwe woningen wordt daarom erg groot voor huishoudens die momenteel in deze wijken wonen. Of deze woningen attractief zijn voor huishoudens buiten de wijk is, mede gezien de aard van de vraag naar vrije-sectorhuurwoningen (zie paragraaf 5.2), hoogst twijfelachtig.

Ten aanzien van de na-oorlogse woningbouw worden momenteel in Rotterdam wel plannen ontwikkeld om in de vorm van een pps-project huurwoningen op te kopen, te verbeteren en te behouden voor de huursector. Het gaat daarbij om woningen, meestal in bezit van institutionele beleggers, die anders zouden worden uitgepand. In samenwerking met het Pensioenfonds voor vervoer- en havenbedrijven en het Bouwcentrum is hiertoe een NV Voorraadbeheer ontwikkeld.

Daarnaast wordt in verschillende grote steden, in pps-verband, gewerkt aan het terugbrengen van de woonfunctie in panden die als kantoor in gebruik zijn geweest. Zij liggen veelal in gebieden die beleidsmatig als woongebieden worden gezien. Deze panden hebben vaak door ligging en intrinsieke kenmerken goede mogelijkheden om tot woningen in de particuliere sfeer te worden omgebouwd. In Rotterdam is in dit kader de NV Stedelijk Wonen opgericht. Op deze wijze worden op beperkte schaal vrije-sectorwoningen aan de voorraad toegevoegd.



Luxe vrije-sectorwoningen op eigen kavels op toplocatie



Traditionele vrije-sectorwoning type twee onder-één-kap



Luxe vrije-sectorwoningen op eigen kavels op toplocatie

RANDVOORWAARDEN TEN AANZIEN VAN DE TOEKOMSTIGE ONTWIKKELING VAN DE VRIJE-SECTORWONINGBOUW

7.1 Inleiding

De resultaten uit de beide uitgevoerde deelstudies geven aan dat de toekomstige ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw bijzonder moeilijk te voorspellen is omdat deze door veel factoren beïnvloed wordt. Deze situatie is inherent aan een marktgericht volkshuisvestingsbeleid.

Uit de eerste deelstudie (Conijn en De Vries 1989) blijkt dat de vraag naar vrije-sectorwoningen sterk afhankelijk is van de economische randvoorwaarden. Met name de verandering in de nominale hypotheekrente heeft een grote invloed op de woningbouw in de vrije sector. In een minder gunstig, maar daarmee bepaald geen onwaarschijnlijk scenario met een hypotheekrente die oploopt naar 9% en met stijgende lonen en bouwkosten, zal het aantal begonnen vrije-sectorwoningen in enkele jaren zijn gehalveerd (Conijn en De Vries 1989, p.21).

Ondanks het feit dat de overheid weinig instrumenten ter beschikking heeft om de bouw van vrije-sectorwoningen op een directe wijze te beïnvloeden, kunnen er toch een aantal randvoorwaarden gecreëerd worden en kunnen mogelijke belemmeringen gereduceerd worden, waardoor de vrije-sectorbouw zich optimaal kan ontwikkelen. Aan een aantal van deze randvoorwaarden wordt in het vervolg van dit hoofdstuk nader aandacht besteed.

7.2 De planologische randvoorwaarden

Uit de analyses in het vorige hoofdstuk bleek dat de toekomstige ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw voor een belangrijk deel mede bepaald zal worden door de inzet van het planologisch instrumentarium. Met name het spanningsveld tussen enerzijds het verstedelijkingsbeleid en anderzijds de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw is prominent aanwezig. In de eerste deelstudie (Conijn en De Vries 1989) en in hoofdstuk drie werd reeds aangegeven dat de ontwikkeling van de vrije-sectorbouw zich voornamelijk concentreerde buiten de verstedelijkte gebieden in Nederland. Uit de gesprekken met de vertegenwoordigers van de provincies bleek verder dat deze ontwikkeling deels mogelijk was, doordat het

ruimtelijke ordeningsbeleid, ten voordele van de ontwikkeling van de (vrije-sector)woningbouw, aan invloed moest inleveren. Niet de realisatie van het verstedelijkingsbeleid, maar het halen van de provinciale woningbouwtaakstelling kreeg in het verleden regelmatig de hoogste prioriteit toegekend. Met name kleine gemeenten die onvoldoende sociale woningbouwcontingenten kregen toegewezen, zagen via de bouw van vrije-sectorwoningen kans om de groei van hun eigen bevolking op te vangen. Bovendien werd door veel van deze gemeenten de vrije-sectorwoningbouw aangewend om huisvesting voor niet-ingezetenen te realiseren. In deze suburbane gemeenten bestaat een omvangrijke vraag naar traditionele vrije-sectorkoopwoningen van het type 'twee onder-één-kap woning' met een koopprijs van ongeveer f 200.000,-. Daarnaast is er veel vraag van particulieren naar vrije-sectorkavels.

Het contingent premie C-woningen werd in eerste instantie door de provincies aangewend om de vrije-sectorwoningbouw te stimuleren in stedelijke gebieden. Omdat de toegewezen contingenten echter veelal hoger zijn dan de gemeentelijke aanvragen, wordt een deel van het contingent door deze gemeenten niet benut. Via de verschillende herverdelingsronden van het provinciale woningbouwcontingent konden daarom in de suburbane woongebieden de afgelopen jaren veel goedkope vrije-sectorwoningen met een eenmalige bijdrage gebouwd worden.

Deze ontwikkeling toont aan dat de bouw van vrije-sectorwoningen, bestemd voor midden-inkomens, in stedelijk gebied kwetsbaar is en slechts moeilijk door de overheid gestimuleerd kan worden.

Voor de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw zou het verder terugdringen van het verstedelijkingsbeleid het meest tastbare resultaat opleveren. Uiteraard staat een dergelijk ontwikkeling op gespannen voet met de doelstellingen van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Hierin staat immers een versterking van de stedelijke gebieden centraal en dient de groei van de suburbane regio's te worden afgeremd. Om echter toch enigszins aan de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid tegemoet te komen, zou overwogen kunnen worden om het stedelijk gebied uit te breiden. Ook een herwaardering van het groeikernenbeleid, waarbij de nadruk gelegd wordt op die groeikernen die zich in de directe nabijheid van de centrale steden bevinden, lijkt onvermijdelijk.

Kleine en middelgrote gemeenten rondom de centrale steden die bovendien een goede infrastructurele ontsluiting kennen, komen voor uitbreiding van het stedelijk gebied het meest in aanmerking. In de praktijk wordt deze werkwijze door de provincie Noord-Brabant reeds toegepast. Dergelijke gemeenten krijgen het predikaat 'structuurversterkend' toegekend en worden vervolgens in staat gesteld om hun woningvoorraad uit te breiden. De werkwijze zou kunnen samengaan met een sterk restrictief beleid ten aanzien van de overige kleine gemeenten in de provincie. Overigens moeten de randgemeenten dan wel bereid zijn om aan een dergelijke taakstelling mee te werken. In de praktijk ontbreekt het hieraan nog al eens. Een tweede wenselijkheid is dat er op stadsgewestelijk niveau overeenstemming bereikt wordt over het te voeren beleid. Ook door andere auteurs (o.a. Wiardi Beckman Stichting 1988, p.90) werd er reeds op gewezen dat de woning- en

arbeidsmarkten door de moderne communicatiemiddelen nu eenmaal een groter oppervlak omvatten dan één gemeente. Veranderingen in de bestuurlijke organisatie lijken in dit verband rationeel.

Recentelijk werd deze, in de jaren zeventig sterk in de belangstelling staande problematiek, nieuw leven ingeblazen. Zo verscheen er in maart 1989 een advies van de Raad voor het Binnenlands Bestuur over het bestuur in grootstedelijke gebieden en kwam het rapport uit van de externe commissie grote-stedenbeleid onder de titel Grote steden, grote kansen (Commissie Montijn, 1989). Deze commissie benadrukt vooral de internationale concurrentiepositie van Nederland. De commissie verwacht dat door de vorming van agglomeratiegemeenten de Nederlandse grote steden beter worden toegerust voor de internationale wedijver tussen stedelijke gebieden. Zoals in deze paragraaf aangegeven, zou een dergelijke indeling ook voor de sectoren ruimtelijke ordening en volkshuisvesting veel problemen kunnen oplossen. Deze samenwerking zou zich niet moeten beperken tot de woningbouwprogrammering. Ook het toewijzingsbeleid in regiogemeenten zou op een dusdanige wijze moeten worden afgestemd, dat woningzoekenden uit de centrale steden toegang krijgen tot de randgemeenten. De nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen biedt hier, voor met name de gemeenten buiten de Randstand, overigens thans ook al mogelijkheden toe. In de praktijk komt de samenwerking op deze beleidsvelden echter slechts zeer moeizaam tot stand. Mocht de samenwerking onverhoopt niet van de grond komen, dan lijkt ingrijpen van de hogere overheden serieus overwogen te moeten worden. Het annexeren van (delen van) de randgemeenten door de centrale steden mag dan niet worden uitgesloten. Met name voor de gemeenten Den Haag en Utrecht zou dit alternatief kunnen bijdragen aan een oplossing van de problemen.

Een derde vereiste, op meer korte termijn, is dat er door de provincies duidelijkheid moet worden verschaft over de wenselijkheid van de ontwikkeling van een aantal nieuwe grote bouwlocaties. Indien de grote gemeenten in toenemende mate voor hun nieuwbouw worden aangewezen op bestaande stedelijke locaties, zal de bouw van vrije-sectorwoningen onder sterke druk komen te staan. De centrale steden hebben immers primair als taak om de eigen bevolking van woonruimte te voorzien. Aangezien deze bevolking over het algemeen een zwakke sociaal-economische positie inneemt, zal er voor deze groepen goedkope woonruimte beschikbaar dienen te komen. Indien hiervoor onvoldoende mogelijkheden in de bestaande voorraad aanwezig zijn, moet de nieuwbouw hiervoor gereserveerd worden en is het politiek niet haalbaar om op de schaarse nieuwbouwlocaties vrije-sectorwoningen te bouwen. Bovendien is vrije-sectorwoningbouw op dergelijke locaties voor de marktpartijen vaak niet interessant. Zeker niet wanneer er ruime mogelijkheden buiten de stedelijke gebieden aanwezig zijn.

7.3 Afstemming van de vraag naar en het aanbod van vrije-sectorwoningen

In de voorafgaande hoofdstukken werd aangegeven dat de realisatie van vrije-sectorwoningen in het stedelijk gebied aan een aantal duidelijke voorwaarden is gebonden.

Allereerst is het zaak om de nieuwbouw van dure vrije-sectorkoopwoningen nauwkeurig af te stemmen op de woonwensen van de potentiële kopers. Dit betreft een bevolkingsgroep die aan zowel de eigenschappen van de woning als de woonomgeving specifieke en (relatief) hoge eisen stelt. Binnen het stedelijk gebied betreft het een groep kapitaalkrachtige huishoudens zonder kinderen die een duidelijke voorkeur heeft voor een stedelijk woonmilieu met het daarbij behorende voorzieningenniveau. Daarbij dient voldaan te worden aan een aantal voorwaarden zoals comfort, veiligheid en voldoende parkeergelegenheid. Hierbij kunnen zowel woningen voor ouderen als voor jongeren gerealiseerd worden. Voor de laatste categorie huishoudens komen vooral binnenstadslocaties in aanmerking, terwijl er voor ouderen ook woningen in bestaande statuswijken gebouwd kunnen worden, die gekenmerkt worden door een verouderde kapitaalkrachtige bevolking. Te denken valt hierbij aan de buurten die in de periode 1930-1940 gerealiseerd werden (Watergraafmeer in Amsterdam, Vruchtenbuurt in Den Haag en Tuindorp in Utrecht). Voor de ontwikkeling van dure vrije-sectorkoopwoningen op goede locaties kan door de marktpartijen, of met behulp van samenwerkingsovereenkomsten tussen de gemeente en de marktpartijen, initiatief worden ontplooid.

Daarnaast zijn er tevens mogelijkheden om koopwoningen in de vrije-sector tot ontwikkeling te brengen voor midden-inkomens op minder prominente locaties in wijken waar tot nu toe voornamelijk sociale huurwoningen voorkomen. Het initiatief hiervoor zal in de eerstkomende jaren nog wel door de gemeentelijke overheid genomen moeten worden. De marktpartijen zien hier vooralsnog geen heil in. Ook deze woningen dienen echter weer een stedelijk karakter te krijgen (appartementenbouw) en zijn slechts in trek bij een beperkte doelgroep (veelal huishoudens zonder kinderen). Dat er voor deze woningen een markt is, ook in de traditionele stadsvernieuwingsbuurten, bewees de belangstelling van potentiële kopers op een onlangs door de gemeente Amsterdam georganiseerde informatiedag. Ook met gemengde projecten premie A en C-woningen zijn er in stedelijke gebieden goede resultaten geboekt.

