Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering

Advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus

Advies 035
november 2002

Per 8 november 2002 is
ons bezoekadres
Oranjebuitensingel 6

Aan de minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
de heer H.G.J. Kamp
Postbus 20951 IPC 100
2500 EZ Den Haag

VROMraad

Muzenstraat 89 IPC 105 postbus 30949 2500 GX DEN HAAG telefoon (070) 339 15 05
fax (070) 339 19 70 e-mail: vromraad@minvrom.nl internet: www.vromraad.nl

datum: 1 november 2002
kenmerk: 021101.045
VRR 2002 0286006
betreft: 'Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering'
advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus

Mijnheer de Minister,

Bij brief van 25 maart 2002 heeft toenmalig staatssecretaris, de heer Remkes, de VROM-raad verzocht advies uit te brengen over de herstructurering van stedelijke woonmilieus. Hierbij bieden wij u het advies aan. Het is getiteld *'Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering; advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus.*

Om tal van redenen is er stagnatie in de herstructurering van stedelijke woonmilieus. Het is een zeer complex proces met een veelvoud aan partijen. Naar het oordeel van de raad is de stagnatie onder meer te herleiden tot de te hoge kwantitatieve ambities van de rijksoverheid die sterk top down zijn ingezet en die herstructurering in hoge mate als een ingreep van sloop en verkoop van woningen definiëren. De raad pleit voor herstructurering met een zeer gedifferentieerd product en voor een differentiatie in tempo. In sommige gebieden is de herstructurering een urgente zaak, in andere gebieden is dit minder het geval. Niet alles kan en moet tegelijkertijd.

Ook nu er veel spanning is op de woningmarkt, moeten urgente situaties van herstructurering aangepakt worden. Hiervoor is het nodig de productie van nieuwbouwwoningen te verhogen op basis van een sterk gedifferentieerd programma, van goedkoop tot duur, koop en huur, in allerlei maten en smaken. Daarnaast adviseert de raad in dit verband om voor die wijken waar de urgentie hoog is, een aparte voorziening te treffen. Voor deze wijken, beperkt in aantal, door het Rijk aan te wijzen, kunnen investeringen gestimuleerd worden met behulp van een Investerings Maatschappij Stedelijke Vernieuwing. Deze Maatschappij zou vooral gevoed moeten worden met geld uit de sector. Het hoge

maatschappelijke belang van stedelijke herstructurering brengt de raad ertoe te adviseren de budgetten van de rijksoverheid in dit verband (ISV) intact te laten. De raad stelt voor deze te bestemmen voor de genoemde investeringsmaatschappij en voor regionale programma's. De raad doet voorstellen om met gebiedsgericht en fiscaal instrumentarium de herstructurering te bevorderen.

Hoogachtend,

De voorzitter,

mr. P.G.A. Noordanus

De algemeen secretaris,

drs. A.F. van de Klundert

Inhoudsopgave

1 Inleiding en adviesaanvraag 7

2 Stagnatie van de stedelijke herstructurering 11
2.1 Inleiding 11
2.2 Stagnatie op nationaal niveau? 12
2.3 Stagnatie op lokaal niveau 14
2.4 De confrontatie tussen het nationale en lokale niveau 16
2.5 Kwaliteit voor tempo 19

3 Herstructurering in een gespannen woningmarkt 23
3.1 Inleiding 23
3.2 Toegenomen spanning op de woningmarkt 23
3.2.1 De woningvraag 24
3.2.2 Het woningaanbod 28
3.2.3 De confrontatie tussen vraag en aanbod 30
3.3 Beschouwingen over de woningmarktontwikkelingen 32
3.4 De transformatieopgave in een gespannen woningmarkt 34

4 Sturing: organiseren en prioriteren 41
4.1 Inleiding 41
4.2 Schets van de sturingsopgave 42
4.3 Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) 44
4.4 Naar een vernieuwing op twee wijzen 47
4.4.1 Stap voor stap 48
4.4.2 Prioriteren 50
4.5 De Investerings Maatschappij en de inbreng van woningcorporaties 53
4.6 Specifieke instrumenten 59

5 Conclusies en aanbevelingen 69
5.1 Conclusies 69
5.2 Aanbevelingen 74

Literatuur 77

Bijlagen
Bijlage 1 Adviesaanvraag 83
Bijlage 2 Rondetafelgesprek 85
Bijlage 3 Ontwikkelingen op de huurmarkt 87
Bijlage 4 Samenstelling VROM-raad 91

1 Inleiding en adviesaanvraag

In de aanloop naar de verkiezingen van mei 2002 is er veel discussie geweest over de kwaliteit van het woon- en leefmilieu. Veel burgers waren en zijn hierover ontevreden: zij voelen zich onveilig, zij ervaren een grote kloof met het bestuur en zij vertrouwen niet bij voorbaat op de goede resultaten van het stedelijk vernieuwingsbeleid en het grotestedenbeleid.

In het beleid van diverse kabinetten is aandacht besteed aan verhoging van de kwaliteit van het wonen in de stad. Al sinds de jaren zeventig is er in Nederland een forse inspanning geleverd om door middel van stadsvernieuwing buurten op te knappen. Dit is in de jaren negentig verbreed tot stedelijke vernieuwing en het is onderdeel geworden van het grotestedenbeleid waarin sociale, fysieke en economische versterking van de stad wordt voorgestaan. Zo moeten de steden aantrekkelijker worden als vestigingsplaats voor bewoners en bedrijven. Op het vlak van de woningbouw wordt beoogd met duurdere nieuwbouw de hogere inkomensgroepen sterker aan de stad te binden, dit als antwoord op de selectieve migratie van de mensen met hogere inkomens vanuit de stad in de laatste decennia. Ook door te sturen op sloop, nieuwbouw en verkoop van huurwoningen wordt geambieerd de woningvoorraad en de woonmilieus van de steden op een kwalitatief hoger peil te brengen.
In de nota Mensen, wensen, wonen (2000) is dit beleid met hoge ambities uiteengezet. In het strategisch akkoord (juli 2002) dat de grondslag vormt van het kabinet wordt gesteld: 'In de grote(re) steden zal - om de middenklasse en hogere inkomens weer aan de stad te binden én om te komen tot een evenwichtiger verdeling van bevolkingsgroepen - een gevarieerder woningaanbod met een betere woningkwaliteit tot stand moeten komen.

Beleidsontwikkelingen

De rijksoverheid is doende de nota Mensen, wensen, wonen uit te voeren. In 2001 voerde de staatssecretaris van VROM in dit kader onderhandelingen met diverse regio’s over de uitvoering van de verstedelijking en de stedelijke vernieuwing ('tweede verstedelijkingsronde'). Daarnaast is in 2001 na signalen dat de productie van nieuwe woningen terugliep een zogenoemde Taskforce Woningbouwproductie ingesteld. Deze rapporteerde in januari 2002 en bij het aanbieden van dit rapport aan de Tweede Kamer (februari 2002) gaf de staatssecretaris van VROM inzicht in de voortgang van de uitvoering van de beleidsvoornemens. Om duidelijk te krijgen of de

ambities van de stedelijke vernieuwing ook gefinancierd kunnen worden was inmiddels een andere commissie gevormd ('commissie Kosten en kostendragers', ook wel commissie-Koning). Het rapport van deze commissie is in juli 2002 naar de Tweede Kamer gestuurd. In de tussentijd hebben tal van andere organisaties hun visie gegeven op de voortgang van de stedelijke vernieuwing en op mogelijkheden om het tempo hiervan te verhogen[1].
In verschillende vorm zullen deze documenten in het advies aan de orde komen.

Probleem

Met de laatste verkiezingen en het beleid van de afgelopen jaren in het achterhoofd kan worden geconcludeerd dat er zowel bij veel burgers als veel bestuurders een groot gevoel van urgentie bestaat om vooruitgang te maken bij de verbetering van de woon- en leefomstandigheden in meerdere wijken. De aangrijpingspunten liggen in de woonomgeving en de woning. In objectieve zin mogen veel woningen dan wel niet gekenmerkt worden door grote bouw- of woontechnische achterstanden, daarmee is nog niet gezegd dat men naar eigen gevoel passend en naar tevredenheid woont.

De stedelijke vernieuwing zou, in combinatie met de nieuwbouwproductie op de zogenoemde VINEX-locaties, dit probleem moeten verhelpen.
Het ministerie van VROM maakt zich zorgen over het tempo van deze transformatieopgave van stedelijke woonmilieus. De omslag van beleidsontwikkeling naar concrete uitvoering van projecten met kant en klare resultaten vordert te langzaam[2]. Het gaat volgens het ministerie dus niet snel genoeg. Men spreekt van een stagnatie in de stedelijke vernieuwing.
Hierbij spreekt men over het herstructureren of het transformeren van wijken[3], waarbij naast de fysieke aanpak dwarsverbanden worden gelegd met sociale en economische beleidssectoren. De aandacht is verlegd van de vooroorlogse delen van de steden naar de vroeg naoorlogse woonwijken en het centraal stedelijk gebied. Vijf jaar na de nota Stedelijke vernieuwing zijn veel plannen in voorbereiding en worden de eerste plannen uitgevoerd, maar gaat het wel snel genoeg?

---

1 Hierbij kunnen genoemd worden de brieven en documenten van de VNG, de NEPROM, de Woonbond en Aedes.

2 Speech Remkes op ISV-conferentie, 25 april 2001 te Hilversum.

3 *Herstructurering* is het ingrijpend verbeteren van de woon- en/of bouwtechnisch verouderde woningvoorraad door onder andere renovatie, samenvoegen of sloopnieuwbouw. Bij *transformatie* vindt er een gedaantewisseling van de gehele wijk plaats. Naast de woningen worden bijvoorbeeld ook de stedenbouwkundige opzet en openbare ruimte aangepakt. In de praktijk blijkt dat deze begrippen door elkaar worden gebruikt. (Bron: Instrumentenwijzer)

Adviesaanvraag

Eind 2001 vroeg staatssecretaris Remkes mondeling aan de VROM-raad om in 2002 te adviseren over de stagnatie van de stedelijke vernieuwing.
In maart 2002 ontving de raad de schriftelijke adviesaanvraag (zie bijlage 1). Hierin vraagt de staatssecretaris aandacht te besteden aan het tempo en daaraan gerelateerde zaken zoals de werking van de woningmarkt en het sturingsvraagstuk. Bij dit laatste worden zaken genoemd als vereenvoudiging van procedures en regelgeving, participatie van marktpartijen, het vraagstuk van integraliteit versus tempoverhoging en de rol van de woningcorporaties.

De raad merkt op dat in de adviesaanvraag veel aandacht uitgaat naar het instrumentarium om de stagnatie te doorbreken. Voor een gedegen bespreking van het vraagstuk is het van belang om ook in te gaan op het vraagstuk van de stagnatie als zodanig, alsmede op de betekenis van de verhoudingen tussen vraag en aanbod op de woningmarkt voor de stedelijke herstructurering. Om deze reden heeft de raad het vraagstuk en het advies als volgt gestructureerd.

- De stagnatie van de stedelijke vernieuwing: de voortgang, de ambities, de urgentie. Dit wordt in hoofdstuk twee besproken.
- De verhouding tussen vraag en aanbod op de woningmarkt: mogelijkheden en onmogelijkheden van herstructurering op een gespannen woningmarkt. Dit is het onderwerp van hoofdstuk drie.
- De sturing: de rol van de overheid en de woningcorporaties, de positie van het ISV en andere instrumenten om de herstructurering te bevorderen. Dit onderdeel komt in hoofdstuk vier aan de orde.

De raad wil dus langs drie lijnen naar het vraagstuk van de herstructurering kijken. In de eerste (stagnatie) speelt het aspect van *tijd* een rol. In de tweede (woningmarkt) komen *product en proces* voorop te staan. Tot slot (sturing) staat het aspect van *verantwoordelijkheden* centraal. Het advies wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

2 Stagnatie van de stedelijke herstructurering

2.1 Inleiding

In het debat over stedelijke herstructurering gaat veel aandacht uit naar het gebrek aan voortgang. Gesproken wordt van een drama, vertraging, stagnatie, impasse. Men doelt daar op het achterblijven van de realisatie van sloop, verkoop en nieuwbouw ten opzichte van de doelen van de rijksoverheid. Eind 2000 zijn deze doelen in de nota Wonen (2000) geformuleerd, deze nota is vervolgens in 2001 door de Tweede Kamer aanvaard.
Later dat jaar hebben partijen in het wonen (VNG, Aedes, IPO, Woonbond, Eigen Huis, IVBN, AVBB, Vastgoedbelang) met de staatssecretaris het Nationaal Akkoord Wonen gesloten waarin zij overeenkwamen dat het tempo van de aanpak moet worden verhoogd. Met uitzondering van de aantallen te verkopen huurwoningen is er brede consensus over de aanpak.

Nu zijn we een jaar verder en alom klinkt het verhaal van de stagnatie. Staatssecretaris Remkes geeft vier verklaringen[4]:

- door de goede verhuurbaarheid en de impopulariteit van de sloopmaatregel ontbreekt het gevoel van haast;
- de onzekerheid bij investeerders over de potentie en het rendement;
- het ontbreken van het juiste instrumentarium bij de gemeenten;
- een kwantitatief en kwalitatief tekort aan personeel.

Anderen wijzen daarnaast op de integrale en vraaggerichte werkwijze (die onvermijdelijk veel tijd kost), de procesarchitectuur (wie doet wat en wanneer?), de financiële tekorten en de achterblijvende woningproductie. Voor dit laatste heeft de staatssecretaris een Taskforce Woningbouwproductie ingesteld die de knelpunten in de productie moet verhelpen.
In het rapport van deze werkgroep (januari 2002) worden vier knelpunten genoemd (1) beleid en regelgeving; (2) lokale procedures en procesgang; (3) personele capaciteit bij gemeenten en (4) capaciteit bij bouwbedrijven en projectontwikkelaars. De nadruk in dit rapport ligt sterk op deregulering en het oplossen van personele problemen bij gemeenten en bouwbedrijven.

4 Speech Remkes op ISV-conferentie, 25 april 2001 te Hilversum.

Naar het oordeel van de raad kan de vraag naar stagnatie niet los gezien worden van de hoge rijksambities. Lage ambities worden immers zelden met stagnatie geconfronteerd. Hiermee is niet gezegd dat men maar beter lage ambities moet hebben. De vraag is wat het realiteitsgehalte is van de ambities.

In dit hoofdstuk verkent de raad de ambities op nationaal en lokaal niveau (2.2 en 2.3). Daarna onderzoekt de raad de verhouding tussen beide (2.3) en gaat de raad in op de mogelijkheid de discussie over stagnatie te overstijgen (2.4).

2.2 Stagnatie op nationaal niveau?

In de nota Wonen (2000) is veel aandacht voor verhoging van de stedelijke woonkwaliteit. Om beter aan te sluiten op de veranderende woonvoorkeuren wil het kabinet een strategie ontwikkelen om bestaande woonmilieus fysiek te transformeren. Er dreigt, zo is de strekking van de nota Wonen, in 2010 een fors overschot aan zogenoemde buitencentrummilieus en een tekort aan

Amsterdam - Bijlmer (foto: F. Wassenberg, OTB, Delft)

[5] Voorgenomen investeringsbeleid van gemeenten.

centrumstedelijke en groenstedelijke milieus. Volgens de nota Wonen is de trendmatige ontwikkeling[5] onvoldoende en is een verhoogde inzet noodzakelijk. Dit komt erop neer dat er jaarlijks 30.000 woningen zouden moeten worden gesloopt, 100.000 woningen nieuw gebouwd, waarvan 38.000 woningen als vervangende nieuwbouw, 8.000 samengevoegd en 50.000 sociale huurwoningen worden verkocht en 76.000 gerenoveerd. Bij de sloop en het samenvoegen van woningen moet het accent vooral in de periode 2005-2010 komen te liggen.

Ambitieus programma

Dat het programma uit de nota Wonen ambitieus is te noemen blijkt uit een vergelijking met de realisatiecijfers van het recente verleden. Aan het einde van de jaren negentig zijn er jaarlijks 60.000 tot 70.000 nieuwe woningen gebouwd, zijn er 12.000 gesloopt en 15.000 sociale huurwoningen per jaar verkocht[6]. De ambities zijn dus vele malen hoger dan de bestaande praktijk: bij nieuwbouw 40% hoger, bij sloop 150% en bij verkoop 230%. In vergelijking met de ambitie werden in 2000 en 2001 dan ook slechts 50% van het aantal gewenste onttrekkingen en 25% van het aantal verkochte sociale huurwoningen gerealiseerd. Van de gewenste vervangende nieuwbouw werd 34% gerealiseerd. Oftewel: een groot verschil tussen droom en daad.

Onderbouwing nader bezien

Moet er dus niet nog eens gekeken worden naar de wijze waarop deze rijksambities tot stand zijn gekomen? In de nota Wonen is de sprong gemaakt van een strategie volgens de trend (plannen van de gemeenten) naar een strategie met hogere ambities. Dit is gebaseerd op een woningmarktsimulatiemodel, waarvan de uitkomsten in sterke mate afhankelijk zijn van diverse aannamen die vooraf zijn gemaakt. In het advies ‘Betrokken burger, betrokken overheid’ heeft de raad veel kanttekeningen bij deze vooruitberekeningen gemaakt. Zo werd uitgegaan van 2% economische groei per jaar, een voortdurende koppeling tussen lonen en uitkeringen en een stijging van de koopprijzen gelijk aan de inflatie. Ook werd in het model voorbij gegaan aan specifieke fricties in het doorstromingsproces op de woningmarkt (ligging, afstand, prijsontwikkeling), waardoor de modelmatig voorspelde doorstroming niet plaatsvindt en er woningen bezet blijven die theoretisch op de markt zouden komen[7].

---

6 Centraal Bureau voor de Statistiek - Statline.

7 *Betrokken burger, betrokken overheid;* reactie VROM-raad op de ontwerpnota Wonen, advies 022, VROM-raad, Den Haag, september 2000, hoofdstuk 4 en bijlage 2.

Thans is door het voortschrijden van de tijd meer te zeggen over de feitelijke ontwikkelingen. We weten nu dat de economische groei niet tien jaar lang 2% zal zijn. We weten nu ook dat de huishoudengroei hoger is geweest dan destijds is aangenomen en dat de nieuwbouwproductie lager is uitgevallen dan destijds verwacht. Met deze gegevens zou hetzelfde model dan ook op lagere ambities uitkomen[8]. Het laat nog eens de afhankelijkheid zien van de gekozen input en het model op een min of meer toevallig moment.

Hierbij speelt ook de zeer sterke vervlechting tussen onderzoek en beleid een rol. De onderliggende aannamen zijn beleidsgevoelig, maar zijn ook vaak onzichtbaar en verdwijnen al snel in de black box van het onderzoek. Hierdoor is het beleid ogenschijnlijk krachtig, het is immers door onderzoek onderbouwd, maar niettemin kan later blijken dat de berekeningen een heel kortstondig leven hebben. Naar het oordeel van de raad zijn de ambities uit de nota Wonen sterk bepaald door de optimistische aannamen die aan het einde van de jaren negentig op tafel lagen. Stagnatie is in dit licht gezien niets anders dan een marktcorrectie. De nota Wonen is op dit punt verouderd. Een herijking op basis van meer recente economische en demografische gegevens is gewenst.

2.3 Stagnatie op lokaal niveau

Steden en wijken zijn altijd onderwerp van beleid geweest. Ook voor het verschijnen van de nota Wonen stond de stedelijke vernieuwing op de gemeentelijke politieke agenda.
In 1998 hebben veel steden in het kader van het grotestedenbeleid meerjarige ontwikkelingsprogramma's (MOP's) opgesteld waarin het beleid voor de komende jaren wordt uiteengezet, onderverdeeld in een fysieke, sociale en economische pijler. In de fysieke pijler functioneert het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). In de sturing is het Rijk overgestapt van het oude model van subsidieprojectverantwoording naar een vorm van programmamanagement: visieprogrammaverantwoording. Hierbij worden wel hoge eisen gesteld ten aanzien van de onderbouwing, meetbaarheid en het interactieve karakter van de doelstellingen.

8 Dit blijkt ook uit regionale berekeningen van het ABF. Met hetzelfde woningmarktsimulatiemodel dat voor de nota Wonen is gebruikt komt men tot beduidend lagere streefcijfers wanneer wordt uitgegaan van de op de huidige ontwikkelingen gebaseerde aannamen. Bij lagere bouwprognoses, een lagere economische groei en een geringere woningvoorraad (door hoge aantallen sloop en verkoop in het recente verleden) komt men bijvoorbeeld in Haaglanden tot een overschot van 24.000 (scenario stadsgewest) en 7.000 à 10.000 (scenario Sociale Verhuurders Haaglanden) goedkope huurwoningen, terwijl het Rijk met haar aannamen uitgaat van een tekort van ongeveer 30.000 goedkope huurwoningen.

Achter op schema

In de MOP's zijn de lokale streefcijfers voor de fysieke transformatieopgave opgenomen. Alhoewel deze aantallen geenszins vaststaan zijn ze wel indicatief. Ze liggen (opgeteld) op een veel lager niveau dan de rijksambities. Dit is deels toe te schrijven aan de periode (eerder samengesteld), deels aan het feit dat gemeenten afhankelijk zijn van de plannen van de woningcorporaties en marktpartijen. Ook wanneer deze streefcijfers als referentie worden genomen blijkt dat de herstructurering nog niet op volle toeren tot uitvoering wordt gebracht.
Uit een analyse onder 26 van de G30-gemeenten[9] blijkt dat van de geplande sloop tot 2005 op dit moment gemiddeld 32% is gerealiseerd[10]. Voor de binnenstedelijke nieuwbouw is dit 28%, verbeteringen aan woningen 9% en de verkoop van sociale huurwoningen 19%. Op basis van een ijkgetal van 40%[11] wordt geconcludeerd dat op lokaal niveau sprake is van een achterstand ten opzichte van de eigen planning. Daarbij denkt de helft van de gemeenten echter de plannen nog wel voor 2005 te kunnen verwezenlijken. De andere helft van de gemeenten denkt de gemeentelijke ambities niet te kunnen verwezenlijken voor 2005.

De vertraging wordt dus ook zichtbaar als bescheidener streefcijfers als uitgangspunt worden genomen. Gemeenten merken daarbij op dat herstructurering een leerproces is, waarin men nu in de opstartfase zit. Dit betekent dat men eerst de tijd neemt voor de nodige uitwerking van visies en plannen met alle partijen op het lokale niveau voordat men daadwerkelijk aan de slag kan. In 32% van de betrokken wijken is men dan ook nog bezig met het opstellen van wijkvisies. Het kan dus zijn dat na een trage opstartfase de volgende fasen voorspoedig zullen verlopen. De complexe planvorming en het ingewikkelde proces (verhouding gemeente - corporaties, onduidelijkheid over de regierol, communicatie met bewoners en eisen van interactiviteit) worden door gemeenten als redenen voor vertraging aangegeven.
Daarna volgen, volgens de gemeenteambtenaren, de krappere woningmarkt en de financiële haalbaarheid. Interviews van de raad met lokale partijen bevestigen dit beeld (zie kader 'Incubatietijd') Oorzaken zoals planneroptimisme in het verleden, de reorganisatie bij instellingen (richting integraal en

---

9 Exclusief Leiden, Dordrecht, Den Haag en Amsterdam.

10 Wassenberg, F. et al., *De voortgang van de herstructurering in de 30 grote gemeenten.* Delft: Onderzoeksinstituut OTB, 2002.

11 De onderzochte periode is vijf jaar (2000-2004). Een gemeente op schema, zou bij een gelijkmatige productie na twee jaar circa 40% van de opgave gerealiseerd moeten hebben.