Of er in de uitbreidingsgebieden van de steden mogelijkheden zijn om vrije-sectorkoopwoningen te realiseren, is sterk afhankelijk van het woningaanbod in het desbetreffende woningmarktgebied. In deze gebieden kunnen eengezinshuizen voor gezinnen met kinderen worden aangeboden. Deze moeten dan wel kunnen concurreren met de ruim opgezette suburbane woongebieden in de regio. Omdat bouwen in de stedelijke uitbreidingsgebieden over het algemeen duurder is dan in de groeikernen (minder subsidie en hogere grondkosten, ondanks de subsidie grote bouwlocaties), zijn er in principe twee mogelijkheden aanwezig; het bouwen in hogere dichtheden of het bouwen van kleinere woningen. In de concurrentieslag met de traditionele suburbane woongebieden, lijkt de eerste oplossing het beste perspectief te bieden. Naast het suburbane woonmilieu wordt dan een stedelijk

woonmilieu aangeboden, dat qua wooncomfort onderling sterk overeenkomt. De suburbane woonmilieus bieden veel groen en ruimte, terwijl de uitbreidingsgebieden van de grote steden juist een stedelijke uitstraling hebben en bovendien dicht bij allerlei voorzieningen gelegen zijn. Er worden dan aanvullende woonmilieus ontwikkeld die appelleren aan de wensen van verschillende doelgroepen. Hierbij lijkt het uitgesloten dat er een omvangrijke retour migratie van huishoudens met kinderen naar de stad zal plaatsvinden. Zowel de gehoorde sleutelinformanten, als het reeds uitgevoerde onderzoek ontkennen deze mogelijkheid. De huishoudens die terugkeren naar de stad, zijn over het algemeen jong of oud en zonder kinderen en tonen een duidelijke preferentie voor een stedelijk woonmilieu.

De mogelijkheden om vrije-sectorhuurwoningen in het stedelijk uitbreidingsgebied te ontwikkelen, zijn in het algemeen vrij beperkt. Wel is er een geringe vraag naar dure vrije-sectorhuurwoningen in de vorm van eengezinshuizen in de omgeving van economische kerngebieden. Deze woningbouwprojecten hebben echter meer kans van slagen in de traditionele suburbane woonmilieus.

Naast de effectieve vraag naar vrije-sectorwoningen in de stedelijke gebieden spelen ook de lokale politieke omstandigheden een belangrijke rol. Zo staat of valt de mogelijkheid om de vrije-sectorwoningbouw in de grote steden verder te ontwikkelen met de mate waarin de woningbehoefte van de grootste groep woningzoekenden kan worden opgelost; de huishoudens met een beneden-modaal inkomen. Hiervoor zijn in principe twee mogelijkheden aanwezig. In de vorige paragraaf werd reeds de mogelijkheid geopperd dat ook de woningmarktgebieden van de randgemeenten voor deze groepen toegankelijk worden. Een tweede mogelijkheid is dat er via doorstroming woonruimte voor deze groepen beschikbaar komt. Met name de realisatie van relatief goedkope koopwoningen kan hierbij van strategische betekenis zijn. De toewijzing van deze woningen zal dan wel gericht moeten plaatsvinden. Zo blijkt dat de huishoudens die een premie C-woning betrekken, relatief vaak afkomstig zijn uit de duurdere huursector. Deze woningen kunnen, gezien de huurprijs, niet worden toegewezen aan huishoudens met een beneden-modaal inkomen. Wanneer deze ontwikkeling zou voortduren, kunnen er in deze woningbouwcomplexen leegstandsproblemen ontstaan.

Het via doorstroming vrijmaken van goedkope huurwoningen voor lage-inkomensgroepen kan op den duur leiden tot een eenzijdige bevolkingsopbouw in wijken en buurten die een overwegend goedkope huurwoningvoorraad hebben. Hierdoor ontstaat het gevaar van wijken met een stigma, waar een toenemende verpaupering optreedt.

Het realiseren van een gedifferentieerde bevolkingsopbouw naar inkomen door middel van het realiseren van vrije-sectorwoningen in deze buurten heeft alleen kans van slagen, wanneer in deze wijken ook de woonomgeving wordt aangepast. Over het algemeen zal een dergelijke herstructurering gepaard gaan met hoge kosten en een verlies aan woningen.

Van de duurdere vrije-sectorwoningbouw zonder bijdrage kan in het kader van de doorstroming op lokaal niveau minder verwacht worden. Deze woningen komen in

de meeste gevallen niet ten goede aan huishoudens uit de stad die een goedkope huurwoning achterlaten.

Wanneer de planologische randvoorwaarden die in paragraaf 7.2 aan de orde waren, worden gecombineerd met de mogelijkheden voor de bouw van vrije-sectorwoningen op verschillende locaties, kan geconcludeerd worden dat de voorgestelde "uitbreiding" van het stedelijk gebied samen kan gaan met het ontwikkelen van verschillende, elkaar aanvullende woonmilieus. In de (centra van de) stedelijke gebieden zullen in toenemende mate (vrije-sector)woningen in appartementsvorm gebouwd moeten worden voor kleine huishoudens zonder (thuiswonende) kinderen die hechten aan een hoogwaardig stedelijk voorzieningen-niveau. In de uitbreidingslocaties aan de rand van het stedelijk gebied wordt een woonmilieu ontwikkeld met een stedelijk karakter, dat een groter aandeel eengezinshuizen bevat. Tegenover de ruimte en het groen dat de suburbane woonmilieus bieden, stellen deze gebieden een stedelijke uitstraling en de aanwezigheid van stedelijke voorzieningen op relatief korte afstand. In de kleine gemeenten rondom de centrale steden, worden relatief veel eengezinshuizen gebouwd, in lage dichtheden.

Uiteraard hebben de conclusies die naar aanleiding van dit onderzoek getrokken kunnen worden, alleen betrekking op de vrije sector. Uit onderzoek van Vijgen en Van Engelsdorp Gastelaars (1986), dat betrekking had op de leefstijl en daaraan gekoppelde woonvoorkeur van verschillende bevolkingscategorieën, komt echter een soortgelijk beeld naar voren. De auteurs constateren dat er een "toenemende behoefte lijkt te zijn aan stedelijk geoutilleerde lokale woonmilieus met veel verschillende voorzieningen binnen korte afstand van de woning naast landelijk ingerichte woonmilieus met een ruim bestand aan openlucht-voorzieningen". Mede op grond hiervan spreken zij de voorkeur uit voor "stadsgewesten die als totaliteit een breed scala aan woonmilieus omvatten, variërend van uiterst metropolitaan tot uiterst subuurbaan". In plaats van te streven naar een sociaal evenwicht, zou geaccepteerd moeten worden dat "tussen de stadsdelen en woonkernen binnen de West-Nederlandse stadsgewesten een grotere differentiatie zal ontstaan wat betreft de maatschappelijke achtergrond en de leefstijl van de bewoners ter plaatse" (Vijgen en Van Engelsdorp Gastelaars 1986 p.104).

7.4 Mogelijke aanpassingen van de bedrijfstak bouwnijverheid

De toenemende nadruk op de vrije sector betekent voor de bij de woningbouw betrokken bedrijven dat zij moeten opereren op een conjunctuurgevoeliger woningbouwmarkt. Tegelijkertijd heeft de Rijksoverheid het bewerkstelligen van een evenwichtig verloop van productie en werkgelegenheid in de (woning)bouw losgelaten als doelstelling van het bouwbeleid.

Enerzijds zal de bouwnijverheid zich moeten instellen op deze gewijzigde situatie. Anderzijds zal de Rijksoverheid zich, volgens de marktpartijen, bij een optredende depressie in de (woning)bouwproductie toch niet afzijdig kunnen houden.

Voor al de bedrijven die een flexibel productieapparaat kunnen koppelen aan een goede bedrijfsorganisatie en bovendien beschikken over voldoende financiële reserves, hebben de beste kansen in een conjunctuurgevoeliger bouwmarkt. Daarnaast is ook een goede kennis van de aard en omvang van de effectieve vraag naar vrije-sectorwoningen van belang. Bedrijven die aan deze voorwaarden voldoen, kunnen anticiperen op ontwikkelingen in de aard van de vraag en zijn in staat om een tijdelijke stagnatie in de omvang van de vraag te verwerken. Voor bedrijven die niet kunnen voldoen aan deze eisen, zal het bouwen van woningen in de vrije sector grote risico's met zich brengen op financieel gebied en ten aanzien van de bedrijfscontinuïteit. Zij zullen zich in toenemende mate moeten richten op de onderhoudsmarkt of opdrachten verwerven als (onder)aannemer.

Van de verschillende overheden verwachten de marktpartijen dat voorzichtig wordt omgesprongen met het beïnvloeden van de factoren die voor de ontwikkeling van de vrije sector van belang zijn. Voor wat betreft de Rijksoverheid gaat het hierbij om fiscale zaken als het huurwaardeforfait en de hypotheekrente-aftrek. Daarnaast zal de verhouding tussen kopen en huren duidelijker zichtbaar moeten worden gemaakt in de huurprijs. De lokale overheden zullen voldoende locaties beschikbaar moeten stellen (tegen een redelijke prijs) voor de bouw van vrije-sectorwoningen.

Wanneer de vraag naar (vrije-sector)koopwoningen voor langere tijd terugvalt, zal de overheid, zowel vanuit makro-economische overwegingen als vanuit het volkshuisvestingsbeleid, moeten ingrijpen. De marktpartijen zijn van mening dat het beleid daarbij gericht moet blijven op het realiseren van doorstroming. Dat betekent dat de overheid, bijvoorbeeld door het (tijdelijk) verhogen van de eenmalige bijdragen, de vraag naar nieuwe koopwoningen moet blijven stimuleren. Voorstellen van Priemus ter vergroting van de stabiliteit van de woning(bouw)markt gaan ook uit van variabele rijksbijdragen voor zowel de koop- als de huursector. De hoogte van de bijdrage is hierbij afhankelijk van de rente-ontwikkeling. Door bij een stijgende rente de bijdragen voor koopwoningen te verhogen en de extra lasten in de huursector gedeeltelijk voor rekening van de huurder te laten komen, wordt een grote verschuiving van de vraag van de koop- naar de huursector voorkomen. Bij een dalende rente worden de bijdragen voor nieuwe koopwoningen verlaagd en profiteren in de huursector ook de huurders van de lagere financieringslasten. Op deze wijze wordt het evenwicht tussen de koop- en de huursector verbeterd en kan de vraaguitval op de koopwoningmarkt ten gevolge van een forse rentestijging enigszins worden tegengegaan. Bovendien kunnen grote fluctuaties in de woningbouwproductie zo enigszins worden getemperd.

7.5 Samenwerking tussen de publieke en de private sector

Het vergroten van het aandeel vrije-sectorwoningen in de grote steden verloopt niet in alle gevallen probleemloos. Het belangrijkste knelpunt is gelegen in het feit dat de mogelijkheden om op diverse plaatsen in de stad vrije-sectorwoningbouw tot

ontwikkeling te brengen, door de vertegenwoordigers uit de publieke en private sector vaak heel verschillend worden beoordeeld.

De marktpartijen prefereren het bouwen voor een koopkrachtige vraag in de vorm van dure vrije-sectorwoningen op toplocaties. Ten aanzien van de bouw van relatief goedkope vrije-sectorwoningen op minder prominente locaties, nemen zij een afwachtende houding aan in verband met de naar hun mening te geringe kwaliteit van de woonomgeving. Grote gemeenten daarentegen, streven naar het bouwen van relatief goedkope vrije-sectorwoningen, ook in stadsvernieuwingsgebieden en na-oorlogse woonwijken. Zodoende wil men meer gedifferentieerde woonmilieus realiseren.

Het gevolg van deze verschillen in inzicht is dat de grote steden de marktpartijen verwijten dat zij geen risico's durven te nemen, terwijl vertegenwoordigers van de marktpartijen de grote gemeenten aanrekenen geen oog te hebben voor de mogelijkheden die de markt hun biedt.

Gezien deze situatie is het voor beide sectoren van belang om het wederzijds vertrouwen te herstellen. Het opzetten van een overlegstructuur tussen gemeenten en marktpartijen kan een eerste aanzet hiertoe zijn. Door een dergelijk overleg kan men nieuwe impulsen geven aan de nieuwbouw en tevens de samenwerking tussen de gemeente en het bouwbedrijfsleven verbeteren. Het succes van dergelijke initiatieven hangt af van de mate waarin beide partijen bereid zijn elkaar informatie te verstrekken. Zo kunnen gemeenten gegevens verstrekken over de (voorgenomen) ontwikkelingen van het (woning)aanbod binnen de gemeente, terwijl de marktpartijen de bij hen aanwezige marktkennis kunnen inbrengen.

Ook in concrete (woning)bouwprojecten kan sprake zijn van een directe samenwerking tussen publieke en private sector. Veel van deze publiek-private samenwerkingsprojecten zijn ambitieus van opzet en vergen grote investeringen. Ten aanzien van het in de vorm van publiek-private samenwerking herstructureren van (delen van) woonwijken in de stadsvernieuwingsgebieden in de na-oorlogse uitleggebieden, waarbij ook vrije-sectorwoningen worden gerealiseerd, nemen de marktpartijen vooralsnog een afwachtende houding aan. De gemeente zal bij dergelijke projecten duidelijk als voortrekker moeten fungeren.

8.1 Inleiding

Al enige jaren is het stimuleren van de vrije-sectorwoningbouw onderdeel van het overheidsbeleid. Hiervoor kunnen twee, met elkaar samenhangende, overwegingen worden genoemd. In de eerste plaats is het regeringsbeleid in het algemeen gericht op een terugtrekkende overheid, waardoor meer nadruk wordt gelegd op de marktsector. In dit beleid past een ontwikkeling, waarin de rol van de rijksoverheid in de woningbouw afneemt, ten gunste van een vrijere werking van vraag en aanbod op de woningmarkt. In de tweede plaats heeft de regering zich ten doel gesteld het financieringstekort van de overheid te verkleinen. Om dit te kunnen bereiken is het noodzakelijk dat de overheidsuitgaven verder worden teruggedrongen. Dit heeft onder meer gevolgen voor de mate waarin de overheid door middel van subsidiëring en financiering is betrokken bij de woningbouw.

Het groeiende marktaandeel dat de vrije sector de laatste jaren heeft verworven vormde de aanleiding voor dit onderzoek. Hiertoe werd er allereerst in een afzonderlijk deelonderzoek (Conijn en De Vries 1989) een kwantitatieve achtergrondstudie naar de ontwikkelingen in de bouw van vrije-sectorwoningen uitgevoerd.

De grote nadruk op de bouw van vrije-sectorwoningen heeft echter tevens belangrijke consequenties voor het ruimtelijk beleid, het volkshuisvestingsbeleid en het bouwbeleid in het algemeen en de bouwnijverheid in het bijzonder. Bovendien worden de verdere ontwikkelingsmogelijkheden van de vrije sector ook sterk door het beleid in deze sectoren bepaald. In deze tweede deelstudie waren de beleidsmatige aspecten dan ook onderwerp van studie. In dit kader werden de volgende drie onderzoeksvragen geformuleerd;

- 1. Welke beleidsdoelstellingen uit de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting en het bouwbeleid zijn van invloed op de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw ?**
- 2. Welke consequenties zal een voortgaande stijging van de bouw van vrije-sectorwoningen hebben voor de volgende beleidsvelden; de ruimtelijke**

ordening, de volkshuisvesting en het bouwbeleid ?

3. Welke mogelijkheden c.q. belemmeringen zijn er ten aanzien van de (in het overheidsbeleid voorgestane) verdere ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw ?

Gezien de aard van deze onderzoeksvragen, is gekozen voor een voornamelijk kwalitatieve benadering, waarbij een groot deel van de informatie is verzameld via (groeps)gesprekken met direct bij de bouw van vrije-sectorwoningen betrokkenen. Met vijf bouwondernemers en projectontwikkelaars, vijf vertegenwoordigers van provincies en vier vertegenwoordigers van de grote gemeenten hebben groeps gesprekken plaatsgevonden. Daarnaast zijn twee suburbane en twee institutionele beleggers individueel benaderd. In bijlage 1 zijn de deelnemers aan de gesprekken opgenomen. Via de gevoerde gesprekken is getracht om voor elk van de bij de bouw van vrije-sectorwoningen betrokken groepen een beeld te verkrijgen van hun opvattingen over de huidige situatie en de (mogelijke) eigen rol bij de verdere ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw.

Door de van verschillende groepen verkregen informatie te integreren, komen de overeenkomsten en verschillen in inzicht en opvattingen naar voren. Op basis hiervan zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van het te voeren (overheids)beleid.

In deze samenvatting wordt allereerst de rol van de overheid belicht. Zowel de beleidsdoelstellingen als de instrumenten waarover de overheid beschikt om dat beleid te kunnen realiseren, komen daarbij aan de orde. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de drie betrokken beleidsvelden.

Vervolgens staat het aanbod van vrije-sectorwoningen centraal. Enerzijds wordt ingegaan op de aanbieders van vrije-sectorwoningen en anderzijds is, op basis van de resultaten van de eerste deelstudie, de (ruimtelijke) ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw in de afgelopen periode weergegeven. Tevens wordt aandacht besteed aan de economische randvoorwaarden die van belang zijn in het kader van een verdere ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw.

De resultaten van de gesprekken die zijn gevoerd met de vertegenwoordigers van de bij de bouw van vrije-sectorwoningen betrokken 'groepen' zijn in paragraaf 8.4 tot en met 8.6 verwerkt. Per beleidsveld wordt themagewijs ingegaan op de (verschillen in) opvatting van de onderscheiden groepen ten aanzien van de consequenties van een verdere groei van de vrije sector. Aansluitend hierop worden in de slotparagraaf de eventuele belemmeringen vanuit de drie beleidssectoren voor een verdere groei van de vrije sector besproken. In dit kader worden tevens een aantal aanbevelingen gedaan.

8.2 Het overheidsbeleid

De woningbouw wordt in Nederland hoofdzakelijk door particulieren en particuliere instellingen gerealiseerd. De overheid is via verschillende beleidsvelden

betrokken bij de woningbouw, zij het niet als opdrachtgeefster maar in de voorwaardenscheppende of stimulerende sfeer. De invloed van de overheid op de woningbouwmarkt is daardoor hoofdzakelijk indirect van aard. Door het geven van subsidies, belasting- of financieringsfaciliteiten kan een groter gedeelte van een bestaande behoefte worden omgezet in een effectieve vraag, of kan de aanbodzijde van de markt beïnvloed worden. De bemoeienis van de centrale overheid met de bouw van vrije-sectorwoningen is relatief gering.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het door de overheid gevoerde beleid ten aanzien van de (vrije-sector)woningbouw, waarbij onderscheid gemaakt is tussen het ruimtelijke-orderingsbeleid, het volkshuisvestingsbeleid en het bouwbeleid.

In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening wordt ten aanzien van het wonen gesteld dat vraag en aanbod op de woningmarkt in belangrijke mate door de particuliere sector in evenwicht moeten worden gebracht. De bij de woningbouw betrokken overheden zullen zich daarbij moeten richten op:

- het scheppen van gunstige voorwaarden voor de ontwikkeling van een goede kwaliteit van woning en woonomgeving voor nieuwbouw op gewenste locaties;
- het stellen van randvoorwaarden aan ontwikkelingen op ongewenste locaties. Hierbij ligt de nadruk op bundeling van de verstedelijking;
- het voeren van een volkshuisvestingsbeleid dat is geconcentreerd op het deel van de woningvoorraad dat niet door de markt wordt gedekt.

Voor wat betreft de locatie van de woningbouw wordt in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening ervan uitgegaan dat van de 1,5 miljoen woningen die tussen nu en 2015 moeten worden toegevoegd aan de woningvoorraad, er bijna één miljoen in de Randstad worden gebouwd.

De belangrijkste instrumenten waarmee de overheid invloed kan uitoefenen op de locatie van woningen zijn:

- de Wet op de Ruimtelijke Ordening
- de woningbouwcontingentering
- de locatiesubsidies
- de subsidie grote bouwlocaties
- de kopkostensubsidies.

In het kader van het streven naar gebundelde verstedelijking kunnen deze instrumenten zowel remmend werken op de bouw van woningen op ongewenste locaties (bijvoorbeeld in suburbane gemeenten) als stimulerend op de woningbouwproductie op gewenste locaties (stedelijke gebieden).

In de recent verschenen 'Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig' ligt het accent op een versterking van de marktwerking tezamen met een beperking, zowel financieel als beleidsmatig, van de bemoeienis van de (centrale) overheid met de volkshuisvesting.

In de nota staat de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten, bewoners en andere marktpartijen voor een goede huisvesting voorop. Dit betekent een reallocatie van

verantwoordelijkheden naar lagere overheden (decentralisatie), woningcorporaties en bewoners (verzelfstandiging). Voor wat betreft de particuliere investeringen wordt een groter deel van de risico's van investeringsbeslissingen neergelegd bij de initiatiefnemers.

Ten aanzien van de daadwerkelijke beïnvloeding van de woningvoorziening, stelt de rijksoverheid de volgende taakstellingen centraal in het volkshuisvestingsbeleid:

- zorg voor goede en betaalbare huisvesting voor lager betaalden;
- bevordering van een kwalitatief goed woon- en leefmilieu;
- bevordering van het eigen-woningbezit;
- bevordering van experimenten, innovatie en kennisoverdracht.

De volgende in dit kader voorgenomen maatregelen kunnen indirect of direct gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de vrije sector:

- Het verlagen van het contingent sociale (huur)woningen zal gemeenten stimuleren tot het voeren van een beleid waarin particuliere initiatieven tot de bouw van vrije-sectorwoningen kunnen gedijen;
- door gemeenten niet meer te korten op het gesubsidieerde woningbouwcontingent wanneer er relatief veel vrije-sectorwoningen worden gebouwd, wordt een belemmering voor de ontwikkeling van de vrije sector weggenomen;
- het voorgestelde doorstromingsbeleid vormt, tezamen met het huurbeleid, een stimulans om een koopwoning te betrekken, waardoor de vraag naar (on)gesubsidieerde koopwoningen toeneemt;
- de ongesubsidieerde nieuwbouw van dure huurwoningen door beleggers wordt gestimuleerd door liberalisatie en deregulering van het huurprijsbeleid;
- woningbouw in de markt- en goedkope vrije sector komt, evenals de sociale sector, in aanmerking voor kopkostensubsidies;
- om vrije-sectorbouw te stimuleren op plekken waar het verstedelijkingsbeleid dit wenselijk maakt, kunnen gemeenten ook voor de (goedkope) vrije sector locatiesubsidies verstrekken. Voor gelijke woningen zal eenzelfde grondprijs gehanteerd worden, ongeacht de eigendoms- en financieringsvorm van de te bouwen woningen;
- bij de aanwijzing van locaties die in aanmerking komen voor de "subsidie grote bouwlocaties" is het aandeel vrije-sectorwoningen een belangrijk criterium.

Ook in het bouwbeleid staat thans marktconformiteit als uitgangspunt voorop. Overheidsbemoeienis wordt pas gewenst geacht, als de resultaten van het marktproces tekort schieten uit een oogpunt van doelmatigheid, effectiviteit en/of rechtvaardigheid. Het bewerkstelligen van een evenwichtig verloop van productie en werkgelegenheid in de bouw behoort niet meer tot de doelstellingen van het bouwbeleid. Ook het taakstellend bouwprogramma is verdwenen en heeft een indicatief karakter gekregen. Wel wordt in de Nota Voortgang Gecoördineerd Bouwbeleid ten aanzien van een gelijkmatige bouwproductie opgemerkt dat "...indien het marktproces zou dreigen te leiden tot omvangrijke discontinuïteit in de bouwconjunctuur, met grote maatschappelijke verliezen als gevolg, het kabinet

er naar zal streven zijn prioriteitskeuzen een stabiliserende rol te laten spelen" (Tweede Kamer 1986-1987, p.13).

Een van de in het kader van dit onderzoek relevante activiteiten die vanuit de Directie Coördinatie Bouwbeleid zijn gestart, is het stimuleren van publiek-private samenwerking. Ook in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening wordt publiek-private samenwerking van harte bepleit.

8.3 Het aanbod en de toekomstige ontwikkeling van vrije-sectorwoningen

De opdrachtverlening van vrije-sectorwoningen is in overwegende mate geconcentreerd bij een beperkt aantal typen opdrachtgevers. Naast de 'bouwers voor de markt' (voornamelijk bouwbedrijven en projectontwikkelaars), wordt een aanzienlijk deel van de vrije-sectorwoningen gebouwd in opdracht van 'overige particulieren'. Het betreft hier veelal woningen die worden gebouwd voor eigen gebruik. Daarnaast worden door particuliere opdrachtgevers ook woningen gebouwd die zijn bestemd voor de verkoop of verhuur.

De toename van het aantal gereedgekomen vrije-sectorwoningen vanaf 1984 is grotendeels veroorzaakt door een stijging van het aantal in opdracht van bouwers voor de markt gerealiseerde woningen.

Ook in de gesubsidieerde vrije-sectorwoningbouw wordt het leeuwedeel van de productie door de bouwers voor de markt gerealiseerd. Daarnaast zijn de bouwers voor de markt ook actief als opdrachtgever voor de bouw van ongesubsidieerde vrije-sectorwoningen. Projectontwikkelaars spelen daarbij een grotere rol dan bouwbedrijven.

Particuliere opdrachtgevers zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de productie van ongesubsidieerde vrije-sectorwoningen. Daarnaast worden in opdracht van particulieren ook woningen in de premie C- en D-sector gerealiseerd.