Incubatietijd

De eerste ideeën om de wijk Malburgen in Arnhem te vernieuwen ontstonden in 1993. Eerst in 1996 presenteerden de gemeente en de woningcorporatie een masterplan. Dit plan werd gekenmerkt door hoge sloopambities en een geringe betrokkenheid van de bewoners. Het werd negatief ontvangen. In 1997 verscheen een nieuw masterplan met een duidelijke inbreng van bewoners. Dit plan gaf een richting aan van ontwikkeling en hierna zijn de gemeente en de woningcorporatie procesmatige en financiële afspraken gaan maken. Eind 2000 kwam een overeenkomst tussen beide partijen tot stand. De juiste taakverdeling en financiën zijn dan echter nog onderwerp van discussie. Ook de complexe (fiscale) wet- en regelgeving vergden veel aandacht. Op dit moment wordt verwacht dat in 2002, zes jaar na het begin van de planvorming, de definitieve samenwerkingsovereenkomst wordt afgesloten. Eerst dan kan met de uitvoering worden gestart. Het uitvoeren van de projecten uit de laatste fase loopt naar verwachting door tot ná 2015. In Arnhem is men van mening dat bovenstaande ontwikkeling niet als stagnatie moet worden bestempeld. Bij het ontwikkelen van een bestaand gebied moet rekening worden gehouden met veel noodzakelijke en vaak onverwachte hobbels. Vooraf is hiermee rekening gehouden. Of zoals de corporatie aangeeft: ‘Wie geen lange adem heeft, moet niet aan stedelijke vernieuwing beginnen’. (Aedes-magazine 11/2002)

gebiedsgericht werken), het miskennen van de noodzaak van een incubatietijd voordat een proces echt op stoom komt en de onduidelijkheid waar het echt heen moet als plannen concreet (moeten) worden, spelen dus ook een belangrijke rol.

2.4 De confrontatie tussen het nationale en lokale niveau

De tweede verstedelijkingsronde

De rijksambities uit de nota Wonen zijn beduidend hoger dan de lokale ambities. In de tweede verstedelijkingsronde[12] van staatssecretaris Remkes met vertegenwoordigers van G30-gemeenten, provincies en kaderwetgebieden (eind 2001) is dit verschil veelvuldig onderwerp van discussie geweest.
De verschillende regio’s hebben in deze gesprekken vraagtekens gezet bij de hoge taakstelling en het gewenste tempo van het Rijk. De staatssecretaris

[12] Overleggen tussen het ministerie van VROM en de verstedelijkingsregio’s over de verstedelijking tot 2010 aan de hand van de implementatie van nieuw rijksbeleid, zoals de nota Wonen, de Vijfde nota ruimtelijke ordening, het Nationaal milieubeleidsplan 4 (NMP4), etcetera.

meent echter dat een versterkte inzet op de stedelijke transformatie noodzakelijk is. Hij heeft dan ook geprobeerd om met behulp van onderhandelingen tijdens deze verstedelijkingsronde de ambities dichterbij elkaar te brengen. De verleiding van partijen om daarbij vanwege de bestuurlijke vrede een nieuw richtgetal te prikken, ergens halverwege de ambities van het Rijk en de aantallen die een desbetreffende gemeente/regio haalbaar acht, kan dan vaak niet worden weerstaan. Er is dus onderhandeld in de beste bestuurlijke traditie van polderend Nederland. Beide partijen zeggen tevreden te zijn. De staatssecretaris is tevreden over de zogenoemde intentiedocumenten, omdat de afgesproken intenties in alle gevallen aanmerkelijk hoger zijn dan de regio's in eerste instantie zelf hadden aangegeven. Veel (niet alle) regio's zijn op hun beurt weer tevreden omdat het ondertekenen van 'intentiedocumenten' alleen al door de terminologie een risicoloze activiteit is. Afwezigen, zoals de corporaties, zijn ontevreden, omdat zij niet betrokken zijn en zij het vreemd vinden dat twee partijen afspraken maken over de verkoop van woningen van een andere partij.

Tabel 2.1 De rijksambities per jaar tot en met 2010

	Nota Wonen, 2000	Bijgestelde ambities, januari 2002	Realisatie 2000
Sloop	30.000	20.000	13.530
Samenvoegen	8.000	8.000	
Verkoop sociale huur	50.000	25.000-50.000	12.700
Vervangende nieuwbouw[13]	38.000	27.000	13.000

[13] In de VROM-begroting 2003 wordt een nog verdere intensivering van het aantal nieuwbouwwoningen na sloop voorzien. Het precieze aantal zal, naar aanleiding van de verstedelijkingsronde, in 2003 worden bepaald. Wel staat nu al vast dat dit hoger zal zijn dan de huidige realisatie. In de verstedelijkingsronde zijn namelijk inmiddels al met 7 van de 20 regio's intentieafspraken gemaakt, die leiden tot afspraken voor circa 130.000 vervangende nieuwbouw in de komende 10 jaar.

Realistische rijksambities?

Mede door de confrontatie met de stedelijke regio's heeft de staatssecretaris in februari 2002 de ambities uit de nota Wonen neerwaarts bijgesteld, 'op grond van praktische haalbaarheid'[14]. Het aantal te slopen woningen is teruggebracht van 30.000 naar 20.000 woningen per jaar. Daarbij wordt verondersteld dat het zwaartepunt vooral in de periode 2005-2010 zal liggen, maar ook dit aantal ligt 1,5 tot 2 maal boven het huidige niveau.
Daarnaast is de opgave voor vervangende nieuwbouw met 10.000 woningen per jaar naar beneden bijgesteld. De lokale partijen zullen, naar verwachting van de staatssecretaris, meer kiezen voor grondige renovatie en samenvoegingen dan voor sloop in combinatie met nieuwbouw.
Het streefcijfer voor verkoop van sociale huurwoningen is in eerste instantie nog ongewijzigd gebleven (50.000 woningen per jaar). Mede naar aanleiding van de intentieafspraken[15] is een streefgetal tussen de 25.000 en 50.000 woningen per jaar genoemd, waarbij de staatssecretaris tevens verklaarde dat corporaties niet zozeer op het aantal verkochte woningen worden beoordeeld, maar op hun houding inzake de woningverkoop[16].

Het verlagen van de ambities laat onverlet dat er nog een grote kloof gaapt tussen de rijksambities en het gerealiseerde in 2000. Voor 2003 wordt door het Rijk voorzien dat de intentieafspraken worden bekrachtigd waarbij de inzet van het Rijk onverminderd sterk gericht is op verhoging van de nieuwbouwproductie (vooral dure koopwoningen), verhoging van de sloopproductie en de verkoop van sociale huurwoningen. In de begroting van VROM 2003 wordt gemeld dat 'als partners voldoende bewegen op de speerpunten van het woonbeleid … de bij de technische herijking ontvallen BLS-middelen onder voorwaarden alsnog beschikbaar kunnen worden gesteld voor de periode 2005-2010'. Ook woningcorporaties worden aangesproken: 'de wooncorporaties dienen onder andere prestaties te leveren op het terrein van de verkoop van woningen aan huurders en tevens een aanmerkelijke bijdrage te leveren aan de transformatie van wijken in de steden om zodoende wijken te creëren die ook voor mensen met een midden- en hoger inkomen aantrekkelijk zijn, maar ook om woonmilieus te creëren die de integratie van allochtonen bevorderen' (begroting VROM, pagina 41). Kennelijk verwacht het Rijk dat met deze stellingnamen de intentieafspraken bekrachtigd kunnen worden.

---

[14] Tweede Kamer, kamerstuk 2001-2002, 27559, nr. 29. (zogenoemde februaribrief Remkes).

[15] Bij de verstedelijkingsronde is in de intentieafspraken een niveau vastgelegd dat circa 35% onder het ambitieniveau van de nota Mensen, wensen, wonen ligt.

[16] Aedes-magazine, nr. 8 (2002), p. 4.

2.5 Kwaliteit voor tempo

Zoals gezegd is discussie over stagnatie ook discussie over ambities. Hoe is anders vast te stellen dat er stagnatie optreedt? Harde cijfermatig uitgedrukte ambities in de stedelijke herstructurering zijn gemakkelijker vast te stellen dan te onderbouwen. Er ligt dan wel veel onderzoek onder de nota Wonen, maar nergens is zeker dat als deze getallen worden gerealiseerd de kwalitatieve kloof tussen vraag en aanbod is verkleind. De ambities zijn een vorm van wensplanning, de getallen een metafoor voor 'veel'. Dit is allemaal niet ernstig. Ambities mogen of beter nog moeten er zijn en een rijksoverheid die een visie heeft op wat er zou moeten gebeuren, organiseert alleen daarmee al dat ook andere partijen zich beraden over wat hun te doen staat.
De kwestie is echter dat zodra deze getallen genoemd zijn, ze als een 'programma' gaan werken, hoe ook de terminologie vol zit met woorden als 'indicatief' of 'een inzet van het Rijk, niet dwingend opgelegd'.
Zowel gemeenten als Rijk kunnen dan de verleiding niet weerstaan de getallen uiterst serieus te nemen. Investeren in stedelijke woonkwaliteit laat zich echter niet bevorderen door hoge, moeilijk of niet te onderbouwen cijfermatige ambities vanuit de rijksoverheid aan regio's en steden op te dringen. Daar komt bij dat de ambities zijn geformuleerd in termen van aantallen sloop, verkoop en samenvoegingen, terwijl het zeer de vraag is of dit indicatoren zijn van de gewenste kwaliteit van woonmilieus. Het Rijk zou alleen de beleidsrichting moeten aangeven en slechts moeten optreden bij onwil van partijen. Met een echt decentrale aanpak, een scherp oog voor de regionale omstandigheden en de dynamiek op economisch en demografisch gebied kan daarna als resultante hiervan zeer wel een rijksambitie met kwantitatieve en kwalitatieve ambities worden geformuleerd.

De positie van de raad hierin is dat het object, de stedelijke herstructurering van groot belang is, maar dat de gekozen top down kwantitatieve sturing een evenwichtige aanpak in de weg zit. De raad wil hier dus een ontkoppeling tot stand brengen: de raad wil niets afdoen aan de urgentie van het vraagstuk, maar wil wel een andere manier zoeken om van onderop aan de slag te gaan met de noodzakelijke kwaliteitssprong in (delen van) de stad. Het Rijk richt zich daarbij nu nog te veel op getallen, top-downsturing, gestandaardiseerde tijdseenheden en sloop/verkoopmaatregelen. Juist zaken als de kwaliteit, het vraaggericht werken, de variatie in urgentie en een breed palet aan maatregelen zouden onderwerp van discussie moeten zijn.

Variëteit in urgentie en fasering

Op deze plaats wil de raad beklemtonen dat de discussie over stedelijke herstructurering over veel méér zou moeten gaan dan alleen over tempo of stagnatie. Eigenlijk leiden discussies over tempo en stagnatie de aandacht af van waar het werkelijk om gaat. Het is immers niet interessant of overal in Nederland in een gestelde tijdseenheid een evenredige portie aan herstructurering plaatsvindt. Het uiteindelijke doel, een kwaliteitsslag maken, vraagt juist per locatie om een maatwerkgerichte aanpak. Op deze manier kan er rekening worden gehouden met locatiespecifieke kenmerken. In bepaalde gebieden is er namelijk veel reden voor een fysieke ingreep, die ingebed in een sociaal programma moet worden uitgevoerd, in andere gebieden vergt de situatie echter intensivering van woning- en wijkbeheer of sociaal beleid met enkele fysieke effecten.

Daarnaast is er ook variëteit in urgentie en fasering. Er zijn gebieden waar een snelle herstructurering noodzakelijk is en er zijn gebieden waar het allemaal wat langzamer kan. De raad meent dat deze gewenste aanpak in programma en fasering niet op het niveau van de rijksoverheid is vast te stellen. Daarvoor is de situatie te specifiek en is het aantal verschillen te groot. Er moet dus voor een analyse en een aanpak van onderop worden gekozen. De ene herstructurering is de andere niet! Aan het begin van het beleidsproces moet daarbij de tijd worden genomen voor een grondige analyse van de problemen en de mogelijkheden van de wijk, in zowel fysieke als sociale en economische zin. Alleen dan ontstaat een gebiedsspecifieke benadering waarin de aanpak en het tempo in lijn zijn met het gebied zelf en met vooral de wensen van de bewoners. De gerealiseerde aantallen van bijvoorbeeld sloop, verkoop en nieuwbouw moeten immers de resultante zijn van een proces van herstructurering en niet van een vooropgezette rijksdoelstelling. In dit geval geldt: wie A zegt, moet ook B zeggen. Wanneer het Rijk in de nota Wonen er voor kiest om de burger en zijn/haar wensen centraal te stellen moet men de lokale partijen ook de ruimte bieden om via bottom up en vraaggericht werken tot de gewenste aantallen te komen!

Om de differentiatie naar invalshoek (een fysieke of sociale insteek) en de differentiatie naar fasering (snel, resultaatgericht of langzaam, procesgericht) te verduidelijken, is het schema op de volgende pagina opgesteld.

In veel debatten wordt de stedelijke herstructurering geassocieerd met de eerste cel uit deze matrix: een hoog tempo, een fysieke insteek. Er zijn echter

	snel, resultaatgericht	langzaam, procesgericht
primair fysieke insteek	1	2
primair sociale insteek	3	4

veel projecten in de stedelijke herstructurering die in het geheel niet in de eerste cel van deze matrix voorkomen, maar die in één van de andere cellen hun basis hebben. De problematiek in een deel van de wijken vergt primair een sociale insteek en aandacht voor de samenlevingsopbouw, voor veiligheid, voor onderwijs, voor wijkbeheer. Een generieke uitspraak dat 'het overal te langzaam gaat' miskent de differentiatie in de beleidspraktijk naar insteek en naar fasering. Als een bepaald project niet goed verloopt, dan is niet altijd de oplossing om het tempo te verhogen. Het kan soms heel behulpzaam zijn het project naar een andere aanpak (andere cel in de matrix) over te hevelen. De stagnatie is dan slechts het waarschuwingslampje geweest op het dashboard van het herstructureringsvoertuig. Achterstand ten opzichte van 'rijksambities' hoeft dus niet erg te zijn. Zeker in de aanloopfase, waarin we nog steeds verkeren, is een achterstand ten opzichte van (willekeurige datum) 2010 geen onoverkomelijk probleem; het gaat er veeleer om dat 'zaken in beweging worden gezet'. Door het sterk top down en kwantitatief gerichte sturingsperspectief van de rijksoverheid worden

Sociaal én fysiek

De vernieuwing van Hoogvliet in Rotterdam is samen met de Bijlmermeer te Amsterdam waarschijnlijk één van de grootste herstructureringsoperaties in Nederland ooit. Deze houdt meer in dan alleen maar sloop en nieuwbouw. De sociale aanpak kent een sterke combinatie met de fysieke aanpak. Het is de deelgemeente van Rotterdam gelukt om problemen van drugsoverlast, criminaliteit en (vooral Antilliaanse) jongeren drastisch te verminderen door projecten, zoals portiekgesprekken, jongerenopvang, brede school, een cultureel centrum, nieuwe speel- en hangplekken, praathuizen voor senioren, starters-begeleiding op de arbeidsmarkt en andere werkgelegenheidsprojecten. Ondanks de grote fysieke opgave probeert men ook de sociale structuur in tact te houden. Uitgangspunt is dat iedere Hoogvlieter die dat wil in Hoogvliet kan blijven wonen. Daarnaast staan de bewonerswensen centraal. In het sociaal plan is vastgelegd dat de huidige bewoners onder andere recht hebben op zeggenschap (bewonersparticipatie), voorrang bij de woonruimteverdeling, een verhuiskostenvergoeding en alle benodigde informatie. (Helleman et al., 2001)

gemeenten, corporaties en projecten echter aangemoedigd zich in de eerste cel van de matrix te nestelen. Er treedt dan een verenging van het denken over herstructurering op en het debat gaat alleen nog over tempo en fysiek ingrijpen. De raad adviseert een bredere optiek, waarbij niet continu de tempodiscussie centraal staat, maar juist de insteek en de aanpak van de stedelijke vernieuwing. Niet het tempo, maar meer kwaliteit is het doel en dat kan en moet op velerlei manieren worden bereikt, zowel binnen als buiten de fysieke pijler en zowel op korte als op langere termijn. De raad relativeert dus de tempodiscussie. Differentiatie van het tempo betekent echter ook dat er op meerdere plaatsen een urgente opgave is van verhoging van woonkwaliteit. Hier is dus wel snelheid geboden. De relativering van het denken in tempo en niet in aanpak moet er niet toe leiden dat situaties waar de urgentie van een aanpak het sterkst is, over het hoofd worden gezien. Daarbij zullen de aangrijpingspunten van herstructurering per wijk verschillen. Veiligheid, het tegengaan van vandalisme en vuiligheid, goede voorzieningen kunnen voorgaan op ingrepen in de woningvoorraad. De volgorde kan ook andersom zijn. Automatismen zijn er niet.

Amsterdam - Mercatorplein (foto: F. Wassenberg, OTB, Delft)

3 Herstructurering in een gespannen woningmarkt

3.1 Inleiding

Dat de herstructurering stagneert of traag verloopt is onder andere toe te schrijven aan de huidige situatie op de woningmarkt. In veel (niet alle) gemeenten en regio's is de markt zeer gespannen. Waar aan het einde van de jaren negentig nog een ontspanning werd verwacht, vooral in de goedkope huursector, is op tal van plaatsen de vraagdruk juist opgelopen. Woningcorporaties kennen geen problemen om hun woningen te verhuren. Er is geen acute noodzaak uit marktoverwegingen om delen van het bezit af te stoten of anders op de markt te positioneren. Een zogenoemde 'sense of urgency' is daardoor afwezig.

Dit is één van de dilemma's: enerzijds staat de noodzaak van een verbetering van de woonkwaliteit in de stad buiten kijf en is er alle reden om hierop beleid te maken, anderzijds worden de bestaande woningen en woonmilieus nog zo gretig afgenomen dat er weinig ruimte is om hierbinnen herstructurering uit te voeren.

In de laatste paragraaf (3.4) van dit hoofdstuk gaat de raad in op de vraag hoe met dit dilemma om te gaan. Eerst worden echter de ontwikkelingen op de woningmarkt, zowel aan de vraag- als aanbodzijde, nader beschouwd (3.2) alsmede de visie van een aantal partijen hierop (3.3).

3.2 Toegenomen spanning op de woningmarkt

Woningen staan minder en minder lang leeg, de mutatiegraad neemt af, het aantal ingezonden woonbonnen voor huurwoningen neemt toe en de koopprijzen blijven stijgen[17]. Allemaal factoren die op een toenemende spanning op de woningmarkt wijzen daar waar een ontspanning werd verwacht. Sommigen spreken zelfs van een 'nieuwe woningnood'. Onduidelijk is echter waar, voor wie en hoe de woningmarkt op slot zit. Wel is duidelijk dat de vraag is toegenomen (paragraaf 3.2.1), terwijl het aanbod is afgenomen (paragraaf 3.2.2).

[17] Aedes (2002) Persbericht 'Krapte op de huurmarkt' http://www.aedesnet.nl; NEPROM (2002) Conjunctuurtest Projectontwikkeling 2002. Voorburg: NEPROM.

3.2.1 De woningvraag

De hierboven aangekaarte toename van de vraag kan niet alleen worden verklaard door demografische factoren, zoals de natuurlijke aanwas, de toenemende migratieoverschotten, een toename van zelfstandig wonende ouderen en de huishoudenverdunning (meer alleenstaanden). Deze zijn namelijk niet zo explosief gegroeid. Om het één en ander te begrijpen gaat de raad nader in op de vraag op de huur- en koopmarkt.

In veel steden en regio's is het aantal huishoudens dat ingeschreven staat voor een huurwoning, flink toegenomen (zie voor cijfers, definities en nuanceringen bijlage 3).
In de regio Haaglanden steeg dit aantal met 12%, in Utrecht met 33% en in Den Bosch met 54% in de periode 1996-2001. Ook nam het aantal reacties op een advertentie van een vrijkomende huurwoning, de vraagdruk, sterk toe. Gemiddeld ontvingen de corporaties in Nederland in 2001 66 woonbonnen per aangeboden woning[18]. In 2000 waren dit er nog 47. De verschillen per provincie zijn absoluut gezien groot, alhoewel overal, met uitzondering van Flevoland en Utrecht, de vraagdruk is toegenomen. Vooral in de noordelijke provincies (Drenthe 191%; Groningen 88%; Overijssel 78%) is dit het geval. De vier grote steden spannen absoluut gezien de kroon. In Amsterdam nam het gemiddeld aantal reacties in drie jaar toe van 72 tot 152. In Rotterdam zelfs met een factor zes van 30 in 1997 tot 192 in 2001!

Hoe is deze toename te verklaren? Ten eerste worden er minder huurwoningen aangeboden (zie verder 3.2.2), ten tweede zijn er meer actief woningzoekenden, die bovendien vaker een reactie insturen. Dit laatste heeft veel te maken met het 'succes' van de in veel steden gehanteerde aanbodmodellen[19] bij de woonruimteverdeling in de huursector. Een korte toelichting.

In veel gemeenten zijn de drempels om deel te nemen aan het aanbodmodel de laatste jaren verlaagd: inschrijvingsplicht en het inschrijfgeld vooraf is afgeschaft, men kan via internet deelnemen en de frequentie van de woonkranten is verhoogd. Men weet zeer goed de weg te vinden, zo goed dat er een regen aan woonbonnen op een vrijgekomen huurwoning valt. Daarbij komt dat niet alle vraag (even) urgent is. Er zijn huishoudens die zich

[18] Aedes (2002) Persbericht 'Krapte op de huurmarkt'. http://www.aedesnet.nl.
[19] In ongeveer 80% van de woningmarkten wordt dit model toegepast. Een woningzoekende reageert door het opsturen van woonbonnen op woningen die in de woonkrant staan. Andere modellen zijn het distributie- en optiemodel (Woonbond, 2002).

wel hebben ingeschreven, maar niet daadwerkelijk reageren op aanbod in de woonkranten. Zij vinden (nog) geen geschikt aanbod in de woonkrant of zijn nog niet daadwerkelijk op zoek naar een nieuwe woning. Inschrijving uit voorzorg. Daarnaast zijn de huishoudens die wel reageren niet altijd erg urgent, tenminste als verondersteld wordt dat een urgent woningzoekende niet snel een woning weigert. Dit is zowel het geval in middelgrote gemeenten (bijvoorbeeld Eindhoven 34%, Drechtsteden 66%) als in grotere stadsregio's (Rotterdam 73%, Amsterdam 87%). Een groot deel van het aantal woningen moet hier meer dan vijf keer worden aangeboden voordat er een contract wordt afgesloten.

Over de achtergronden van het hoge weigeringsgedrag bestaat niet veel inzicht. Ongetwijfeld zullen er huishoudens zijn die slechts deelnemen om inzicht te krijgen in hun eigen woningmarktpositie. Daarnaast worden er woningen geweigerd, omdat vraag en aanbod niet goed op elkaar aansluiten. Dit door een gebrekkige beschrijving van de woning in de woonkrant of door te hoge eisen van de woningzoekende. Huishoudens wachten dan liever op een woning die beter aan hun wensen tegemoet komt. Woningzoekenden kunnen namelijk maar één keer hun enige machtsmiddel, de opgebouwde woonduur, inzetten. De woonduur bepaalt immers wie de woning krijgt toegewezen. Maar ook komt voor dat huishoudens niet komen opdagen bij de woning die zij krijgen toegewezen[20] (zogenoemde 'no show') en dat (mede hierdoor) corporaties een woning toewijzen aan meerdere huishoudens in de veronderstelling dat de meeste van de groep toch zullen afhaken. Met zogenoemde groepsaanbiedingen loopt het weigeringpercentage snel op. Daarnaast worden steeds meer woningen buiten de woonkrant en het aanbodmodel verhuurd waardoor het aantal aangeboden woningen afneemt en het relatief aantal reacties dus automatisch toeneemt[21].