Institutionele beleggers zijn in de vrije sector voornamelijk actief in de premie C- en D-sector. Het aantal ongesubsidieerde vrije-sectorwoningen dat in 1986 werd gebouwd in opdracht van institutionele beleggers, is gering.

Het relatief geringe aantal vrije-sectorwoningen dat wordt gebouwd in opdracht van gemeenten en corporaties, wordt voornamelijk gerealiseerd in de gesubsidieerde vrije sector.

In deze paragraaf wordt vervolgens aandacht besteed aan de belangrijkste typen opdrachtgevers die actief zijn in de vrije-sectorwoningbouw: de bouwers voor de markt en de institutionele beleggers.

De categorie bouwers voor de markt betreft hoofdzakelijk bouwbedrijven en projectontwikkelingsmaatschappijen of een combinatie daarvan. Daarnaast zijn ook makelaars op zeer beperkte schaal actief als opdrachtgever voor de bouw van vrije-sectorwoningen.

De 'bouwers voor de markt' onderscheiden zich van de overige opdrachtgevers, doordat zij zich specifiek richten op een (gepeilde) behoefte in de markt, terwijl

andere opdrachtgevers uitgaan van de eigen behoefte aan bouwproducten. Via projectontwikkeling worden voor eigen rekening en risico bouwprojecten ontwikkeld en gerealiseerd.

Projectontwikkelingsmaatschappijen laten de bouw van de ontwikkelde projecten uitvoeren door een aan de projectontwikkelaar of het moederconcern verbonden aannemer of door een onafhankelijke aannemer. Bij bouwbedrijven die aan projectontwikkeling doen, realiseert het moederbedrijf de totale productie van de ontwikkelingsafdeling.

Institutionele beleggers kunnen worden gedefinieerd als financiële instellingen die als uitvloeisel van hun hoofdfunctie met een zekere regelmaat de beschikking verkrijgen over gelden waarvoor een met name langlopende belegging moet worden gezocht. De volgende groepen instellingen worden tot de institutionele beleggers gerekend: pensioenfondsen, verzekeringsmaatschappijen, sociale fondsen, spaarbanken en girodiensten en beleggingsinstellingen. Institutionele beleggers vervullen een belangrijke rol als financier van de woningbouw en woningverbetering. Dit geschiedt door het verstrekken van onderhandse leningen aan woningcorporaties en gemeenten, alsmede door het direct en indirect verstrekken van leningen onder hypotheckair verband aan eigenaar-bewoners.

Op de woningbouwmarkt zijn institutionele beleggers hoofdzakelijk actief als opdrachtgever voor de bouw van huurwoningen, die worden geëxploiteerd uit beleggingsoverwegingen.

8.4 Ruimtelijke ordening en verstedelijking

In deze paragraaf staat het spanningsveld tussen het ruimtelijke ordeningsbeleid en meer specifiek het verstedelijkingsbeleid enerzijds en de ontwikkeling van de vrijsectorbouw anderzijds centraal. In een studie van Keers et al. en in hoofdstuk twee uit 1988 worden een achttal bestaande instrumenten genoemd waarmee de vrijsectorbouw in stedelijke gemeenten kan worden gestimuleerd of in niet-stedelijke gemeenten kan worden afgeremd. De belangrijkste instrumenten in dit kader zijn achtereenvolgens de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de woningbouwcontingentering, de locatiesubsidies, de subsidie grote bouwlocaties en de kopkostensubsidies, het stadsvernieuwingsfonds en de premie-D regeling (inmiddels afgeschaft) en de woonruimteverdelingsinstrumenten. In het vervolg van deze paragraaf wordt een overzicht verstrekt van de bruikbaarheid van deze instrumenten in de praktijk van de ruimtelijke ordening.

Tijdens de gesprekken met de provincies werd algemeen ervaren dat de instrumenten uit de Wet op de Ruimtelijk Ordening veelal alleen indirect kunnen worden toegepast en over het algemeen betrekking hebben op een lange tijdsperiode. Voor de korte termijn biedt de woningbouwcontingentering meer sturingsmogelijkheden.

Een fundamenteel probleem waarmee de provincies geconfronteerd worden, is dat er in stedelijke gebieden sprake is van onvoldoende bestemmingsplancapaciteit, met

name om grote aantallen vrije-sectorwoningen te realiseren. Hierdoor wordt men voor het dilemma geplaatst tussen enerzijds het realiseren van de woningbouwtaakstelling uit het streekplan en anderzijds het volledig instandhouden van het verstedelijkingsbeleid. De eerste doelstelling krijgt dan vrijwel altijd de hoogste prioriteit toegekend. Terwille van het bouwvolume worden er vervolgens aldus meer vrije-sectorwoningen buiten de steden gebouwd dan oorspronkelijk als wenselijk werd geacht. De sterk defensieve ontwikkeling van het ruimtelijke ordeningsbeleid komt tevens naar voren in het feit dat steeds meer provincies overwegen om zich minder duidelijk uit te spreken over exacte bouwlocaties, en zich in hun regelgeving beperken tot die gebieden waar geen woningbouw dient plaats te vinden. In dat laatste geval ondervinden gemeenten met groeimogelijkheden minder belemmeringen om zich daadwerkelijk te ontwikkelen.

De beschikbaarheid van voldoende en tevens geschikte woningbouwlocaties vormt een grote rem op de ontwikkeling van de vrije-sectorbouw in de vier grote steden van Nederland. Voor de grote steden geldt dat deze fysiek gezien de grenzen van hun uitbreidingsmogelijkheden hebben bereikt (Den Haag, Utrecht) of daarmee binnen enkele jaren geconfronteerd worden (Rotterdam en Amsterdam). Wat resteert is de vervangende nieuwbouw op kleine locaties in bestaand stedelijk gebied. Overigens bevat de vervangende nieuwbouw in het kader van de stadsvernieuwing het leeuwedeel van de woningbouwproductie. Voor de grote gemeenten geldt dan ook dat er veel nieuwbouwwoningen gebouwd kunnen worden, zonder dat er automatisch sprake hoeft te zijn van een aanzienlijke voorraadgroei en het beslag op uitbreidingslocaties dus ook beperkt kan blijven.

In tegenstelling tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening, die meer van toepassing is op ontwikkelingen op de lange termijn, is er op korte termijn een veel directere beïnvloeding van het verstedelijkingsbeleid mogelijk via de woningbouwcontingentering.

Zoals al werd aangegeven, wordt de woningbouwcontingentering door de provincies als een effectief middel beschouwd om de verstedelijking op de korte termijn te beïnvloeden. Hierbij neemt het effect van het instrument af, naarmate het aandeel vrije-sectorwoningen groter wordt. Met name het systeem van strafkortingen, zoals dat in het verleden door de provincies gehanteerd kon worden, had tot gevolg dat gemeenten zich terdege bewust waren van de wijze waarop aan het woningbouwprogramma inhoud werd gegeven. Overigens wordt de term strafkorting niet door alle provincies als correct beschouwd en meer gezien als een aanpassing aan de eerder berekende woningbehoefte.

Het feit dat de vrije sector met eenmalige bijdrage al deels is verdwenen, en in de toekomst wellicht geheel, uit de woningbouwcontingentering zou verdwijnen, wordt door de provincies als een gemis ervaren.

In de vier grote steden worden naar verhouding veel sociale-huurwoningen gebouwd. Deze contingenten worden noodzakelijk geacht om de stadsvernieuwing doorgang te laten vinden. Gezien de aard van de locaties was het vrijwel onmogelijk om hier vrije-sectorwoningen te realiseren. Vanwege deze situatie was

er in het verleden nooit sprake van het instellen van straffkortingen door de provincie. In de toekomst kan hier echter wel verandering in komen. De provincies krijgen immers de mogelijkheid om gemeenten die onvoldoende woningen in de vrije sector bouwen, een korting in het programma gesubsidieerde woningen op te leggen. Bovendien wordt het jaarlijks te bouwen programma vrije-sectorbouw voor Nederland opgevoerd tot 50% van de totale productie in 1995. De grote gemeenten zien deze ontwikkeling met angst en beven tegemoet. Met name de voortgang van de stadsvernieuwing komt hierdoor in gevaar. Deze ontwikkeling kan alleen voorkomen worden, wanneer de marktsector bereid is om een deel van de productie in deze gebieden over te nemen. Deze mogelijkheid is echter nog zeer onzeker. Overigens hebben de gemeenten de ontwikkeling wel onderkend en wordt er thans bekeken, hoe de woningbouwprogramma's in de richting van meer vrije-sectorwoningbouw kunnen worden aangepast. Omdat hierbij vaak nog veel politieke hobbels moeten worden geslecht, is de toekomstige ontwikkeling voorlopig nog erg onzeker.

Een derde mogelijkheid om het verstedelijkingsbeleid en de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw in goede banen te leiden, is de inzet van locatiesubsidies, de subsidie grote bouwlocaties en de kopkostensubsidies. Om de bouw van vrije-sectorwoningen binnen bestaand stedelijk gebied te bevorderen, is het instrumentarium met betrekking tot de locatie- en kopkostensubsidies verruimd tot de vrije sector. Bij de aanwijzing van locaties die in aanmerking komen voor de subsidie grote bouwlocaties, is bovendien het aandeel vrije-sectorwoningen één van de gehanteerde criteria. Deze instrumenten moeten gemeenten in staat stellen om voor de ongesubsidieerde woningbouw aantrekkelijke locaties te bieden.

Naar aanleiding van de hierboven beschreven ontwikkeling werd aan de deelnemers aan de gesprekken de vraag voorgelegd in hoeverre de verruiming van het bereik van de locatie- en kopkostensubsidie en de subsidie grote bouwlocaties mogelijkheden biedt om locaties voor de bouw van vrije-sectorwoningen te realiseren. Door de vertegenwoordigers van de provincies werd deze ontwikkeling met gemengde gevoelens beoordeeld. De meeste provincies waren wel van plan om van de verruiming van de subsidies gebruik te maken. Daarbij kan aan de grote gemeenten die om locatiesubsidies vragen, de eis worden gesteld dat zij ook een aandeel vrije-sectorwoningen in hun planontwikkeling opnemen. Wel werd hierbij opgemerkt dat dan in feite de gemiddelde subsidiekosten per woning teruglopen. Overigens biedt de verruiming van de locatiesubsidies voornamelijk soulaas voor Noord- en Zuid-Holland.

De verruiming van de subsidiemogelijkheden biedt ook mogelijkheden voor de ontwikkeling van vrije-sectorwoningen in de vier grote steden. Een wezenlijk probleem hierbij is wel dat de subsidies zijn afgestemd op de grondkosten voor woningbouw en niet op de voorwaarden om de locaties te ontwikkelen. Om investeerders in met name herstructureringsgebieden mee te krijgen, is het dan vaak noodzakelijk om ook een aantal economische functies toe te voegen. Bovendien zijn er allerlei subsidies van andere ministeries noodzakelijk (aanleg openbaar vervoer en de bouw van bruggen). Het vergt dan vaak enorm veel

inspanning en coördinatie om een dergelijk project te starten (bijvoorbeeld de Kop van Zuid in Rotterdam of het oostelijk havengebied in Amsterdam).

Een volgende subsidieregeling die de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw in stedelijke gebieden kan stimuleren is het stadsvernieuwingsfonds. Zo kunnen gemeenten de gelden inzetten om bouwgrond te creëren (dekking van excessieve kosten) en om de woonomgeving tot een voor de vrije-sectorwoningbouw gewenste kwaliteit te ontwikkelen. Verder kan daarbij nog de premie D-regeling genoemd worden (in 1989 afgeschaft). Hierdoor kwamen vrije-sectorwoningen met een eenmalige bijdrage in stadsvernieuwingsgebieden in aanmerking voor extra subsidie voor excessieve bouwplaatskosten. Omdat stadsvernieuwingsgebieden alleen in stedelijke gebieden voorkomen, kon deze subsidieregeling als stimulerend voor de vrije-sectorbouw in deze gebieden worden aangemerkt. In kwantitatief opzicht was de betekenis van deze subsidieregeling echter beperkt (in 1988 4.300 woningen). Van de premie D-regeling werd voornamelijk door Amsterdam geprofiteerd. In de binnenstad van deze gemeente was er de afgelopen jaren sprake van een vrij constante vraag naar appartementen. De verbouw van pakhuizen tot appartementen is gedeeltelijk tot stand gekomen via deze subsidieregeling.

In tegenstelling tot de vorige instrumenten, is de invloed van de provincie op de besteding van de gelden uit het stadsvernieuwingsfonds slechts bescheiden.

De vier grote steden zijn de grootste afnemers van het stadsvernieuwingsfonds.

Tenslotte kan de verstedelijking van de vrije-sectorwoningbouw nog beïnvloed worden door de beschikbare woonruimteverdelingsinstrumenten.

Door de provincies werd het gevaar dat de suburbanisatie via de bestaande woningvoorraad plaatsvindt, als een reële bedreiging onderkend, waarop men geen enkele grip heeft. Alleen in gemeenten uit de Randstad waar de druk op de woningmarkt groot is, worden ook vrije-sectorwoningen stringent toegewezen. Overigens wordt het ontstaan van verdringingseffecten door het vrij laten van een groot deel van de koopmarkt, ook door sommige kleinere gemeenten wel als een probleem ervaren. Een aantal gemeenten klopt dan vervolgens bij de provincie aan met het verzoek om extra contingenten woningen. Uiteraard wordt in de meeste gevallen niet aan een dergelijk verzoek voldaan.

8.5 Volkshuisvesting; productie en verdeling

Zoals reeds in paragraaf 8.3 en de eerste deelstudie werd aangegeven (Conijn en De Vries 1989), is er sprake van een ongelijke ruimtelijke ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw. Dit komt ook tot uiting in de verdeling van het aandeel vrije-sectorwoningen naar provincies. Zo bedraagt dit aandeel in de provincie Drente 58% en in de provincies Groningen en Zuid-Holland respectievelijk 29% en 30%. Overigens wordt er door de provincies geen bewust volkshuisvestingsbeleid gevoerd en ligt de nadruk op het volbrengen van de woningbouwtaakstelling. Wel hebben de meeste provincies het plan opgevat om in de komende statenperiode

een nota volkshuisvesting op te stellen, waarin de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw een prominente plaats krijgt toebedacht. Het conceptplan van de provincie Gelderland verscheen in april 1989. De provincies beschikken nauwelijks over instrumenten om de gemeentelijke woningbouwprogramma's te beïnvloeden. De enige mogelijkheid die provincies hebben, is om bepaalde ongewenste ontwikkelingen af te remmen.

Om de toekomstige woningbouwtaakstelling te kunnen realiseren, is het noodzakelijk dat er een fors deel van de nieuwbouw in de vrije sector gebouwd blijft of zal gaan worden. De provincies zijn zich er in het algemeen terdege van bewust dat, indien de koopmarkt zou stagneren, de provinciale woningbouwtaakstelling bij lange na niet gehaald zal worden.

De ontwikkeling van vrije-sectorbouw in de vier grote steden bleef sterk achter bij het landelijk gemiddelde. In Utrecht en Den Haag is er pas zeer recent sprake van een lichte opbloei van de productie van vrije-sectorwoningen. Voor de gemeenten Amsterdam en Rotterdam kan er daarentegen sinds 1985 een continue groei van het aandeel vrije-sectorwoningen geconstateerd worden.

Zowel de gemeente Amsterdam als Rotterdam hebben als uitgangspunt om in zowel de binnenstad als in de uitbreidingsgebieden een gedifferentieerd bouwprogramma tot stand te brengen, waarin alle financieringscategorieën vertegenwoordigd zijn. Ook in de stadsvernieuwingsgebieden worden er dus vrije-sectorwoningen en premiekoop A-woningen gepland. Daarnaast trachten deze gemeenten tevens om jaarlijks een aantal dure huurwoningen te realiseren. De bouw van dergelijke woningen komt echter slechts moeizaam van de grond. Om de ontwikkeling van de koopsector te stimuleren, wordt er door de gemeenten veel voorlichting en informatie aan belangstellenden verstrekt.

Omdat er in de gemeenten Utrecht en Den Haag nauwelijks meer uitbreidingslocaties voorhanden zijn, ontwikkelt de bouw van vrije-sectorwoningen zich in deze gemeenten slechts uiterst moeizaam. De hoogste prioriteit vormt het zoveel mogelijk realiseren van het woningbouwcontingent sociale-huurwoningen. Ook politiek bestaat er in deze gemeenten, in vergelijking met de gemeenten Amsterdam en Rotterdam, een grotere reserve ten aanzien van de ontwikkeling van vrije-sectorwoningen.

Voor wat betreft het realiseren van vrije-sectorwoningen binnen bestaand stedelijk gebied zijn er volgens zowel de grote gemeenten als de marktpartijen (beperkte) mogelijkheden voor de bouw van dure koop- en huurappartementen op zeer goede locaties in, of in de nabije omgeving van, het centrum van de stad. Het gaat hierbij vooral om gestapelde woningbouw voor huishoudens (zowel ouderen als jongeren) zonder (inwonende) kinderen die de voorkeur geven aan het stedelijk woonmilieu met het daarbij behorende voorzieningenniveau. Daarbij moet voldaan worden aan een aantal voorwaarden als comfort, veiligheid en voldoende parkeergelegenheid. Met name de vertegenwoordigers van de marktpartijen wijzen erop dat bij de prijs/kwaliteitsverhouding van deze dure appartementen vooral de kwaliteit van de locatie van belang is.

Buiten het stadscentrum van de grote gemeenten is er een markt voor vrije-sectorhuurappartementen voor ouderen (55+) in wijken met veel koopwoningen die rond de Tweede Wereldoorlog zijn gebouwd. In deze wijken wonen momenteel relatief veel ouderen in grote koopwoningen. Er is onder deze huishoudens grote belangstelling voor een aan hun gewijzigde leefsituatie aangepaste woning.

Ten aanzien van de markt voor (relatief goedkope) vrije-sectorwoningen op minder 'prominente' locaties in de grote steden zijn de meningen verdeeld. Vooral de marktpartijen twifelen aan de mogelijkheden voor realisatie van vrije-sectorwoningen buiten de toplocaties.

De grote gemeenten streven echter naar het realiseren van een gedifferentieerde bevolkingsopbouw. In dit streven past de bouw van (relatief goedkope) vrije-sectorwoningen in wijken en buurten waar nu voornamelijk sociale-huurwoningen voorkomen.

Door de grote gemeenten wordt onderkend dat mengen van sociale woningbouw en vrije sector op klein schaalniveau kwetsbaar is. Zo heeft de ervaring geleerd dat er problemen (kunnen) ontstaan bij de afzet van vrije-sectorwoningen op de koppen van blokken sociale-huurwoningen. Op een wat groter schaalniveau wordt menging van financieringscategorieën wel haalbaar geacht, vooral wanneer er in een wijk 'natuurlijke' scheidingen voorkomen als doorgaande routes of water.

In uitbreidingslocaties bestaan mogelijkheden voor de bouw van vrije-sectorwoningen in de vorm van eengezinshuizen in wat minder grote dichtheden voor huishoudens met kinderen.

De markt voor vrije-sectorhuurwoningen wordt in de uitbreidingsgebieden van de grote steden algemeen als vrij gering beschouwd. Wel is er een beperkte markt voor dure vrije-sectorhuurwoningen in de vorm van eengezinshuizen in de omgeving van economische kerngebieden als Schiphol en in de nabijheid van grote (internationale) bedrijven en instellingen.

De vraag naar vrije-sectorwoningen in de grote steden is vooral afkomstig van twee categorieën huishoudens:

- huishoudens met een midden- en hoog-inkomen die al in de gemeente wonen en een alternatief zoeken voor hun huidige (veelal huur)woning;
- huishoudens die economisch gebonden zijn aan de gemeente, maar momenteel elders wonen.

Naast het binnen de gemeente houden van de huishoudens met een midden- en hoog-inkomen, zijn de grote gemeenten in principe bereid om ook voor de tweede categorie huishoudens woningen te realiseren. Hierdoor ontstaat een breder draagvlak voor de stedelijke voorzieningen en een grotere differentiatie in woonmilieus. De grote vraag naar goedkope (gesubsidieerde) woningbouw en het gebrek aan beschikbare en geschikte locaties plaatst de gemeenten echter voor een dilemma; het aanzienlijk verhogen van de productie van vrije-sectorwoningen gaat veelal ten koste van de nieuwbouw van sociale woningen.

Vooralsnog wordt aan de sociale woningbouw (mede in het kader van de stadsvernieuwing) door de grote gemeenten nog steeds een hoge prioriteit toegekend.

De vrije-sectorwoningen die worden gerealiseerd zijn over het algemeen bestemd voor huishoudens die al in de gemeente woonachtig zijn. Hierdoor is de kans dat een bestaande woning binnen de gemeente wordt vrijgemaakt, het grootst.

Vooraf in suburbane gemeenten in de omgeving van grote en middelgrote steden is de vraag naar vrije-sectorwoningen groot.

De mate waarin de bouw van vrije-sectorwoningen wordt gerealiseerd, is afhankelijk van de mogelijkheden om (binnen het ruimtelijke-orderingsbeleid) de bestemmingsplancapaciteit uit te breiden en de (politieke) wil van gemeenten om buiten de eigen behoefte om, in de vrije sector te bouwen.

De vraag naar vrije-sectorwoningen in suburbane gemeenten richt zich overwegend op eengezinshuizen, waarbij er de laatste jaren vooral behoefte blijkt te bestaan aan eengezinshuizen van het type 'twee onder-één-kap' die qua prijs rond de f 200.000,- liggen. Daarnaast is er veel vraag van particulieren naar vrije-sectorkavels.

De bouw van vrije-sectorwoningen heeft tevens invloed op de doorstroming op de woningmarkt. Gegeven de afnemende contingenten sociale-huurwoningen, waardoor er een gat ontstaat tussen behoefte aan goedkope huurwoningen en de mogelijkheden om deze woningen te bouwen, beraden verschillende provincies zich op maatregelen om de bouw van vrije-sectorwoningen te stimuleren in de hoop dat daardoor goedkope huurwoningen vrijkomen.

Zowel de vertegenwoordigers van de grote gemeenten als de provincies wijzen op de mogelijke nadelige gevolgen van een te grote nadruk op de bouw van vrije-sectorwoningen. De indruk bestaat dat vooral huishoudens uit incurante delen van de huursector (dure huurwoningen en huurwoningen met een slechte prijs/kwaliteitsverhouding) verhuizen naar de nieuwe vrije-sectorwoningen.

Het via doorstroming vrijmaken van goedkope huurwoningen kan, in wijken met een overwegend uit dergelijke woningen bestaande woningvoorraad, leiden tot een eenzijdige bevolkingsopbouw. Hier bestaat het gevaar van een toenemende verpaupering. Door middel van herstructurering van deze wijken, waarbij naast de bouw van koopwoningen veel aandacht besteed dient te worden aan de verbetering van de woonomgeving, kan een gedifferentieerde bevolkingsopbouw naar inkomen worden bewerkstelligd.

Tussen de marktpartijen en de grote gemeenten bestaan verschillen van mening omtrent het type woningen dat het meest geschikt is voor de bevordering van de doorstroming.

De marktpartijen zijn de mening toegedaan dat, zeker in een tijd van economische groei, vooral aan de bovenkant van de markt moet worden bijgebouwd, terwijl het beleid van de grote gemeenten gericht is op het realiseren van relatief goedkope koopwoningen (premiekoop A en premie C) voor de lagere- en midden-inkomens. Daarnaast worden in uitbreidingswijken ook de wat duurdere vrije-sectorwoningen gepland. Op deze wijze wil men de 'potentiële vertrekkers' binnen de gemeente

houden. Bovendien blijkt de bouw van 'goedkope' koopwoningen relatief veel vrijkomende goedkope huurwoningen op te leveren.

De verschillen in opvatting tussen marktpartijen en de gemeenten hangen samen met de schaal waarop het doorstromingseffect wordt bekeken. Gemeenten zijn gebaat bij de bouw van woningen die binnen de gemeente goedkope huurwoningen vrijmaken. De marktpartijen daarentegen willen bouwen voor een geconstateerde koopkrachtige vraag. Daarbij treden langere verhuisketens op, die bovendien veelal gemeentegrenzen overschrijden.

8.6 De ontwikkeling van de woningbouwproductie en de mogelijke gevolgen voor de bedrijfstak bouwnijverheid

Omdat een steeds groter deel van de totale woningbouwproductie zal moeten worden gerealiseerd in de vrije sector, is omvang van de woningbouwproductie sterker afhankelijk geworden van de economische ontwikkeling. Daardoor neemt de kans op het optreden van discontinuïteit toe. De bij de woningbouw betrokken bedrijven zullen zich hierop moeten instellen door een flexibele structuur van het productie-apparaat. Bouwondernemers zijn dan ook zeer terughoudend met het doen van diepte-investeringen. Hierbij speelt bovendien het feit dat diepte-investeringen veelal leiden tot specialisatie een rol. Gegeven de toenemende nadruk op kleine bouwprojecten en een steeds grotere variatie in toegepaste bouwmaterialen maakt specialisatie een bouwbedrijf kwetsbaar. Er wordt daarom steeds meer gebruik gemaakt van de diensten van gespecialiseerde toeleveringsbedrijven. De bouwbedrijven zelf investeren vooral in het verbeteren van de bedrijfsorganisatie en in automatisering.