Naast het weigeringgedrag is dus ook het aanbiedingsgedrag van betekenis. Het hoge aantal aanmeldingen en weigeringen duidt op ongericht zoekgedrag en een vraag naar verhoging van de kwaliteit. Dit kan betrekking hebben op de woning, maar ook op de woonomgeving en de uitstraling van een buurt. Hier is het kwalitatieve probleem van wensverhuizers aan de orde. Uit enquêtes onder woningzoekenden in de regio Drechtsteden en Zwolle blijkt dan ook dat de meeste woningzoekenden, ongeacht hun woonduur en dus hun kans van slagen, alleen reageren op woningen van hun eerste voorkeur[22].

[20] Veer, J. van der (2002) Jaarrapportage woonruimtebemiddeling 2001. Amsterdam: ROA.
[21] Woonbond, 2002.
[22] Daalen, G. van (2001) Evaluatie woonruimteverdeling Drechtsteden. Delft: DUP; Daalen, G. van (2002) Evaluatie woonruimteverdeling Zwolle. Delft: OTB.

Het hoge aantal aanmeldingen en weigeringen laat onverlet dat er een groep zonder woning is. Dit zijn de huishoudens die niet op zoek zijn naar een kwalitatieve verbetering, maar gewoon zonder woning zitten. Vooral voor de starters is de huidige woningmarkt moeilijk te betreden[23]. Zij hebben een zwakke positie en worden getroffen door de daling van de slaagkansen in de huursector. Behalve een laag inkomen beschikken zij niet over het administratieve kapitaal dat in aanbodmodellen gevraagd wordt (leeftijds-, inschrijvingsduur- of woonduurpunten). Er zijn verschillende maatregelen denkbaar om deze onevenwichtigheid tegen te gaan. Zo wordt in sommige regio's getracht door middel van het labellen van woningen starters voorrang te verlenen. In Zwolle heeft men de kansen van jongeren laten toenemen door de woonduur niet meer vanaf de 18e jaar te berekenen, maar vanaf het 16e jaar. Met deze aanpassing steeg de gemiddelde woonduur van jongeren in één klap met twee jaar. Ook is een variant in omloop waarin huishoudens die een woning accepteren - afhankelijk van de woning die ze achterlaten - niet al hun woonduurpunten kwijtraken. Dit geeft meer mogelijkheden voor een doorstroming in stappen. Deze laatste maatregel past in verdergaande discussies over de werking van het huidige aanbodmodel: discussie over het effect op doorstroming, over het realiteitsgehalte van de geuite vraag, over het effect op buurtbinding en segregatie. Dit valt buiten het bestek van dit advies.
De woningnood in de huursector heeft kwantitatieve maar vooral kwalitatieve kanten. Onder de 'zittende huurders' zijn er velen die aangeven iets anders en iets beters (woning/woonomgeving) te willen, onder de 'nieuwe huurders' komen velen niet aan de beurt.

De daadwerkelijke vraag voor de *koop*sector is moeilijk in statistieken uit te drukken. Naast het aantal ingeschrevenen voor een nieuwbouwkoopwoning op lokaal niveau zijn er geen statistieken die een algemeen beeld schetsen van de koopsector. Wel blijkt uit allerlei woningonderzoeken dat zowel huurders als kopers veelal (ook) in de toekomst een woning willen kopen. Naast de verschillen in kwaliteit tussen huur- en koopwoningen heeft dit vooral te maken met de lage hypotheekrente, het belastingvoordeel (renteaftrek) en de stijging van het huishoudeninkomen door economische voorspoed en het toenemende aantal tweeverdieners. Hierdoor is het kopen in Nederland steeds populairder geworden. Behalve bij de jonge senioren (zogenoemde

[23] In 2001 vond 3% van de starters in Rotterdam een huurwoning (in 1999 nog 15%) en 11% van de doorstromers (in 2000 nog 22%). Centrum voor Onderzoek en Statistiek, evaluatie aanbodmodel Rotterdam 2001. Rotterdam 2002.

‘empty nesters’) die steeds vaker hun koopwoning inruilen voor een huurwoning, is er geen trend waarneembaar dat de koopvraag de komende jaren zal veranderen. Voor de eerder genoemde starters wordt het echter wel steeds moeilijker om een koopwoning te kunnen bemachtigen. Door de forse prijsstijgingen in deze sector in de afgelopen jaren is een koopwoning zelfs voor startende tweeverdieners moeilijk te betalen[24].

Zekere en onzekere perspectieven

Ook in de komende jaren zal er een hoge woningvraag zijn. Er zijn geen tekenen die erop wijzen dat er in kwantitatieve zin minder woningen worden gevraagd dan in de nota Wonen wordt aangenomen. Ook in de laatste PRIMOS-raming (2001) komt dit naar voren.

Wel is duidelijk dat de vooruitzichten in economische zin anders zijn dan ten tijde van (het voorbereiden van) de nota Wonen werd gedacht. Tien jaar lang een economische groei van 2% per jaar tot 2010 wordt nu niet meer verwacht. De vraag naar kwaliteit is bij teruglopende economische perspectieven bepaald niet verdwenen, maar de conjuncturele omstandigheden dwingen de consument zijn al te ambitieuze woonwensen te matigen. Diverse signalen uit de markt wijzen hierop. Zo is er een verzadiging in het topsegment van de markt. Programma’s van koopwoningen zonder kopers moeten worden herontwikkeld.

Overigens worden de woonwensen niet alleen door economische variabelen als inkomens en inkomensperspectieven gestuurd. Uit onderzoek[25] blijkt de grote invloed op de woonwensen van de bestaande woonsituatie. Wie bescheiden woont, zal niet ineens zeer luxe willen wonen. De bestaande woonsituatie heeft een matigend effect op woonwensen. Het maken van een wooncarrière gaat in stappen.

Op basis van deze twee aspecten, de economie en de bestaande voorraad, lijkt er niet zo veel grond voor de stelling dat de woonconsument en masse in hoog tempo voor een hoge kwaliteit en een forse kwaliteitsgroei gaat. De vraag is zeer gedifferentieerd.

[24] Blijkens een meting van de NRC in samenwerking met het Centraal Planbureau kon in 1997 de helft van de huishoudens in Nederland de prijs van een gemiddelde eengezinswoning betalen, in 2002 was dit nog slechts 30% (NRC, 19 oktober 2002)

[25] ABF, *Herstructurering op de Rotterdamse woningmarkt 2001*. Idem voor ABF- rapport over Haaglanden.

3.2.2 Het woningaanbod

De toenemende spanning op de woningmarkt kan ook worden verklaard door de verkleining van het vrijkomend woningaanbod. Dit is voor een groot deel te herleiden tot de terugval in de nieuwbouwproductie. In het jaar 2001 werden 73.000 woningen opgeleverd, terwijl dit er in de jaren negentig nog gemiddeld 90.000 per jaar waren (minus 23%). Het CBS verwacht op basis van het aantal verleende bouwvergunningen nog een verdere daling in 2002. Ook hier bestaat dus een groot verschil tussen de rijksambities, namelijk 90.000 nieuwbouwwoningen per jaar, en de realisatie. Deze achterstand wordt niet alleen veroorzaakt door de privatisering van de woningbouw[26], maar vooral ook doordat de huidige eengezinswoningen op de Vinex-locaties qua bouwstijl, bouwtechniek en dus bouwtempo niet zijn te vergelijken met de systeembouw van meergezinswoningen uit de jaren zestig en zeventig[27]. De bouwtijd voor één woning (tijd tussen vergunning en gereedkomen) is mede door capaciteitstekorten opgelopen tot ongeveer 22 maanden.

De achterblijvende woningbouwproductie is echter maar een deel van het verhaal. Dat het vrijkomend woningaanbod terugloopt, heeft ook te maken met de herstructurering en de aanpak ervan. Elke te slopen woning verkleint het beschikbare aanbod en eist daarenboven een andere vrijkomende huur- of koopwoning op voor het desbetreffende huishouden (herhuisvesting). Daarnaast zijn er situaties dat ruim voor de sloop verhuurstops worden afgekondigd om het aantal te herhuisvesten huishoudens zo klein mogelijk te laten zijn (inclusief verhuiskostenvergoeding). In dit geval wordt de bestaande woningvoorraad niet optimaal benut en gaan woningen na een besluit tot sloop al direct de markt af.
Per saldo krimpt ook door het huurbeleid het aantal goedkope huurwoningen. Het is de individuele huursubsidiewetgeving van 1997 die woningen met een huur boven de grens van ‘goedkoop’ bereikbaar houdt voor huishoudens met een laag inkomen. Hiermee wordt de afhankelijkheid van herstructurerings-beleid van de Individuele Huursubsidiewetgeving bevestigd. Ook het ver-koopbeleid leidt tot een vermindering van het aanbod van huurwoningen.

[26] Verschuiving van een staatsgeleide volkshuisvesting met rijkssubsidies en gemeentelijke woningbedrijven naar meer marktwerking in de woningbouw.
[27] Hulsman, B. (2002) De nieuwe woningnood. In: NRC Handelsblad, 8 juni 2002.

Kwaliteit van het woningaanbod

Overigens blijkt uit analyses van de Kwalitatieve Woning Registratie (KWR) dat de bouwtechnische achterstanden in de woningvoorraad met succes zijn bestreden. Bouwtechnisch slechte woningen komen haast niet meer voor. Waar nog tekorten op dit vlak zijn, gaat het om particuliere huurwoningen. Ook woontechnische achterstanden als de aanwezigheid van een bad en/of douche en centrale verwarming zijn in de loop der jaren aangepakt. Problemen zijn er nog op het vlak van energieprestaties en geluidsoverlast. Daarnaast is de vraag naar ruimte in woningen (gemeten naar het aantal kamers en de gemiddelde oppervlakte van de woonkamer) de laatste jaren flink toegenomen. Veel meer dan de bouw- en woontechnische achterstanden van de woning is volgens het KWR de woonomgeving - met zaken als 'schoon, heel en veilig' - bepalend voor kwaliteit en (daarmee) voor tevredenheid van bewoners met het woonmilieu. Bij ongeveer één op de tien verhuisgeneigden is dit de belangrijkste verhuisreden (Leidelmeijer & Van Grieken, 2002).

Utrecht - Overvecht (foto: KEI, Rotterdam)

Aangrijpingspunten voor de herstructurering zullen dus moeten liggen in de vraag naar ruimte in de woning en in de kwaliteit van de woonomgeving. Als een woning geen bouw- of woontechnische achterstanden kent, is deze dus nog niet automatisch geschikt voor de nieuwe woningvraag. Veel woningen laten zich daarnaast slecht aanpassen voor bepaalde leefstijlen of culturele voorkeuren (woonwerkwoningen, multicultureel bouwen, extra ruimte).

3.2.3 De confrontatie tussen vraag en aanbod

Door de toegenomen vraag en het afgenomen aanbod is de spanning op de woningmarkt toegenomen. Er wordt dan ook verwacht dat het huidige woningtekort van rond de 2%[28] in de komende jaren zal toenemen. Hierbij mag wel gezegd worden dat het huidige woningtekort niet te vergelijken is met het woningtekort van vlak na de Tweede Wereldoorlog. Toen was het vooral een kwantitatief vraagstuk, terwijl deze nu, enkele groepen uitgezonderd, vooral kwalitatief van aard is. Als wordt uitgegaan van de PRIMOS-prognose met de geactualiseerde bouwprognoses voor de periode 2001-2006 dan zal in 2005 het woningtekort toenemen tot ongeveer 2,6% van de gewenste woningvoorraad en in 2010 2,5%. Vanaf 2006 zal bij dit scenario het woningtekort weer langzaam gaan teruglopen, omdat dan een hogere uitbreiding wordt verondersteld. Daar waar de nota Wonen met de eigen nieuwbouwambities in het achterhoofd nu al rekening hield met een ontspannen markt, daar zal dit volgens dit model pas over enkele jaren het geval zijn. Er is dus vooral een verschil in de fasering in de tijd.

Het geringe aantal beschikbare woningen heeft samen met de sterke vraag in de koopsector en de toename van de bouwkosten geleid tot flinke prijsstijgingen. Daar waar in 1997 de gemiddelde verkoopprijs € 118.000 was, ligt deze nu op € 200.000[29]. Een prijsstijging van 70% in vijf jaar tijd. In de nieuwbouw zien we hetzelfde beeld. De gemiddelde prijs van een nieuwe koopwoning is ten opzichte van 1997 (€ 138.540) toegenomen met 63% in 2001 tot € 226.436[30]. Daarbij zijn overigens de prijsstijgingen in het Westen lager geweest dan in de overige landsdelen. Alhoewel de huidige stijgingen geringer zijn dan de extreme stijgingen in 1998 en 1999 liggen deze nog altijd boven het inflatieniveau. Wel begint er langzamerhand weer een

---

[28] Exclusief de kortdurende leegstand van 2% die nodig is om het doorstromingsproces in gang te houden.

[29] NVM (2002) NVM-cijfers van het 1e kwartaal 2002 voor de regio Nederland.

[30] Dol, C.P., H.M.H. van der Heijden & C.J.M. Lamain (2002) Monitor Nieuwe Woningen. Delft: OTB.

‘kopersmarkt’ te ontstaan. Dit in tegenstelling tot de ‘verkopersmarkt’ van enkele jaren geleden waar verkopers konden vragen wat ze wilden en die koopprijs binnen één tot twee dagen kregen[31]. De koopwoningen staan gemiddeld ook weer wat langer te koop (65 dagen)[32].

Het hoge prijsniveau van nieuwe koopwoningen en het achterwege blijven van nieuwbouw hebben een negatieve invloed op het gehele doorstromingsproces. Vooral starters en huurders zonder eigen vermogen zijn hierdoor meer aangewezen op de huurmarkt. Het aantal woningzoekenden uit de niet-aandachtsgroep op de huurmarkt neemt dan ook toe. De huurmarkt wordt echter door de verkoop en sloop van huurwoningen ook krapper en algemeen bestaat het gevoel dat een huurwoning niet meer is te verkrijgen. De reclamecampagne ‘huren, dat kan ook’ is schielijk stopgezet.
Modale inkomensgroepen die willen verhuizen zitten tussen wal en schip. In de goedkope huursector komt men vanwege toelatingseisen niet aan bod en de koopsector is veelal te duur geworden[33]. Zij zijn daardoor aangewezen op de particuliere huursector waar de druk en de prijzen ook stijgende zijn. Ook deze groep zal daardoor niet kunnen verhuizen. Hiermee is een zich versterkende vicieuze cirkel ontstaan, waarbij het doorstromingsproces op verschillende plekken hapert.
Door de matige economische vooruitzichten zullen veel vragers nu echter een pas op de plaats willen maken. De vraag naar kwaliteit is daarmee op de langere termijn zeker nog niet weg. Dit geldt zeker voor de vraag naar meer verblijfsoppervlakte in de woning en een goede privé buitenruimte. Het is raadzaam te anticiperen op de kwaliteitsvraag op de langere termijn en een zekere ‘voorraad’ aan plannen te hebben, zodat in andere omstandigheden op deze vraag kan worden ingespeeld. In de huidige conjunctuur laat de vraag naar hoge woonkwaliteit zich niet goed implementeren. De meer gematigde groeiperspectieven bieden meer ruimte voor zorgvuldigheid in de voorbereiding en voor plankwaliteit.

[31] Broeren (2002) Er is niets aan de hand met de huizenprijzen. In: De Telegraaf, 19 juni 2002.
[32] NVM (2002) NVM-cijfers van het 1e kwartaal 2002 voor de regio Nederland.
[33] De internetsite van de NVM (funda.nl) heeft op een willekeurige dag niet meer dan 10 koopwoningen onder de € 100.000 beschikbaar in steden als Amsterdam, Utrecht, Eindhoven, Haarlem, Delft, Breda en Almere.

'Help we hebben geen leegstand'

In de gemeente Middelburg zal de komende jaren een sterke vergrijzing van de bevolking optreden. Hierdoor ontstaat aan de ene kant een tekort aan geschikte woningen voor ouderen en aan de andere kant een overschot aan eengezins- en portieketagewoningen. Op dit moment is er echter naar dit laatste nog veel vraag. Men staat nu dan ook voor het dilemma of men woningen moet slopen ten behoeve van de toekomstige vraag of dat men ze in stand moet houden voor de huidige vraag. Als oplossing hanteert men twee maatregelen. In de eerste plaats kiest men voor een sloopprogramma, ten behoeve van met name nieuwe woningen voor ouderen. Daarbij wordt het bouwen-voor-de-buurt principe gehanteerd en wordt er alleen gesloopt op die plekken waar de herontwikkeling iets extra's oplevert en ook méér is dan het verwisselen van het ene woningtype door het andere. Ten tweede probeert men de nieuwbouw op de uitbreidingslocaties af te stemmen op de herstructureringsopgave om zo een optimale doorstroming te bereiken. Een probleem daarbij is echter dat dit lokaal maatwerk vereist en dit laatste wordt door landelijke normen op Vinex-locaties (zoals de verdeling tussen huur en koop) bemoeilijkt.

Aedes-magazine 2002 - nummer 3 (E. de Ceuster, Woongoed Middelburg)

3.3 Beschouwingen over de woningmarktontwikkelingen

Verschillende partijen hebben op bovenstaande woningmarktontwikkelingen gereageerd. Staatssecretaris Remkes erkent in zijn februaribrief aan de Tweede Kamer het probleem van de druk op de woningmarkt.

> *'Aan de aanbodzijde is sprake van een ontwikkeling die in belangrijke mate en in ongunstige zin afwijkt van de verwachtingen in de Nota Wonen […] De spanning op de woningmarkt neemt hierdoor toe. Dit heeft geleid tot grote prijsstijgingen. In de verstedelijkingsgesprekken heb ik aangegeven dat de transformatieopgave van structurele aard is en niet, op grond van conjuncturele omstandigheden zoals een grotere druk op de huurmarkt, op de lange baan geschoven mag worden. Wel heb ik begrip voor de problemen op de woningmarkt. Een van de belangrijkste oplossingsrichtingen voor deze problematiek betreft het verhogen van de woningbouwproductie. Wat in ieder geval niet moet gebeuren is het toch weer op grote schaal bijbouwen van goedkope huurwoningen.'*

Een stelling die het NVB, vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers onderschrijft.

Om de druk op de zogeheten onderkant van de markt op te vangen moeten gemeenten volgens het NVB een op doorstroming gericht volkshuisvestingsbeleid gaan voeren door koopwoningen te bouwen waar werkelijk vraag naar is.

> *'Hierin past echter niet het op grote schaal bouwen van goedkope huurwoningen.'*

De minister van VROM heeft de nieuwbouwproductie ook hoog op de agenda geplaatst. Door middel van 'aanjaagteams', het aanpassen van de regels en het verkorten van procedures wil hij een inhaalslag maken.
Ook het vergroten van de planologische ruimte voor woningbouw door middel van het aanwijzen van nieuwe bouwlocaties sluit hij niet uit (Cobouw, 2002).

> *'Er moeten meer hectares beschikbaar komen voor woningen, want het aanbod van koopwoningen moet fors omhoog. Nu zijn er te veel goedkope huurwoningen, terwijl hier minder behoefte aan is'*[34].

De NEPROM, vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen, is van mening dat marktwerking en liberalisering de beste remedie zijn.

> *'Door de lange periode tussen investeringsbeslissing en het op de markt komen van het product, komen aanpassingen langzaam tot stand. Die inelasticiteit heeft ertoe geleid dan de spanning op de woningmarkt sterk is opgelopen. Overheidsbemoeienis in de afgelopen jaren heeft de spanning verder doen oplopen en is er verantwoordelijk voor dat de spanning ook langer aanhoudt. Wij pleiten, ondanks de stabilisatie op de woningmarkt, de marktsegmenten boven het midden fors toe te voegen, zodat een zeker overproductie in de bovenmodale segmenten van de woningmarkt ontstaat met als doel het forceren van een betere prijskwaliteitverhouding.'*

Ook de Taskforce Woningbouwproductie is de mening toegedaan dat er meer moet worden gebouwd om het woningmarktprobleem op te lossen.

> *'Het ziet ernaar uit dat, zeker tot 2005, de gewenste kwantitatieve, en daardoor ook kwalitatieve, doelstelling van de Nota Wonen onvoldoende gerealiseerd kunnen worden, als er geen verhoging van de woningbouwproductie plaatsvindt (geen kwaliteit zonder kwantiteit)'.*

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) concludeert in haar rapport 'Daar sta je voor!' over de gemeentelijke regierol dat het stagneren van de stedelijke vernieuwing vooral wordt veroorzaakt door de ontwikkelingen op de woning- en bouwmarkt. Deze factoren spelen volgens de VNG een belangrijkere rol dan de gebreken in de regie op gemeentelijk niveau.

[34] Interview minister Kamp, 29 september 2002 TROS-radio.

Daarbij is de VNG overigens van mening dat de vertragingen in de woningbouwproductie een belemmering vormen om de door de burger gewenste kwaliteitsslag te maken. Het Rijk moet daarom of haar ambities naar beneden bijstellen of zorgen voor een financiële impuls om boven de huidige realistische inschatting van de gemeenten uit te kunnen komen. Wethouder Stadig van Amsterdam heeft het zelfs gehad over het bouwen van zogenoemde 'noodwoningen':

> *'Ik zie maar één oplossing voor de nieuwe woningnood: Bouwen. Alleen het bouwen van nieuwbouwwoningen brengt de doorstroming naar duurdere koopwoningen weer op gang.'*

Het Bestuur Regio Utrecht (BRU) reageert al niet anders. Zij willen extra bouwlocaties gaan ontwikkelingen om achterstanden in de woningbouw in te halen. 'De doorstroming kan het beste worden bevorderd door duurdere woningen te gaan bouwen.'
Ook Aedes, vereniging van woningcorporaties, heeft er bij het kabinet en de gemeenten op aangedrongen om de nieuwbouwproductie drastisch op te voeren. In een oproep aan de kabinetsinformateur stelt Aedes dat snel bijbouwen nodig is. Eveneens pleit de brancheorganisatie voor meer bouwlocaties, een vereenvoudigde bouwregelgeving en snellere vergunningsprocedures.

Veel partijen benadrukken aldus het belang van bouwen. Dit werkwoord wordt het liefst driemaal achtereen uitgesproken. Behalve dit wordt ook het belang van duur bouwen onderstreept (overwegingen van doorstroming).
In de volgende paragraaf adviseert de raad echter een strategie waarin nieuwbouwbeleid onderdeel is van een brede voorraadstrategie.

3.4 De transformatieopgave in een gespannen woningmarkt

In tegenstelling tot de verwachtingen in de nota Wonen heeft Nederland op dit moment te maken met een gespannen in plaats van ontspannen woningmarkt. De vraag is nu hoe onder deze omstandigheden aan de urgente opgave in zowel de woningvoorraad als de woonomgeving kan worden voldaan. Hoe maak je een kwaliteitsslag in een gespannen woningmarkt? Daarbij bestaan over het algemeen twee opvattingen: behouden voor nu of slopen voor later? De eerste interpretatie is dat door de marktdruk de herstructurering kan worden uitgesteld of verlaat. Het hoeft allemaal niet zo snel. Bij sommige corporaties is dit gebrek aan 'sense of urgency' waarneembaar. Waarom ingrijpen als alles nog prima wordt verhuurd? De tweede opvatting gaat uit van de veronderstelling dat men, ongeacht de druk op de

woningmarkt, nu moet ingrijpen (preventief) om antwoord te geven op de toekomstige woningvraag. De eerste optie is onaantrekkelijk: hiermee wordt feitelijk de opgave weggerelativeerd. In de tweede optie wordt te weinig rekening gehouden met de huidige ontwikkelingen op de woningmarkt, waarbij men het risico loopt blind voorwaarts te gaan en zichzelf ergens halverwege tegen te komen.
Er is dus een derde optie nodig. In deze optie wordt herstructurering in een gespannen woningmarkt beproefd. Daarbij is het van belang een eenzijdige gerichtheid op het fysieke voorbij te zijn alsmede te werken aan nuancering van de vraag en verruiming van het aanbod.