Wanneer zich een langdurige depressie op de woningbouwmarkt voordoet, zal de overheid volgens de 'marktpartijen', zowel op grond van makro-economische overwegingen (werkloosheid en verdwijnen van goede bouwvakkers) als vanuit het volkshuisvestingsbeleid (toename woningtekort, onvoldoende huisvestingsmogelijkheden voor de doelgroepen van beleid) moeten ingrijpen. Het is van groot belang, aldus de marktpartijen, dat de overheid de te nemen maatregelen richt op de doelgroepen van het beleid. Dit zal, ook in een tijd van depressie, moeten gebeuren door het stimuleren van de bouw van woningen 'aan de bovenkant' van de markt. Via doorstroming, gekoppeld aan een stringente verdeling van de bestaande woningvoorraad kan voorzien worden in voldoende huisvesting voor de doelgroepen van beleid. Een (tijdelijke) aanpassing van de eenmalige bijdragen voor nieuwe koopwoningen kan in een 'neergaande markt' de vraag naar nieuwe koopwoningen, en daarmee de mobiliteit, bevorderen. Deze vorm van een conjunctuurbeleid sluit enigszins aan bij voorstellen die Priemus heeft gedaan ter vergroting van de stabiliteit op de woningbouwmarkt. Volgens deze voorstellen zou, zowel bij koop- als huurwoningen, de hoogte van de subsidiëring afhankelijk moeten zijn van de rente-ontwikkeling. Bij een stijgende rente wordt een deel van de extra lasten door het Rijk, en een deel door de huurder c.q. eigenaar-bewoner

gedragen. Bij dalende rente, nemen de bijdragen van het Rijk, zowel in de huur- als de koopsector, af.

De grotere nadruk in de woningbouwproductie op de vrije sector, leidt ertoe dat de 'marktpartijen' in toenemende mate als opdrachtgever verantwoordelijk zijn voor de woningbouwproductie. Hierdoor komt een groot deel van de financiële risico's terecht bij 'de markt'. Volgens de marktpartijen zullen de grotere financiële risico's ertoe leiden dat een steeds groter deel van de woningbouwproductie wordt gerealiseerd door financieel draagkrachtige, goed georganiseerde bedrijven. Daarnaast leidt een grotere nadruk op de vrije sector ertoe dat bedrijven in toenemende mate moeten beschikken over voldoende kennis van zowel de vraag- als de aanbodzijde van de woningmarkt. Het verstrekken van informatie over de ontwikkeling van het aanbod wordt gezien als een taak van gemeenten. In de praktijk zijn gemeenten, aldus de marktpartijen, nogal eens terughoudend met het verstrekken van deze informatie.

In het algemeen geldt dat de verschillen in gemeentelijk beleid ten aanzien van de woningbouw als gevolg van de decentralisatie zijn toegenomen. De eisen die worden gesteld met betrekking tot de te bouwen woningen en de gevoerde grondkostenpolitiek maken het de bouwers voor de markt veelal niet mogelijk om optimaal marktgericht te werken.

Voor wat betreft de suburbane gemeenten kan deze opstelling worden toegeschreven aan het feit dat het aanbod van woningbouwprojecten over het algemeen groter is dan de beschikbare locaties. De gemeente heeft dan een sterke onderhandelingspositie en kan eisen stellen.

Vertegenwoordigers van een aantal grote gemeenten spreken de kritiek van de marktpartijen tegen. Er is geen sprake van onwil, maar men kampt met een aantal problemen, zoals weinig (geschikte) locaties, planologische randvoorwaarden en bodemgesteldheid.

Voor wat betreft de woningbouw binnen bestaand stedelijk gebied, worden volgens de gemeenten geen hoge grondprijzen gehanteerd. Men streeft naar het realiseren van gedifferentieerde woonmilieus.

De grote gemeenten stellen echter dat de marktpartijen een zeer afwachtende houding aannemen met betrekking tot het realiseren van vrije-sectorwoningen buiten de echte toplocaties. In bijvoorbeeld Amsterdam heeft de gemeente daarom zelf initiatieven ontwikkeld. Volgens de marktpartijen hangen aarzelingen om te bouwen binnen bestaand stedelijk gebied direct samen met de kwaliteit van dat stedelijk gebied. Bovendien vormt de uitgifte van grond in erfpacht in een aantal grote gemeenten een belemmering voor de ontwikkeling van de eigen-woningsector.

In een aantal grote gemeenten is recent gestart met het tot stand brengen van een overlegstructuur tussen gemeenten en marktpartijen. Doel is het geven van concrete impulsen aan het marktsegment in de nieuwbouw. Hierbij is ook het opzetten van publiek-private samenwerkingsprojecten aan de orde. In de grote steden wordt momenteel in een aantal projecten al samengewerkt door gemeente en private

instellingen. De meeste van deze projecten hebben betrekking op vrij omvangrijke locaties en vergen grote investeringen. De vrije-sectorwoningbouw kan niet fungeren als financiële drager van een dergelijk project; de revenuen van de grote investeringen kunnen niet worden opgebracht door alleen (vrije-sector)woningen. Daarbij komt dat het realiseren van grootschalige woningbouwprojecten in de vrije sector over het algemeen niet mogelijk is binnen bestaand stedelijk gebied.

Bij het opzetten van pps-projecten in de stadsvernieuwingsgebieden en de naoorlogse wijken, neemt de particuliere sector duidelijk een afwachterende houding aan. De kwaliteit van de woonomgeving speelt hierbij een belangrijke rol. Om succesvol vrije-sectorwoningen te kunnen bouwen is vaak een aanzienlijke herstructurering noodzakelijk. Bij dergelijke projecten zal de gemeente een voortrekkersrol moeten vervullen.

In pps-verband worden momenteel in een aantal grote steden op kleine schaal al wel vrije-sectorwoningen gerealiseerd via het verbouwen van bedrijfspanden tot woningen.

8.7 Randvoorwaarden ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw

In de vorige paragrafen werden de consequenties van een toekomstige groei van de vrije-sectorbouw voor een drietal beleidssectoren beschreven. Het is echter nog onzeker of de sterke groei van de afgelopen jaren ook in de toekomst zal worden gecontinueerd. Zo geven de resultaten uit de beide uitgevoerde deelstudies aan dat de toekomstige ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw bijzonder moeilijk te voorspellen is en bovendien door veel factoren beïnvloed wordt.

Ondanks het feit dat de overheid weinig instrumenten ter beschikking heeft om de bouw van vrije-sectorwoningen op een directe wijze te beïnvloeden, kunnen er toch een aantal randvoorwaarden genoemd worden en kunnen mogelijke belemmeringen gereduceerd worden, waardoor de vrije-sectorbouw zich optimaal kan ontwikkelen.

De planologische randvoorwaarden

Uit de analyses bleek dat de toekomstige ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw voor een belangrijk deel mede bepaald zal worden door de inzet van het planologisch instrumentarium. Met name het spanningsveld tussen enerzijds het verstedelijkingsbeleid en anderzijds de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw is prominent aanwezig.

Voor de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw zou het verder terugdringen van het verstedelijkingsbeleid het meest tastbare resultaat opleveren. Uiteraard staat een dergelijke ontwikkeling op gespannen voet met de doelstellingen van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Hierin staat immers een versterking van de stedelijke gebieden centraal en dient de groei van de suburbane regio's te worden afgeremd. Om echter toch enigszins aan de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid tegemoet te komen, zou overwogen kunnen worden om het stedelijk gebied uit te breiden. Ook een herwaardering van het groeikernenbeleid, waarbij de nadruk

gelegd wordt op die groeikernen die zich in de directe nabijheid van de centrale steden bevinden, lijkt onvermijdelijk.

Kleine en middelgrote gemeenten rondom de centrale steden, die bovendien een goede infrastructurele ontsluiting kennen, komen voor uitbreiding van het stedelijk gebied het meest in aanmerking.

Een tweede wenselijkheid is dat er op stadsgewestelijk niveau overeenstemming bereikt wordt over het te voeren beleid. Deze samenwerking zou zich niet moeten beperken tot de woningbouwprogrammering. Ook het toewijzingsbeleid in regiogemeenten zou op een dusdanige wijze moeten worden afgestemd, dat woningzoekenden uit de centrale steden toegang krijgen tot de randgemeenten. Mocht dit onverhoopt niet tot de mogelijkheden behoren, dan lijkt ingrijpen van de hogere overheden serieus overwogen te moeten worden.

Een derde vereiste, op meer korte termijn, is dat er door de provincies duidelijkheid moet worden verschaft over de wenselijkheid van de ontwikkeling van een aantal nieuwe grote bouwlocaties. Indien de grote gemeenten in toenemende mate voor hun nieuwbouw worden aangewezen op bestaande stedelijke locaties, zal de bouw van vrije-sectorwoningen onder sterke druk komen te staan.

Aansluiting van vraag naar en aanbod van vrije-sectorwoningen

In de voorafgaande paragrafen werd aangegeven dat de realisatie van vrije-sectorwoningen in het stedelijk gebied aan een aantal duidelijke voorwaarden is gebonden.

Allereerst is het zaak om de nieuwbouw van dure vrije-sectorkoopwoningen nauwkeurig af te stemmen op de woonwensen van de potentiële kopers. Dit betreft een bijzondere bevolkingsgroep die aan zowel de eigenschappen van de woning als de woonomgeving zeer specifieke en hoge eisen stelt.

Voor kapitaalkrachtige huishoudens zonder (thuiswonende) kinderen komen vooral binnenstadlocaties in aanmerking, terwijl er voor ouderen ook woningen in bestaande statuswijken gebouwd kunnen worden, die gekenmerkt worden door een verouderde kapitaalkrachtige bevolking.

Daarnaast zijn er tevens mogelijkheden om koopwoningen in de vrije sector tot ontwikkeling te brengen voor midden inkomens op minder prominente locaties in wijken waar tot nu toe voornamelijk sociale-huurwoningen worden gerealiseerd. Het initiatief hiervoor zal in de eerstkomende jaren nog wel door de gemeentelijke overheid genomen moeten worden.

Of er in de uitbreidingsgebieden van de steden mogelijkheden zijn om vrije-sectorkoopwoningen te realiseren, is sterk afhankelijk van het woningaanbod in het desbetreffende woningmarktgebied. In deze gebieden kunnen wel woningen voor gezinnen met kinderen worden aangeboden. Deze moeten dan wel kunnen concurreren met de ruim opgezette suburbane woongebieden in de regio. Het bouwen in hogere dichtheden, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten op de stedelijke wooncultuur lijkt in dit kader het meeste perspectief te bieden. Naast het suburbane woonmilieu wordt dan een stedelijk woonmilieu aangeboden, dat qua wooncomfort onderling sterk overeenkomt. Hierbij lijkt het niet waarschijnlijk dat er een omvangrijke retournigratie van huishoudens met kinderen naar de stad zal

plaatsvinden. Overigens is de ontwikkeling van de vrije-sectorbouw in de uitbreidingsgebieden van de steden erg gevoelig voor marktwisselingen, waardoor er bij de planvorming wel de nodige flexibiliteit dient te worden ingebracht.

De omstandigheden om vrije-sectorhuurwoningen in het stedelijk uitbreidingsgebied te ontwikkelen, zijn in het algemeen vrij beperkt. Wel is er een geringe vraag naar dure vrije-sectorhuurwoningen in de vorm van eengezinshuizen in de omgeving van economische kerngebieden. Deze woningbouwprojecten hebben echter meer kans van slagen in de traditionele suburbane woonmilieus. Daarnaast zijn er beperkte mogelijkheden om luxe appartementen op toplocaties in met name de binnenstad en woongebouwen bestemd voor ouderen in statusgebieden tot ontwikkeling te brengen.

Naast de effectieve vraag naar vrije-sectorwoningen in de stedelijke gebieden spelen ook de lokale politieke omstandigheden een belangrijke rol. Zo staat of valt de mogelijkheid om de vrije-sectorwoningbouw in de grote steden verder te ontwikkelen met de mate waarin de woningvraag van de grootste groep woningzoekenden kan worden opgelost: de huishoudens met een beneden-modaal inkomen. Hiervoor zijn in principe twee mogelijkheden aanwezig. In de vorige paragraaf werd reeds de mogelijkheid geopperd dat ook de woningmarktgebieden van de randgemeenten voor deze groepen toegankelijk worden. Een tweede mogelijkheid is dat er via doorstroming woonruimte voor deze groepen beschikbaar komt. Met name de realisatie van premie A en C-koopwoningen kan hierbij van strategische betekenis zijn. De toewijzing van deze woningen zal dan wel gericht dan thans het geval is, moeten plaatsvinden.

Wanneer de mogelijkheden voor de bouw van vrije-sectorwoningen op verschillende locaties worden gecombineerd met de hiervoor (onder 'planologische randvoorwaarden') voorgestelde uitbreiding van het stedelijk gebied, kan worden geconstateerd dat het ontwikkelen van verschillende, elkaar aanvullende woonmilieus het best aansluit bij de behoefte van de verschillende bevolkingscategorieën. In de (centra van de) stedelijke gebieden wordt in toenemende mate gebouwd voor (kleine) huishoudens die hechten aan een stedelijk woonmilieu. In uitbreidingswijken wordt een groter aandeel eengezinshuizen gerealiseerd in een woonmilieu met een stedelijk karakter, terwijl in de suburbane gebieden dicht bij de centrale steden voornamelijk eengezinshuizen in lage dichtheden worden gebouwd.

Het gevolg hiervan is dat er tussen de stadsdelen en woonkernen een grotere differentiatie ontstaat wat betreft de maatschappelijke achtergrond en de leefstijl van de bewoners ter plaatse.

Mogelijke aanpassingen van de bedrijfstak bouwnijverheid

Een gevolg van de grotere nadruk op de vrije-sectorwoningbouw is dat de bij de woningbouw betrokken bedrijven zich moeten instellen op een conjunctuur-gevoeliger bouwmarkt. Een flexibel productie-apparaat, een goede bedrijfsorganisatie en voldoende financiële reserves, evenals het beschikken over goede marktinformatie zijn voorwaarden waaraan bedrijven moeten voldoen om te

kunnen anticiperen op ontwikkelingen in de aard en omvang van de vraag naar vrije-sectorwoningen.

Van de rijksoverheid en gemeenten verwachten de marktpartijen een beleid dat de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw niet belemmert. Daartoe dient voorzichtig te worden omgesprongen met fiscale thema's als het huurwaardeforfait en de hypotheekrente-af trek en zullen er voldoende locaties beschikbaar moeten komen (tegen redelijke prijzen) voor de bouw van vrije-sectorwoningen.

Bij een langdurige vraaguitval naar nieuwe koopwoningen zal de overheid, aldus de marktpartijen, niet afzijdig kunnen blijven. Via een aanpassing van de eenmalige bijdragen voor nieuwe koopwoningen kan in een dergelijke situatie de vraag worden gestimuleerd.

Samenwerking tussen de publieke en private sector

Het vergroten van het aandeel vrije-sectorwoningen in de grote steden verloopt niet in alle gevallen probleemloos. Het belangrijkste knelpunt is gelegen in het feit dat de mogelijkheden om op diverse plaatsen in de stad vrije-sectorwoningbouw tot ontwikkeling te brengen, door de vertegenwoordigers uit de publieke en private sector vaak verschillend worden beoordeeld.

Gezien deze situatie is het voor beide sectoren van belang om het wederzijds vertrouwen te herstellen. Het opzetten van een overlegstructuur tussen gemeenten en marktpartijen kan een eerste aanzet hiertoe zijn. Door een dergelijk overleg kan men nieuwe impulsen geven aan de nieuwbouw en tevens de samenwerking tussen de gemeente en het bouwbedrijfsleven verbeteren. Het succes van dergelijke initiatieven hangt af van de mate waarin beide partijen bereid zijn elkaar informatie te verstrekken. Hierbij kunnen gemeenten gegevens verstrekken omtrent de ontwikkeling van het (woning)aanbod binnen de gemeente, terwijl de marktpartijen hun marktkennis kunnen inbrengen.

Concrete samenwerking in pps-vorm heeft veelal betrekking op grootschalige, ambitieuze projecten. Ten aanzien van het herstructureren van woonwijken in de stadsvernieuwingsgebieden en na-oorlogse uitbreidingsgebieden zullen de gemeenten een voortrekkersrol moeten vervullen. De marktpartijen nemen hierbij vooralsnog een afwachtende houding aan.

8.8 Epiloog

Uit de beide verrichte deelstudies naar de ontwikkeling van de vrije-sectorwoningbouw blijkt dat dit deel van de nieuwbouwmarkt zich de afgelopen jaren in een stormachtig tempo ontwikkeld heeft en zelfs de meest optimistische schattingen overtrof. In overeenstemming hiermee is dat de vrije-sectorwoningbouw zeer gevoelig blijkt te zijn voor externe invloeden. Met name veranderingen in de hypotheekrente hebben een zeer grote invloed op de ontwikkelingsmogelijkheden van deze sector. Dit betekent dat er zowel voor het overheidsbeleid als voor de bedrijfsvoering van bouwbedrijven grote onzekerheden blijven voortbestaan, indien

voor de nabije toekomst alle kaarten op de bouw van vrije-sectorwoningen worden gezet.

Ondanks het feit dat de vrije-sectorwoningbouw zeer gevoelig is voor invloeden van buiten de directe overheidsbemoeienis, is het van belang dat de overheid binnen de mogelijkheden die de markt haar biedt, wel degelijk enige ordening aanbrengt. Zo werd in dit verslag aangegeven dat er in de praktijk een belangrijk spanningsveld bestaat tussen het verstedelijkingsbeleid en de bouw van vrije-sectorwoningen. Ondanks het feit dat de rijksoverheid een nadrukkelijke voorkeur heeft voor de bouw van vrije-sectorwoningen in en rondom stedelijke gebieden, blijkt zich in werkelijkheid een tegenovergestelde ontwikkeling voor te doen. Voor een belangrijk deel wordt deze problematiek veroorzaakt door het feit dat de grote gemeenten onvoldoende mogelijkheden hebben om de bouw van vrije-sectorwoningen werkelijk krachtig tot ontwikkeling te brengen. Het gebrek aan goede bouwlocaties is hiervan de hoofdoorzaak. Daarnaast is ook de samenwerking tussen de private en publieke sector in veel gemeenten aan een grondige herziening toe. Voor beide partijen geldt dat de wederzijdse beeldvorming achterhaald is en dat samenwerking voor beide partijen vruchten kan afwerpen.

Hierbij dient bedacht te worden dat een verdere groei van de vrije-sectorwoningbouw ten opzichte van het huidige niveau een onwaarschijnlijk en vergaand alternatief is. Dit zou op de midden lange termijn tot een grote disconituiteit in de woningbouwproductie leiden met als gevolg ongewenste ontwrichtingen in de bedrijfstak bouwnijverheid, een ernstige aantasting van het verstedelijkingsbeleid tot gevolg hebben en de huisvesting van lagere-inkomensgroepen en de stadsvernieuwing in de grote steden onder druk zetten.





Bouwplaats vrije-sectorwoningen in regio gemeente



Recent opgeleverde luxe twee onder-één-kapwoningen in regiogemeente

BIJLAGE 1

DEELNEMERS AAN DE (GROEPS)GESPREKKEN

Voorgesprekken:

- | | |
|---------------------|-----------------------------------|
| - drs L.A. de Klerk | (gemeente Rotterdam) |
| - dr J.P. de Waart | (Directie Coördinatie Bouwbeleid) |
| - drs ing. C Bokx | (SSN Bouw, Schiedam) |
| - ir C.E.C. de Reus | (Wilma Vastgoed, Zeist) |

(groeps)gesprekken:

Bouwondernemers en projectontwikkelaars:

- | | |
|---------------------|---|
| - drs ing. C. Bokx | (SSN Bouw, Schiedam) |
| - drs S. de Graaf | (Mabon, Rijswijk) |
| - H.J. van Harssel | (Bouwbedrijf Fraanje, Ridderkerk) |
| - J.J. van Tartwijk | (Van Tartwijk bouwbedrijven, Schijndel) |
| - ir P.S. de Wildt | (IBC Vastgoed, 's Gravenhage) |

Institutionele beleggers:

- | | |
|------------------------|---|
| - drs ir C.A.M. De Boo | (Bedrijfspensioenfonds voor de Bouwnijverheid, Amsterdam) |
| - drs G.M.M. Hendriks | (Pensioenfonds PGGM, Zeist) |

Provincies:

- ir J. Ketelaar (Zuid-Holland)
- C.W.H. Smolders (Gelderland)
- drs T. de Laat (Noord-Brabant)
- drs J.C. van Scherpenzeel (Utrecht)
- J.H. Killian (Noord-Holland)

Grote gemeenten:

- drs K. Lieshout (Utrecht)
- ir J. van der Schans (Rotterdam)
- M. Smit (Den Haag)
- T.H. Zwietering (Amsterdam)

Suburbane gemeenten:

- J. den Otter (Best)
- A.A. Verhoeven (Barendrecht)

BIJLAGE 2

OVERZICHT GESPREKSPUNTEN

RUIMTELIJKE ORDERINGSBELEID

1. Zijn er voor de bouw van 1 miljoen woningen in de Randstad voldoende locaties beschikbaar?
Zal de overheid initiatief moeten nemen ten aanzien van het aanwijzen en ontwikkelen van nieuwe woningbouwlocaties, of zal de overheid zich moeten beperken tot het beschermen van die gebieden waar geen woningbouw dient plaats te vinden?
2. Welke mogelijkheid zijn er om op korte termijn de bouwgrondcapaciteit van de grote gemeenten uit te breiden?
3. In hoeverre geeft de verruiming van het bereik van de locatie-en kopkostensubsidie en de subsidie grote bouwlocaties mogelijkheden om locaties voor de bouw van vrije-sectorwoningen te realiseren?
4. Welke knelpunten doen zich voor bij het realiseren van vrije-sectorwoningen in stedelijke gemeenten in het algemeen en in de grote gemeenten in het bijzonder?
5. Wat zijn de mogelijkheden/belemmeringen om in of grenzend aan stedelijk gebied 'goedkope' vrije-sectorwoningen te realiseren?
6. Gezien de omvang van de sociale woningbouw binnen het (indicatieve) woningbouwprogramma, zullen ook voor de grote gemeenten in de komende jaren de contingenten sociale woningen teruglopen. Welke mogelijkheden zien de grote gemeenten om een groter aandeel van de woningbouwproductie te realiseren in de 'marktsector'. Wordt op deze ontwikkeling al geanticipeerd?
7. In hoeverre is de grotere nadruk die in het overheidsbeleid gelegd wordt op de ontwikkeling van de vrije sector, momenteel merkbaar bij de grote gemeenten? Zijn de mogelijkheden voor het realiseren van vrije-sectorwoningen toegenomen?

8. In het verleden werd een groot deel van de woningbouwproductie verdeeld door middel van de woningcontingentering.
In de toekomst zal de contingentering worden gebruikt als instrument om de doorstroming te bevorderen.
Welke consequenties zal de gewijzigde rol van de woningcontingentering hebben voor de bouw van vrije-sectorwoningen in de grote gemeenten?
Wat betekent deze ontwikkeling voor de realisatie van het ruimtelijke orderingsbeleid van de provincie?
9. Werden in het verleden in de provincie ook strafkortingen doorgevoerd bij de verdeling van contingenten, indien gemeenten veel vrije-sector woningen in hun bouwprogramma's opnamen?
Hadden deze strafkortingen ook succes, of werden deze teniet gedaan door herverdeling van ongebruikte contingenten?
10. Sinds 1985 hebben provincies ook de mogelijkheid om premiekoop C-woningen in de contingentering te betrekken. Heeft dit ook geleid tot een betere regulering van de ontwikkeling van premiekoop C-woningen in de provincie?
11. Welke consequenties heeft de gewijzigde rol van de woningcontingentering voor de bouw van vrije-sectorwoningen in de provincie?
12. Het ministerie van VROM erkent dat door de ontkoppeling van de produktie en de contingentering van vrije-sector woningen het verstedelijkingsbeleid onder druk komt te staan. In dit kader zou de gewijzigde Wet op de Ruimtelijke Ordening, en met name de introductie van het globale eindplan, echter borg kunnen staan voor een juiste dosering van de groei van de woningbouw.
Worden de instrumenten uit de W.R.O. door de provincie in dit kader ook als toereikend voor het te voeren verstedelijkingsbeleid geacht?
13. In de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig wordt gesteld dat de provincies hun functie bij de toedeling van bouwcontingenten aan gemeenten behouden. Daarbij zou het provinciaal beleid gericht moeten zijn op het bevorderen van de doorstroming.
Hoe zien de provincies deze taak, mede in relatie tot het algemeen ruimtelijk beleid dat blijft gericht op gebundelde verstedelijking?
14. Met behulp van de bodemcontingenten kunnen met name de grote steden de komende jaren nog een groot aantal gesubsidieerde woningen realiseren. Omdat bovendien de bouwgrondcapaciteit beperkt is, komt de bouw van vrije-sectorwoningen moeizaam op gang, terwijl beleidsmatig juist hier de bouw van vrije-sectorwoningen van belang is.

Biedt alleen de ontwikkeling van extra bouwgrondcapaciteit mogelijkheden voor vrije-sectorbouw of zullen ook vrije-sectorwoningen moeten worden gebouwd op locaties die momenteel nog bestemd zijn voor sociale woningbouw?

15. Om de verstedelijking in de goede banen te leiden, is het wenselijk dat de ontwikkeling van bestemmingsplancapaciteit in de landelijke en suburbane gemeenten spoort met het provinciaal ruimtelijk beleid. Is dit in werkelijkheid ook het geval?
16. Betekent het afremmen van de vrije-sektorwoningbouw in de provincie op planologisch ongeschikte locaties ook dat er een tekort aan koopwoningen dreigt te ontstaan.
17. Welke mogelijkheden ziet U om via publiek private samenwerking de herstructurering van delen van het bestaand stedelijk gebied te laten plaatsvinden, waarbij de vrije-sectorbouw de financiële drager is? Bent U in de praktijk geconfronteerd met dergelijke projecten?