Werken aan nuancering van de vraag
Veel van de vraag is een uiting van ongenoegen met de bestaande situatie waarbij het vehikel van het aanbodmodel wordt aangegrepen om dit tot uiting te brengen. Maar de onvrede met de bestaande situatie is niet altijd en alleen op de woning zelf gericht. In tegenstelling tot de stadsvernieuwing die vooral een reactie was op de bouwtechnische achterstanden van woningen behoort het bij de huidige transformatieopgave meer om het voldoen aan een (toekomstige) kwaliteitsvraag in de woning (onder andere meer ruimte) en woon-omgeving te gaan. Zaken als woonomgeving, criminaliteit, voorzieningen, beheer, scholen, groen, etcetera, spelen nu meer dan ooit een rol. Als buiten de woning zelf verbeteringen op dit vlak worden aangebracht, zal een deel van de hoge woningvraag kunnen verdampen. Er kan dus ook aan nuancering van de woningvraag gewerkt worden zonder aan woningen te sleutelen. Voordeel van een dergelijke aanpak is dat deze maatregelen snel toepasbaar zijn (daadkracht), voor iedereen zichtbaar zijn en men collectief profiteert. Daarnaast creëert men meer ‘rust’ in en binding aan de wijk doordat men zo de verhuisgeneigdheid kan reduceren.

Verruiming van het aanbod
Een andere manier om de afhankelijkheid van de marktomstandigheden bij herstructurering te beperken is door middel van de verruiming van het aanbod. Ten eerste kan dit door zorgvuldiger om te gaan met de voorraad en ten tweede door middel van nieuwbouw.

Het eerste perspectief is bestaande woningen langer of in grotere aantallen beschikbaar te hebben of te houden. Veel woningen in de voorraad staan namelijk onnodig leeg of zijn niet in gebruik. Door het tegengaan van verhuurstops, onnodige leegstand, illegale onderverhuur, postadressen en door het verhogen van het herbergend vermogen van de voorraad kan men de

Zwolle - Holtenbroek (foto: KEI, Rotterdam)

bestaande voorraad beter benutten. De nadelige effecten van lange verhuurstops kunnen bijvoorbeeld worden voorkomen door bewoners te stimuleren langer te blijven door de verhuiskostenvergoeding toe te laten nemen met een spaardeel naarmate men korter voor de sloopdatum verhuist.
Tevens kan men de woningen tijdelijk doorverhuren aan bijvoorbeeld studenten, die ook met een grote schaarste aan woningen te kampen hebben[35]. Hoewel een zorgvuldig voorraadbeleid niet steevast grote aantallen woningen voor verhuur oplevert, is het wel aanbevelingswaardig.

Het tweede perspectief is het realiseren van nieuwbouw, in of buiten de wijken, als middel om de markt te verruimen. Over de betekenis van nieuwbouwprogrammering voor de doorstroming en het realiseren van

[35] In Utrecht worden te slopen verzorgingshuizen aan studenten verhuurd.

zogenoemde ‘schuifruimte’ op de woningmarkt, kunnen twee denkrichtingen worden onderscheiden.
De eerste is dat met ruime, luxe en dure koopwoningen optimaal wordt ingezet op doorstroming waardoor de langste doorstromingsketens worden gemaakt en vele huishoudens hun positie kunnen verbeteren.
De tweede is dat nieuwbouwbeleid een gedifferentieerde programmering vergt met directe en indirecte oplossingen. De nieuwbouw moet in deze benadering heel specifiek en gericht ingaan op knelpunten op de markt: het tekort aan ouderenwoningen, aan grote woningen voor gezinnen met lage inkomens, aan woningen die ruimte bieden aan andere dan de gangbare leefstijlen. In dit denken moet de nieuwbouw op veel meer plaatsen in de markt ‘insteken’ dan alleen aan de bovenkant van de markt.

De eerste benadering wordt door de raad als veel te beperkt en riskant gezien. Met de bouw van dure koopwoningen kunnen wel huishoudens met hogere inkomens worden aangetrokken en dit kan wel passen in de doelstelling voor deze vraag ruimte te maken, maar het betekent nog niet dat knelpunten in het middelste en het onderste segment van de markt worden weggewerkt. Daarvoor is een algemene doorstromingsbenadering een te generiek concept. Veel doorstroming die start bij het realiseren van een dure nieuwbouwwoning, zal immers de onderkant nooit bereiken: een keten kan ‘breken’ door vestiging van buiten of door expansie van de vraag van de middengroepen[36].
De tweede redenering spreekt de raad meer aan, omdat deze beter tegemoet komt aan de gedifferentieerde vraag. Op meerdere deelmarkten (dure, middelduur en goedkoop) zijn mismatches tussen vraag en aanbod en om deze tegen te gaan, is nieuwbouw onmisbaar. Er kan niet volstaan worden met de mededeling dat er ‘genoeg goedkope woningen’ zijn in vergelijking met het aantal huishoudens in de doelgroep van beleid (lage inkomensgroepen, zie bijgaand kader). Er zijn ook andere groepen dan de specifieke doelgroep die in een goedkope woning wonen of wensen te wonen (al is het maar tijdelijk). Dit is al jaren een niet te verwaarlozen aantal (goedkope scheefheid is een structureel verschijnsel gebleken). Daarnaast blijkt vaak dat de kwalitatieve kenmerken van bestaande goedkope woningen niet sporen met de vraag. Een meer specifieke benadering is

[36] Onderzoek wijst uit dat dure nieuwbouw wel langere doorstromingsketens uitlokt dan goedkope nieuwbouw, maar laat ook zien dat uitsluitend gericht zijn op de lengte van de ketens te beperkt is. Het gaat namelijk ook om de vraag welke mutaties in welke deelmarkten en gebieden worden uitgelokt. Zo kan een keten dus langs een acute vraag heengaan.

Aandachtsgroep van beleid[37]

In de nota Wonen wordt vastgesteld dat het aantal huishoudens die binnen de definitie van 'aandachtgroep van beleid' valt, tussen 1986 en 1998 is afgenomen van 50% naar 38%. Afhankelijk van het gekozen scenario (Verdeeldheid, Coördinatie, Competitie) zal dit verder afnemen tot zo'n 25% in de periode 2010-2020, zo wordt gesteld. Deze gegevens onderstrepen het belang van herstructurering. Immers, er zal een overschot zijn van goedkope woningen en door de toegenomen welvaart zal er meer vraag zijn naar duurdere woningen.
De raad wijst in dit verband op de complexiteit van dit vraagstuk. De inkomensgrens is constant gehouden, terwijl het wonen veel duurder is geworden.
Het concept 'aandachtgroep van beleid' is een puur statistisch gedefinieerde categorie geworden, die alleen al door de gekozen parameters krimpt als de gemiddelde welvaart stijgt. Ook boven de vastgestelde grens van 'aandachtsgroepen van beleid' komen huishoudens voor die moeite hebben een woning te vinden of te betalen. De zeggingskracht van het concept is beperkt. De raad is voorstander van verbreding in het denken over doelgroepen van beleid. Dan komt ook meer oog voor de differentiatie van de vraag en voor andere factoren van kwetsbaarheid dan alleen het inkomen.

dus nodig en naarmate meer bottom up gewerkt wordt, wordt ook duidelijker dat een algemene mededeling ('er zijn genoeg goedkope woningen') geen handvat voor beleid is. Dit dwingt tot een hogere nauwkeurigheid in de programmering. In dit geval kan de relatie tussen de herstructureringsopgave en de nieuwbouw ook meer 'organisch' worden gelegd. Er wordt in dit geval meer gedacht vanuit de bestaande woningvoorraad en de toegevoegde waarde van nieuwbouw dan dat gedacht wordt vanuit nieuwbouw en het 'leegtrekken' van gedateerde oudbouw. Zo geeft de tweede redenering ook meer aandacht aan starters en aan de wensen van de huidige bewoners.
De raad neemt daarom afstand van de gangbare opvatting dat de voortgang van de herstructurering vooral gebaat is bij een zwaar accent op dure woningbouw in de uitleggebieden. Er is een andere inrichting gewenst van de herstructurering en oplossing van de woningmarktproblematiek: er is een groter palet aan ingrepen nodig. Een deel van de herstructureringsopgave kan worden aangepakt zonder grote verhuisbewegingen of herhuisvesting. Het repertoire van herstructurering is nu nog veel te smal: veel aandacht

[37] VROM-raad, *Wonen, beleid en legitimiteit* (1999), p. 37. VROM-raad, *Betrokken burger,* betrokken overheid (2000), p. 32.

gaat nog uit naar sloop en verkoop. Zowel binnen de woningvoorraad als in de woonomgeving en de sociale agenda zijn meer mogelijkheden voor handen om aan de kwaliteitsslag te voldoen. In eerdere adviezen heeft de raad een pleidooi gehouden voor een veel groter palet van ingrepen[38]. Leefbaarheidsproblemen vragen immers om sociaaleconomische en sociaalmaatschappelijke maatregelen.
Een pleidooi voor een groter palet van ingrepen moet niet gelezen worden als pleidooi tegen sloop en verkoop, wel als een pleidooi tegen monocultuur op dit punt. Het is ook geen pleidooi voor ingrepen met een matige verhouding tussen prijs en kwaliteit of voor ingrepen die nauwelijks kwaliteits-, maar wel een prijsverhoging opleveren. Ingrepen moeten toekomstwaarde hebben, maar de datum van die toekomst is niet voor elke woning en ingreep dezelfde. Het gaat dus ook lang niet altijd over de vraag of er nieuwbouw of renovatie zou moeten plaatsvinden. Het gaat om de vraag welke kwaliteit voor welke prijs voor welke woningvrager wordt gerealiseerd in de aanpak. Kan dit totstandkomen met het huidige casco, dan is dat prima. Is dit niet mogelijk, dan moet er een ander casco komen. Te denken valt ook aan een sober casco, te zien als een optiewoning met een gematigde prijs en veel flexibiliteit.

De noodzaak een groot palet aan ingrepen te faciliteren is de consequentie van een vraaggericht herstructureringsbeleid. Hierdoor is veel nauwkeuriger om te gaan met de vraag naar verschillende vormen van ouderenhuisvesting (zorg op maat) en naar het tot uitdrukking laten komen van de culturele diversiteit in het wonen - multicultureel bouwen. De grote productdifferentiatie aan woningen en de aandacht voor de woonomgeving is nodig om draagvlak bij de zittende bewoners te verwerven. Pas wanneer de wijk een kwaliteitsslag in vooral de woonomgeving heeft ondergaan kunnen dure (luxe) appartementen worden toegevoegd. Het is immers een strategie om de bewoners met geheel verschillende inkomensperspectieven te binden aan de stad. Alleen hierdoor kan een scherpe tweedeling tussen stad en ommeland worden tegengegaan.
De herstructurering kan alleen maar slagen als er ook een emancipatieperspectief in herkenbaar is. Een benadering die zich uitsluitend toelegt op doorstroming en op vestiging van mensen uit midden- en hogere inkomensgroepen is niet vruchtbaar.

[38] Bijvoorbeeld *Grotestedenbeleid: voortzetten en verbouwen* (2001).

4 Sturing: organiseren en prioriteren

4.1 Inleiding

Aan de stedelijke herstructurering kleeft een complexe opgave van sturing. Het aantal partijen is erg groot. Geen enkele partij heeft de macht of het vermogen om de eigen agenda aan anderen op te leggen. Het is een arena van private en publieke agenda's en belangen. Voor de bewoners en de woningeigenaren lopen de belangen in het ene geval gelijk, in het andere geval uit elkaar. Belangrijker is nog dat het belang van de stedelijke herstructurering dat van de toevallige woningeigenaar of bewoner overstijgt. Er is een maatschappelijk belang bij versterking van de kwaliteiten van wonen en leven in de stad. Van de overheid (Rijk, provincie, regio, gemeente) wordt verwacht hierin verantwoordelijkheid te nemen, hierbij inspelend op de initiatieven en mogelijkheden van andere partijen. De uitgesproken ambities om meer woonkwaliteit te realiseren worden steeds moeilijker betaalbaar. Er kunnen minder woningen worden verkocht dan eerder werd aangenomen en verevening binnen projecten is bijna onmogelijk geworden. De risico's nemen toe.

De raad wil - rekening houdend met de vraagstelling van de adviesaanvraag - vooral op enkele hoofdlijnen van het sturingsvraagstuk ingaan zoals dit voor de rijksoverheid op dit moment actueel is.
Het kabinet hanteert daarbij als uitgangspunt dat de burger centraal staat en er meer op eigen verantwoordelijkheid gestuurd moet worden. Ook is er behoefte aan minder regelgeving, versterking van de handhaving en meer uitvoering en decentralisatie (begroting VROM 2003, p. 8).
Voor de minister van VROM is het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) een belangrijk voertuig om gemeenten te stimuleren tot een programma en tot uitvoering van stedelijke vernieuwing te komen. In paragraaf 4.3 zal de raad hierop ingaan. Een belangrijke vraag hierbij is steeds hoe een brug geslagen kan worden tussen investeringen van de overheid en investeringen van marktpartijen en corporaties. Eén facet hiervan is hoe de vermogens van de woningcorporaties ingezet worden bij de opgave van de stedelijke herstructurering. In paragraaf 4.4 en 4.5 formuleert de raad hierover een advies.

Of er uiteindelijk iets van de grond komt, hangt van veel meer zaken af dan van ISV-modellen en de inzet van financiële middelen. Beslissend is uiteindelijk de mate van samenwerking op lokaal en regionaal niveau en op

wijkniveau. Op veel plaatsen blijkt het moeilijk te zijn een goed midden te vinden tussen overleg en resultaatgerichtheid. Over veel zaken in de stedelijke herstructurering overheerst polderoverleg en dit is lang niet altijd zaligmakend. Dit leidt tot onbegrip over de hoge complexiteit. In paragraaf 4.6 wil de raad op enkele instrumenten ingaan die een impuls kunnen geven aan de uitvoering. Eerst zal de sturingsopgave geëxpliciteerd worden.

4.2 Schets van de sturingsopgave

Eigen aan de stedelijke herstructurering is dat er geen blauwdrukplanning mogelijk is. Wijken zijn in beweging en het laat zich moeilijk voorspellen - laat staan plannen - hoe de positie van een wijk op de regionale woningmarkt over vijftien jaar zal zijn. In het recente verleden zijn voorbeelden te zien van wijken die waren ‘afgeschreven’, maar die door bijzondere omstandigheden een sterke groei in populariteit hebben doorgemaakt (Pijp Amsterdam, Lombok Utrecht). Er mag dan een lange traditie zijn van ontwerp en planning van nieuwe wijken en vernieuwing van bestaande wijken, veel gaat in werkelijkheid anders dan eerder op papier is gezet. Het zijn toch de gebruikers (bewoners en anderen) die de wijk betekenis geven en de wijk gebruiken in hun levensloop.

Er moet daarom ruimte worden gegeven aan een ‘organische’ ontwikkeling waarbij vernieuwing van de wijk gedragen en mede ontwikkeld wordt door de gebruikers. Voor de sturingsopgave betekent dit dat optimaal ingespeeld moet worden op de potenties die een wijk heeft en het daar aanwezige fysieke, economische en sociale kapitaal. Dit gegeven hoeft niet te leiden tot passiviteit en afstandelijkheid van overheid, woningcorporaties en anderen. Het betekent slechts dat een top-downsturing met blauwdrukken in de complexe werkelijkheid zal vastlopen en dat de ernst van de opgave vergt om bottom up een meer procesmatige sturing te ontwikkelen waarbij de uitkomsten niet op voorhand zeker zijn. Dit model brengt onvermijdelijk risico’s met zich mee. De uitkomsten staan immers niet vast en partijen zullen dus het vertrouwen moeten hebben dat hun energie (geld, tijd, inzet) ergens toe leidt.

Voor het welslagen van de opgave is dus grote behoefte aan het wekken van vertrouwen. Bewoners moeten weten dat hun verlangens en inzet er toe doen, partijen die investeren moeten dit aan zichzelf en aan anderen kunnen verantwoorden. Naar het oordeel van de raad is de overheid een centrale speler die bij uitstek in dit proces, in het wekken van vertrouwen, een verantwoordelijkheid heeft.
Voor veel partijen in het proces is het perspectief in tijd verschillend.

Amsterdam - Bijlmer - Bewonersparticipatie (foto: F. Wassenberg, OTB, Delft)

Bij bewoners zijn geheel verschillende perspectieven (de wijk opgevat als startplaats of als langdurige verblijfplaats), bij eigenaren en ontwikkelaars zijn de perspectieven ook heel verschillend. De een kijkt vijf jaar vooruit en kijkt naar de woning of het woningcomplex, de ander kijkt dertig jaar vooruit en neemt meer en meer het gehele gebied in ogenschouw. Omdat door de onzekerheden die het proces met zich mee brengt, terughoudendheid bij veel partijen voor de hand ligt, is het reduceren van risico's voor partijen belangrijk. Dit kan vorm krijgen door het doen van voorinvesteringen door de overheid. Immers, het mag zo zijn dat veel projecten van herstructurering op termijn zeer rendabel zullen blijken te zijn, ze komen pas op gang als een partij het aandurft om voorinvesteringen te doen die later (als het meezit) worden terugverdiend of als het tegenzit) moeten worden afgeschreven. Coalitievorming is moeilijk als: het aantal spelers hoog is, veel van de beleidsontwikkeling tijdens de rit moet worden gedaan en vaste afspraken over opbrengst en verliezen niet goed mogelijk zijn. Procesplanning is omgaan met onzekerheden.

Met deze stelling wil de raad op voorhand positie kiezen in een discussie over de stagnatie van de stedelijke vernieuwing. Voor de één is deze toe te

schrijven aan geldgebrek ('er moet meer geld bij'), voor de ander is deze toe te schrijven aan een gebrekkige organisatie ('de samenwerking tussen partijen laat te wensen over')[39]. De raad meent dat deze beide verklaringen niet als afzonderlijke factoren gezien moeten worden. Er is één gemeenschappelijke noemer namelijk dat de durf om voorinvesteringen te doen bij partijen tekortschiet vanwege de gevoelde onzekerheden over de toekomst.
De overheid kan niet volstaan met alleen het inzetten van proceskwaliteiten, het vragen en uitdragen van visie en het bijeenbrengen van partijen.
Van de overheid wordt ook een investerende impuls verwacht in het publieke domein. Deze impuls is het doen van voorinvesteringen waardoor ook andere partijen - woningcorporaties, marktpartijen - tot investeringen worden verleid. Een investeringsklimaat kan de bodem zijn voor coalitievorming.
Het is niet het wegsubsidiëren van door anderen veroorzaakte deficiten en negatieve saldo's. Een terugkeer naar vormen van saldosubsidiëring is ongewenst. Het gaat om ontwikkelingsbijdragen. Hiermee kan een project op gang worden geholpen. Als er eenmaal geïnvesteerd wordt, zal de opbrengstwaarde van een gebied stijgen en het risico afnemen. Dit zal eerst gebeuren nadat het vertrouwen van de zittende bevolking is gewonnen en hiervoor is nodig dat deze groepen verbetering van hun positie in het vooruitzicht hebben.
In dit licht bezien gaat de raad nu in op het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

4.3 Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)

Het beleidsinstrument

De eerste tranche van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (verder: ISV) loopt van 2000 tot en met 2004. Het omvat ongeveer 1.400 miljoen euro over vijf jaar gerekend, dus zo'n 280 miljoen euro gemiddeld per jaar. Naast de 'rechtstreekse' dertig steden ontvangen alle provincies ook ISV-geld (voor 'niet-rechtstreekse' gemeenten).
Hoewel de bedragen opgeteld substantieel zijn, zijn ze toch per stad, per project en per jaar bescheiden. In elk geval is de opgave vele malen hoger. Dit wordt ook door het Rijk erkend. ISV is 'trigger money' en er wordt uitgegaan van een multiplier van 1:10. Elke ISV-euro van de rijksoverheid zou 9 euro's aan investeringen door anderen los moeten maken.

[39] In tal van steden zijn voorbeelden bekend van vertragingen wegens onduidelijkheid over de investeringen. Welke financiële inspanningen komen van de gemeente, welke van de corporaties? 'Wij investeren, dus jullie ook!'. Kosten, baten en risico's moeten worden verdeeld. Men kan het dan wel op hoofdlijnen met elkaar eens zijn, de problemen komen pas als concrete zaken tot uitvoering moeten komen.

Over de sturingsfilosofie van ISV is al veel geschreven. Veel regelingen, die in het recente verleden afzonderlijke geldstromen met bijbehorende bepalingen waren, zijn in het ISV ondergebracht. Daardoor heeft ISV op lokaal niveau een grote bijdrage geleverd aan ontkokering en is het ook een impuls voor visievorming geweest. Inmiddels heeft zich een circuit van overleg ontwikkeld tussen de rijksoverheid en de gemeenten waarin aan de hand van een beleidskader met twaalf prestatievelden gemeentelijke plannen (Meerjarige Ontwikkelings Programma's) beoordeeld worden.

Voor de periode van 2005 tot en met 2009 is een reservering voor de tweede tranche gemaakt (ISV2). Dit leek aanvankelijk een omvang te hebben gelijk aan die van ISV1, maar uit de rijksbegroting 2003 blijkt voor ISV2 een bezuiniging van 70 miljoen euro per jaar. Voor het overige lijken de structuurveranderingen van ISV2 beperkt. Er wordt gezocht naar een verbreding van de regeling. (Andere subsidieregelingen van andere departementen inbrengen in ISV.) Ook wordt gedacht aan een scherpere prioritering binnen het beleidskader ISV (meer gewicht geven aan de marktpotentie van het desbetreffende gebied) en aan een prioritering naar 40 tot 60 wijken. Ook in de toekomst zal een deel van ISV (10% of minder van het budget) verdeeld worden in een tendersysteem, het IPSV[40]. Het model, van dertig rechtstreekse (G30) en tientallen niet-rechtstreekse gemeenten die via de provincie ISV ontvangen, staat niet ter discussie. De monitor ISV komt inmiddels op stoom.

Knelpunten

Niettemin bleek in de laatste jaren dat een vernieuwend beleidsinstrument gaandeweg ook problematische kanten heeft.
De vuistregel van de multiplier van 1 op 10 is rijk aan optimisme en arm aan onderbouwing. Als deze verhouding al reëel zou zijn, dan zou dit pas na geruime tijd kunnen plaatsvinden, op de korte termijn is zo'n verhouding niet denkbaar[41]. Daarenboven suggereert een multiplier een vorm van blauwdrukplanning en een beheersing van de uitvoering, terwijl er sprake is van procesplanning en beleidsontwikkeling tijdens de uitvoering.

---

[40] In het advies *'Grotestedenbeleid: voortzetten en verbouwen'* (adviesnummer 030, 2001) heeft de raad zich kritisch uitgelaten over de werkwijze van IPSV. Het bezwaar is dat er gevraagd wordt om inzending van projecten op basis van een groot aantal prioriteiten. Dit grote aantal prioriteiten komt voort uit de verkokering binnen de rijksoverheid. Daarna wordt een grote hoeveelheid van autonome projecten beoordeeld volgens een tendersysteem en vindt verdeling van middelen plaats. Het heeft hierdoor veel weg van een prijsvraag met veel nieten.

[41] Zie ook advies: *'Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen'* (adviesnummer 030, 2001).

Het beleidskader met twaalf prestatievelden is - zeker achteraf gesproken - bij de ontwikkeling ervan als een dwingend keurslijf uitgedragen (Rijk) respectievelijk opgevat (gemeenten). Probleem was ook dat niet duidelijk was welke van de twaalf toetsingspunten van het Rijk echt van doorslaggevend belang waren. Ook liep men ook tegen de vraag op of alle prestatievereisten wel onderling verenigbaar waren.
Daarnaast werd dan wel algemeen erkend dat de herstructurering een zaak is op het regionale schaalniveau, maar dit kwam in de alledaagse praktijk van ISV niet tot uitdrukking.
Uit het beleidskader en de wijze waarop hiermee is omgegaan, kan worden afgeleid dat er van de zijde van de rijksoverheid een groot geloof is in de sturende betekenis ervan. Het ISV wordt gezien als een subsidie die door de rijksoverheid wordt gegeven en door de lokale overheid wordt genomen. Subsidies, dus ook de subsidies uit het ISV, staan bloot aan een omvangrijke verantwoordings- en monitorsystematiek. Zo schept het beleid zijn eigen follow-up.

Per saldo is er door het optimistische multiplierdenken en door het hoge aantal participanten (30 gemeenten + provincies) een verdunning van beleid opgetreden waardoor de pretenties van sturing moeilijk meer houdbaar zijn. Het Rijk probeert moedig met trigger money veel partijen te dresseren en de lokale partijen laten het zich aanleunen, ongetwijfeld in de wetenschap dat papier geduldig is.

De convenanten die Rijk en gemeenten met elkaar zijn aangegaan, lopen nog tot en met 2004 (ISV1). De stagnatie in de stedelijke herstructurering heeft er toe geleid dat een deel van het budget nog niet besteed is en dat dit in een aantal gemeenten op de einddatum ook nog niet het geval zal zijn. De raad stelt daarom voor om de werkingsduur van ISV1 met één of twee jaar te verlengen, waardoor een langere periode van planvorming niet leidt tot verlies van ISV-middelen.
Bij een korting van 70 miljoen euro per jaar op ISV vanaf 2005 is echter minder voor een impuls van de stedelijke herstructurering beschikbaar en wordt de facto (bij gelijkblijvende doelstellingen) de multiplier verhoogd van 1:10 tot 1:13. Hoe hoger deze verhouding is, hoe lager de kans dat de voornemens gerealiseerd worden. Hierdoor zullen er ISV-middelen niet besteed worden, waardoor het beleid van nu de bezuinigingsposten van de toekomst geschapen heeft. De raad meent daarom dat er geen korting op het ISV- budget moet plaatsvinden.

De beoordeling van ISV1 als totaal brengt de raad er wel toe om voor te stellen de tweede tranche van ISV op een andere leest te schoeien. Er zal een antwoord gevonden moeten worden op vier knelpunten.

1 De verdunning van beleid. Hiermee wordt bedoeld dat ISV er is voor veel partijen voor veel wijken zonder onderscheid naar urgentie.
2 De multiplier-discussie: de bescheiden financiële inbreng van de rijksoverheid ten opzichte van die van anderen en de onzekerheid van de opbrengsten.
3 Het sterk lokale en weinig regionale karakter van ISV.
4 De bureaucratie van verantwoording, prestatievereisten, monitoring.

4.4 Naar een vernieuwing op twee wijzen

Bij een vernieuwing is het naar het oordeel van de raad raadzaam aan te sluiten bij de ontwikkelde gedachte van 'haasten en onthaasten'. Zowel het tempo als de aanpak vergen een grote verscheidenheid. In hoofdstuk 2 is een matrix gepresenteerd met de variabelen tempo (snel/langzaam) en aanpak (primair fysiek/primair sociaal). Dit moet voorkomen dat op veel plaatsen volgens één stramien gewerkt wordt: stedelijke herstructurering, sterk fysiek georiënteerd, alles is urgent, een bescheiden bijdrage van de rijksoverheid.

Ten eerste is dus prioritering nodig: niet alles hoeft meteen. Er mag onderscheid gemaakt worden tussen prioriteitswijken en overige wijken. Het idee van prioriteren leeft ook bij de rijksoverheid. In de begroting 2003 van VROM (p. 29) wordt gesteld dat het Rijk 'zich met 20 regio's zal concentreren op de herstructurering en transformatie van 40 tot 60 wijken waarbij ruimte is voor lokale partijen om sociale en fysieke ingrepen gelijkoplopend te realiseren'. Dit prioriteringsdenken spreekt de raad aan, maar er wordt nog niet duidelijk gemaakt wat deze prioritering behelst (voor de wijk, voor het ISV-budget, voor de wijken die geen prioriteit hebben). In dit advies wil de raad voorstellen doen voor prioritering (selectie) en wat dit betekent voor het beleidskader. Immers, in die gebieden waar snel en krachtig aan vernieuwing moet worden gewerkt moet een apart en zwaarder uitvoeringsregime worden geïnstalleerd. Hier is ISV te licht, er is meer nodig.

In andere gebieden is het juist mogelijk en gewenst om stap voor stap aan verbetering te werken. Voor deze vernieuwing kan de betrokkenheid van de landelijke overheid ook minder uitgesproken zijn. De vernieuwing moet passen in een regionaal beleidskader. Dit geeft ook kansen om de bureaucratie van ISV te reduceren.

Hieronder worden deze voorstellen uitgewerkt. Eerst zal de raad ingaan op de stap-voor-stapaanpak, daarna wordt ingegaan op de prioriteitswijken.

4.4.1 Stap voor stap

Niet alle gebieden worden geplaagd door hoge urgentie en acute problematiek. Een aantal gebieden vraagt wel om een aanpak, maar niet om een zwaar offensief van sociaal en fysiek beleid. Veel kan 'werkende weg' worden ontwikkeld en uitgevoerd. Een wijk kan heel goed stap voor stap worden vernieuwd. Tevoren is niet duidelijk wat het eindbeeld is, zo er al een eindbeeld gegeven kan worden. Maatregelen in de sfeer van veiligheid, woonomgeving en participatiebevordering liggen evenzeer voor de hand als maatregelen van vernieuwing van het woningbestand. Vaak zal het vertrekpunt de sociale problematiek zijn met investeren in het sociale domein waarbij wordt 'opgezocht' wat dit voor het beleid in de fysieke sfeer betekent. Zo kan bijvoorbeeld op korte termijn het bijna overal bestaande tekort aan jongerenactiviteiten worden geagendeerd, waarna hiervoor ruimte gemaakt wordt. De raad verwacht dat in deze gebieden de wisselwerking sociaal - fysiek van grote betekenis is voor het welslagen van de aanpak in deze gebieden. In deze gebieden kan de methodiek van ISV zeer wel werken. Immers, hier kan het karakter van ISV (processubsidie, multiplier) wel betekenis hebben. Dit instrument is daarom 'thuis' in deze wijken en de raad stelt daarom voor om ISV2 deels voor dit type van wijken te benutten.

Regionaliseren

Tot op heden is de positie van ISV zowel op rijksniveau als op lokaal niveau minder gelukkig. Tussen Rijk en wijk is de afstand groot, voor de gemeente ligt inkadering van de problematiek en benutting van ISV binnen de grenzen van de eigen gemeente voor de hand. Het regionale schaalniveau moet daarom meer gewicht krijgen. Een regionale woonvisie is nodig voor het gecoördineerd en gefaseerd ontwikkelen van een programma van verbetering van de woon- en leefomstandigheden in de verschillende woonmilieus. Het Rijk kan regio's of samenwerkingsverbanden van gemeenten steun geven bij het ten uitvoer brengen van de doelen van de eigen regionale woonvisie. ISV2 past in een Investeringsbudget stedelijke netwerken, een budget, waarvoor de raad eerder pleitte, van ruimtelijk relevante investeringen in ontwikkeling en herstructurering van stedelijke functies[42]. Een regionale woonvisie moet niet gezien worden als een gesloten verhaal

[42] VROM-raad, *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek.* Advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls 2002. Adviesnummer 033, Den Haag, 2002.

Rotterdam - Pendrecht (foto: KEI, Rotterdam)

dat precies aangeeft wanneer en wat er in de diverse delen van de regio moet gebeuren. De kans is groot dat dergelijke documenten - door de grote dynamiek op de woningmarkt en de veelheid van betrokken partijen - onuitvoerbaar zal blijken te zijn. De raad ziet meer in een open planproces waarin een agenda op regionaal niveau wordt geformuleerd en de mogelijkheid wordt gegeven om van onderop, vanuit de wijken of de stadsdelen een bijdrage aan de regionale opgave te leveren. Een zwaar opgetuigde regionale visie kan initiatieven van onderop frustreren. De raad verwacht dat de regio in staat is een beleidskader te ontwerpen waarin prioritering en wijze van aanpak in delen van de regio is aangegeven. Voor dit beleidskader is een geëigende bestuurlijke constellatie op regionaal niveau wenselijk. Zolang deze echter afwezig is, moet het beleid op het niveau van de intergemeentelijke samenwerking gestalte krijgen en kan de provincie hierbij een aanjaagrol vervullen en optreden als de gemeenten er onderling niet uitkomen.

Reductie van bureaucratie

Deze benadering leidt er vanzelf toe dat de rijksoverheid niet meer voor dertig gemeenten en twaalf provincies precies hoeft na te gaan of de bestedingen en de resultaten passen in een rijksbeleidskader. ISV2 is immers een landelijke ondersteuning van regionale programma's van verbe-

tering van de woon- en leefsituatie in wijken. In vergelijking met het ISV1 zou ISV2 in deze opzet een vermindering van de bureaucratie kunnen betekenen. Een zware verantwoordings- en monitorindustrie moet vermeden worden. Het model van wijkschouw, visitaties en andere instrumenten van onafhankelijke en kwalitatieve expertise verdienen aanbeveling.
De voorgestelde reductie van de bureaucratie zou ook bij ISV1 al merkbaar moeten zijn. Een verlaging van de evaluatiedruk en minder strakke vereisten en verwachtingen van de besteding van ISV-middelen ten opzichte van de resultaten zijn gewenst. Bij een regionaliseren van ISV moet gewaakt worden voor een verplaatsing van de bureaucratie van het landelijke naar het regionale niveau.

4.4.2 Prioriteren

Nederland kent een beperkt aantal wijken waar zich een cumulatie van problemen voordoet op het terrein van werkloosheid, woning en woonomgeving, het sociale domein (onderwijs, zorg, samenlevingsopbouw) en het terrein van de veiligheid (criminaliteit, openbare orde). Deze wijken bieden onvoldoende kwaliteit voor de bewoners. Wie het zich kan permitteren verlaat de wijk, wie er niet hoeft te zijn, komt er niet en wie nergens anders een onderdak vindt, gaat er noodgedwongen naar toe.

Kiezen van prioriteitswijken

In het onderzoek dat is verricht ten behoeve van de nota Wonen is een typologie van wijken opgesteld. Hierin is gewerkt met het onderscheid tussen sociale problemen en marktproblemen. Sociale problemen worden genoemd als er veel kansarmen zijn en er veel huishoudens met een laag inkomen instromen in de wijk, er overlast is en de voorzieningen op een laag niveau liggen. Bij marktproblemen wordt vooral de lage investeringspotentie genoemd. Van de 4000 wijken in Nederland zijn er dan 52 wijken waar én (meervoudige) sociale problemen zijn én (potentiële) marktproblemen[43].

In dit advies wil de raad de discussie over de typologie van de wijk en problemen van wijken niet opnieuw oprakelen. Eerder is de raad in het advies over de ontwerpnota Wonen uitgebreid ingegaan op de merites van de gekozen benadering. De raad concludeerde dat een aantal indicatoren van de problemen discutabel is (bijvoorbeeld recruteringspatroon) en dat in de probleemdefinitie voorbij is gegaan aan woonbelevingsaspecten

[43] Zie Onderzoeksbijlage nota Wonen, tabel 3.1, pag.41.

(kun je van een probleemwijk spreken als de bewoners tevreden zijn, maar de objectieve criteria op problemen duiden?).
Daar komt bij dat er een grote traditie in Nederland is om bij de beleidsmatige uitwerking van verdeelbeslissingen een toevlucht te zoeken in een reeks van statistische criteria. Vaak is de uiteindelijke keuze van de criteria inzet van lange onderhandelingen en representeren de uiteindelijk gekozen criteria meer de krachtsverhoudingen tussen de partijen dan dat deze inhoudelijk en objectief van groot gewicht zijn.

De raad is er dus geen voorstander van om de prioriteitswijken alleen met een lijstje van statistische criteria te selecteren. Dit zou ook in sterke mate een top-downaanpak zijn en strategisch gedrag uitlokken. In sterkere mate dan in het verleden zou de selectie gebaseerd moeten worden op kwalitatieve informatie waarin wordt aangegeven wat de problemen in de wijk zijn. Deze informatie kan worden aangereikt door de wijken en de steden zelf en kan van een externe beoordeling worden voorzien door onafhankelijke expertgroepen die - zoals visitatiecommissies in het grotestedenbeleid - inbreng leveren voor de definitieve beoordeling van rijkswege.

De raad denkt al met al aan een model waarin eerst een selectie op basis van problemen plaatsvindt, vervolgens een toekenning op basis van plannen, waarna een definitieve aanwijzing tot prioriteitswijk volgt. Hierbij benoemt het Rijk als randvoorwaarde het type van wijk (fysieke problemen in woning en woonomgeving, veel huishoudens met een zwakke positie), verklaart ook enkele procescriteria van toepassing (zijn bewoners een relevante partij, zijn er samenwerkingsverbanden opdat er uitvoeringsgerichte plannen tot stand komen, is in de aanpak een breed repertoire aan oplossingen zichtbaar?) en formuleert enkele eisen ten aanzien van de plannen.
Bij de beoordeling van de plannen kan het zelfoplossend vermogen van de gemeente/de wijk (marktpotentie) meegewogen worden. Na een (interne plus externe) kwaliteitsbeoordeling kan het Rijk een wijk tot prioriteitswijk aanwijzen. Hoe dan ook is het ook hier nodig dat risico's en onzekerheden worden geaccepteerd. De programma's hoeven geen blauwdruk te zijn hoe de wijk er in (bijvoorbeeld) 2012 uitziet.
De raad adviseert om voor dit type van problemen en aanpak uit te gaan van de verwachting dat het om een aantal van veertig tot ongeveer zestig wijken gaat. Dit hoeven niet automatisch wijken te zijn in één van de dertig gemeenten van het grotestedenbeleid.

Een zwaarder uitvoeringsregime: een investeringsmaatschappij
In de prioriteitswijken is de lichte vorm van overheidssteun door middel van ISV niet afdoende. Het gaat hier niet zozeer om subsidiëren, maar juist om het doen van voorinvesteringen. Er moet een partij zijn die niet aarzelt om risicodragende (voor)investeringen te doen en daarvoor is een voertuig nodig. Op het niveau van de wijk kan en zal dit vaak de woningcorporatie of een wijkontwikkelingsmaatschappij zijn, in een samenwerking met de gemeente. Deze kan echter lang niet altijd op eigen kracht deze opgave tot een goed einde brengen en het maatschappelijk risico dat investeringen in dit soort gebieden op de lange baan worden geschoven, is groot.

Daarom stelt de raad voor als ‘achtervang’ een Investerings Maatschappij Stedelijke Vernieuwing (IMSV) op te richten die in staat is om risicodragende investeringen in deze gebieden te ondersteunen. Dragers van deze maatschappij zijn in eerste instantie de woningcorporaties en de rijksoverheid. Ook andere partijen (marktpartijen) kunnen deelnemen. Van de partijen wordt een inbreng van expertise en middelen verwacht.
Deze Investerings Maatschappij is dus geen extra loot aan de stam van de rijksoverheid, maar heeft een eigen positie. Het is een landelijke maatschappij die wijkgericht steun geeft aan investeringen ter plekke door de lokale woningcorporatie (de woningen) en de gemeente (woonomgeving, voorzieningen, infrastructuur). De werkmaatschappij kan bijvoorbeeld voor 25% deelnemen in het aandelenkapitaal van een werkmaatschappij op lokaal niveau of op wijkniveau (wijkontwikkelingsmaatschappij). De deelneming van de Maatschappij zal altijd partieel zijn, omdat andere partijen niet in de verleiding moeten worden gebracht om verlies te creëren. De andere partijen moeten dus gecommitteerd zijn en zelf ook middelen ter beschikking hebben gesteld. De Maatschappij zelf is niet gericht op het behalen van winst, maar op het stimuleren van de herstructurering. Er ontstaat een werkkapitaal dat een hefboom is voor het aantrekken van middelen. Als de zaak eenmaal op gang is, kan de rijksoverheid (of de Maatschappij) zich financieel terugtrekken. Om een krachtige impuls mogelijk te maken, stelt de raad voor dat alleen de door de rijksoverheid geselecteerde wijken in aanmerking komen voor steun van de Investerings Maatschappij Stedelijke Vernieuwing.
Na verloop van tijd zullen er wijken uit de steun van de Maatschappij groeien. Dit opent de mogelijkheid voor andere wijken een beroep op de Maatschappij te gaan doen. De Maatschappij werkt volgens het principe van de revolving fund. De samenstelling van de aangewezen prioriteitswijken zal en moet zich dus na enkele jaren wijzigen.

De middelen van de Investerings Maatschappij worden op velerlei wijzen verworven. Ten eerste zal de rijksoverheid, om te laten zien dat het van groot belang is, een deel van het ISV2-budget inzetten. Dit zal altijd een deel van het budget zijn. Immers, ISV is zeker ook een processubsidie voor geleidelijke vernieuwing van wijken en in de prioriteitswijken worden de investeringen in woningen, woonomgeving, voorzieningen vooral door de Investerings Maatschappij gesteund.
Woningcorporaties en marktpartijen kunnen aandelen kopen van de Investering Maatschappij. De Maatschappij kent een open aandeelhouderschap. Mogelijk kan het Rijk garantie geven op het te behalen rendement. Ook kan worden bezien of ervaringen opgedaan met trekkingsrechten bij het Nationaal restauratiefonds in de monumentenzorg bruikbaar zijn.
Met dit alles kan de Maatschappij voorzien worden van middelen om de taken uit te voeren. De raad wil echter waken voor vrijblijvendheid in de deelname van de woningcorporaties. Zij zijn immers de spil van de herstructureringsopgave en de raad meent ook dat van hen een grote inspanning verwacht mag worden. In de volgende paragraaf gaat de raad daarom nader in op de betrokkenheid van de woningcorporaties bij de Investerings Maatschappij.

4.5 De Investerings Maatschappij en de inbreng van woningcorporaties

De raad staat voor ogen dat een groot deel van de middelen van deze Maatschappij voortkomen uit de sector van de woningcorporaties. Implicatie hiervan is dat de middelen worden ingezet uitsluitend binnen het taakveld van de corporaties zelf.

Van belang is het mobiliseren van het maatschappelijk vermogen in de sector van woningcorporaties voor de herstructureringsopgave. Dit kan via een periodieke vermogensafhankelijke heffing bij de woningcorporaties. De raad stelt voor deze in het leven te roepen, met dien verstande dat deze heffing werkt als een stimulans tot investeringen in de herstructurering. Op voorhand is de mogelijkheid aanwezig dat een woningcorporatie investeert in een ‘eigen herstructureringsopgave’. Het ligt dan voor de hand geen heffing op te leggen. Een tweede variant die zich kan voordoen is dat een corporatie een verplichting wil aangaan in een werkmaatschappij in één van de prioriteitswijken. Zou het bij deze variant ook niet voor de hand liggen om van een heffing af te zien? De raad acht dit wel voorstelbaar, maar wijst op de risico’s van vrijblijvendheid bij de praktijken van collegiale financiering tot dusverre.

Daarenboven mogen er ingewikkelde vraagstukken van zeggenschap verwacht worden: hoeveel invloed heeft de corporatie van buiten die middelen inbrengt, hoe verhoudt deze zich met de invloed van de corporatie ter plekke, de Investerings Maatschappij, andere partijen? Er is daarom eerst een heldere inkadering van het vraagstuk van zeggenschap nodig, voordat naar het oordeel van de raad deze variant leidt tot vrijstelling van de heffing. Wel wordt op deze wijze creatief gedrag gestimuleerd en een markt voor hulp tussen corporaties gecreëerd.

Eerst als van één van deze twee varianten geen sprake is, komen varianten aan de orde die de Investerings Maatschappij voeden. Dit kan via aandelen of via een periodieke vermogensafhankelijke heffing door het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Dit hoeft bepaald niet het ondernemerschap van een corporatie in de weg te staan. In dat geval zou elke heffing of belastingaanslag een negatieve invloed hierop hebben.

De raad bespreekt nu de vermogenspositie en het vraagstuk van matching van taken en middelen. Daarna gaat de raad in op de legitimiteit van een heffing en op de verhouding met een andere aanslag die op dit moment in debat is: de vennootschapsbelasting. Tot slot volgt nog een passage over de techniek van heffing.

De vermogenspositie

De opgave is een doelmatig gebruik van het groeiend corporatievermogen. De financiële situatie van de gezamenlijke woningcorporaties is over het geheel genomen gunstig. Het eigen vermogen is in 2000 ruim 20 miljard gulden en in 2005 naar verwachting 28 miljard gulden (informatie: Centraal Fonds Volkshuisvesting). De solvabiliteit is in 2000 10,5% en in 2005 naar verwachting 16,4%. Na 2004 is over het geheel genomen verkoop van huurwoningen niet meer nodig voor een sluitende exploitatie.

Volgens het Centraal Fonds Volkshuisvesting is in de corporatiesector een gemiddeld weerstandsvermogen gewenst van minimaal 13,1% van het balanstotaal[44]. Vandaag de dag is het gemiddelde (gecorrigeerd) weerstands-

[44] Het Centraal Fonds hanteert de term 'weerstandsvermogen' en 'gecorrigeerd weerstandsvermogen'. Onder het eerste wordt verstaan het eigen vermogen, de egalisatierekening, de voorziening minus de vaste activa. Het gecorrigeerde weerstandsvermogen behelst het surplus aan bedrijfswaarde, de rentabiliteitwaardecorrectie leningen minus onzekerheidsmarge. (Centraal Fonds Volkshuisvesting, Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2000 (2001); Het vermogen en de opgave van woningcorporaties: spanning tussen behoefte en middelen (2002).

vermogen in de sector 24,4%. Er is dus ruimte. Zo'n 90% van de woningcorporaties beschikt over een weerstandsvermogen dat hoger is dan het minimaal noodzakelijke. Bij de helft is dit zelfs drie maal hoger dan het minimaal noodzakelijke. Daarnaast verwacht het grootste deel van de corporaties een stijgend verloop van het weerstandsvermogen in de komende jaren.
De opgave is nu de gunstige situatie van de sector als geheel te benutten voor de opgave die specifiek in een aantal gebieden urgent is.

Aan de ene kant is er een beperkt aantal corporaties dat niet over het noodzakelijke weerstandsvermogen beschikt. Dit zijn in veel gevallen corporaties die bezit hebben in gebieden met een grote herstructureringsopgave. Hier dreigt de situatie dat de kwaliteitsdoelen in de gebieden waar deze corporaties werkzaam zijn, niet gehaald zullen worden.
Aan de andere kant is er een groot aantal corporaties die juist wel over een ruim weerstandsvermogen beschikken. Deze corporaties hebben over het algemeen een minder zware herstructureringsopgave. Daarnaast zijn er woningcorporaties in stedelijke gebieden die een niet al te sterk weerstandsvermogen hebben en ook een substantiële herstructureringsopgave in de toekomst.
Bij een ruim weerstandsvermogen en een kleine opgave zal de legitimiteit van de woningcorporatie ter discussie gesteld worden. Als er geen maatschappelijke taken in en rond het woningbezit van een woningcorporatie te formuleren zijn, waarom zou dan nog een sociale instelling als de woningcorporatie in stand moeten worden gehouden? De druk om te privatiseren en uit de sociale sector te stappen, zal in een dergelijke situatie toenemen. Een andere mogelijkheid is dat van rijkswege een belastingregime wordt gevestigd waarin het ruime weerstandsvermogen wordt afgeroomd ten behoeve van de algemene middelen.

Matching van taken en middelen
In zijn brief van februari 2002 stelt de staatssecretaris van VROM dat de corporatiesector als geheel in beginsel voldoende draagkrachtig is om haar deel van de opgave te financieren. Dit is ook de conclusie van de commissie 'Kosten en kostendragers' (juli 2002). Het probleem is echter dat wat op macroniveau een goede match lijkt te zijn tussen opgave en middelen, op een lager schaalniveau niet zo hoeft te zijn. Er is niet één begroting en één exploitatie. Er zijn er heel veel en het probleem is hoe positieve en negatieve saldo's bijeen te brengen zijn. Slaagt men daar niet in, dan wordt een deel van de opgave (het deel met het negatieve saldo) niet uitgevoerd.

De ervaringen in de corporatiesector met matching van taken en middelen zijn vooralsnog uiterst bescheiden. Al jaren is de zaak van matching een punt van onderzoek. Ook in de begroting 2003 wordt onderzoek in het vooruitzicht gesteld. In de brief van de staatssecretaris van februari 2002 worden vier wegen genoemd om nader te onderzoeken.

- Projectsteun door het Centraal Fonds via een lening gekoppeld aan een concreet vastgelegd verkoopprogramma. De opbrengsten uit verkoop later kunnen gebruikt worden om de lening af te lossen.
- Het uitgeven en verwerven van aandelen, waardoor kapitaalstromen worden gefaciliteerd. Aandelen zouden op een beurs verhandeld kunnen worden.
- Een investeringsmaatschappij, gevoed met middelen uit de sector.
- Introductie van een prestatieindicator waarmee duidelijk wordt in hoeverre de corporaties hun niet direct benodigde maatschappelijk vermogen voor de transformatie inzetten.

De raad acht de derde de meest kansrijke variant. Het bezwaar van de eerste variant is dat deze de beleidsvrijheid van de woningcorporatie op een niet-houdbare wijze aantast vanwege de eis van een concreet vastgelegd verkoopprogramma. Het bezwaar van de vierde variant is dat deze variant niets ‘doet’, er wordt slechts gemeten. De tweede variant zou betekenisvol kunnen zijn. Het betekent alleen een voertuig van matching zonder dat daadwerkelijk wordt gestuurd.

Legitimiteit

Is een heffing wel opportuun? Is corporatievermogen geen privaat vermogen? De raad wijst hier op de bestemmingsplicht van dit vermogen, nader in wet- en regelgeving vastgelegd. De middelen moeten niet alleen binnen het taakveld van de corporaties besteed worden, maar ook in het belang van een goed wonen en dit laatste wordt sinds jaar en dag op hoofdlijnen door rijksbeleid ingekaderd. De besteding van de opbrengst van de heffing vindt binnen dezelfde kaders plaats. Het vermogen is dus niet zodanig privaat dat slechts door besluitvorming van de instellingen zelf besteding kan plaatsvinden. Ook de komende decennia is dit thema, zij het wellicht in andere gedaanten, aan de orde. Het is ongewenst dit vermogen over te hevelen naar de markt, naar de toevallige bewoner, naar ‘s rijks kas zonder dat de taak van dit vermogen is volbracht. Als in een deel van het land de opgave voltooid is - kwantitatief en kwalitatief - dan ligt het in de rede de overmaat aan middelen te besteden aan de opgave elders. In de bestemmingsplicht van het non-profitvermogen zelf ligt de legitimiteit van een heffing besloten.

Vlaardingen - Babberpolderoost (foto: KEI, Rotterdam)

Vennootschapsbelasting

Intussen is ook de discussie gaande over de vraag of de subjectieve vrijstelling van de vennootschapsbelasting van de woningcorporaties moet worden opgeheven. In de brief van de staatssecretaris van VROM van februari 2002 wordt het voornemen hiertoe geuit. De raad meent dat het opheffen van de vrijstelling geen drempels voor de herstructurering mag opwerpen. Naar verluidt is thans het beleidsvoornemen de vrijstelling alleen op te heffen voor de commerciële activiteiten van de corporaties (bijvoorbeeld het bouwen van koopwoningen) en niet voor de kernactiviteiten (bouwen, verbeteren, beheren van huurwoningen). Met deze inperking is het risico op nodeloze drempels al veel kleiner geworden.

Op twee zaken moet naar het oordeel van de raad nog wel worden gelet. De heffing zoals hiervoor geschetst zou vóór moeten gaan op een mogelijke aanslag van vennootschapsbelasting. Voorts ziet de raad niet in waarom die commerciële activiteiten die in het kader van een herstructureringsaanpak plaats vinden, onderhevig zouden moeten zijn aan vennootschapsbelasting. Commerciële activiteiten in een herstructureringsaanpak leveren baten op die deel uitmaken van een bredere aanpak waarin ook tekorten optreden. Deze activiteiten zouden daarom ook buiten de vennootschapsbelasting

gehouden moeten worden. Bijeen genomen is het ook hierom de beste oplossing een heffing op te leggen (indien een corporatie niet kiest voor aandelen of andere vormen van het aangaan van verplichtingen) en het achterwege laten van een aanslag van vennootschapsbelasting.

Opzet

De raad stelt voor de heffing te laten innen door het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Om ruimte voor deze heffing te verkrijgen is een wetswijziging nodig. Tot op heden mag het Fonds slechts 1% van de jaarhuur aan projectsteun heffen. Deze grens moet fors verhoogd worden, wil de Investerings Maatschappij Stedelijke Vernieuwing kansrijk zijn. Het Fonds speelt echter geen rol in de besteding van de middelen of de beoordeling ervan. Dit zou leiden tot een ontoelaatbare vermenging van functies.
Het Fonds sluist de middelen door naar de Investerings Maatschappij.
De heffing is een heffing op het vermogen op een nader te bepalen peildatum. Hierdoor zouden ook de mogelijkheden om de heffing te ontlopen, beperkt zijn. Overigens kan de heffing er nooit toe leiden dat corporaties hierdoor een te laag weerstandsvermogen hebben. De heffing zal slechts leiden tot minder hoge waarden in de marge tussen feitelijk weerstandsvermogen en noodzakelijk weerstandsvermogen.
Met dit model blijven de middelen gebonden aan de bestemmingsplicht.

In schema:

- De Investerings Maatschappij Stedelijke Vernieuwing steunt de herstructurering in een beperkt aantal (40 – 60) wijken, te selecteren door de rijksoverheid.
- De Maatschappij verwerft middelen via de rijksoverheid (deel van ISV2), open aandeelhouderschap (corporaties, marktpartijen) en de opbrengst van een periodieke heffing onder woningcorporaties.
- De inning van de heffing geschiedt door het Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Heffing alleen onder die corporaties die geen eigen herstructureringsopgave hebben of afzien van aandelen of geen verplichting aangaan in de herstructureringsopgave in de prioriteitswijken.
- De hoogte van de heffing kan niet leiden tot een te laag weerstandsvermogen van de woningcorporatie.
- De heffing gaat voor op een mogelijke aanslag van de vennootschapsbelasting (over de commerciële activiteiten buiten de herstructurering). Beter nog kan de vennootschapsbelasting voor woningcorporaties achterwege blijven.

Corporaties die zich tot op heden verzet hebben tegen een mogelijke aanslag van vennootschapsbelasting met het argument dat de middelen nodig zijn voor de volkshuisvestingstaak, worden met dit model bediend. In dit model is er zekerheid dat de revenuen van het non-profitvermogen conform de bestemmingsplicht toevallen aan de taken van de sector. Voor de rijksoverheid is er de zekerheid dat middelen uit de sector aan urgente herstructurering besteed worden en dat het niet alleen via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing hoeft te lopen. Het tempo is hiermee gebaat.
Er is dus meer zekerheid voor corporaties en er is meer zekerheid voor de rijksoverheid.
Hiermee heeft de raad een voorstel op hoofdlijnen gedaan. Uiteraard vergt een dergelijk voorstel nog nader onderzoek en overleg. Het is echter van belang nu een richtinggevende uitspraak bij de betrokken partijen te verkrijgen, omdat de zaak niet gebaat is bij afwachten en vooruitschuiven.

4.6 Specifieke instrumenten

Het Rijk wil het tempo van de stedelijke herstructurering op diverse manieren verhogen. Er wordt ingezet op verbetering van de samenwerking tussen corporaties, marktpartijen en overheid, op het bevorderen van de effectiviteit van het gemeentelijk instrumentarium, een efficiëntere inzet van capaciteit en deskundigheid op lokaal niveau, het stimuleren van corporaties om te investeren in de herstructurering en het stimuleren van innovatieve plannen en projecten (begroting VROM 2003, p. 73).

De grote vraag is hoe de hiervoor genoemde partijen (Rijk, gemeente en corporatie) in samenwerking met onder andere bewoners en marktpartijen de complexe herstructureringsopgave moeten verwezenlijken. De veelheid aan (nieuwe) partijen en de verschillende, soms tegenstrijdige percepties, belangen en strategieën maken de onderlinge afstemming ingewikkeld.
Wie moet met wie samenwerken, wat zijn de verantwoordelijkheden van de partijen, wat te doen bij geschillen? Wie neemt de regisseursrol op zich? Kunnen dit ook andere partijen dan de overheid zijn? Hoe worden de kosten, baten en risico's verdeeld? Welke juridische organisatievorm moet worden aangenomen?

Eerst is van belang vast te stellen wat de rol van de gemeente is.
Veel gemeenten zijn nog zoekend naar de rol in de herstructurering en maken hun ambities nog niet waar. Ze zitten vaak klem tussen pressie van het Rijk om bepaalde afgesproken aantallen te halen en de pressie van lokale partijen met geheel andere agenda's. Binnen de gemeenten bestaan

intern rivaliserende ambities met betrekking tot grondbeleid, economie, wonen, sociaal beleid. Er zijn problemen met voldoende kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit van het gemeentelijke apparaat. Visie op en middelen voor het beheer van de openbare ruimte schieten vaak tekort. Daarbij komt dat de burgers regelmatig de lokale bestuurders verantwoordelijk stellen voor zaken die de verantwoordelijkheid van andere partijen betreffen (als een flat slecht beheerd wordt, krijgt de wethouder de volle laag).
Van de gemeente mag naar het oordeel van de raad verwacht worden dat er een visie is op de stad/regio als geheel. Daarbinnen maakt de gemeente een programma op hoofdlijnen wat er in de verschillende wijken moet gebeuren. Vervolgens geeft de gemeente prioriteiten aan. Daarna helpt de gemeente mee met het bepalen welke partijen het moeten doen. Dit zal ook bepaald worden door de min of meer toevallige context: soms is er een goed samenspel tussen corporatie en een andere partij die heel goed het voortouw kunnen nemen, in andere omstandigheden is dit niet het geval. Voor bepaalde terreinen zal altijd de gemeente de eerst verantwoordelijke blijven: openbare ruimte, bepaalde voorzieningen, woonomgeving, veiligheid. Voor andere terreinen zijn andere partijen aanspreekbaar (bijvoorbeeld woningen).
De overheid wil veel, maar is niet sterk in het uitvoeren. Het instrumentarium dient versterkt te worden, niet in de zin van meer dwang en regulering, maar in het aantrekkelijker maken van investeringen en samenwerking.

In een onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (‘Daar sta je voor!’) naar deze regierol wordt geconcludeerd dat de regie van gemeenten bij stedelijke vernieuwing vele vormen kent. In de praktijk blijkt dat geen enkele gemeente en situatie gelijk is. De lokale omstandigheden zijn volgens het rapport dan ook bepalend voor de invulling van de regie. Daarbij ondervindt men verschillende knelpunten, zoals de veranderende context (het gezamenlijke proces staat voorop in plaats van het eindresultaat), het samenwerkingspel (het ontwikkelen door partijen van de aanpak en hun verhouding tot elkaar) en het ontbreken van ervaring bij gemeenten. Bepleit wordt het verder ontwikkelen en uitwisselen van kennis en vaardigheden alsmede het verder ontwikkelen van de regisseursrol van gemeenten. Gemeenten behoren afspraken te maken met andere partijen (rolinvulling, prioriteitstelling en financiële inzet) en het instrumentarium moet aangepast worden om de onderlinge samenwerking te versterken. Te denken valt dan aan fiscale facilitering, grondprijsbeleid, juridisch instrumentarium en gebiedsgerichte faciliteiten.
De raad kan wel instemmen met deze globale aanbevelingen, maar meent ook dat een algemene aanbeveling in de trant van ‘gij zult samenwerken en

afspraken maken' niet vanzelf leidt tot vooruitgang. Het kan heel raadzaam zijn om op onderdelen van samenwerking af te zien en één enkele partij de volle verantwoordelijkheid voor een bepaalde taak te geven.

Met de lokale woningcorporaties is het niet eenvoudig afspraken te maken omdat de verschillen tussen de corporaties groter worden, waardoor er evenveel afspraken moeten komen als er corporaties zijn. Deze zijn bovendien vaker regionaal of soms zelfs landelijk georiënteerd. Over de samenwerking tussen gemeente en corporatie(s) hebben de koepelorganisaties Aedes en VNG een handreiking 'Samen meer presteren' uitgebracht met aandacht voor de mogelijkheden van prestatieafspraken tussen beide partijen. Hierbij draait het vooral om het afstemmen, vastleggen, uitvoeren en evalueren van afspraken tussen deze partijen. Dit is een nuttig hulpmiddel, maar niet meer dan dat.

Met marktpartijen verloopt de samenwerking vooralsnog moeizaam[45]. Er is wederzijdse onbekendheid met elkaars werkwijzen, capaciteiten en intenties. Dat marktpartijen een meerwaarde kunnen betekenen in het proces, wordt wel algemeen onderkend. Deze ligt op het vlak van kennis van de woningmarkt, de organisatiekracht en creativiteit en in de mogelijkheid om risico's over te nemen. Veel potentiële partners kennen echter het verschil niet tussen een belegger en een ontwikkelaar. Tegelijkertijd bestaan er onder marktpartijen reserves om een actieve rol in de herstructurering te spelen. Men is bevreesd voor de lange tijdsduur, voor kwesties van verevening en voor de risico's en de onzekerheid.

Samenwerken

In de praktijk bestaat er een groot scala aan samenwerkingsvormen en organisatiemodellen. Hét samenwerkingsmodel bestaat daarbij echter niet. Deze zal telkens moeten worden aangepast aan de specifieke situatie in plaats en/of tijd, waarbij rekening moet worden gehouden met het schaalniveau, de fase in het proces, de grootte van het project en het aantal potentiële en soort betrokkenen. Het kant en klare antwoord op het lokale sturingsvraagstuk bestaat dus niet. In het voortraject zullen de betrokken partijen, waaronder in ieder geval de gemeente en de corporatie(s), daar de tijd voor moeten nemen. In het vervolg van het proces kan dit alleen maar tijdwinst opleveren. Daarbij moet men wel oppassen dat men niet in de val van het poldermodel

[45] Op 15 oktober 2001 hield KEI-kenniscetrum Stedelijke Vernieuwing een atelier over de rol van marktpartijen.

loopt. Integraal en vraaggericht werken zijn aan te bevelen, maar het aantal partijen moet wel binnen de perken blijven. Uitgangspunt moet zijn dat een partij meerwaarde heeft. Anders wordt door het grote aantal partijen, en dus ook (tegenstrijdige) belangen, de complexiteit alleen maar vergroot.
Het Rijk kan een bijdrage leveren aan de oplossing van problemen rondom de samenwerking op lokaal niveau. Dit kan onder meer door kennisverwer-

Het juiste samenwerkingsmodel?

Op verschillende manieren wordt in wijken invulling gegeven aan de procesarchitectuur bij stedelijke vernieuwing. Los van de feitelijke uitvoeringsproblematiek volgen hier twee voorbeelden.
In de wijk Malburgen in Arnhem is de rol van de gemeente beperkt. De corporatie neemt hier de gehele exploitatie en inrichting van de vernieuwing op zich. Dit houdt in dat zaken als de grond- en bouwexploitatie, het stedenbouwkundig plan en het inrichtingsplan door de corporatie worden uitgevoerd. De gemeentelijke rol is hierdoor beperkt. Zij zorgt voor de infrastructuur en de openbare voorzieningen. Daarnaast schrijft ze geen inhoudelijke zaken voor, maar heeft ze slechts een toetsende rol. De corporatie financiert een groot deel van de operatie met behulp van de eigen nieuwbouwactiviteiten. Hierdoor bestaat er duidelijkheid over de rolverdeling en zijn beide partijen financieel onafhankelijk van elkaar. Het is aan de corporatie zelf of ze daarvoor marktpartijen inschakelt. Dit succesverhaal is volgens de partijen alleen mogelijk doordat de gemeente slechts met één corporatie hoeft samen te werken.
Heel anders is dit wanneer er meerdere corporaties in een wijk actief zijn.
Voor de ontwikkeling van de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam heeft men in verband met het grote aantal partijen de krachten moeten bundelen in drie consortia van woningcorporaties en in een samenwerkingsverband van stad en stadsdelen (Bureau Parkstad). Op hoofdlijnen wordt hier een ontwikkelingsplan gemaakt waarbij de afspraken tussen de consortia en het bureau Parkstad zijn vastgelegd in een contractmodel. De organisatie wordt echter per vernieuwingsgebied verschillend opgezet. Marktpartijen die een belangrijke bijdrage kunnen leveren kunnen hier deel van uit maken.

ving. Het zou voor partijen in het veld helpen wanneer de meest logische, werkzame en gebruikte samenwerkingsmodellen inzichtelijk op een rij worden gezet. Voorts kan het Rijk met behulp van de eerder voorgestelde Investerings Maatschappij Stedelijke Vernieuwing de wijkontwikkelingsmaatschappij steunen, met fiscale prikkels de herstructurering bevorderen en herstructureringszones aanwijzen. In onder andere Groot-Brittannië (Enterprise

zones) en de Verenigde Staten (Business Improvement Districts) zijn hiermee goede ervaringen opgedaan[46]. Deze drie specifieke instrumenten komen nu aan de orde.

De wijkontwikkelingsmaatschappij

De wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) is volgens het ministerie van VROM een publiekprivate samenwerking tussen verschillende partijen, veelal gemeente, corporatie(s) en marktpartij(en), die grond en/of vastgoed onderbrengen in een gezamenlijke juridische entiteit. Na ontbinding van de WOM wordt de bedrijfswaarde en bijvoorbeeld de woningen weer verdeeld onder de verschillende partijen naar evenredigheid waarin geld en bezit is ingebracht. Voordeel van deze samenwerkingsvorm is dat expertise en belangen op deze manier tijdens de looptijd van een herstructureringsproces worden gebundeld en risico's en verantwoordelijkheden in een bepaalde afgesproken verhouding worden gedeeld. Hierdoor wordt het proces zowel inhoudelijk, financieel als operationeel vanuit één organisatie gestuurd waardoor er een betere afstemming kan plaatsvinden (Apperloo et al. 2002). Tevens leidt het tot kennisoptimalisatie en risico-sharing.

Alhoewel de term regelmatig opduikt blijkt de wijkontwikkelingsmaatschappij in Nederland nog in de kinderschoenen te staan. Dit blijkt na analyse van acht WOM-pilotprojecten[47].
Bij al deze projecten is (nog) geen sprake van een WOM conform bovengenoemde definitie. Hiermee is de term 'wijkontwikkelingsmaatschappij' feitelijk verworden tot een diffuus containerbegrip voor 'PPS in herstructurering'. Men spreekt zelf liever van samenwerkingsverbanden. Uit de analyse blijkt daarnaast dat de verschillende partijen veel tijd en energie nodig hebben om aan hun nieuwe positie, elkaar en het samenwerkingsverband te wennen[48].
In dit perspectief kijkt de raad ook tegen de wijkontwikkelingsmaatschappij aan. De WOM is slechts één van de vele manieren om een, al dan niet publiekprivate, samenwerking aan te gaan. Het Rijk moet niet al zijn pijlen richten op één samenwerkingsvorm. Het kan op bepaalde plaatsen onder bepaalde omstandigheden een nuttig instrument zijn, maar het is niet de enige manier.

---

[46] McGreal, S. et al. (2002) Tax-based Mechanisms in Urban Regeneration: Dublin and Chicago Models. In: Urban Studies, vol. 39, no. 10, pp. 1819-1831.
Cough, C. (1990) Urban Renewal; theory and practice. Hampshire: Macmillan Building and Surveying Series.

[47] Delfzijl, Emmen Revisited, Enschede De Laares, Utrecht Ondiep, Venlo Vast&Goed, Maastricht Belvédère, Rotterdam Tarwewijk en Amsterdam A. Allebéplein.

[48] Apperloo et al. (2002).

Met fiscale prikkels de herstructurering bevorderen

Bij het oprichten van een wijkontwikkelingsmaatschappij krijgt men met fiscaliteit te maken die nadelig kan uitpakken. Bij grondaankopen moet BTW

Duidelijkheid vooraf

Onlangs is het Wijkontwikkelingsplan (WOP) Zevenhuizen te Apeldoorn vastgesteld. In dit plan zijn ambities voor de wijk (gebouwd in de jaren zestig en zeventig) genoteerd. Deze moeten in overleg met bewoners uitgewerkt worden in concrete plannen en uitvoering. Voor het opstellen van het wijkontwikkelingsplan is een organisatie opgericht van een beleids- en een projectgroep die verantwoordelijk is voor het besluitvormingsproces. De gemeente is samen met de corporatie de regisserende partij. Eerdere ervaringen hebben veel vertraging kunnen voorkomen. Zo zijn nu vanaf het begin uitvoeringskwesties aan de orde gesteld en is men niet blijven steken in visievorming. Elke partij heeft bij de start van het proces verwachtingen, doelstellingen en randvoorwaarden geschetst. Deze 'open-boekmentaliteit' heeft geleid tot een startnotitie met spelregels die duidelijkheid en wederzijds vertrouwen hebben gecreëerd. Naast deze project- en procesafspraken krijgt de samenwerking vorm in prestatieafspraken op stedelijk niveau.

worden betaald en bij de inbreng en (later) de uithaal van woningen in de wijkontwikkelingsmaatschappij moet in principe tweemaal de overdrachtsbelasting van 6% worden betaald. Over dit laatste punt bestaat nog onduidelijkheid. Tijdens een vorige kabinetsperiode (februari 2002) is gesteld dat 'vooralsnog beperking tot eenmalige heffing wenselijk is'[49]. Later dat jaar, werd onder verantwoordelijkheid van een volgend kabinet, bij de begroting 2003 50 miljoen euro ingeboekt vanwege het opheffen van de vrijstelling van overdrachtsbelasting. Het is ook nog niet duidelijk over welke grondslag de overdrachtsbelasting geheven zal worden. Op zichzelf is denkbaar - en de raad is hier voorstander van - om de gehele overdrachtsbelasting voor wijkontwikkelingsmaatschappijen af te schaffen. Dit past in de gedachte dat de fiscaliteit kan worden ingezet om maatschappelijke doelen en doelen van het beleid van de rijksoverheid te bevorderen. In de huidige situatie werkt de fiscaliteit remmend op de voortgang van de stedelijke vernieuwing. Daarom

[49] Brief van de staatssecretaris van Financiën, de minister van Economische Zaken en de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, 18 februari 2002.

is een ombuiging van de fiscaliteit van drempel tot prikkel een goede zaak. De raad meent dat dit verder moet worden uitgewerkt. Dit kan via gebiedsgericht beleid. In het rapport 'Impulsen voor achterstandswijken' (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting) is voorgesteld om te komen tot fiscale zones. In deze aangewezen gebieden geldt een lagere belastingsdruk (lage BTW-tarief van 6%) en worden fiscale belemmeringen (overdrachtsbelasting, onroerende-zaakbelasting[50]) weggenomen. Voor de overheid leidt de fiscale zone op de middellange termijn wel tot verminderde belastingopbrengsten, maar omdat de wijken opgeknapt worden, kan dit op langere termijn gecompenseerd worden met hogere belastingsopbrengsten.
In de Verenigde Staten heeft men al enkele jaren ervaring met dergelijke 'tax-based mechanisms' bij stedelijke ontwikkeling. Zo maakt men gebruik van een zogenoemde 'Tax Incremental Financing' (TIF). Hierbij wordt getracht om de projecten te financieren aan de hand van de verwachte toename van de inkomsten uit de onroerendgoedbelasting. Dit is mogelijk doordat de staat bij inning van de belastinggelden uitgaat van een vast belastingbedrag, gebaseerd op de situatie voorafgaande aan de vernieuwing. Het verschil tussen de werkelijke belastingkosten en dit vaste startbedrag wordt ter financiering aan het project besteed.

Behalve dit is aan te raden om een fiscale impuls te bieden voor kwaliteitsbeleid van particulier woningbezit. Niet al het particulier woningbezit is kwaliteit. In bepaalde wijken van grote steden staan meergezinswoningen in particulier bezit waar onzeker is of deze wel (blijven) voldoen. Een actiever beleid van onderhoud is daarom van groot belang. De raad bepleit daarom om in nader te bepalen gebieden de kosten van groot onderhoud van particuliere woningen aftrekbaar bij de belasting te maken.

De herstructureringszone

Men zou overigens nog verder kunnen gaan dan een fiscale zone. In het rapport van de Taskforce Woningbouwproductie wordt een zogenoemde herstructureringszone[51] voorgesteld die faciliterend kan werken ten aanzien van de snelheid en effectiviteit van de aanpak. Hierbij wordt niet alleen gedacht aan vrijstelling van fiscale maatregelen, maar ook aan vrijstelling

[50] In het Strategisch Akkoord van het kabinet d.d. juli 2002 wordt het voornemen geuit de onroerende-zaakbelasting voor woningen af te schaffen.

van bepaalde regelgeving, extra specifieke gemeentelijke bevoegdheden, snellere procedures in het kader van WRO (artikel 19) en milieu, stroomlijning van inspraakprocedures en verruiming van de mogelijkheid tot deelname van corporaties aan risicovolle projecten. Het ligt voor de hand in de eerder genoemde prioriteitswijken dergelijke zones te vestigen.
Met de introductie van herstructureringszones kunnen mogelijk enkele kwesties van grondbeleid aangepakt worden. Het verhalen van kosten is bij de ontwikkeling van een bouwlocatie in uitbreidingsgebieden al geen eenvoudige zaak, dit geldt eens te meer voor herstructureringsgebieden.

Groningen - Vinkhuizen (foto: KEI, Rotterdam)

[51] In de jaren tachtig experimenteerde men in Engeland al met zogenoemde Enterprise Zones (EZ), waarbij aangewezen gebieden vrijstelling kregen van verschillende soorten belasting en regelgeving (o.a. automatische permissie voor verschillende ontwikkelingsvormen) om industriële en commerciële activiteiten te stimuleren (bijvoorbeeld Canary Wharf - London Docklands). Uit evaluaties bleek dat veel van de investeringen ook waren gerealiseerd zonder de EZ. Belangrijkste voordeel was echter dat er nu was geïnvesteerd in gebieden waar dit anders niet zou zijn gebeurd. Daarnaast was het een verspilling van geld geweest om geen differentiatie aan te brengen in de mate van vrijstelling per gebied. Het ene gebied had dit namelijk meer nodig dan het andere (Cough, C. 1990).

De gefragmenteerde herontwikkeling van deze locaties en de vaak onvoorspelbare dynamiek daarin, de vele rechthebbenden en andere belanghebbenden betrokken bij de woningen, winkels en andere opstallen, de hoge kosten van sloop en nieuwbouw en diverse andere factoren maken het kostenverhaal en effectieve verevening van kosten en opbrengsten tot een lastige opgave. Het huidige wettelijk instrumentarium om de kosten van de ontwikkeling van een locatie te verhalen is onderontwikkeld en juist in deze gebieden is dit problematisch. Het wachten is op het in de nota Grondbeleid aangekondigde stelsel van een grondexploitatievergunning.
De aanwijzing tot herstructureringszone zou ook een juridische basis kunnen vormen voor vestiging van het voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten en voor mogelijkheden van een versnelde onteigening.

Een belangrijk knelpunt is de grondprijs welke door de gemeente wordt opgelegd en onderdeel is van de stichtingskosten/koopprijzen van nieuwe of te renoveren woningen. Op veel plaatsen is discussie hierover en in veel gemeenten heeft men last van de intern rivaliserende ambities tussen grondbeleid (maximaliseren grondopbrengsten) en andere beleidsdoelen (wonen, recreatie, voorzieningen). Het veel meer op elkaar betrekken van grondbeleid en andere beleidsdoelen zou de binnengemeentelijke verkokering verminderen en het zou veel onbegrip bij partijen met wie de gemeente wil samenwerken, wegnemen.
In veel herstructureringsgebieden speelt het probleem dat herverkaveling van bezit nodig is voor een effectief beleid. In de nota Grondbeleid is onderzoek aangekondigd of en zo ja, in welke vorm een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling wenselijk is. De raad hoopt dat op dit punt snel duidelijkheid wordt verschaft.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

In het voorgaande is langs drie lijnen naar het vraagstuk van de herstructurering van stedelijke woonmilieus gekeken. Eerst de kant van de stagnatie (waarbij het aspect van tijd een rol speelt), daarna de kant van de woningmarkt (waarbij het aspect van product en proces voorop staat) waarna tot slot de kant van de sturing aan de orde is (waarbij het aspect van verantwoordelijkheden centraal staat).
Het is nu van belang deze aspecten op elkaar te betrekken.

Er is stagnatie in de stedelijke herstructurering, maar een groot deel hiervan is het resultaat van hoogopgeschroefde kwantitatieve ambities. Dit deel van de stagnatie is gecreëerd door de sterke nadruk op hoge sloop-, verkoop- en nieuwbouwaantallen binnen een gestelde tijdseenheid (tot 2010) zonder dat bij het formuleren van deze hoge ambities duidelijk was dat deze haalbaar zijn. Inmiddels zijn de hoge ambities uit de nota Wonen wel verlaagd, maar ook dan is er nog een kloof tussen wens en werkelijkheid. Door de nadruk op tempo en op hoge aantallen is inmiddels de aandacht afgeleid van de koers als zodanig. Anders gezegd: veel aandacht voor snelheid, weinig voor de richting. Terwijl niet het tempo, maar de kwaliteit het doel zou moeten zijn! Voor sommige wijken en projecten is de stagnatie een probleem, voor vele andere is het een zegen. Er zijn namelijk ook wijken waar een snelle herstructurering niet noodzakelijk is. In plaats van gestandaardiseerde tijdseenheden meent de raad dat beter onderscheid gemaakt kan worden tussen projecten en wijken die urgent zijn en projecten en wijken die een gefaseerde aanpak vergen.

De huidige marktomstandigheden (meer vraag, minder aanbod) maken een beleid dat zich vooral op snelheid concentreert, niet gemakkelijk uitvoerbaar. Op veel regionale woningmarkten is ontspanning ver weg en het beschikbaar krijgen van vervangende huisvesting voor urgenten ten gevolge van de herstructurering (‘schuifruimte’) is niet eenvoudig. De marktverhoudingen houden de uitvoering van de hoge kwantitatieve ambities tegen en men staat voor de keus om te temporiseren in afwachting van meer ruimte op de markt of om ‘door te duwen’ waarbij conflicten met bewonersgroepen voor lief worden genomen. Beide opties zijn onaantrekkelijk. Door de druk op de woningmarkt wordt het onhaalbaar om ééndimensioneel in tempo te den-

ken, en een aanpak te volgen die alleen gericht is op sloop, verkoop en nieuwbouw.

Beide zaken dwingen tot meer differentiatie. Aan de ene kant dwingt de stagnatie tot differentiatie in tijd: meer fasering, niet alles tegelijk, prioriteren naar urgentie. En aan de andere kant dwingen de marktomstandigheden en de noodzaak van een maatwerkgerichte aanpak tot differentiatie in product en proces: een veel groter palet aan ingrepen dan sloop, verkoop en nieuwbouw is nodig, er is veel meer dan de woning. Wanneer wijkproblemen vooral gericht zijn op zaken zoals de trits 'schoon, heel en veilig' behoren deze ook als eerst alle aandacht te krijgen. Soms moet daarbij het volle gewicht eerst op de proceskant worden gelegd (participatie) wat later tot andere producten leidt.
Daarmee wil de raad niets afdoen aan de urgentie van de stedelijke vernieuwing, maar wil hij op een andere manier (meer van onderop, meer gefaseerd in tijd en via een meer gedifferentieerde aanpak) deze kwaliteitsslag bewerkstelligen. Alleen dan kunnen de locatiespecifieke problemen in wijken op een juiste manier worden opgelost.

De visie op de herstructurering zoals deze in de tweede helft van de jaren negentig is ontwikkeld, is uitgewerkt. Voor de herstructurering na 2002 is een nieuwe, moderne visie nodig die beter inspeelt op de differentiatiedruk vanuit de burger en de omstandigheden op de woningmarkt. In een schema is een en ander weergegeven.

Twee vormen van herstructurering
Ideaaltypisch kunnen we spreken van een klassieke vorm van herstructureringsdenken als er verondersteld wordt met (ander) woningaanbod naar een gemengde wijk te komen, liefst zodanig dat de samenstelling van de wijk correspondeert met het stedelijk gemiddelde.
In deze benadering speelt de hoogte van het gemiddeld inkomen van de wijk een zeer voorname rol. Een hoog gemiddeld inkomen wordt als een kwaliteit gezien. De sturing is top down: op grond van overwegingen van beslissers in bestuur en vastgoed van hoger niveau (Rijk, regio) wordt een plan gemaakt en uitgevoerd. Maatregelen worden in bepaalde tijdseenheden en aantallen sloop en verkoop doorvertaald naar wijkniveau. In de wijken waar het aan de orde is, staan over het algemeen veel goedkope huurwoningen. Dit wordt eenzijdig genoemd en vervolgens wordt in de woningproductie vooral op middeldure (koop)woningen gemikt. Er is een eindbeeld en een einddatum waarop de wijk gereed is en er wordt gestreefd naar een nette wijk.

Twee typen van herstructurering

Type	Klassiek	Modern
Vertrekpunt	Aanbod van woningen	Vraag naar woningen en woonomgeving
Invalshoek	Mengen van bevolking	Keuze bieden aan bewoners
Werkt toe naar	Stedelijk gemiddelde	Verschil en identiteit
Waardering van wijk	Naar rangorde van inkomen	Naar profiel en cohesie
Sturingsfilosofie	Top down	Bottom up
Woningproductie	Vooral (middel-)dure woningen	Breed palet in voorraad en nieuwbouw
Horizon	Blauwdruk, wijk is 'af'	Proces, voortgaande aanpassing
Perspectief	Spic en span	Ruimte voor marginaliteit

De raad bepleit een moderne benadering waarin de vraag van de wijkbevolking als referentie wordt genomen. Mensen moeten in de wijk hun wooncarrière kunnen maken. Het woningaanbod moet aanleiding geven tot binding, niet tot verdringing. Het bieden van keuzemogelijkheden in en buiten de wijk is essentieel, mengingsdenken is niet reëel. Er kunnen wijken met verschillende identiteiten ontstaan. Dit geeft meer kans op profilering, op cohesie. De sturing van de herstructurering is noodzakelijkerwijs bottom up (vraaggericht werken) en daardoor vormen de ingrepen in de woningvoorraad én de woonomgeving ook een breed repertoire. Het is een benadering waarin veel aandacht moet zijn voor het proces en waarin niet alle marginaliteit is verdwenen.

Deze benadering betekent veel voor de sturing van de herstructurering. Het sturingskader moet bestand zijn tegen tempowisselingen en moet mogelijk maken dat in verschillende delen van het land andere keuzen worden gemaakt van invulling en aanpak van de herstructurering. Een topdownsturing met kwantitatieve streefcijfers is daardoor niet meer gewenst. Tevens moet het inzake monitoring en verantwoording geen keurslijf van cijfermatige verantwoording aan rijksdoelstellingen willen zijn.

Veel van de huidige stagnatie is gerelateerd aan de benadering ervan en de aanpak. Met ISV waarin 'trigger money' en een multiplier van 1 op 10 geldt, wordt verondersteld een proces van herstructurering aan te jagen en te sturen. Hier wordt de reikwijdte van een instrument ernstig overschat, terwijl wel veel beleidsmatige energie wordt gegeven. Terwijl veel partijen stellen dat 'geld niet het probleem is', moet toch worden vastgesteld dat waar niet wordt geïnvesteerd, er risicomijdend gedrag van partijen is (marktpartijen, woningcorporaties). Velen zien op tegen de voorinvesteringen of hebben een korte termijnoriëntatie waardoor rendementen die later worden behaald, niet worden gerekend.

De rijksoverheid zou dus moeten inzetten op:
- verschillen in snelheid en ambitie;
- verschillen in product en proces;
- overgang naar een moderne vorm van herstructurering;
- overgang naar sturing van onderop.

In een beperkt aantal wijken is de problematiek ernstig en is uitstel geen goede optie. De raad adviseert deze wijken te selecteren met kwantitatieve maar vooral ook met kwalitatieve criteria, waarbij de kwaliteit van de plan-aanpak inclusief de betrokkenheid van de bevolking een grote rol spelen. Voor deze wijken (prioriteitswijken) moet een aparte voorziening komen. Voor veel andere gebieden is een hoog tempo geen harde noodzaak. Hier is dus ruimte om werkende weg aan vernieuwing te werken. Hier kan lokaal en regionaal de opgave ingepast worden in het dagelijkse werk, waarbij het Rijk financiële en inhoudelijke steun geeft.

De raad adviseert voor de prioriteitswijken een Investerings Maatschappij in het leven te roepen die de voorinvesteringen kan faciliteren. In deze situatie is immers geen behoefte aan een lichte vorm van subsidie maar aan risico-dragend kapitaal. Het Rijk kan met andere partijen een dergelijk fonds installeren. Deze Investerings Maatschappij betrekt haar middelen op velerlei wijzen. Door de rijksoverheid wordt een deel van het ISV2-budget ter beschikking gesteld, marktpartijen en woningcorporaties worden uitgenodigd om aandelen in deze Maatschappij te nemen. Voorts zou naar het oordeel van de raad hiervoor een periodieke vermogensafhankelijke heffing onder de woningcorporaties ingevoerd moeten worden die de maatschappij met middelen moet voeden.
Geen heffing wordt opgelegd aan corporaties die (voldoende) aandelen kopen of die investeren in de 'eigen herstructureringsopgave'. Daarnaast is

mogelijk dat een corporatie die een verplichting wil aangaan in een werkmaatschappij in één van de prioriteitswijken, ook ontheffing krijgt. De raad meent dat dit laatste pas aan de orde is als de verdeling van zeggenschap van externe en interne partijen goed is geregeld.
Met deze systematiek wordt meer incentive georganiseerd om in die gebieden waar het nodig is, tot handelen over te gaan en niet te vervallen in verstop- en ontwijkgedrag, voortkomend uit de vrees voor uitgaven nu en verliezen later. De heffing is dus uitdrukkelijk een instrument om corporaties te stimuleren tot risicodragende investeringen. Het bevordert een markt voor onderlinge hulp. De raad meent ook dat hiermee doelgerichter gewerkt wordt dan via een aanslag van vennootschapsbelasting. Dit instrument laat immers de bestemmingsplicht van het non-profitvermogen onverlet of beter nog, brengt deze tot uiting. De aanslag van vennootschapsbelasting kan daarom naar het oordeel van de raad beter achterwege blijven.
In de andere wijken is ISV een nuttige stimulans om gefaseerd en procesgericht te werken aan verbetering van het woon- en leefmilieu. Hiervoor is een regionaal beleidskader gewenst. Dit regionale beleidskader moet geen gesloten verhaal zijn waarin precies wordt aangegeven wanneer en wat er in de diverse delen van de regio moet gebeuren. De raad ziet meer in een open planproces met een beleidsagenda waarin ruimte is voor afzonderlijke wijken om elk een bijdrage aan de regionale opgave te leveren. ISV-middelen worden besteed aan verbetering van het woon- en leefklimaat.

Andere sturingsvragen behelzen de positie van de gemeente, het gebruik van instrumenten in specifieke gebieden (herstructureringszones, fiscale bepalingen verbijzonderen naar gebied). De raad steunt experimenten en fiscale vrijstellingen in herstructureringsgebieden: laag BTW-tarief, vrijstelling overdrachtsbelasting, aftrek groot onderhoud van particuliere woningen.
De voor- en nadelen van een wijkontwikkelingsmaatschappij zijn niet op elke plaats dezelfde. Per geval zal bekeken moeten worden wat de meerwaarde hiervan is. In elk geval is eenvoud en het vermijden van complexiteit onder het mom van integraliteit aan te bevelen.

5.2 Aanbevelingen

1 Herijking concept van herstructurering gewenst
De raad adviseert om het concept van herstructurering te herijken: meer inspelen op de vraag van onderop, op keuzemogelijkheden in en buiten de wijk, op verschillen en identiteit, op een brede groep van gebruikers, op een groot repertoire van ingrepen. De aangrijpingspunten van herstructurering moeten veel meer gevarieerd worden: tussen sociaal en fysiek, tussen woning en woonomgeving.

2 Nodig is haasten en onthaasten
Met de factor tijd moet veel meer gedifferentieerd worden omgegaan: in sommige gebieden is tempo en een snel ingrijpen noodzakelijk, in andere gebieden kan de weg van de geleidelijkheid worden bewandeld.

3 Ambities gezamenlijk formuleren, urgentie is hoog
De ambities van de rijksoverheid moeten gebaseerd worden op regionale mogelijkheden en wensen, waarbij onderliggende gegevens (economie, demografie, woningvraag) periodiek worden herijkt.
Ook zolang de woningmarkt gespannen is, moet de herstructurering worden doorgezet. Het belang ervan vergt dat niet gewacht kan worden tot de woningmarkt ontspannen is. Dit kan echter alleen van de grond komen als de mogelijkheden en de wensen van de bewoners en de bestaande kwaliteiten van woning en woonomgeving worden gerespecteerd. De maatschappelijke urgentie van de opgave is groot, de noodzaak van een subtiele en gedifferentieerde aanpak ook.

4 Herstructureren op een gespannen woningmarkt is een kunst
Wel moet gewerkt worden aan ontspanning van de woningmarkt door middel van reductie van de woningvraag, door investeren in de woonomgeving en door verruiming van het woningaanbod door het stimuleren van zorgvuldig voorraadbeheer en door intensiveren van de nieuwbouwproductie. Bij de intensivering van de nieuwbouwproductie is een differentiatie naar type, prijsklasse en eigendomsvorm zeer op zijn plaats. Alleen dan kan er strategische doorstroming of een ‘doorstroming op veel sporen’ plaatsvinden, waarbij vele

doelgroepen profiteren en de nieuwbouwproductie verbonden is aan het beleid van herstructurering. Bouwen van nieuwe goedkope woningen moet niet op voorhand vermeden worden. De raad ziet dit als een normaal onderdeel van een breed samengesteld nieuwbouwbeleid.

5 Sturing vergt een inzet op voorinvesteringen; ISV1 afmaken, ISV2 veranderen

De overheid kan zich niet beperken tot het verstrekken van enkele subsidies na vaststelling of deze passen in een beleidskader. Nodig is een overheid die ook zelf investeert. Met het doen van voor-investeringen kan de overheid de risico's van andere partijen verminderen. Bij risico's hoort het accepteren van onzekerheden. Hierdoor is een blauwdrukplanning niet aan de orde en zal meer procesgericht en bottom up aan stedelijke herstructurering gewerkt moeten worden. De verschillen in urgentie en aanpak vergen een scherpe prioritering. Sommige wijken moeten snel en daadkrachtig worden aangepakt. Voor deze wijken is een aparte voorziening nodig. De werkingsduur van de eerste ronde van ISV kan met enkele jaren verlengd worden. Bij de tweede ronde van ISV beveelt de raad aan af te zien van een bezuiniging op ISV. Dit zou een keuze voor stagnatie zijn. ISV2 kan benut worden voor een inbreng van het Rijk in de Investerings Maatschappij Stedelijke Vernieuwing (zie hier-onder) en voor ondersteuning van regionale programma's van verbetering van de woon- en leefomstandigheden.

6 Een aparte voorziening scheppen voor de urgente gebieden

De raad adviseert voor een beperkt aantal wijken (ongeveer vijftig) een Investerings Maatschappij Stedelijke Vernieuwing op te richten die risicodragende investeringen in deze gebieden doet. Deze Investerings Maatschappij wordt gedragen door rijksoverheid en woningcorporaties en is een stimulus voor corporaties om risicodragend in herstructurering te investeren. De middelen van de maatschappij worden verkregen via rijksbijdragen, aandelen van marktpartijen en woningcorporaties en (in laatste instantie) een heffing die aan corporaties wordt opgelegd rekening houdend met de

omvang van het weerstandsvermogen en de herstructureringsopgave. Deze heffing wordt geïnd door het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Er moet een verruiming komen van de huidige grens van heffingen waaraan het Centraal Fonds Volkshuisvesting gebonden is (1% van de jaarhuur). De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de selectie van de wijken.

7 Regionale programma's stimuleren ter verbetering van de woon- en leefsituatie

Het ISV-budget is vanuit de rijksoverheid te decentraliseren naar regio's die in regionale woonvisies een agenda formuleren van wijksgewijze verbetering van de woon- en leefsituatie. Open en flexibele planvorming op regionaal niveau moet ook bijdragen aan reductie van de bureaucratie in ISV.
Een verlaging van de evaluatiedruk van ISV is gewenst.

8 Fiscaal en gebiedsgericht instrumentarium inzetten

Wijkontwikkelingsmaatschappijen kunnen - mits het aantal partijen beperkt is en de rol helder - een geschikt voertuig van herstructurering zijn. De raad steunt initiatieven om in herstructureringswijken de overdrachtsbelasting af te schaffen en andere fiscale stimuli te geven. Met herstructureringszones kunnen ook knelpunten in verevening van kosten worden aangepakt.

Literatuur

- ABF-research, *Alternatieve scenario's Haaglanden.* Delft, 2001.
- ABF-research, *Kansen voor herstructurering in de stadsregio Rotterdam,* Delft, 2001.
- ABF-research, *Kwaliteit van de Stedelijke Vernieuwingswijk; basisanalyse KWR 2000,* Delft, 2002.
- ABF-research, *Stadsvernieuwing gemeten; basisanalyse KWR 2000,* Delft, 2002.
- ABF-research, *Woningmarktanalyse Haaglanden,* Delft, 2001.
- Aedes-magazine, *Remkes stelt streefgetal verkoop huurwoningen bij,* In Aedes-magazine nr. 8, 2002, pp 4.
- Aedes, *Krapte op de huurmarkt,* Persbericht 13 augustus 2002.
- Appelmans, H., R. Bex, *Zonder prestatieafspraken lukt het niet; gemeenten en corporatie(s) moeten één koers varen bij herstructurering,* in Aedes-magazine, nr 16/17 2001, pp 12-15.
- Apperloo, W., M.E. Hulshof, M. Kort, I.L. van Ophem, *Wijkontwikkelingsmaatschappijen: samenwerkingsverbanden in de herstructurering. Rapportage nulmeting,* Berenschot, 2002.
- Bouwfonds Wonen, *Wij gaan niet met melk langs de deur,* interview met Friso de Zeeuw in: Bouwfonds Wonen Magazine, nr 3 2001, pp 24-25.
- Broeren, *Er is niets aan de hand met de huizenprijzen,* In: De Telegraaf, 19 juni 2002.
- Building business, *Dossier stagnatie stedelijke herstructurering,* Building business nr. 2, maart 2002, p. 11-79.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting, *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2000,* Naarden 2001.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting, *Het vermogen en de opgave van woningcorporaties: spanning tussen behoefte en middelen,* Naarden 2002.
- Centrum voor *Onderzoek en Statistiek, Monitor aanbodmodel Rotterdam 2000,* Rotterdam, 2001.
- Centrum voor Onderzoek en Statistiek, *evaluatie aanbodmodel Rotterdam 2001,* Rotterdam 2002.
- Ceuster, E. de, 2002, *Slopen voor nu of behouden voor later?* In: Aedes-magazine nr. 3.
- Cobouw, *Subsidie voor snellere bouwproductie,* 18 september 2002.
- Cough, C., *Urban Renewal; theory and practice.* Hampshire: Macmillan Building and Surveying Series, 1990.

- Daalen, G. van, *Evaluatie woonruimteverdeling Drechtsteden,* Delft University Press, 2001.
- Daalen, G. van, *Evaluatie woonruimteverdeling Zwolle,* OTB, 2002.
- Daalen, G. van, G. Helleman, *De huurmarkt in de knel?* In: Rooilijn, oktober 2002, nr. 10.
- Dol, C.P., H.M.H. van der Heijden, C.J.M. Lamain, *Monitor Nieuwe Woningen,* OTB, 2002.
- Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *Herstructureringsplannen en woningbouwproductie,* Amsterdam 2000.
- Ecorys - Kolpron, *Kosten en kostendragers Transformatieopgave Stedelijke Vernieuwing; advies in het kader van de commissie 'Kosten en kostendragers van transformatie van wijken',* 2002.
- Far West, Prospect Amsterdam, *Effecten van de wijzigingen in het fiscale beleid voor de herstructurering van de Westelijke Tuinsteden,* Amsterdam, 2002.
- Franke, J., *Vormen van samenwerking bij de herstructurering,* in Tijdschrift voor de volkshuisvesting, nr 7, 2000, pp 11-12.
- Graaf, K. de, *Leren van de buitenlandse voorbeelden,* In: Building business, mei 2002, pp 1-5.
- Habitat, VNG, *Instrumentenwijzer Stedelijke Vernieuwing.* http://www.instrumentenwijzer.nl
- Hakfoort, J., M. van Leuvensteijn, G. Renes, *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficientie,* Centraal Planbureau 2002.
- Helleman, G., F. Wassenberg, *Herstructurering van de stadsvernieuwing?* In: Rooilijn nr. 6, juni 2001, p. 291-296.
- Helleman, G., R. Kleinhans, A. Ouwehand, *Sloop en opbouw van de wijk,* NIZW, 2001.
- Hoogen, E. van der en R. Boere, *Rotterdamse flatwijk voorbeeld voor Kanaleneiland,* Utrechts Nieuwsblad, 6 maart 2002.
- Hopstaken, E-J., *Communicatie is beslissend voor succesvolle herstructurering,* in Aedes-magazine, nr 20, 2001, pp 8-13.
- Hulsman, B., *De nieuwe woningnood.* In: NRC Handelsblad, 8 juni 2002.
- Joolingen, P. van, B. van Steen, *Oud Krispijn: we gaan ervoor,* in Tijdschrift voor de volkshuisvesting, nr 7 2000, pp 6-10.
- Kabinet, *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken; strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD,* Den Haag juli 2002.
- KEI, *Toespraak Staatssecretaris Remkes bij Nieuwjaarsbijeenkomst Kenniscentrum KEI op 24 januari 2002.*

- Kruythoff, H.M., A. Haars, *Herdifferentiatie van de woningvoorraad; Inventarisatie Meerjaren ontwikkelingsprogramma's G30,* Delft University Press 2002.
- Leeuwen, W. van, 'Animal Spirit': *de wil om te bouwen,* in Cobouw, 8 januari 2002.
- McGreal, S., J. Berry, G. Lloyd, J. McCarthy, *Tax-based Mechanisms in Urban Regeneration: Dublin and Chicago Models.* In: Urban Studies, 2002, vol. 39, no. 10, pp. 1819-1831.
- Ministerie van VROM, *Begroting 2003,* Den Haag 2002.
- Ministerie van VROM, *Mensen Wensen Wonen;* Wonen in de 21e eeuw, Den Haag 2000.
- Ministerie van VROM, *Perspectief op wonen: rapportage van het woningbehoefte-onderzoek 1998,* Den Haag 2000.
- Ministerie van VROM, *Cijfers over Wonen 2000/2001; Feiten over mensen, wensen, wonen,* Den Haag 2000.
- Ministerie van VROM, *Primos Prognose 2001; toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte,* Den Haag, 2002.
- Ministerie van VROM, *Nationaal Akkoord Wonen 2001-2005,* Den Haag 2001.
- Nederlandse Woonbond, *Ontwikkelingen in de woonruimteverdeling; een onderzoek in negen woningmarktgebieden,* Amsterdam, 2002.
- NEPROM, *Conjunctuurtest Projectontwikkeling 2002,* Voorburg, 2002.
- Nijeboer, W., *De wereld is te complex om in cijfers te vangen,* interview met wethouder H. Lenferink in: Aedes-magazine nr 3, februari 2002, p 12-15.
- Nijeboer, W., *Terugval productie nieuwe woningen is structureel,* interview met prof.drs. A. Buur in: Aedes magazine nr. 4, februari 2002, p. 14-17.
- Nijeboer, W., *Het Centraal Fonds is niet de grote herverdeler van geld,* interview met J. v.d. Moolen in: Aedes magazine nr 6, maart 2002, p. 14-17.
- NVM, *NVM-cijfers van het 1e kwartaal 2002 voor de regio Nederland.* Nieuwegein, 2002.
- Priemus, H., R. Verhage, H.M. Kruythoff, *De stedelijke investeringsopgave 2003-2014,* Delft University Press, 2002.
- Priemus, H, *Stedelijke herontwikkeling: de stagnatie voorbij,* In: Building business, mei 2002, p 1-3.
- Quintis, *Marktbarometer Haaglanden.* Den Haag: SVH, 2000.
- Regionaal Orgaan Amsterdam, *Jaarrapportage Woonruimteverdeling 2000,* Amsterdam, 2001.

- SEV, *Slim en sociaal investeren in oude stadswijken,* interview met Paul van Joolingen en Peter Ruigrok in: Het Experiment, september 2001, pp 5-6.
- Smans, C., *Gemeente en woningcorporaties leren van elkaar te houden;* Groningse PPS boekt goede resultaten in wijken, in Aedes-magazine, 16/17 2001, pp 26-29.
- Smit, J., *Stagnatie door botsende belangen gemeente en woningcorporatie,* in Vitale Stad, 2002.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *De stad in de omtrek,* Den Haag 2001.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 2002.* Den Haag 2002.
- Stadsregio Rotterdam, *Visie Stedelijke Vernieuwing 2001 - 2010,* Rotterdam 2001.
- Stichting Samenwerkende Eindhovense Woningbouwcorporaties, *Verslaglegging woonruimteverhuur Eindhoven 2001.* Eindhoven: SSEW, 2002.
- Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, *Impulsen voor achterstandswijken,* Rotterdam, 2002.
- Taskforce Woningbouwproductie, *Achterblijvende woningbouwproductie problematiek en maatregelen,* Den Haag 2002.
- Tweede Kamer, *Mensen, Wensen, Wonen; Brief staatssecretaris over afspraken met regionale en lokale bestuurders en vertegenwoordigers van koepelorganisaties over de nieuwe lijnen in het woonbeleid* (zogenoemde februaribrief), kamerstuk 2001-2002, 27559, nr. 29.
- Tweede Kamer, *Mensen, Wensen, Wonen; Brief staatssecretaris over het eindrapport Kosten en kostendragers van transformatie van wijken,* kamerstuk 2001-2002, 27559, nr. 30.
- Tweede Kamer, *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister en staatssecretarissen over de aanpassingen van de overdrachtsbelasting en de vennootschapsbelasting voor woningcorporaties, in het kader van de wet BEW en MDW,* kamerstuk 2001-2002, 24036, nr. 247.
- Veer, J. van der, *Jaarrapportage woonruimtebemiddeling 2001.* ROA, 2002.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Daar sta je voor! Verslag van een onderzoek naar de regierol van gemeenten bij stedelijke vernieuwing,* Den Haag, 2002.
- VROM-raad, *Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit.* Advies 013, Den Haag 1999.
- VROM-raad, *Wonen, beleid en legitimiteit.* Advies 014, Den Haag, 1999.

- VROM-raad, *Betrokken burger, betrokken overheid.* Advies 022, Den Haag 2000.
- VROM-raad, *Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave.* Advies 025, Den Haag, 2001.
- VROM-raad, *Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen.* Advies 030, Den Haag, 2001.
- VROM-raad, *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek. Advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls 2002.* Advies 033. Den Haag 2002.
- Wassenberg, F., A. Haars, R. Sluis, *De voortgang van de herstructurering in de 30 grote gemeenten,* NEPROM, 2002.

Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Postbus 30941
2500 GX Den Haag
Interne Postcode 220
Tel : 070-3392252
Fax : 070-3391249

Bijlage 1 Adviesaanvraag

Directoraat-Generaal Wonen
Directie Beleidsontwikkeling
DGW

De voorzitter van de VROM-Raad
T.a.v. de heer mr. P.G.A. Noordanus
Postbus 30949
2500 GX Den Haag
IPC 105

Uw kenmerk	Uw brief	Kenmerk	Datum
-	-	DBO 2002026705	25 maart 2002

Verzonden:
2 APR. 2002

Onderwerp

Adviesaanvraag over Herstructurering van Stedelijke Woonmilieus.

Geachte heer Noordanus,

Conform uw jaarprogramma zal de VROM-raad in de eerste helft van 2002 een advies uitbrengen inzake de "Herstructurering van Stedelijke Woonmilieus". In onderhavige nota wil ik tegen de achtergrond van enkele actuele ontwikkelingen de adviesaanvraag nader toelichten. 83

Na het afsluiten van de ISV convenanten in 1999 over de periode 2000 – 2005 met de rechtstreekse ISV gemeenten, en in latere instantie vanuit de provincies met de niet rechtstreeks ISV gemeenten, is de Nota Mensen Wensen Wonen verschenen. Na vaststelling daarvan in het parlement heb ik bestuurlijk overleg gevoerd met 20 regio's en daarbij de transformatieopgave tot 2010 aan de orde gesteld tegen de achtergrond van de reeds overeengekomen prestaties in de ISV convenanten.
Mede n.a.v. deze bestuurlijke overleggen heb ik geconstateerd dat er in de transformatie een forse stagnatie is opgetreden, zowel t.a.v. de herstructurering van bestaande wijken als t.a.v. de nieuwbouw. Teneinde de stagnatie te doorbreken heb ik de Task-force Woningbouw ingesteld. En op basis van de rapportage van deze Task-force heb ik een serie maatregelen aangekondigd.

Onderdeel daarvan vormt het stimuleren van Wijkontwikkelingsmaatschappijen en een nader onderzoek naar de effecten van het mogelijk instellen van zgn. Herstructureringszones. De status van "herstructureringszone" zou aan een al dan niet beperkte groep van herstructureringswijken gekoppeld kunnen worden waaraan een aantal nader te bepalen faciliteiten worden gekoppeld.
Daarbij kan gedacht worden aan aanvullende fiscale faciliteiten, vereenvoudiging van regelgeving/procedures, extra wettelijke faciliteiten bijvoorbeeld t.a.v. onteigeningsmogelijkheden.

Tegen de achtergrond verzoek ik u in uw advies aandacht te besteden aan de tempoverhoging, de marktwerking en het sturingsvraagstuk. Daarbij verzoek ik u met name in te gaan op de volgende aandachtspunten.

Bijlagen

Verzoeke bij beantwoording onderwerp, datum en kenmerk van deze brief te vermelden.
In verband met het regeringsbeleid om het aantal auto-kilometers terug te dringen wordt het zeer op prijs gesteld dat u bij bezoek aan een VROM-kantoor gebruik maakt van het openbaar vervoer.

DBO 2002026705

Vereenvoudiging van procedures en regelgeving
Op welke wijze kan een vereenvoudiging in de proceduregang worden gerealiseerd, zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan de rechtszekerheid van belanghebbenden.

Participatie marktpartijen
Op welke wijze kan de participatie van marktpartijen in herstructureringsprocessen worden gestimuleerd. In welke mate kunnen verdergaande fiscale faciliteiten (naast het bij Wijkontwikkelingsmaatschappijen aanpassen van de dubbele OVB in een enkele OVB), de ontwikkeling van garantiesystemen en/of het gebruikmaken van zachte leningen c.q. revolverende fondsen daarbij een rol spelen.

Integraliteit versus tempoverhoging.
Vanuit het Rijk wordt enerzijds gestreefd naar tempoverhoging. Anderzijds wordt ook gestreefd naar vergroten van de kwaliteit.
Hierbij wordt o.a. gestreefd naar het meer aandacht besteden aan de sociale component, vergroten van de zeggenschap van belanghebbenden (bewoners, bedrijven, gebruikers, particulier opdrachtgeverschap), versterken van de veiligheidsaspecten, maatwerk t.a.v. het voorzieningenniveau, meer aandacht voor de openbare ruimte, etc.
De vraag is op welke wijze aan deze kwaliteitseisen tegemoet kan worden gekomen in combinatie met een verhoging van het huidige tempo van stedelijke vernieuwing.

Rol corporaties.
Corporaties vormen een belangrijke partij in de stedelijke vernieuwing.
Op welke wijze zou vanuit hun rol in het proces, hun samenwerking met de gemeente en hun positie t.o.v. marktpartijen een impuls gegeven kunnen worden aan het tempo en de kwaliteit van de stedelijke vernieuwing.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris voor Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

J.W. Remkes

Bijlage 2 Rondetafelgesprek

Op 20 maart 2002 heeft de VROM-raad een rondetafelgesprek georganiseerd. Onderwerp van gesprek van die avond was 'wat goed en niet goed gaat in de stedelijke herstructurering'.

Gasten waren:
prof. drs. A.P. Buur directeur van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid;
drs. J. Franke interimmanager bij SWZ, een woningcorporatie in Zwolle;
dr. L. Gerrichhauzen directeur van Adviesbureau Gerrichhauzen en Partners;
drs. E.J. Hopstaken directeur van Adviesbureau Van Nimwegen en Partners;
dhr. M.G. Kromwijk directeur woningbouw corporatie Woonbron Maasoevers;
ir. P.S.M. Ruigrok directeur Amstelland Ontwikkeling Wonen en
mr. W.C.T.F. de Zeeuw directeur nieuwe markten bij Bouwfonds Wonen.

Stagnatie

Uit het gesprek blijkt dat de deelnemers van mening zijn dat de stagnatie vooral te maken heeft met de hoogte van de ambities, maar wanneer dat al te zeer gerelativeerd wordt gebeurt er helemaal niets meer. Het is wel belangrijk om door te gaan.
Op dit moment is het tempo nog niet zo hoog, maar dat komt wellicht ook omdat veel plannen in de opstartfase zitten. Het is mogelijk dat er over bijvoorbeeld vier jaar wel van alles in gang gezet is. Wanneer bij bewoners voldoende draagvlak is moet er ook wat gebeuren. Het is dodelijk om daarna te concluderen dat het niet gerealiseerd kan worden door gebrek aan middelen.

Voor een aantal wijken is er wel degelijk sprake van urgentie en daar moet dan ook snel aandacht voor komen, ook al omdat blijkt dat er veel tijd nodig is om draagvlak op te bouwen.

Woningmarkt

De deelnemers zijn van mening dat de vraag op de woningmarkt vooral een vraag is naar kwaliteit. Daar moet bij nieuwbouw en herstructurering op ingespeeld worden. Aan de andere kant moet er ruimte blijven voor goedkoop wonen en wonen in substandaard kwaliteit voor wie dat wil.

Sturing

ISV-gelden zijn noodzakelijk voor de inrichting van de openbare ruimte.
In algemene zin is er weinig te zeggen over sturingsmodellen, dat hangt af van de locatie van de wijk, de potentiële participanten en het zelfgenererend vermogen van de wijk. Belangrijk is wel dat het aantal partijen beperkt blijft. Ook de wijkontwikkelingsmaatschappij is niet een antwoord op alles. De regierol van de gemeente moet verhelderd worden, problemen worden vaak veroorzaakt door de dubbele pet van gemeenten als bestuurder en bedrijf.

Bijlage 3 Ontwikkelingen op de huurmarkt

Verschillende cijfers geven aan dat de druk op de huurwoningmarkt eerder toe-, dan afneemt. Onderstaande tabel geeft enig inzicht in de stand op de huurwoningmarkt in enkele regio's en gemeenten. Voor een analyse van deze cijfers verwijzen we naar de hoofdtekst in hoofdstuk 3. Een vergelijking tussen de verschillende regio's wordt echter bemoeilijkt door de verschillende gehanteerde definities, berekeningen, systemen en criteria of doordat cijfers ontbreken. Onder de tabel staan de definities en enkele kanttekeningen van de verschillende indicatoren.

	(actieve) woningzoekenden		Vraagdruk	Woonduur doorstromers (in jaren)	Weigerings-graad
	1999	2000/2001	2000/2001	2000/2001	2000/2001
Amsterdam	74.957	90.039	152	14	83%
ROA	94.629	115.618	154	15	83%
Rotterdam	30.247	49.577	192	18	73%
Haaglanden	68.248*	74.852	100	11	
BRU-Midden**			49		58%
Eindhoven	11.243	11.560	77		34%
Zwolle		7.307	35	10	20%
Drechtsteden		12.037	33	10	66%

* *in het jaar 1997*

** *BRU-midden = Utrecht, Houten, De Bilt, Bunnik, Maarssen, Maartensdijk, IJsselstein, Nieuwegein en Vianen*

Het aantal woningzoekenden wordt over het algemeen berekend op basis van het aantal ingeschrevenen. Dit geeft echter geen realistisch beeld van het aantal 'echte' woningzoekenden. Niet alle ingeschrevenen zijn immers daadwerkelijk actief op zoek (inschrijven uit voorzorg) en veel woningzoekenden staan bij meerdere (koepels van) corporaties ingeschreven waardoor je al snel dubbeltellingen krijgt. Daarom wordt vaker gebruikt gemaakt van het aantal *actief* woningzoekenden. Deze definitie verschilt wel per regio, maar over het algemeen houdt dit in dat men minimaal 1 bon in het afgelopen jaar heeft moeten insturen. In veel regio's is dit aantal de afgelopen jaren flink gestegen. Naast een daadwerkelijke toename van de vraag kan deze stijging ook worden veroorzaakt door de afschaffing van de inschrijfplicht en het inschrijfgeld en de introductie van het internet in sommige regio's. Hierdoor is de drempel om een huurwoning te zoeken verlaagd.

Een andere veel gebruikte indicator voor de toestand van de huurmarkt is de vraagdruk. Dit is het aantal reacties dat gemiddeld per advertentie binnenkomt. Verschillen tussen regio's worden naast de daadwerkelijke vraag onder andere veroorzaakt door verschillen in aanbodsystemen. Zo verschilt per regio het maximaal aantal reacties dat men per woonbon mag insturen en is de frequentie van de woonkrant verschillend. Het aantal reacties neemt namelijk statistisch gezien toe wanneer bijvoorbeeld de verschijningsfrequentie van een woonkrant wordt verhoogd van eens in de week naar twee keer per week. Met bijvoorbeeld een maximum van twee reacties per woonkrant en een gelijk aantal aangeboden woningen betekent dit dat de woningzoekende nu gemiddeld op vier woningen per week kan reageren in plaats van op twee woningen.
Reden waarom er ook wel gebruik wordt gemaakt van de woonduur als indicator. Deze geeft het maximaal aantal jaren aan dat men nodig heeft om de woning te bemachtigen. Voor het toekennen van huurwoningen wordt namelijk het rangordecriterium gehanteerd. Dit houdt in dat woningzoekenden in een rangorde geplaatst worden op basis van hun woonduur. De nummer 1 in de rangorde krijgt vervolgens de woning als eerste aangeboden. Dus: hoe hoger de woonduur, hoe hoger de kans om de woning toegewezen te krijgen. De woonduur moet niet worden verward met de wachttijd, die aangeeft hoe lang men zich als actief zoekende op de woningmarkt heeft begeven.
Aan de hand van de weigeringsgraad (het percentage van de woningen dat bij aanbieding wordt geweigerd) kunnen de vorige cijfers ook in een beter perspectief worden geplaatst. De laatste jaren is de weigeringsgraad flink toegenomen. Zie voor de verschillende oorzaken en de daar uit te concluderen zaken de hoofdtekst (paragraaf 3.2.1).

Bronnen:

COS, *Monitor Aanbodmodel 2001*. Rotterdam: COS, 2002.

Daalen, G. van, *Evaluatie woonruimteverdeling Drechtsteden*. Delft: DUP, 2001.

Daalen, G. van, *Evaluatie woonruimteverdeling Zwolle*. Delft: OTB, 2002.

Daalen, G. van, G. Helleman, *De huurmarkt in de knel?* In: Rooilijn, oktober 2002, nr. 10.

Langendijk, F., L. Bosten, *Regionale woningmarktmonitor nummer 5*. Utrecht: BRU, 2002.

Quintis, *Marktbarometer Haaglanden*. Den Haag: SVH, 2000.

Stichting Samenwerkende Eindhovense Woningbouwcorporaties, *Verslaglegging woonruimteverhuur Eindhoven 2001*. Eindhoven: SSEW, 2002.

Veer, J. van der, *Jaarrapportage woonruimtebemiddeling 2001*. Amsterdam: ROA, 2002.

Bijlage 4 Samenstelling VROM-raad

De VROM-raad is als volgt samengesteld:

mr. P.G.A. Noordanus, voorzitter
mr.drs. L.C. Brinkman
mw. H.M.C. Dwarshuis-van de Beek
prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars
ir. J.J. de Graeff
prof.dr. W.A. Hafkamp
mw. prof.mr. J. de Jong
mw. M.C. Meindertsma
mw. drs. A.M.J. Rijckenberg
mw. prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz
prof.dr.ir. J. van der Schaar
ir. D. Sijmons
prof.dr. P. Tordoir
prof.dr. W.C. Turkenburg
drs. T.J. Wams

Waarnemers
prof.dr. W. Derksen, namens het Ruimtelijk Planbureau (tot 1 juni 2002)
mr. N.R. van Ravesteyn, namens het Ruimtelijk Planbureau (vanaf 1 juni 2002)
prof.ir. N.D. van Egmond, namens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
drs. Th.H. Roes, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau (tot 1 mei 2002)
dr. H.C. van der Wouden, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau (vanaf 1 mei 2002)
drs. T.H. van Hoek, namens het Centraal Planbureau

Algemeen secretaris
drs. A.F. van de Klundert

Bij dit advies betrokken medewerkers secretariaat
dr. V.J.M. Smit (projectleider)
drs. G. Helleman (Onderzoeksinstituut OTB – TU Delft)
mw. A.M.H. Bruines