VOLKSHUISVESTINGSBELEID

1. De doelstelling van het volkshuisvestingsbeleid van het Rijk is dat in het jaar 2000, zo'n 55% van de woningvoorraad uit eigen woningen bestaat. Dit zal grotendeels door nieuwbouw van (vrije-sector)koopwoningen moeten worden gerealiseerd.
Biedt het huidige overheidsbeleid voldoende mogelijkheden voor een dergelijke toename van het eigen-woningbezit?
In hoeverre is er op de woningmarkt voldoende effectieve vraag voor een dergelijke toename van het eigen-woningbezit?
2. Hoe kunnen knelpunten worden weggenomen c.q. de mogelijkheden voor een toename van de vrije-sectorwoningbouw worden vergroot?
3. In hoeverre zijn er mogelijkheden voor de lagere inkomensgroepen om over te gaan tot het kopen van een nieuwe koopwoning?
4. Hoe heeft de vrije-sector woningbouw zich in de afgelopen jaren in de grote gemeenten/provincies/suburbane gemeenten ontwikkeld? Hierbij kan onderscheid worden aangebracht tussen de traditionele vrije-sector woningbouw (de dure en luxe woningbouw) en de gesubsidieerde vrije-sectorbouw (de premie C).

5. Welk beleid werd en wordt er door de provincies/grote gemeenten/suburbane gemeenten ten aanzien van de ontwikkeling van de vrije-sector woningbouw gevoerd?
6. Welke mogelijkheden zijn er momenteel (vanuit de vraagzijde) voor de realisatie van vrije-sectorwoningen in, grenzend aan en buiten het stedelijk gebied? Welke deelmarkten kunnen worden onderscheiden (koop/huur, prijsklasse, doelgroep, kwantiteit)?
7. Hoe verloopt de afzet van de verschillende typen vrije-sectorwoningen in de gemeente en welke huishoudens worden in deze woningen gehuisvest (primair inwoners van de gemeente of ook huishoudens van buiten de gemeente)?
8. In hoeverre zijn gemeenten bereid om de realisatie van (vrije-sector)woningen in toenemende mate over te laten aan 'de markt'? Welke consequenties heeft dit voor het te voeren gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid?
9. Heeft de vrije-sector bouw betekenis voor het bevorderen van de doorstroming in de gemeente/provincie?
10. Naast de gemeenten oefenen ook de Rijksoverheid, de provincies en een aantal marktpartijen (bouwondernemers, beleggers en projektontwikkelaars) invloed uit op de ontwikkeling van de vrije-sectorbouw. Wat is volgens de grote gemeenten de meest wenselijke opstelling van deze overige actoren? (vraagstelling afhankelijk van gespreksgroep)
11. Welke ontwikkelingen verwacht U ten aanzien van de vrije-sectorbouw op korte en middellange termijn, zowel voor wat betreft de omvang van de nieuwbouw als de aard van de te bouwen woningen (koop/huur, prijs, locatie etc.)?

BOUWBELEID EN BOUWNIJVERHEID

1. Hoeveel belang hecht 'de bouwnijverheid' aan een zekere continuïteit in de woningbouwproductie?
Kan het voeren van een anti-cyclisch beleid bijdragen aan een grotere continuïteit van de woningbouwproductie?
Welke maatregelen zou de overheid moeten/kunnen nemen wanneer de bouw van woningen in de marktsector stagneert?
2. In het huidige overheidsbeleid speelt het streven naar 'meer markt en minder overheid' een belangrijke rol.

In hoeverre is in de praktijk de grotere vrijheid van de markt merkbaar?
Welke gevolgen heeft dit voor de bouwnijverheid?

3. Welke gevolgen heeft de grotere nadruk in de woningbouwproductie op de vrije sector voor verschillende categorieën bedrijven binnen de bedrijfstak (projectontwikkelaars, beleggers, makelaars, grote/kleine aannemers, grote/kleine bouwbedrijven)?
4. Is het verzamelen van marktinformatie een concurrentiemiddel tussen bedrijven of is samenwerking op bijvoorbeeld gemeentelijk niveau mogelijk?
Is bij het verkrijgen van inzicht in marktontwikkelingen een taak weggelegd voor de rijks c.q. gemeentelijke overheid?
5. Wat verwacht u op korte termijn van de ontwikkeling van de bouwkosten?



Vrijstaande vrije-sectorwoning in regiogemeente



Ruim gesitueerde vrije-sectorwoningen in groeikern



Bouw van 36 premie A-appartementen en 44 luxe vrije-sectorwoningen in groeikern

LITERATUUROVERZICHT

Centraal Bureau voor de Statistiek, 1986,
Institutionele beleggers 1983, voorlopige uitkomsten 1984, Den Haag

Centraal Bureau voor de Statistiek, 1989,
Maandstatistiek voor de Bouwnijverheid, Den Haag

Cobouw, 1989 a,
Koopwoningen de bekroning van stadsvernieuwing, 13 april

Cobouw, 1989 b,
Werkgroep na onderzoek in Noord-Holland: "Vrije sector leidt niet tot doorstromen", 9 juni

Commissie Montijn, 1989,
Groet steden grote kansen

Conijn, J.B.S., 1985,
De ervaring in de bouw van vrije-sectorwoningen, E.I.B., Amsterdam

Conijn, J.B.S., en O.A. Papa, 1988,
De rol van de institutionele beleggers op de Nederlandse woningmarkt; onderzoek in opdracht van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies, TK. 19.623, nr. 33, Den Haag

Conijn, J.B.S., en P. de Vries, 1989,
De vrije-sectorwoningen; een historische en ruimtelijke analyse, D.U.P., Delft

Diensten ruimtelijke ordening en stadsontwikkeling, 1988,
Publiek-private samenwerking in de vier grote steden

Dreimuller, A., 1980,
Taak en plaats van de projectontwikkelaar in het bouwproces, E.I.B., Amsterdam

Gemeente Amsterdam, 1985,
Wie gaan er wonen in Geindriedorp?, Gemeentelijke Dienst Volkshuisvesting,
Amsterdam

Keers, G.P., P.J. de Weijer, S. van Beijeren et al., 1988,
Vrije-sectorwoningbouw en verstedelijking, RIGO, Amsterdam

Keers, G.P., en P.J. de Weijer, 1989,
Meer vrije sector: bedreiging voor het verstedelijkingsbeleid?, Bouw, nr. 3, p. 15-
18

Kersloot, J.M., en F.M. Dieleman,
Van stagnatie tot herstel, de ontwikkeling van de markt van koopwoningen,
NVB, IRO, Utrecht

Laat, T. de, 1986,
De premie C-woningbouw in Noord-Brabant 1984-1985, 's Hertogenbosch

Laat, T. de, 1988,
De omvang en spreiding van de vrije sectorwoningbouw in Noord-Brabant,
provincie Noord-Brabant, Dienst RNV, 's-Hertogenbosch

Papa, O.A., 1989,
Beleidsmodel woningexploitatie commerciële-huursector, deel 1. literatuur-
verkenning, O.T.B., Delft

PPD van Noord-Holland, 1986,
Overloop op zijn retour?, studiebericht 16, Haarlem

PPD van Noord-Holland, 1988,
Het verloop van de overloop, studiebericht 23, Haarlem

Priemus, H., 1989,
Naar een grotere stabiliteit op de markt van eigen woningen, inleiding tijdens
het Congres "Eigen huis en hypotheek in de jaren negentig", Nederlands
Studiecentrum, Rotterdam, 24 februari

Provincie Gelderland, 1989,
Wonen in Gelderland: provinciaal volkshuisvestingsbeleid voor nu en later,
Arnhem

Raad voor het Binnenlands Bestuur, 1989,
Advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden, Den Haag

Rijksplanologische Dienst, 1986,
De toekomst van de groeikernen, studierapport nr. 36, Den Haag

Roest, W., 1989,
Conjunctuurbepalend: kiem gelegd voor terugval in de bouw, Bouw, nr. 3, p. 32-34

Rooy, G de, en A. Elbers, 1988,
Woningbehoefte-informatie voor marktpartijen, Bouwcentrum Advies B.V., rapportnr. 6475, Rotterdam

Spruyt, P.H. en Th. Bentvelsen, 1989,
Housing problems in urban agglomerations: the case of The Hague, Paper t.b.v. de conferentie "The urban agglomeration as a political arena", 4-8 juni, Amsterdam

Toornend, R.A., 1983,
Investeren in gebouwen, wegwijzer bij bouwen, kopen, huren of beleggen in onroerend goed, Deventer

Tweede Kamer, 1971-1972,
Nota Volkshuisvesting, 11.784, nr.1, Den Haag

Tweede Kamer, 1973-1974,
Nota Huur- en Subsidiebeleid, 13.025, nr. 2, Den Haag

Tweede Kamer, 1975-1976
Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland, Verstedelijkingsnota, 13.754, Den Haag

Tweede Kamer, 1976-1977,
Nota Bouwbeleid, 14.127, nr. 2, Den Haag

Tweede Kamer, 1977-1978,
Tweede Nota Bouwbeleid, 15.118, nr. 2, Den Haag

Tweede Kamer, 1985-1986,
Structuurschets Stedelijke Gebieden 1985, deel e, 18.048, nrs 48-49, Den Haag

Tweede Kamer, 1986-1987,
Voortgang Gecoördineerd Bouwbeleid, 19.898, nr. 2, Den Haag

Tweede Kamer, 1987-1988 a,
Meerjarenplan Woningbouw 1988-1992, 20.207, nrs. 1-2, Den Haag

Tweede Kamer, 1987-1988 b,
Vierde nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoornemen, 20.490,
nrs. 1-2, Den Haag

Tweede Kamer, 1988-1989 a,
Volkshuisvesting in de jaren negentig, 20.691, nrs. 2-3, Den Haag

Tweede Kamer, 1988-1989 b,
Meerjarenplan Woningbouw 1989-1993, 20.806, nrs. 1-2, Den Haag

Verstegen, M.G., diverse jaren,
Volkshuisvestingsinstrumenten, Ministerie van VROM, Den Haag

Vijgen, J., en R. van Engelsdorp Gastelaars, 1986,
Stedelijke bevolkingscategorieën in opkomst, Nederlandse geografische studies
nr. 22, Amsterdam

VROM, 1988,
Ontwerp Nota Volkshuisvesting in de jaren Negentig, SDU, Den Haag

VROM, 1989 a,
De ongesubsidieerde nieuwbouw in de provincie Gelderland (periode 1981-
1992), DVH-Gelderland, Arnhem

VROM, 1989 b,
Toenemende productie vrije sector geen bedreiging verstedelijkingsbeleid,
persbericht, nr. 41, 2 maart

Werkgroep Regionaal en Lokaal Woningmarktonderzoek in Noord-Holland,
1989,

Bouwen in de vrije sector; een analyse van de verhuisbeweging naar vrije-
sectorwoningen in Noord-Holland, gerealiseerd in de eerste 7 maanden van
1988, Haarlem

Wethouders vier grote gemeenten en Groningen, 1988,
Volkshuisvesting: een kwestie van beschaving, Amsterdam

Wiardi Beckman Stichting, 1988,
De grote steden, hun stadsgewesten en het compacte stad-beleid, Amsterdam

Wijs-Mulkens, E. de, 1989,
Hoog en laag in Den Haag: waar woont jong en oud in de compacte stad?,
Delftse Universitaire Pers, Delft

De op de volgende pagina's vermelde uitgaven van de Delftse Universitaire Pers zijn verkrijgbaar via de erkende boekhandel of rechtstreeks te bestellen bij:

Delftse Universitaire Pers
Stevinweg 1
2628 CN Delft
telefoon: 015-783254

REEDS VERSCHENEN UITGAVEN IN DEZE SERIE

1. S.A.A. Backx, *Analyse van de ontwikkeling van het aandeel woningen in meergezinshuizen*, 1988
2. I.L. Ooms en O.A. Papa, *De lange-termijnontwikkeling van de individuele huursubsidie*, 1989
3. P.J. Boelhouwer, *De individuele huursubsidie en de lokale woningtoewijzing*, 1989
4. P.J. Boelhouwer, *De individuele huursubsidie en het woningmarktgedrag van huishoudens*, 1989
5. J.B.S. Conijn, *De markt voor duurdere huurwoningen*, 1989
6. J.B.S. Conijn, *De vrije-sectorwoningen; een historische en ruimtelijke analyse*, 1989
7. P.J. Boelhouwer en H.M.H. van der Heijden, *Vrije-sectorwoningbouw; consequenties voor de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting en de bouwnijverheid*, 1989

REEDS VERSCHENEN UITGAVEN IN DE SERIE WERKDOKUMENTEN

- 88-01. J.B.S. Conijn en A. Plaat, *Een alternatief huur- en subsidiestelsel*, 1988
- 89-01. J.B.S. Conijn, I.L. Ooms en A. Plaat, *De ontwikkeling van de woonuitgaven in de huursector, 1986-2000*, 1989



ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR TECHNISCHE BESTUURSKUNDE
TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT