

Betrokken burger, betrokken overheid

Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen

Advies 022

28 september 2000



Aan de Staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
de heer J.W. Remkes
Postbus 20951, IPC 100
2500 EZ DEN HAAG

VROMRaad

datum: 28 september 2000
kenmerk: br000928.029
betroft: advies: Betrokken burger, betrokken overheid.
Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen

Mijnheer de Staatssecretaris,

Bij brief van 6 juni 2000 heeft u de VROM-raad verzocht advies uit te brengen over de ontwerp-Nota Wonen 'Mensen, wensen, wonen'. Hierbij bieden wij u het advies, getiteld 'Betrokken burger, betrokken overheid. Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen' aan.

In het advies ondersteunt de Raad de visie van de ontwerp-Nota: meer aandacht voor de burger, voor zeggenschap en keuzevrijheid. Ook de aandacht voor verbetering van de woonkwaliteit en de visie op een actieve overheid spreken de Raad aan. De Raad is positief over de ontwerp-Nota als beleidsvisie. Kritisch is de Raad over de ontwerp-Nota als beleidsprogrammerend document. Dit is te herleiden tot wensen ten aanzien van de afstemming met andere beleidsterreinen en de uitwerking van de visie in concreet beleid. De Raad beveelt aan de beleidsvisie om te werken tot een constituerende beleidsnota voor de komende jaren. Gezichtspunten en aanbevelingen hiervoor treft u aan in het advies.

Hoogachtend,

De voorzitter,


dr.ir. Th. Quené

De algemeen secretaris,


ir. H. Kieft

Bijlage: advies 'Betrokken burger, betrokken overheid'

Inhoudsopgave

	Samenvatting en aanbevelingen	7
1	Inleiding	16
2	De ontwerp-Nota Wonen als beleidsdocument	18
	2.1 De aanloop tot de ontwerp-Nota Wonen	18
	2.2 De ontwerp-Nota Wonen gekenschetst	20
	2.3 Globale beoordeling	21
	2.4 Beleidsvisie of beleidsnota?	23
	2.5 Slot	26
3	De sociale opgave	27
	3.1 Wonen als onderdeel van sociaal beleid	27
	3.2 Zeggenschap	28
	3.3 Emancipatie	29
	3.4 Woonbeleid en doelgroepen	32
	3.5 Visie op de huursector	33
	3.5.1 Algemeen	33
	3.5.2 Huurbeleid	33
	3.5.3 Huursubsidie en vouchers	35
	3.6 Visie op de eigen woningsector	38
	3.6.1 Groeibeleid	38
	3.6.2 Het fiscale stelsel	39
	3.6.3 Verkoop van huurwoningen	44
	3.7 Wonen en zorg	45
4	Kwaliteit en investeren	48
	4.1 Kwaliteit als kernstuk van beleid	48
	4.2 De woonmilieubenadering	48
	4.3 De onderbouwing van de beleidsstrategie	49
	4.4 De invulling van de indicatieve beleidsstrategie	52
	4.5 De sturingscomponent van de indicatieve beleidsstrategie	56
	4.6 De financiering van de indicatieve beleidsstrategie	57

5	Ordering en sturing	61
5.1	De Woonwet	62
5.2	De positie van woningcorporaties	64
5.2.1	Speelveld en maatschappelijke opdracht van woningcorporaties	64
5.2.2	Conditie binnen het speelveld	68
5.2.3	Toezicht en handhaving	69
	Literatuur	72
	Bijlagen:	
1	Adviesaanvraag	77
2	Onderzoeksmatige kanttekeningen bij de indicatieve beleidsstrategie	80
3	Expertmeetings	86
4	Samenstelling van de Raad	88

Samenvatting en aanbevelingen

Op 6 juni 2000 vroeg de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de VROM-raad om advies over de ontwerp-Nota Wonen. De Raad werd gevraagd in te gaan op de gehele ontwerp-Nota en in het bijzonder aandacht te besteden aan de volgende punten:

1. versterking van de positie van de burger
2. zeggenschap
3. kwaliteit
4. sturingsfilosofie
5. emancipatie

Hieronder formuleert de Raad zijn belangrijkste bevindingen. Eerst volgt een commentaar op de ontwerp-Nota als geheel. Daarna wordt de sociale opgave van het woonbeleid met het centrale element van de keuzevrijheid (huren/kopen) besproken. Vervolgens komen de woonkwaliteit en sturing aan bod. In het onderdeel over de sociale opgave geeft de Raad antwoord op de vragen ‘versterking van de positie van de burger’ (1), ‘zeggenschap’ (2) en ‘emancipatie’ (5). In het onderdeel over de woonkwaliteit komt de derde vraag aan de orde, in het onderdeel over sturing de vierde. Per onderdeel zal de Raad één of meer aanbevelingen doen.

De gehele ontwerp-Nota, algemeen oordeel

De ontwerp-Nota Wonen is in meerdere opzichten een nieuw beleidsdocument. Het stelt het perspectief van de burger centraal, benadrukt zeggenschap en keuzevrijheid en is gericht op aanpassing van woonmilieus en verhoging van de woonkwaliteit in stad en land. Daarnaast is er een sturingsperspectief van interactieve beleidsvorming ontwikkeld en wordt de rol van de rijksoverheid meer inhoudelijk geformuleerd. In de ontwerp-Nota komen vijf kernthema's aan de orde: vergroting van de zeggenschap, kansen scheppen voor mensen in kwetsbare posities, wonen en zorg op maat bevorderen, stedelijke woonkwaliteit verbeteren en groene woonwensen faciliteren.

De Raad ondersteunt de keuze van het perspectief en de kernopgaven. Hij constateert tegelijkertijd dat deze laatste voornamelijk op agenderende wijze zijn uitgewerkt. Positief oordeelt de Raad over de keuze voor een actieve en inhoudelijk betrokken rol van het Rijk. De gedachte aan een vergaande reductie van de rol van de overheid heeft niet postgevat.

De ambitie van de ontwerp-Nota Wonen - een brede beleidsvisie - vergt een grote mate van afstemming met andere beleidsvelden binnen en buiten het woondomein. De Raad steunt deze ambitie, maar meent ook dat deze afstemming nog niet ver genoeg ontwikkeld is. Binnen het woondomein is de afstemming tussen de ambities van de ontwerp-Nota en het concrete beleid van VINEX en stedelijke herstructurering niet helder, terwijl ook de relatie met het thema duurzaamheid slechts zijdelings is uitgewerkt. Buiten het woondomein zijn vooral de samenhang met het milieubeleid en de ruimtelijke ordening cruciaal. De afstemming met de Vijfde Nota is niet in de ontwerp-Nota uitgewerkt. Het is daarom nog niet duidelijk binnen welke ruimtelijke kaders het woonbeleid gestalte moet krijgen.

Het agenderende karakter van de ontwerp-Nota gaat samen met een te beperkte aandacht voor de beleidsmatige uitwerking. Hoewel de ontwerp-Nota een looptijd van tien jaar heeft en niet langer, is er nog weinig duidelijkheid over de invulling van het beleidsinstrumentarium dat past in de beleidsvisie.

Aanbeveling 1: De Raad beveelt aan in de definitieve Nota Wonen de afstemming met aangrenzende beleidsterreinen uit te werken. Dit geldt in sterke mate voor de afstemming met de ruimtelijke ordening zowel naar inhoud als naar tijdsplanning. Ook beveelt de Raad aan helderheid te scheppen ten aanzien van het beleidsinstrumentarium en het uitvoeringskader op lokaal niveau.

Sociale opgave

Binnen het woonbeleid is de keuzevrijheid een centraal element. Om keuzevrijheid mogelijk te maken is versterking van de vraagzijde van de markt nodig. Dit kan bijvoorbeeld door vergroting van de zeggenschap en door woonsubsidies. Daarnaast is er beleid nodig in het aanbod van woningen en woonmilieus (differentiatie, kwaliteitsverhoging) en de toegang die de verschillende groepen bewoners hiertoe hebben (verdeling, tegengaan ruimtelijke segregatie).

Positie van de burger; zeggenschap en emancipatie

In de ontwerp-Nota is ruim aandacht voor het vergroten van de zeggenschap over de eigen woonsituatie. De Raad is het op hoofdlijnen eens met de gedachten uit de ontwerp-Nota en meent dat de onderhandelingspositie van de bewoners ten opzichte van de aanbieders verbeterd moet worden. In de ontwerp-Nota komt de vergroting van de rechten van bewoners en bewonersorganisaties op het nationale niveau niet echt uit de verf.

Een vergroting van de mogelijkheden voor het particulier opdrachtgeverschap (in al zijn verschijningsvormen) is op zichzelf een goede zaak, maar het kwantitatieve belang ervan krijgt in de ontwerp-Nota teveel nadruk. Aan een aantal praktische complicaties wordt onvoldoende aandacht besteed. De Raad ziet vergroting van het particulier opdrachtgeverschap als een ontwikkelingsrichting, niet als een taakstelling.

Bij emancipatie gaat het onder meer om de vraag op welke wijze het woonbeleid op meerdere schaalniveaus de dagindeling van huishoudens kan beïnvloeden. Hoewel in de ontwerp-Nota emancipatie niet als zodanig wordt genoemd, ziet de Raad wat dit betreft wel een aantal aanknopingspunten. Zo bevordert het beleid uit de ontwerp-Nota de realisatie van zogenoemde 'brede woningen'; woningen met veel ruimte en/of een flexibele inrichting, wat het combineren van taken (werk, zorgtaken en vrije tijd) gemakkelijker maakt. Inzake een hoger schaalniveau - de planning van voorzieningen op lokaal en bovenlokaal niveau - heeft de ontwerp-Nota minder te melden. Op het lokale niveau heeft de overheid een faciliterende rol. Standaardoplossingen zijn niet mogelijk. Op het bovenlokale niveau mag verwacht worden dat de overheid het voortouw neemt bij de planning van zorgvoorzieningen in het kader van een woonmilieubeleid in brede zin.

Aanbeveling 2: De Raad beveelt aan in de definitieve Nota Wonen de zeggenschap van burgers op het nationale niveau een duidelijke plaats te geven.

Doelgroepen

De Raad meent dat in de ontwerp-Nota geen helder concept van de doelgroepen van beleid gehanteerd wordt. Het concept van de traditionele doelgroep is een statistisch gedefinieerde categorie geworden, die door de gekozen parameters krimpt als de gemiddelde welvaart stijgt. Een woonbeleid met een brede agenda waarin veel nadruk ligt op de verhoging van de stedelijke woonkwaliteit heeft een veel grotere bandbreedte aan doelgroepen dan alleen de allerlaagste inkomensgroepen. Verbreding is dus nodig in het denken over de doelgroepen van beleid. Daarmee komt er ook meer oog voor de differentiatie daarbinnen en komen vanzelf ook andere factoren van kwetsbaarheid in beeld dan alleen het inkomen (sociaal-culturele factoren, het al of niet hebben van steun van netwerken in de woonomgeving).

Daarnaast moet er een duidelijk beeld bestaan van de huidige en toekomstige positie van de diverse (doel)groepen op de woningmarkt, zeker ook als er beleidsstrategieën van stedelijke vernieuwing worden ontworpen. Het gaat dan over zaken als de slaagkans op een andere c.q. betere woning en op de mogelijkheden van toegang tot de diverse woonmilieus. In de ontwerp-Nota ontbreekt een dergelijke sociaal-ruimtelijke analyse.

Aanbeveling 3: De Raad beveelt aan in de definitieve Nota het beleid niet langer te baseren op het traditionele concept van doelgroepen, maar op een vernieuwd en verbreed concept van doelgroepen van beleid. Ook adviseert de Raad de sociale en ruimtelijke effecten van de beleidsstrategieën na te gaan (de huisvestingspositie van de diverse doelgroepen, de ontwikkeling van ongewenste sociale segregatie).

Visie op de huursector

Keuzevrijheid betekent de mogelijkheid om zelf een afweging te kunnen maken tussen een huurwoning of een eigen woning. Hiervoor is een gedifferentieerde en kwalitatief goede huursector nodig. De Raad mist in de ontwerp-Nota een visie op de huursector. Bij de nadruk op de verbetering van de stedelijke woonkwaliteit wordt geen aandacht besteed aan de huursector (van hoog tot laag). Voor een goede huursector is ook een evenwichtig huurbeleid van het Rijk nodig. Hierin past ruimte voor contractvrijheid en een grotere differentiatie van huurcontracten. Ook een goede huurbedscherming tot een hoog huurprijsniveau blijft nodig. In dit kader is een verhoging van de liberalisatiegrens gewenst. Het is positief dat de huursubsidie voorlopig als kerninstrument blijft bestaan en er tegelijkertijd wordt nagedacht over de toekomst van het huursubsidiestelsel. Aan het in dit verband voorgestelde vouchersysteem kleven echter nadelen, zoals verdunning van de steun over een grotere groep van huishoudens en de afbreuk aan de regionale differentiatie. Ook botsen voorstellen voor de lange termijn (vouchers) met voorstellen voor de korte termijn (financiële bijdrage van corporaties aan de huursubsidie).

Aanbeveling 4: De Raad beveelt aan in de definitieve Nota een visie op een gedifferentieerde en kwalitatief goede huursector te ontwikkelen. In dit kader pleit hij voor een handhaving van de huursubsidie als kerninstrument. Een systeem van vouchers wordt ontraden. De Raad adviseert de huursubsidie te splitsen in een component van inkomensondersteuning en een component ter bevordering van de woonkwaliteit.

Visie op de eigen woningsector

In de samenleving bestaat een grote vraag naar eigen woningen. Het is daarom logisch dat het eigen woningbezit zal toenemen en dat terzake door de overheid een volumebeleid gevoerd wordt. De grote vraag naar koopwoningen is echter wel ingebed in een beleid waarin het eigen woningbezit met diverse instrumenten wordt bevorderd. De Raad is geen voorstander van een beleidsmatige stimulans van het eigen woningbezit boven de huursector. Het gaat om het creëren van evenwichtige condities en niet om een vast ijkpunt van 65% eigen woningbezit in 2010. De Raad bepleit in de beleidsontwikkeling voor de nabije toekomst de plaats van de eigen woning in het fiscale stelsel te herzien. Aan het huidige stelsel kleven diverse nadelen (grote schuldopbouw, hoge belastingderving, verstoring concurrentie tussen huren en kopen, uitzonderingspositie binnen Europa). Als oplossingsrichting geeft de Raad in overweging de eigen woning

gelijk te stellen aan andere vermogensbestanddelen en onder te brengen in de box 'sparen en beleggen' (box-3). De vrijvallende middelen kunnen dan gebruikt worden om de marginale tarieven van de box 'werk' te verlagen (box-1) en voor specifieke steun (aan koopstarters). Hierdoor kunnen inkomenseffecten grotendeels worden opgevangen. Hoe dan ook zullen de effecten op de inkomens en de woningmarkt zorgvuldig in kaart moeten worden gebracht.

Verkoop van huurwoningen kan een goed instrument zijn om tegemoet te komen aan een vraag in de markt en om de keuzevrijheid tussen huur en koop te bevorderen. De Raad is echter geen voorstander van een doelstelling van 500.000 te verkopen sociale huurwoningen in tien jaar. Verkoop moet passen in een beleidskader waarin keuzemogelijkheden voor huren en kopen worden gegeven en in een beleidsvisie op het niveau van wijk of stadsdeel. Woningverkoop mag de risico's niet eenzijdig bij de bewoner leggen waardoor de herstructurering in de toekomst kan stagneren. Volgens de Raad moet het gerealiseerde aantal verkopen de resultante zijn van een herstructureringsproces. Bovendien kan er met tussenvormen tussen huur en koop ook ingespeeld worden op de vraag en de mogelijkheden van bewoners in de te herstructureren wijken.

Aanbeveling 5: De Raad beveelt aan in de definitieve Nota evenwichtige condities te creëren voor keuzevrijheid bij de woningvrager tussen huren en kopen. De Raad adviseert af te zien van kwantitatieve doelstellingen inzake het wenselijke aandeel eigen woningbezit in de woningvoorraad en het aantal te verkopen huurwoningen. Ook adviseert de Raad de gewenste ontwikkeling van de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit uit te werken. Als denkrichting staat de Raad voor de eigen woning in het belastingstelsel gelijk te stellen aan andere vermogensbestanddelen en onder te brengen in de box 'sparen en beleggen' (box-3). De vrijvallende middelen ten gevolge van de afschaffing van het huurwaardeforfait en de hypotheekrenteaftrek kunnen gebruikt worden voor verlaging van de belastingtarieven en voor specifieke steun aan starters.

11

Wonen en zorg

In de ontwerp-Nota komt het thema van 'wonen en zorg' ruim in de aandacht. In de ontwerp-Nota staan een aantal waardevolle voorstellen, maar veel blijft nog in de sfeer van projecten en experimenten. Ook de woonzorgstimuleringsregeling draagt dit karakter. Daarenboven blijft de afbakening tussen wonen en zorg onduidelijk en wordt onvoldoende aandacht besteed aan de financiële en sturingsaspecten ervan. De Raad ziet aanknopingspunten voor vernieuwing in de ontwikkelingen naar vraagsturing in de AWBZ.

Aanbeveling 6: De Raad beveelt aan in de definitieve Nota voor 'wonen en zorg' meer structurele oplossingsrichtingen aan te reiken.

Woonkwaliteit

De inhoud van de beleidsstrategie

In de ontwerp-Nota wordt het versterken van de stedelijke woonkwaliteit als speerpunt van beleid gezien. De Raad onderschrijft dit: het gaat hier om een urgent maatschappelijk vraagstuk dat voor de toekomst van de steden en daarmee voor de gehele samenleving van grote betekenis is. In de beleidsstrategie, die in de ontwerp-Nota wordt voorgestaan, is een zwaar accent gelegd op het verdichten dan wel het verdunnen van woonmilieus en op sloop en verkoop van woningen. Aan de beleidsstrategie ligt veel onderzoek ten grondslag. De Raad meent dat de uitkomsten van dit onderzoek sterk afhangen van allerlei (onvermijdelijke, soms ook arbitraire) aannamen en dat door de sterke vervlechting van onderzoek en beleid de beleidsstrategie van de ontwerp-Nota zelf ook kwetsbaar is.

In een beleidsstrategie voor de verhoging van de stedelijke woonkwaliteit wil de Raad uitgaan van een zeer breed palet van ingrepen. Naast verdichten en verdunnen van woonmilieus acht de Raad het verstandig om méér uit te gaan van de eigen kwaliteiten van de stedelijke buitencentrummilieus en van maatregelen in de sfeer van woning- en wijkverbetering. Daarbij zijn flexibiliteit en differentiatie de trefwoorden waardoor er diverse gradaties van woningverbetering, van huurkoopvormen, van basis-, standaard- en luxekwaliteit ontstaan en van mogelijkheden om de woning naar eigen hand te zetten. Een instrument als verkoop van huurwoningen is binnen dit palet één instrument.

Aanbeveling 7: De Raad beveelt aan in de definitieve Nota de indicatieve beleidsstrategie te nuanceren tot een breed palet van ingrepen: minder nadruk op verdichten en verdunnen en verkopen, meer nadruk op verbetering van woningen en wijken onder handhaving van het woonmilieu, meer nadruk op flexibiliteit en differentiatie in het woningaanbod binnen een ruime bandbreedte.

De status van de beleidsstrategie

De status van de beleidsstrategie die in de ontwerp-Nota wordt voorgesteld, is niet geheel helder. Zowel de probleemdefinitie als de oplossingsrichtingen lijken door de centrale overheid te worden vastgesteld en van toepassing verklaard op het gehele land. De Raad juicht het formuleren van een beleidsstrategie door de rijksoverheid toe, maar wil deze niet zien als een 'ijzeren frame' waarin de plannen van gemeenten en provincies gegoten moeten worden. De beleidsstrategie van de rijksoverheid fungeert in een kader van communicatieve planning. Het is een inzet in de onderhandelingen, geen dwangmatig beleidskader. Voor adequate oplossingen moet er ruimte zijn voor definiëring van problemen en beleidsoplossingen van onderaf.

Aanbeveling 8: De Raad adviseert in de definitieve Nota te verhelderen dat de beleidsstrategie indicatief en op hoofdlijnen richtinggevend is. Meer concreet beleid dient te resulteren uit open overleg tussen Rijk en lokale actoren, waarbij er recht gedaan wordt aan de lokale situatie op de woningmarkt.

Sturing

Het lokale niveau

Van belang is het niet alleen dat de rijksoverheid ambities en een visie heeft inzake de stedelijke vernieuwing, maar ook dat uitzicht geboden wordt om het op lokaal niveau op een goede manier aan te pakken. De Raad mist echter in de ontwerp-Nota aandacht voor het uitvoeringskader op lokaal niveau en zou het op prijs stellen als hier in de definitieve Nota meer aandacht aan gegeven zou worden. Er spelen namelijk tal van knelpunten: worden marktpartijen in voldoende mate betrokken bij de herstructurering? Zijn er mogelijkheden om de ambities en het tempo op te voeren? Kan creativiteit in voldoende mate naar boven komen?

In de ontwerp-Nota wordt daarenboven onvoldoende zicht geboden op een financiële betrokkenheid van de rijksoverheid bij de lokale opgave. Toch is dit nodig, omdat met de bijdragen uit het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing alleen het proces onvoldoende van de grond zal komen, althans op die lokaties waar de markt niet willig is en de risico's groot zijn. Investerings gaan ook wel eens tegen de markt in en publieke ruimten in de stad vergen ook vaak publieke bijdragen in de investeringen. De Raad denkt hierbij aan tijdelijke gebiedsgerichte ontwikkelingsubsidies. Te gemakkelijk wordt gedacht dat de noodzakelijke investeringen uit de koopkracht van de bewoners of uit het vermogen van de woningcorporaties gefinancierd kunnen worden. Over dit laatste bestaat veel onzekerheid. Een onafhankelijke contra-expertise naar de vermogenspositie van woningcorporaties is op zijn plaats.

Aanbeveling 9: De Raad beveelt aan in de definitieve Nota een helder zicht te geven op het uitvoeringskader op lokaal niveau en een sterker financieel commitment aan de dag te leggen. Daarenboven adviseert de Raad een onafhankelijke contra-expertise naar de vermogenspositie van woningcorporaties.

De Woonwet

In de ontwerp-Nota wordt een nieuwe ordeningsstructuur voorgesteld waarin de verantwoordelijkheden van Rijk, provincie, gemeenten en corporaties worden vastgelegd. Door het gebrek aan uitwerking kan de Raad het voorstel niet goed beoordelen maar hij vreest wel dat de opzet erg centralistisch is. Het sturingsinstrument van de 'aanwijzing' dat wordt voorgesteld, past niet in het concept van communicatieve planning en brengt bovendien andere bezwaren met zich mee (bestuurlijke complexiteit, gevaar van 'papieren

tijgers'). Per saldo acht de Raad het niet nodig om aan een geheel nieuw traject van wetgeving te beginnen in de vorm van voorgestelde Woonwet. In de bestaande wetgeving wordt al veel geregeld en het is niet helder wat de meerwaarde is van de overheveling van een bepaling van de ene naar de andere wet. Het voorbereiden van een nieuwe wet zal juist veel aandacht van de inhoud afleiden: er zal immers veel energie in nieuwe wetgeving worden gestoken terwijl er met de bestaande wetten grote vooruitgang geboekt kan worden in de versterking van de betrokkenheid van het Rijk bij de lokale opgaven. Wel is hierbij harmonisatie gewenst.

Aanbeveling 10: De Raad prefereert een grotere samenhang tussen bestaande wetten boven de toevoeging van een nieuwe sectorale wet. Hij beveelt daarom aan in de definitieve Nota af te zien van de Woonwet en aan te geven hoe met de bestaande wet- en regelgeving de inhoudelijke betrokkenheid van het Rijk bij de lokale opgaven versterkt kan worden.

De woningcorporaties

In de ontwerp-Nota is gekozen voor een publieke inbedding van de woningcorporaties. De Raad ondersteunt deze keuze. Corporaties zijn toegelaten instellingen met een maatschappelijke taak, die wettelijk is ingekaderd. De toelating betekent niet alleen financiële ondersteuning, maar ook publieke regels inzake de bestemming van het non-profitvermogen en een regime van handhaving ervan.

De ontwerp-Nota maakt een onderscheid tussen de maatschappelijke opdracht en het speelveld van woningcorporaties. De Raad acht dit onderscheid onduidelijk en bovendien overbodig. In de optiek van de Raad zouden alle corporaties vrij toegang moeten kunnen krijgen tot een speelveld dat betrekking heeft op 'woningen, woonmilieus en woon-diensten'. Daarbinnen kunnen non-profitactiviteiten en profitactiviteiten plaatsvinden. De laatste zijn onderworpen aan vennootschapsbelasting. In overleg met gemeenten en corporaties zou het Rijk een beleidskader moeten formuleren, waarbinnen de lokale partijen prestatie-afspraken maken en het Rijk toezicht uitoefent op doeltreffendheid. De Raad beklemtoont dat de Minister van VROM verantwoordelijk is voor de gehele keten van toezicht op de woningcorporaties. Het onderbrengen van de toezichtstaak in een zelfstandig bestuursorgaan is slechts op onderdelen mogelijk. Vormen van toezicht (financieel, rechtmatig) kunnen uitbesteed worden. Het doeltreffendheidstoezicht ('is er sprake van taakverwaarlozing?') is een politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Aanbeveling 11: De Raad beveelt aan in de definitieve Nota uit te gaan van een ruim speelveld dat vrij toegankelijk is voor woningcorporaties. Binnen het speelveld kunnen corporaties hun beleid vaststellen en non-profit- en profitactiviteiten ontplooiën. De taken van corporaties zijn een specificatie van het speelveld. De invulling ervan wordt na overleg tussen Rijk, gemeente en corporaties binnen de lokale context vastgesteld. Het 'beslisschema' waarin de activiteiten buiten de maatschappelijke opdracht worden gewogen, kan achterwege blijven.

Aanbeveling 12: De Raad beveelt aan in de definitieve Nota voor een blijvende verantwoordelijkheid van de Minister van VROM in de keten van toezicht en handhaving te kiezen. Niet gemist kan worden het toezicht op doeltreffendheid (toezicht op taakverwaarlozing). Het financieel en rechtmatigheidstoezicht kan - onverlet de verantwoordelijkheid van de Minister - in een zelfstandig bestuursorgaan worden ondergebracht.

1 Inleiding

Op 6 juni 2000 vroeg de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de VROM-raad om advies over de ontwerp-Nota Wonen. De Staatssecretaris vroeg de Raad in te gaan op de gehele ontwerp-Nota en in het bijzonder aandacht te besteden aan de volgende punten:

1. *Versterking van de positie van de burger.* Hoe wordt de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen beoordeeld?
2. *Zeggenschap.* In de ontwerp-Nota wordt afgestapt van het denken in groepen en wordt een meer op het individu toegesneden beleid uitgezet. Wat is het oordeel van de Raad over de maatregelen, in bijzonder de voorgestelde woonvouchers en de maatregelen op het terrein van wonen en zorg?
3. *Kwaliteit.* Er wordt ingezet op een kwaliteitsslag in het wonen. Gevraagd wordt het oordeel over de koers, de omvang en het tempo van de geformuleerde ambitie.
4. *Sturingsfilosofie.* In de ontwerp-Nota wordt een Woonwet aangekondigd. Wat is het oordeel over de te sluiten 'bestuursketen' in de voorgenomen Woonwet?
5. *Emancipatie.* Wat is het oordeel van de Raad over de emancipatoire effecten van de ontwerp-Nota Wonen?

In dit advies zal de Raad op de gehele ontwerp-Nota en op de gestelde vijf vragen ingaan. In het onderdeel over de sociale opgave geeft de Raad antwoord op de vragen 'versterking van de positie van de burger' (1), 'zeggenschap' (2) en 'emancipatie' (5). In het onderdeel over de woonkwaliteit komt de derde vraag aan de orde, in het onderdeel over sturing de vierde. Per onderdeel zal de Raad één of meer aanbevelingen doen.

In dit advies maakt de Raad gebruik van de ontwikkelde gedachten in het advies 'Wonen, beleid en legitimiteit' (1999), dat is opgesteld ten behoeve van de ontwerp-Nota Wonen. Dit betekent dat de Raad zal redeneren vanuit een brede legitimatie van overheidsbeleid in het wonen: om redenen van duurzaamheid, culturele identiteit, doelmatigheid en sociale rechtvaardigheid is een overheidsbeleid in het wonen gerechtvaardigd. Belangrijke doelen zijn gelegen in het vergroten van de zekerheid van het wonen, in het versterken van de marktwerking en het tegengaan van marktimperfecties. Bij de uitvoering van die taken kunnen instituties niet worden gemist.

Eerst zal de Raad in algemene zin ingaan op de ontwerp-Nota: hierbij gaat de aandacht uit naar de verschillen en overeenkomsten met eerdere strategische nota's in het wonen en naar een globale typering en beoordeling. Ook wordt aandacht besteed aan de samenhang met enkele aangrenzende beleidsterreinen en de sturingsfilosofie (hoofdstuk 2).

Daarna worden drie centrale onderwerpen aan een nadere uitwerking onderworpen. In de eerste plaats de sociale opgave (inclusief een bespreking van huurbeleid en huursubsidie en de stimulering van het eigen woningbezit) (hoofdstuk 3). Ten tweede de kwaliteit van woningen en woonmilieus en de investeringsopgave (hoofdstuk 4). Ten derde de sturing (binnen de overheidslagen en de positie van de woningcorporaties) (hoofdstuk 5).

2 De ontwerp-Nota Wonen als beleidsdocument

2.1 De aanloop tot de ontwerp-Nota Wonen

Strategische nota's, waarin de beleidsopgaven en de rol van de rijksoverheid worden herijkt, verschijnen niet zo vaak. Ruim tien jaar geleden verscheen de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, 'Van bouwen naar wonen', een Nota die op zijn beurt was voorafgegaan door de Nota Volkshuisvesting uit 1972 en de Nota huur- en subsidiebeleid uit 1974. In deze rij is de ontwerp-Nota Wonen: 'Mensen, wensen, wonen', een nieuwe.

De jaren zeventig en tachtig

Begin jaren zeventig ging het om de vraag wat de rol van de overheid moet zijn na de periode van wederopbouw. Een stelsel van centrale planning van investeringen was in een situatie van stijgende welvaart en hogere kwaliteitseisen niet meer houdbaar. De beide Nota's uit de jaren zeventig waren een exponent van het overheersende groeidenken. Meer marktwerking, meer kwaliteit en meer keuzemogelijkheden voor bewoners vormden de harde kern. Maar er waren ook belangrijke verschillen tussen de Nota's. Terwijl in de Nota uit 1972 beperking van de rijkstaak voorop stond, afschaffing van de algemene objectsubsidies en een consequente overgang naar vraagondersteuning, werd in de Nota die daarop in 1974 volgde een blijvende rol van de rijksoverheid geproclameerd: een integrale huurregulering, blijvende aanbodssubsidies in combinatie met een breed werkende subjectsubsidie. Dit werd verantwoord met de stelling dat niet alleen in de aanpalende beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing een actieve aanbodsturing noodzakelijk was, maar dat in de beleidssector volkshuisvesting ook het streven naar goede huisvesting voor de laagste inkomensgroepen omvangrijke subsidies en rijkssturing vergde.

De gevolgen van de twee oliecrises, later, waren niet voorzien en in de jaren tachtig geraakte het beleidsstelsel uit balans. Enerzijds werd van het sturend potentieel duchtig gebruik gemaakt om de bouw te stimuleren en de stadsvernieuwing een enorme impuls te geven, anderzijds wogen de aangegane subsidieverplichtingen loodzwaar en drukten deze ook gaandeweg de mogelijkheden voor nieuwe investeringsimpulsen weg.

De jaren negentig

De Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig van Staatssecretaris Heerma was een poging om, voortbouwend op de saneringspogingen die midden jaren tachtig van start gingen, ruimte te scheppen voor nieuw beleid en de last van de verplichtingen uit

het verleden te verlichten. Meer marktwerking en concentratie op kerntaken was het parool. De generieke aanbodsubsidies moesten verdwijnen, de huren meer op kostendekkend niveau gebracht, de koopsector bevorderd en de bestaande middelen beter voor de huisvesting van de lagere inkomensgroepen benut, dit alles met behoud van de individuele huursubsidies als kerninstrument. Kenmerkend voor deze Nota was ook de bestuurlijke herordening: decentralisatie van taken naar andere overheden en verzelfstandiging van de toegelaten instellingen, die gesitueerd blijven als non-profit ondernemingen. Intussen werd de beleidsagenda bij de stadsvernieuwing doorgezet en ingepast in het streven de steden in velerlei opzichten te versterken. Ook werd de aanbodssturing bij nieuwbouw langs de lijn van de ruimtelijke ordening doorgezet en versterkt, het VINEX- respectievelijk het restrictieve beleid; zo terughoudend was het Rijk dus ook niet in de aanbodssturing.

Het beleidsprogramma uit de beleidsnota van Heerma is, zo blijkt ook uit de evaluaties, succesvol doorlopen. De reductie van subsidies heeft echter wel geleid tot hoge woonlasten. De decentralisatie en reductie van subsidies heeft niet geleid tot een verrijking van de beleidsinhoud op gemeentelijk niveau maar veeleer tot vermindering van de rol van de gemeente. De omslag van taken bij de gemeenten komt nog niet overal uit de verf. Na een sterke operationele betrokkenheid bij het bouwbeleid en de woonruimteverdeling wordt van hen nu strategische visie en regie verwacht. De verzelfstandiging van woningcorporaties is in velerlei opzichten geslaagd, maar in toenemende mate doet zich de vraag voor hoe deze instellingen moeten worden gepositioneerd, zowel ten opzichte van marktpartijen als ten opzichte van de overheden. Na de Nota Heerma bleef de rijksoverheid bewust op afstand, ook al uit vrees voor financiële commitments.

De noodzaak van een nieuw beleidskader wordt ook krachtiger gevoeld door de veranderde macro-economische omstandigheden. Was eind jaren tachtig het optimisme over economische groei en stijgende welvaart beperkt, nu is het perspectief er een van snel toenemende bestedingsmogelijkheden van huishoudens. De traditionele instrumenten van huisvestingsbeleid lijken door deze groei betekenis te verliezen: deze zijn immers vooral gericht op bescherming, op middelmaat, op massamarkten. Nu gaat het minder om gelijkheid in uitkomsten, veeleer om goede kansen voor iedereen. Hét thema voor beleid is dan de dynamiek van de woningmarkt, de toenemende kwaliteitsvraag en de toenemende differentiatie daarin. De vraag is niet alleen hoe die vraag te accommoderen binnen het streven naar een duurzame inrichting van de gebouwde omgeving. Er komt een nieuwe beleidsuitdaging bij: de vraag naar meer kwaliteit draagt het gevaar in zich van een versnelde veroudering van de woningvoorraad en zelfs van recent gerealiseerde woonmilieus. En dan dringt zich ook de vraag op wat de rol van de rijksoverheid dient te zijn in deze veranderde context.

2.2 De ontwerp-Nota Wonen gekenschetst

Wat is nu het kenmerkende van de ontwerp-Nota Wonen? De Raad constateert een groot verschil met de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig en tegelijk een vrij grote continuïteit in beleid.

In de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig lag de nadruk volop op de kerntaken van het Rijk en daarmee op de geconcentreerde inzet van middelen op de formele doelgroepen van beleid. Daarbij was de uitwerking van het beleidsprogramma zeer gedetailleerd en op de verschillende sturingsinstrumenten gericht: het Rijk bracht de eigen winkel met kracht op orde.

De nieuwe ontwerp-Nota heeft dit karakter niet. De traditionele instrumenten van beleid krijgen naar verhouding weinig aandacht. De nadruk ligt veeleer op onderzoek, analyse en visievorming, gegroepeerd rond vijf kernthema's die in het tweede deel van de ontwerp-Nota worden uitgewerkt. Bij elk van de thema's is sprake van de wenselijkheid, zo niet de noodzaak, van coproductie van beleid en gedeelde verantwoordelijkheid voor de uitvoering met derden. Daarmee is ook de rol van de rijksoverheid anders geformuleerd. De nadruk ligt niet zozeer op afbakening en beperking van het rijksdomein in de sector. Het gaat veel meer om agendering en analyse, om het zoeken naar nieuwe coalities, overlegvormen en sturingstechnieken.

Daarnaast zijn er grote verschillen in de beleidsagenda. Eerder was de zorg voor de lagere inkomensgroepen door efficiëntere inzet van middelen het hoofdthema, met (daarmee samenhangend) een beperking van de sturingsambitie in de hogere marktsegmenten. Nu, in de ontwerp-Nota Wonen, is het beleid ook gericht op verbreding tot de hogere marktsegmenten. Het kernstuk van de ontwerp-Nota is immers het streven naar een woonmilieubeleid, dat recht doet aan de kwaliteitsambities van de woonconsument. De hogere kwaliteitseisen van de consument vragen om hoogwaardige woonmilieus binnen bestaande stedelijke bebouwing, aan de rand ervan en ook in suburbaan of landelijk gebied. Het gaat erom in het verstedelijkingsbeleid een verstandige mix te vinden van verdichten, vergroenen en verbeteren. De aanpassing van de bestaande voorraad moet ook voorkomen dat er ruimtelijke uitsortering van hoge en lage inkomens in de stedelijke gebieden ontstaat. De differentiatie in woonmilieus - in wezen een pleidooi voor ruimtelijk contrast en specialisatie - moet alle bewonersgroepen werkelijke keuzemogelijkheden bieden, binnen en buiten de stad. De ontwerp-Nota is een Nota over aanpassing van het aanbod van woningen en van woonmilieus over een breed front. Daarmee is de ontwerp-Nota ver verwijderd van het restrictieve doelgroepenbeleid van Heerma. Tenslotte is de Nota het resultaat van een proces van interactieve beleidsvorming. Dat was de Nota Heerma bepaald niet. Op onderdelen is het beleidsprogramma gedetailleerd, maar op tal van essentiële punten worden uitwerkingen van het programma in het vooruitzicht gesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de uitwerking van de Woonwet, de stedelijke

vernieuwing en het beleidskader prestaties woningcorporaties. De agenderende functie van de ontwerp-Nota maakt deze ook minder vatbaar voor beleidsanalyse en detailkritiek. In dit advies zal de Raad niettemin de ontwerp-Nota ook als beleidsnota bespreken.

Maar naast al deze verschillen is er sprake van continuïteit van beleid. Het thema van stedelijke vernieuwing en welvaartsstijging is bepaald niet nieuw: dit werd begin jaren negentig (afronding van de Belstato-operatie) op de agenda gezet en het kreeg een uitwerking in de Nota Stedelijke Vernieuwing uit 1997. Ten aanzien van de traditionele taken van sociale huisvesting kent de ontwerp-Nota Wonen een no-regret beleid: de individuele huursubsidie wordt als kerninstrument gehandhaafd, de rijkstaak bij de huurbescherming blijft, de positie van de woningcorporaties tussen markt en overheid wordt niet wezenlijk veranderd, al worden op al deze onderdelen nieuwe accenten gezet.

2.3 Globale beoordeling

Nu de kwantitatieve tekorten verdwijnen en de kwaliteitseisen die aan het wonen worden gesteld toenemen, in ieder geval minder voorspelbaar en stuurbaar worden, is versterking en verbetering van de marktwerking nodig. Daarbij hoort ook een beleid dat leidt tot evenwichtige posities van de verschillende actoren op die markt. Het thema van zeggenschap van bewoners over hun woonsituatie is, hoewel klassiek, een modern en aansprekend thema, zeker als het wordt vertaald in nieuwe technieken van plan- en besluitvorming en van opdrachtgeverschap, waardoor de individuele keuzemogelijkheden worden vergroot. Niet alleen marktordening is een overheidstaak. Ook bescherming van bewoners, die door geringe bestedingsmogelijkheden of door zeer specifieke behoeften op die markt een onvoldoende sterke positie innemen is een taak van de overheid. Marktordening dient dan ook met een sociaal programma te worden gecompleteerd, waardoor alle bewonersgroepen in staat zullen zijn om te delen in de stijgende woonkwaliteit. Hoewel hier duidelijke relaties liggen met een algemeen inkomensbeleid, kunnen ondersteunende programma's op het beleidsterrein wonen niet worden gemist. Dat ook voor deze groepen verbetering van de kwaliteit van de woning en het woonmilieu beleidsdoelstelling is, acht de Raad van groot belang, ja zelfs een essentieel uitgangspunt bij het denken over de programmering van de herstructurering. Voorts waardeert de Raad de aandacht voor specifieke doelgroepen, op het grensvlak van wonen en zorg positief, in het licht van de vergrijzing een in belang toenemend aandachtsveld. Tegelijk is het zaak om te blijven sturen op aanboddifferentiatie. In een vrije markt is herdifferentiatie van de bestaande voorraad en een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van nieuwbouw immers bepaald geen vanzelfsprekende zaak. Dit vergt collectieve besluitvorming, met een actieve overheid die de gewenste ontwikkelingen aangeeft en faciliteert. Tegelijk kunnen ook nieuwe vormen van burgerschap mogelijk worden gemaakt zodat individuen en groepen mee kunnen beslissen over de vormgeving van het publieke domein. Dat een gecombineerde benadering wordt gekozen van zowel verdichting en

verstedelijking aan de ene kant, als het honoreren van de wens om in groene setting te wonen aan de andere kant, acht de Raad aantrekkelijk, onverlet latend dat kwaliteitsverbeteringen ook zonder verdichting of verdunning tot stand kunnen worden gebracht en dat over de balans tussen beide richtingen de nodige discussie zal blijven bestaan.

Natuurlijk is op onderdelen kritiek op de uitwerking of het ontbreken ervan mogelijk. De Raad zal dit in het navolgende formuleren. Per saldo acht de Raad de keuze van de kernopgaven van beleid een gelukkige. Het gaat om het formuleren van beleidsuitdagingen en het zoeken van oplossingsrichtingen, waarmee het bredere debat over het woonbeleid wordt gevoed. De gedachte dat het verdwijnen van de kwantitatieve tekorten aanleiding zou kunnen geven tot een vergaande reductie van de overheidsrol heeft niet postgevat. In dit opzicht herkent de Raad veel van het gedachtegoed uit eerdere advisering.

In de ontwerp-Nota is veel aandacht voor een nieuwe sturingsfilosofie. Hierin wordt de nadruk gelegd op het bewerkstelligen van een gezamenlijk commitment van partijen aan de uitvoering van de opgaven in het wonen. Het sturingsperspectief spreekt van het tot stand brengen van een wilsovereenstemming tussen partijen. In dit model hoort het ontwikkelen van een visie en het maken van integrale plannen door middel van coproductie van beleid. De Raad meent dat dit een goede weg is, maar is des te meer verbaasd dat deze gedachtegang niet wordt gevolgd bij de afweging wat het speelveld is van de woning-corporaties. In de ontwerp-Nota worden de corporaties juist aan stringente voorwaarden onderworpen en is het sturingsperspectief gericht op beheersing en controle. Ook in de verhouding tussen rijksoverheid en lokale overheid is dit sturingsperspectief zichtbaar. De Woonwet kan worden opgevat als een aanzet tot centralisatie en planhiërarchie. Dit staat op gespannen voet met een sturingsperspectief dat zich richt op wils-overeenstemming en coproductie van beleid.

Niettemin sluit de Raad zich aan bij de gedachte in de ontwerp-Nota van een inhoudelijk betrokken rijksoverheid. Er is sprake van een duidelijke overgang naar een concept waarin het Rijk een brede agenda van het wonen uitdraagt. Hierin komt ook meer en meer oog voor de differentiatie. Want meer in het algemeen kan gesteld worden dat de differentiatie die in Nederland op vele niveaus zichtbaar wordt, doordringt in het beleidsdenken. Gedoeld wordt dan op de differentiatie in de vraag naar woningen, de differentiatie in de diverse gebieden (landsdelen, steden, wijken) en de noodzaak om groeps- en gebiedsspecifieke oplossingen na te streven. Een uniform, aanbod- en centraal gestuurd beleid werkt niet meer. Het tegenovergestelde is dus geboden: meer differentiatie in het beleid, meer vraaggericht beleid, meer bottom-up aanpak.

2.4 Beleidsvisie of beleidsnota?

De ontwerp-Nota kan gelezen worden als een beleidsvisie waarin een algemene visie wordt gegeven op de opgaven van het wonen. Het kan ook gezien worden als een beleidsnota waarin voor de eerstkomende jaren wordt aangegeven hoe het woonbeleid gestalte zal krijgen. De Raad hanteert het laatste perspectief. In het voorwoord van de ontwerp-Nota is ook gemeld dat het een beleidsnota is voor de komende tien jaar met een doorkijkje naar de decennia die daarop volgen. Het is dus geen Nota voor de lange termijn, zoals dit met de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening het geval zal zijn. Dit gegeven maakt de eisen aan de ontwerp-Nota Wonen zowel lichter als zwaarder. Het eerste is het geval, omdat niet gevraagd kan worden om heldere uitspraken te doen over de rijksinzet in het wonen na 2010. De dynamiek op de woningmarkt zou zo'n uitspraak ook lastig maken. Maar aan de andere kant worden de eisen aan de ontwerp-Nota hoger: er wordt niet alleen een algemene visie gevraagd, maar ook duidelijkheid over het instrumentarium, het uitvoeringskader, de afstemming met andere lopende beleidsdossiers in en buiten het woondomein. De Raad meent dat de ontwerp-Nota op dit laatste punt tekortschiet.

Afstemming en samenhang

Binnen het woondomein is de afstemming tussen de ambities van de ontwerp-Nota en het concrete beleid van VINEX ('rondje VINEX + evaluatie VINEX) en de stedelijke herstructurering (uitvoeringskader) niet helder. Buiten het woondomein speelt de samenhang met het sociaal-economische beleid, met het ruimtelijk en het milieubeleid. Dit geldt ook voor andere terreinen zoals sociale zekerheid, zorg en fiscale politiek. In sommige onderdelen wordt de samenhang wel aangestipt, maar de Raad mist vaak een plaatsbepaling en een keuze van ontwikkelingsrichtingen. Dit levert een aantal witte vlekken op.

Economie

Het is evident dat de woonsector een belangrijke economische functie heeft en sterk wordt bepaald door aan die sector exogene ontwikkelingen. De Raad constateert dat de ontwerp-Nota is gebaseerd op een aantal scenario's, waarbij echter de onzekerheden over de toekomstige ontwikkelingen en het vraagstuk van conjunctuur niet aan de orde komen. De wereld lijkt er een van voortdurende economische groei en toenemende welvaart, terwijl de kans bepaald niet ondenkbaar is dat plotselinge verstoringen in het economisch evenwicht ook de woningmarkt zwaar treffen. Dit klemt temeer, daar de gevoeligheid van de woonsector voor externe ontwikkelingen met de toename van de marktwerking en de beoogde groei van het eigen woningbezit slechts toeneemt. De Raad mist node beschouwingen over terugvalopties en bandbreedtes van economische ontwikkelingen, en over de vraag hoe risico's voor de kwaliteit van de huisvesting kunnen worden gemitigeerd.

Duurzaamheid

Op zichzelf biedt de ambitie uit de ontwerp-Nota om tot verhoging van de kwaliteit van woningen en woonmilieus te komen aanknopingspunten voor duurzaamheid in de zin van milieukwaliteit en ruimtelijke kwaliteit. Die potenties liggen op het vlak van het adequaat inspelen op de bodemkundige, waterhuishoudkundige en landschappelijke onderlegger. Ook kan de accentuering van een vraaggericht woonbeleid bijdragen aan duurzaamheid als de betrokkenheid en zeggenschap van bewoners ertoe leiden dat het gerealiseerde product langer houdbaar is en voldoende aanpassingsmogelijkheden in zich heeft voor toekomstige ontwikkelingen in de vraag.

De Raad mist in de ontwerp-Nota echter een nadere uitwerking van de betekenis van het duurzaamheidsstreven van nieuwbouw, voorraadbeleid en inrichtingsbeleid. Ook wordt het belang van beheer van woning en woonomgeving niet in verband gebracht met de duurzaamheidskwestie. De Raad adviseert met name de kansen die stedelijke herstructurering biedt voor duurzaamheid nader uit te werken. Hierbij valt te denken aan ontwerpateliers, experimentenprogramma's en 'best practises' en een ook door derden toepasbaar afwegingskader voor de beoordeling van de plannen.

In de ontwerp-Nota wordt verwezen naar het programma van duurzaam bouwen (DUBO 2000-2004), waarin een investeringsprogramma van bijna 15 miljard en een CO₂-reductie van 2 Mton is vervat. De vraag of dit voldoende is, ook in het licht van de bijdrage van het wonen aan de Kyoto-taakstelling, is voor de Raad thans niet te beantwoorden.

Ruimte

De overgang van een woninggerichte naar een woonmilieugerichte benadering impliceert een sterkere samenhang tussen wonen en ruimtelijke ordening. Ruimtelijke kaders (verstedelijkingsmodel, locatiebeleid, restrictief beleid) zijn van grote betekenis voor de stadsuitleg (VINEX) en de binnenstedelijke aanpak van de woningvoorraad (stedelijke vernieuwing), zowel voor de opgave van ontwerp- en vormgeving als voor het investeringsklimaat en voor de verhoudingen op de regionale woningmarkt.

In de ontwerp-Nota neemt de woonfunctie van de stad niet af. Ook door het accent op verbetering van stedelijke woonkwaliteit zet de ontwerp-Nota een beleid uit waarin versterking van de stad centraal staat. De Raad ondersteunt dit. Daarmee is nog niet helder welk beeld van het gewenste verstedelijkingsbeleid bestaat. De Vijfde Nota moet immers nog verschijnen. In de Vijfde Nota zullen keuzes worden gemaakt ten aanzien van het verstedelijkingsconcept en de beschikbare ruimte voor de verschillende functies; keuzes die ook van invloed zijn op het investeringsklimaat bij herstructurering en VINAC. De Raad betreurt het dat er nog weinig helderheid is over deze voor het wonen zo belangrijke zaken.

De ruimteclaim voor het wonen

Uitgaande van een scenario van 'maximale ruimtedruk' zou in de periode 2000-2030 in totaal circa 75.000¹ hectare extra ruimte voor het wonen nodig zijn (30% meer grondgebruik voor het wonen). Om aan alle claims te voldoen zou er in de komende 30 jaar maar liefst 300.000 hectare² grond noodzakelijk zijn, evenveel als de oppervlakte van de provincie Zuid-Holland. Het scenario 'maximale ruimtedruk', dat in de ontwerp-Nota wordt gehanteerd, is een combinatie van de verschillende CPB-scenario's en kent een hoge economische en demografische groei en een hoge mate van individualisering. De koppeling van elementen van verschillende scenario's maakt de interne consistentie van dit scenario discutabel³. In de scenario's wordt de behoefte aan kwaliteit gelijk gesteld met behoefte aan extra ruimte. In het woningbehoefteonderzoek hebben mensen geen andere mogelijkheden om hun kwaliteitsambities te uiten. Creatieve oplossingen om het ruimtegebruik te beperken (bijvoorbeeld dakterras in plaats van tuin) blijven hierdoor onzichtbaar⁴. Inhoudelijke vernieuwingen die een beperkt ruimtegebruik combineren met kwalitatief hoogwaardig wonen worden daardoor onvoldoende in de ramingen verdisconteerd. De Raad meent dat de discussie vooral gericht moet worden op kwalitatieve aspecten als woning- en woonmilieukwaliteit en innovatie. Het is niet vruchtbaar te blijven steken in een discussie over dichtheden en hectaren. Beter kan gedacht worden aan spelregels in de besluitvorming dan over vaste grenzen en harde sleutels van verdeling van hectaren. Voorbeelden hiervan zijn heffingen voor compensatie elders of het werken met een 'ladder voor het ruimtegebruik' waarin voor nieuwe behoeften eerst binnen het bestaand bebouwd gebied wordt gezocht alvorens daarbuiten te treden.

De Raad betreurt het dat de ontwerp-Nota Wonen en de Vijfde Nota zo ontkoppeld door het leven gaan. Het mag zo zijn dat de Vijfde Nota zich vooral richt op de langere termijn en de ontwerp-Nota Wonen een horizon kent van tien jaar (tot 2010), ook dan is van belang dat de ruimtelijke kant van het woonbeleid in de komende tien jaar beter in de ontwerp-Nota uit de verf komt. Bij de behandeling van de definitieve Nota Wonen moeten de ruimtelijke kaders helder zijn. De Raad adviseert daarom de (definitieve) Nota Wonen en de (ontwerp-)Vijfde Nota in tijd op elkaar af te stemmen. Als dit niet kan, dan zou overwogen kunnen worden de Nota Wonen uit te bouwen met een onderdeel waarin het woonmilieubeleid in zijn ruimtelijke consequenties wordt gezien.

¹ 32.700 hectare in 2000-2010 en 42.000 hectare in 2010-2030.

² Hierbij is al rekening gehouden met een combinatie van bepaalde functies.

³ Leidelmeijer en Van der Reijden 2000, Ruimte & Wonen, een analyse van de ruimteclaims voor wonen door VROM (concept). Bij de invulling van de indicatieve beleidsstrategie in de Nota Wonen wordt overigens niet gewerkt met het scenario maximale ruimtedruk, maar vormen de CPB-scenario's weer het uitgangspunt. Deze komen niet uit op 75.000 hectaren tot 2030, maar tot ongeveer 65.000 hectaren (scenario coördinatie en competitie).

⁴ idem

2.5 Slot

De Raad is positief over de agendafunctie die de ontwerp-Nota heeft.

De versterking van de inhoudelijke betrokkenheid van de rijksoverheid bij het woonbeleid wordt toegejuicht. De ambitie om met de ontwerp-Nota een verschuiving in het denken aan te brengen (van woning naar woonmilieu, van institutie naar bewoner, van aanbodgericht beleid naar vraaggericht beleid) heeft echter ook een schaduwzijde: er is te weinig aandacht besteed aan de samenhang tussen het wonen en de aangrenzende beleidsterreinen en de beleidsmatige uitwerking van de inhoudelijke kernopgaven binnen het woonbeleid. De Raad beveelt aan in de definitieve Nota de afstemming en de uitwerking ter hand te nemen en daarmee de beleidsvisie om te werken tot een constituerende beleidsnota voor de komende periode.

3 De sociale opgave

In dit hoofdstuk behandelt de Raad de relatie tussen wonen en sociaal beleid. Na een beoordelingskader (3.1) gaat de Raad nader in op het vergroten van de invloed van de bewoner op de woonsituatie (3.2) en het emancipatoire karakter (3.3) van de ontwerp-Nota. Daarna geeft de Raad een visie op de doelgroepen van beleid (3.4). Naar het oordeel van de Raad impliceert sociaal beleid keuzevrijheid, ook in de afweging tussen huren en kopen. In paragraaf 3.5 komt de keuzevrijheid wat betreft de huursector aan bod, in paragraaf 3.6 is dit voor de eigen woningsector aan de orde. Tot slot (3.7) wordt de keuzevrijheid in het kader van de verhouding tussen wonen en zorg besproken.

3.1 Wonen als onderdeel van sociaal beleid

Sociale rechtvaardigheid is één van de gronden van legitimatie van overheidsbeleid in het wonen. De vraag naar kwaliteit in de samenleving leidt tot een stijging van de woonkwaliteit. Uitgangspunt van de Raad is dat deze kwaliteitsstijging bereikbaar moet blijven voor huishoudens met een laag inkomen. Hierbij staat niet voorop dat er gelijke uitkomsten zijn, maar dat er voldoende mogelijkheden zijn op de woningmarkt om een woning naar keuze te vinden. Keuzevrijheid is dus een centraal element in een sociaal woonbeleid. Om keuzevrijheid mogelijk te maken is versterking van de vraagzijde nodig (zeggenschap, huursubsidie), een gedifferentieerd aanbod van woonmilieus alsmede een beleid van toegang. Dit laatste houdt in dat de overheid een taak heeft in het tegengaan van uitsluiting en discriminatie op de woningmarkt.

Dat huishoudens met een bescheiden inkomen in de gelegenheid moeten zijn mee te delen in de gemiddelde stijging van de woonkwaliteit, is een belangrijk uitgangspunt van de Raad. Hij meent dat het een randvoorwaarde van het herstructureringsbeleid dient te zijn, dat de aanpassingen in de bestaande voorraad niet leiden tot beperking van de keuzeruimte voor degenen die thans op de voorraad (goedkopere) huurwoningen zijn aangewezen. Hierbij wil de Raad niet zover gaan dit te operationaliseren in termen van een minimum woonkwaliteit. Suboptimaal of bescheiden wonen is niet verboden. Centraal moet echter staan dat er mogelijkheden zijn om aan de groei in de woonkwaliteit deel te nemen. In dit verband beveelt de Raad een ex ante sociale effectanalyse van het voorgenomen beleid aan.

Voor veel bewoners is niet de toegang tot andere woonmilieus de eerste zorg, maar de tevredenheid in de directe woonomgeving. De woonsituatie moet uiting zijn van een positieve keuze. Dit is een voorwaarde voor sociale integratie. Wonen grijpt diep in in het dagelijks leven: wonen is ook je thuis voelen, een netwerk in en buiten de directe woonomgeving hebben, geconfronteerd worden met overlast, met de gevolgen van

onverschilligheid. Zo blijft de directe nabijheid belangrijk. Mensen brengen meer tijd in en om de woning door. Dit kan het belang van bewoners om met gelijkgezinden in de directe woonomgeving te verkeren doen toenemen. Deze spontane processen van parochialisering kunnen zich meer en meer gaan voordoen en dit levert een spanning op met het faciliteren van optimale toegang voor al die woningvragers die ergens een woning vragen. Anders gezegd: een sociaal beleid gericht op sociale cohesie/binding kan neerkomen op protectionisme, een sociaal beleid gericht op optimale toegang op de woningmarkt kan neerkomen op het verbreken van netwerken in de buurt.

De Raad meent dat het één niet zonder het ander kan. Inzetten op een optimale toegang op de woningmarkt kan nooit inhouden dat iedereen overal moet kunnen wonen. Wijken verschillen van elkaar en verschillen maken kwaliteit (nader uitgewerkt in het advies van de Raad 'Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit', 1999). Niet elke wijk hoeft een dwarsdoorsnede van de ideale woningvoorraad te hebben. Het motto van de keuzevrijheid moet niet dwangmatig naar statistische gemiddelden leiden. Op het niveau van stad en regio moet er wat te kiezen zijn en moet het mogelijk zijn om ook binnen te komen. Daarbij is profilering van woonmilieus dienstbaar.

3.2 Zeggenschap

In de ontwerp-Nota wordt ruim aandacht geschonken aan het vergroten van de zeggenschap over de eigen woonsituatie. Zeggenschap levert een bijdrage aan de keuzevrijheid van de burger, zo wordt gesteld. Belangrijke elementen zijn de versterking van de positie van woonconsumenten en woonconsumentenorganisaties in het beleidskader (te regelen in de Woonwet), de versterking van mogelijkheden voor huurders om zaken aan hun huurwoning te veranderen, uitbreiding van het particulier opdrachtgeverschap (tot 30% van de nieuwbouw) en vereenvoudiging van de bouwregelgeving.

Weinig aandacht voor zeggenschap op nationaal niveau

De Raad is voorstander van vergroting van de zeggenschap. Tot op heden hebben bewoners een minder goede onderhandelingspositie dan de professionals en grote organisaties, terwijl ze bovendien te maken hebben met hoge transactie- en informatiekosten. Het uitgezette beleid kan een verbetering teweeg brengen. Wel meent de Raad dat de doelstelling de zeggenschap te vergroten niet evenwichtig wordt uitgewerkt. De meeste voorgestelde maatregelen hebben betrekking op het lokale niveau. De Raad vindt het echter ook van belang dat het geluid van bewoners meer doorklinkt bij menings- en besluitvorming op nationaal niveau. Het gaat dan vaak om zaken die uitstijgen boven het niveau van behartiging van (gebundelde) individuele belangen. Tot op heden is van enige verankering van de positie van bewoners op nationale schaal nog nauwelijks sprake. Ook in de ontwerp-Nota Wonen wordt hieraan weinig of geen aandacht besteed. De Raad pleit voor faciliterend overheidsbeleid ter ondersteuning van (organisaties van) bewoners, opdat een adequate representatie van de betrokken belangen mogelijk is.

Een dergelijk landelijk overleg kan heel goed een thematische invalshoek hebben. De Raad hoopt dat bewoners een volwaardige plaats zullen krijgen in de nationale thematische platforms die het Rijk wil gaan instellen⁵. Daarnaast neemt de Raad waar dat er met vallen en opstaan meer gestructureerd overleg in de sector tussen partijen aan de vraag- en de aanbodzijde plaatsvindt. De betekenis van dit overleg kan groot zijn, maar het succes hangt sterk af van de feitelijke inzet van de partijen. In de nieuwe marktverhoudingen is zulk overleg zeer noodzakelijk.

Particulier opdrachtgeverschap lijkt doel op zich te worden

Het Rijk streeft na dat er vanaf 2005 bij ongeveer 30% van de nieuw te bouwen woningen sprake is van een particuliere opdrachtgever. Het kan hierbij zowel gaan om individuen alsook om groepen van burgers (groepen ouderen die een wooncomplex willen laten bouwen, verenigingen van wijk eigenaren, et cetera). Het particulier opdrachtgeverschap zal als prestatie-eis worden opgenomen in het rijksbeleidskader voor gemeenten en corporaties. Mocht dit te weinig opleveren, dan wordt overwogen wettelijke maatregelen te nemen die een voorkeursrecht creëren voor particulieren bij de uitgifte van gronden. Ook de Raad is van mening dat er ruimte moet zijn voor particulier opdrachtgeverschap. Het is een middel voor burgers om directe zeggenschap te hebben over hun woning. In de ontwerp-Nota Wonen lijkt vergroting van het aandeel particuliere opdrachtgevers niet zo zeer een middel, als wel een doel op zich te worden. De ontwerp-Nota besteedt te weinig aandacht aan de hogere kosten van het particulier opdrachtgeverschap en aan de veranderingen in de organisatie van het bouwproces. Het is ook zeer de vraag of een particulier voorkeursrecht juridisch en (grond)politiek gezien überhaupt wel mogelijk is. De Raad beveelt aan om méér het accent te leggen op het ontwikkelingstraject dan op vaste streefaantallen of percentages. Vergroting van het particulier opdrachtgeverschap zou moeten worden gezien als een ontwikkelingsrichting, niet als een taakstelling.

3.3 Emancipatie

In deze paragraaf gaat de Raad nader in op de emancipatoire kant van de ontwerp-Nota, als antwoord op de vijfde vraag in de adviesaanvraag. Alleen in de (inleidende en kaderstellende) hoofdstukken 1 en 3 van de ontwerp-Nota Wonen wordt expliciet op de vrouwenemancipatie ingegaan. In de andere, voor het merendeel beleidsmatige, hoofdstukken wordt geen onderscheid gemaakt tussen mannen en vrouwen. Dat betekent niet dat de ontwerp-Nota Wonen per definitie geen bijdrage levert aan de vrouwenemancipatie. Een aantal beleidslijnen uit de ontwerp-Nota - meer keuzevrijheid en zeggenschap voor de burgers, streven naar een toenemende differentiatie van woningen en woonmilieus - lopen praktisch parallel aan het emancipatiebeleid.

⁵ Ontwerp-Nota Wonen, p. 177.

Bij de beoordeling van de emancipatie-aspecten van de ontwerp-Nota Wonen heeft de Raad alleen gekeken naar de relatie die er bestaat tussen het woonbeleid en de dagindeling van huishoudens. Hiermee wordt aangesloten bij, en voortgebouwd op, het onlangs verschenen raadsadvies over dit thema⁶. Het woonbeleid kan de verdeling van zorg, arbeid en vrije tijd tussen mannen en vrouwen (kortweg de dagindeling) op twee manieren faciliteren: via maatregelen met betrekking tot de vormgeving van individuele woningen en via de planning van voorzieningen op lokaal en bovenlokaal niveau.

‘Brede woningen’

De Raad meent dat het concept van de ‘brede woning’ meer moet worden toegepast. ‘Brede woningen’ worden gekenmerkt door veel ruimte (bijvoorbeeld een extra werkkamer) en/of een flexibele inrichting. Dit maakt taakcombinaties (bijvoorbeeld combinatie van werk, zorgtaken en vrije tijd) gemakkelijker. De flexibiliteit van de woning moet ook gelden voor technische voorzieningen zoals bijvoorbeeld kabel en ISDN-lijnen. Ten slotte zijn brede woningen levensloopbestendig (aanpasbaar aan de verschillende fasen in het leven van bewoners) en geschikt voor verschillende huishoudtypes (en niet alleen voor het traditionele gezin zoals veel woningen in de huidige woningvoorraad). De ontwerp-Nota Wonen stelt een aantal maatregelen voor die de realisatie van ‘brede woningen’ moeten bevorderen. De voorgestelde maatregelen strekken ertoe de burger meer mogelijkheden te geven de woning naar eigen behoefte in te richten. Daarnaast bevat de ontwerp-Nota Wonen ook meer specifiek op flexibiliteit en combinatie van functies gericht beleid. Het gaat hierbij niet zozeer om regulerend of normerend beleid, als wel om het bevorderen van experimenten en verdere research (extreem veranderbaar bouwen, digilabel, experiment met een intelligente wijk, et cetera). Met betrekking tot het aanbod aan levensloopbestendige woningen dienen er afspraken (prestatiecontracten) gemaakt te worden tussen gemeenten en corporaties. De Raad beoordeelt de hierboven besproken maatregelen positief en verwacht dat ze zullen bijdragen aan de gewenste toename van het aantal ‘brede woningen’.

Planning van voorzieningen op lokaal en bovenlokaal niveau

Via de planning van voorzieningen zijn knelpunten in de dagindeling te verminderen. Planning van voorzieningen kan zowel het lokale als het bovenlokale niveau betreffen. De planning van voorzieningen op lokaal niveau zou een aandachtspunt moeten zijn bij het ontwerp van nieuwe woonwijken en de invulling van een woonmilieubeleid. Hierbij dient wel bedacht te worden dat ieder woonmilieu zijn eigen specifieke kenmerken en bewoners heeft en standaardoplossingen dus niet zonder meer mogelijk zijn. Het maakt voor het draagvlak van voorzieningen immers nogal verschil of er bijvoorbeeld veel ouderen, etnische minderheden of tweeverdieners in een bepaalde

⁶ VROM-raad, 2000, Dagindeling geordend?

wijk wonen. De rol van de overheid op het lokale niveau is met name faciliterend. Bij de planvorming kan ingespeeld worden op initiatieven ter plaatse en rekening worden gehouden met fricties die verband houden met de dagindeling. De overheid kan innovatie stimuleren door met voorbeeldprojecten of geld initiatieven uit te lokken. De ontwerp-Nota Wonen besteedt weliswaar aandacht aan de planning van voorzieningen op lokaal niveau, maar formuleert weinig concreet beleid dat zou kunnen leiden tot de realisatie van dergelijke voorzieningen. Men volstaat met het refereren aan de Stimuleringsmaatregel Dagindeling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze maatregel stimuleert experimenten die gericht zijn op de ontwikkeling van instrumenten om het ontwerp van nieuwbouwlocaties en de herinrichting van naoorlogse wijken te toetsen aan de wensen en behoeften van 'taakcombineerders'.

Op bovenlokaal niveau is de Raad voorstander van subregionale zorgknooppunten, hetzij in aansluiting op bestaande centra van een lagere orde, hetzij nieuw te ontwikkelen. Het gaat hierbij om knooppunten op een relatief laag ruimtelijk schaalniveau. Gedacht wordt aan meerdere knooppunten in stedelijke gebieden (veelal reeds aanwezig), een knooppunt aan de rand van een suburb en een knooppunt voor meerdere kernen in het landelijk gebied. Bij de inrichting van een subregionaal zorgknooppunt staat niet het draagvlak vanuit de diensten (producenten) centraal, maar de bereikbaarheid voor de consument. Naast bereikbaarheid moet bij het organiseren van dergelijke knooppunten ook aandacht besteed worden aan de toegankelijkheid van het faciliteitenbestand voor de regio-ingezetenen. Bij de planning van subregionale knooppunten zou de overheid het voortouw moeten nemen door haar 'eigen' voorzieningen adequaat te plannen. (Crèches, onderwijs, bibliotheken en bepaalde vormen van medische zorg). Commerciële diensten (gespecialiseerde winkels, eetcafés, maaltijdbezorgers, taxi's) kunnen zich vervolgens bij deze overheidsdiensten aansluiten. Hierdoor kan er een grote variëteit in het knooppunt tot ontwikkeling komen⁷.

Aan de planning van subregionale voorzieningenknooppunten besteedt de ontwerp-Nota Wonen weinig of geen aandacht. Dit valt ook niet alleen onder de verantwoordelijkheid van de woonsector. Een geïntegreerde planning (ten aanzien van woningbouw, infrastructuur (vervoersmodaliteiten), voorzieningen en werkgelegenheid) is hier op zijn plaats. De Raad meent dat de woonmilieubnadering uit de ontwerp-Nota hiervoor goede aanknopingspunten biedt. Het woonmilieubeleid zou een bredere invulling moeten hebben dan wonen alleen. Het kan worden geïntegreerd met het algemene verstedelijkingsbeleid en meer in het bijzonder met de planning van voorzieningen en infrastructuur.

⁷ VROM-raad, 2000, Dagindeling geordend?

3.4 Woonbeleid en doelgroepen

De ontwerp-Nota is niet duidelijk over de sociale opgave. Er wordt gewerkt met een indeling volgens de traditionele doelgroepdefinitie, met een indeling uit het rapport Woonverkenningen (p. 93) en met een indeling waarin mensen als kwetsbaar worden getypeerd op grond van financiële, sociaal-culturele en omgevingsproblemen. Nergens wordt duidelijk wat hierin de lijn van de ontwerp-Nota is. In de adviesaanvraag wordt aan de ene kant gesteld dat er een omslag plaatsvindt van denken in groepen naar denken in individuen. Impliciet wordt er aan de andere kant in het vraagstuk van de verhoudingen op de woningmarkt weer gewerkt met het traditionele doelgroepconcept.

Eerder heeft de Raad afstand genomen van het traditionele doelgroepconcept, omdat dit een statistisch gedefinieerde categorie is geworden, die door de gekozen parameters krimpt als de gemiddelde welvaart stijgt. Een dergelijke doelgroepdefinitie heeft weinig te maken met de problemen die verschillende sociale groepen ondervinden binnen het woondomein. Deze problemen zijn niet alleen financieel-economisch van aard, maar ook sociaal-cultureel en zijn bovendien gerelateerd aan de mate van het ontvangen van steun in de netwerken waarin men verkeert. Nodig is dus een veel meer genuanceerde kijk op de factoren van kwetsbaarheid. Door de snelle ontwikkelingen in de huishoudens, in de buurt en op de arbeidsmarkt kan de situatie van individuele personen in korte tijd sterk wijzigen waardoor het inkomen omhoog of omlaag gaat en de mogelijkheden om het eigen leven in te richten sterk kunnen veranderen. Vaste zekerheden zijn er niet en de op veel plaatsen gevraagde flexibiliteit kan ook in de sfeer van het wonen tot onzekerheid leiden.

Binnen de traditionele doelgroep zijn er grote verschillen in spankracht, maar ook buiten de traditionele doelgroep zijn er huishoudens die moeilijk passende huisvesting kunnen vinden. De betekenis van ondersteuning in de woonsfeer voor de grote groep huishoudens met een bescheiden inkomen die buiten de doelgroep valt, wordt in de ontwerp-Nota niet uitgewerkt. Het gaat hierbij niet steeds om subsidies, maar bijvoorbeeld ook om verzekeringsconstructies die in de vrije markt niet snel tot wasdom komen en die, om te kunnen gaan functioneren, een zekere mate van overheidssteun behoeven. De sociale mobiliteit is groot in een kenniseconomie, zowel opwaarts als neerwaarts. Vermindering van onzekerheid in de woonsfeer kan een legitiem argument voor beleid zijn en het beleid is dan veel breder dan ondersteuning van de doelgroepen of de kerngroep daarbinnen alleen.

Doelgroepen in het transformatieprogramma

Naast een visie op de doelgroepen van beleid acht de Raad het wenselijk om systematisch in beeld te krijgen hoe de huisvestingskansen voor verschillende groepen zich ontwikkelen. Hiervoor is het nodig de verhoudingen op de woningmarkt te

onderzoeken: hoe is het met de slaagkans (kwantitatief en kwalitatief) van huishoudens met een bescheiden inkomen? Hoe is het gesteld met de toegang tot de woonmilieus in stedelijke, suburbane en landelijke woonmilieus van een variëteit aan huishoudens? In hoeverre is er sprake van ruimtelijke segregatie? Wat is het effect van een indicatieve beleidsstrategie met sloop, woningverbetering, nieuwbouw en verkoop voor de huisvestingspositie van de bewoners van de desbetreffende wijken?

In de ontwerp-Nota worden forse ambities inzake een hogere woonkwaliteit geformuleerd. De sociale en sociaal-ruimtelijke effecten van een omvangrijk transformatieprogramma zijn echter niet helder. Het bevreemdt de Raad zeer dat zowel de ontwerp-Nota als ook het onderliggende onderzoeksmateriaal een analyse op dit terrein ontberen. De Raad beveelt aan de resultaten van een ex ante sociale effectanalyse te betrekken bij de formulering van de definitieve Nota.

3.5 Visie op de huursector

3.5.1 Algemeen

De Raad is van mening dat keuzevrijheid óók een gedifferentieerde en kwalitatief goede huursector impliceert. Voorkomen moet worden dat de huursector marginaliseert tot een residu op de woningmarkt van huishoudens die financieel niet in staat zijn een woning te kopen. Een aantrekkelijk en gedifferentieerd aanbod aan huurwoningen draagt bij aan vermindering van scheidslijnen op de woningmarkt. Ook is er een conjunctureel belang: het feit dat er een alternatief voor kopen is, dempt de prijsontwikkelingen in de koopmarkt. Een derde reden schuilt in de steeds sterker wordende behoefte aan mobiliteit, dynamiek en flexibiliteit onder huishoudens met een wat hoger inkomen. Dit leidt tot een toenemende vraag naar luxe huurwoningen in met name stedelijke gebieden. Ten slotte is de huursector aantrekkelijk voor ouderen als gevolg van het pakket aan zorgdiensten en het beschutte woonklimaat, dat de verhurende instellingen aan kunnen bieden.

In de ontwerp-Nota Wonen ontbreekt een visie op de huursector. Er wordt geen toekomstperspectief geschetst en er wordt bij de nadruk op verhoging van de stedelijke woonkwaliteit geen aandacht besteed aan de mogelijkheden in de huursector. De Raad beveelt aan om in de definitieve Nota een visie op de huursector (lage en hoge segmenten) op te nemen.

3.5.2 Huurbeleid

Mede bepalend voor de ontwikkeling van de huursector is het huurbeleid. In de ontwerp-Nota wordt gekozen voor een vergroting van de contractvrijheid. Dit is in lijn met het advies van de Raad 'Huurbeleid met contractvrijheid' (1999). Daarbij wordt beoogd dat binnen de bandbreedte van de door het Rijk vastgestelde huurprijzenormen, huurder en verhuurder zelf overeenkomen wat de (aanvangs)huurprijs is, wat de

jaarlijkse huurprijsstijging is en wat de aard van de dienstverlening zal zijn. Ten aanzien van het huurbeleid wil de Raad verder volstaan met de volgende opmerkingen:

- De ontwerp-Nota stelt voor om het woningwaarderingssstelsel (WWS) te moderniseren. De Raad was en is geen voorstander van de WOZ-waarde als indicator van de marktpositie van huurwoningen.
- De Raad meent dat een zekere bandbreedte in het percentage van huuraanpassing mogelijk moet blijven. Een vast percentage van huuraanpassing bemoeilijkt een afstemming tussen prijs en kwaliteit tijdens de bewoning en dwingt de verhuurders dit uitsluitend bij mutaties te doen. Een grotere diversiteit aan huurcontracten (o.a. huurcontracten met een geïndexeerde huurverhoging) kan in dit verband eveneens leiden tot meer flexibiliteit.

Verhoging liberalisatiegrens wenselijk

De Raad vindt het jammer dat in de ontwerp-Nota geen uitspraak wordt gedaan over de grens tussen de niet-geliberaliseerde huurmarkt en de geliberaliseerde huurmarkt, omdat juist de verdere ontwikkeling van een exclusieve huurmarkt een bijdrage kan leveren aan een grotere keuzevrijheid tussen huren en kopen in het hogere segment. Het beleid uit de ontwerp-Nota Wonen richt zich praktisch alleen op de gereguleerde huursector (woningen met een huurprijs onder de liberalisatiegrens van f1149,-): hiervoor geldt het woningwaarderingssysteem, de Huursubsidiewet en rechtsbescherming van de huurder. Boven de liberalisatiegrens geldt slechts de rechtspositie van de huurder, echter aanzienlijk zwakker dan die van de huurder in het niet-geliberaliseerde deel van de markt. Inmiddels is gebleken dat sommige verhuurders in het geliberaliseerde segment het huurbeleid (via forse huurstijgingen) benutten om woningen beschikbaar te krijgen voor verkoop. In een dergelijk geval kan de huurder niet terugvallen op normen inzake redelijke huuraanpassingen, terwijl toegang tot de huurcommissie slechts in bepaalde gevallen mogelijk is.

De Raad acht dit nog steeds ongewenst en meent dat ook bewoners in het thans geliberaliseerde deel van de markt een beroep moeten kunnen doen op redelijkheidseisen inzake de maximaal redelijke huur en huuraanpassing. Ook bescherming tegen onredelijke bedingen en onderhoudsgebreken is gewenst. Om deze redenen heeft de Raad eerder geadviseerd om de liberalisatiegrens substantieel te verhogen, in combinatie met mogelijkheden voor een aanzienlijk hogere maximaal redelijke huur in het duurdere segment. Bij een zodanige verhoging van de liberalisatiegrens in de toekomst zullen huurders in het dure segment beter beschermd zijn tegen excessieve huurverhogingen.

3.5.3 Huursubsidie en vouchers

In de ontwerp-Nota Wonen wordt aangegeven dat de huursubsidie de komende jaren een kerninstrument binnen het woonbeleid blijft. De Raad vindt dit een goede zaak. Voor de Staatssecretaris is het een optie de huursubsidie te moderniseren door de introductie van een systeem van woonvouchers.

In de lopende discussie over de toekomst van de huursubsidie lopen verschillende argumenten en oplossingsrichtingen door elkaar heen. Ook de ontwerp-Nota lijdt aan dit euvel. Zo wordt bijvoorbeeld voorgesteld dat corporaties meebetalen aan de huursubsidie (korte termijn, volumebeheersing en beheersbaarheid), terwijl eveneens een vouchersystematiek wordt bepleit (lange termijn), waarin de samenhang tussen subsidiegebruik en verhuurdersgedrag juist wegvalt.

Vijf elementen komen steeds aan de orde in de discussie: (1) budgettaire kwetsbaarheid van de huursubsidieregeling, (2) de keuzevrijheid voor huishoudens met een bescheiden inkomen, (3) de mate van inkomensondersteuning in de regeling, (4) de effecten op de woningmarkt en (5) de armoedeval.

Bij de keuze voor vouchers besteedt de ontwerp-Nota Wonen, indachtig de beleidsfilosofie, vooral aandacht aan het aspect keuzevrijheid. Men kiest voor de introductie van dit instrument omdat het de keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid van de burger zou vergroten. Deze keuze is vooralsnog niet goed gefundeerd omdat de effecten van vouchers op de elementen ‘budgettaire kwetsbaarheid’ (volumebeheersing), ‘inkomensondersteuning’, ‘woningmarkt’ en ‘armoedeval’ nog onvoldoende zijn uitgewerkt.

Voor de toekomst van de huursubsidie onderscheidt de Raad vier verschillende ontwikkelingsrichtingen.

A. Handhaving van de huursubsidie

In de eerste plaats is het mogelijk de huidige huursubsidiesystematiek in stand te houden. De Huursubsidiewet scoort wisselend op de vijf hierboven onderscheiden aspecten. In het kader van de ondersteuning van huishoudens met een laag inkomen is huursubsidie van groot belang; de regeling is buitengewoon doelmatig. In het laatste jaar is het aantal gebruikers weliswaar hoog gebleven maar neemt de uitstroom uit de regeling toe, wat duidt op toenemende dynamiek in het gebruikersbestand. Niettemin is de regeling kwetsbaar. Bij een mogelijke economische recessie zal het huursubsidiegebruik zeer sterk toenemen en kunnen de huursubsidie-uitgaven de pan uitrijzen. Daarnaast kan door de systematiek van de regeling (lokt mogelijk strategisch gedrag van verhuurders uit), de toenemende marktwerking en de investeringen in herstructurering, een opwaartse druk op de huurprijzen tot stand komen. Ook dit komt de beheersbaarheid van de huursubsidie-uitgaven niet ten goede. Wat betreft de keuzevrijheid binnen het woondomein heeft de huursubsidie een gunstig effect. De regeling maakt duurdere

huurwoningen en woonmilieus bereikbaar voor huishoudens met een bescheiden inkomen. Buiten het woondomein leidt de huursubsidie niet tot keuzevrijheid. Het subsidiebedrag dient namelijk per definitie aan het wonen besteed te worden. Het profijtbeginsel is in het stelsel van huursubsidie beperkt: de woonconsumenten krijgen een deel van hun woonuitgaven via subsidie terug. In die zin oefent het stelsel invloed uit op de werking van de woningmarkt. Voorts werkt de huidige huursubsidiesystematiek met de andere inkomensafhankelijke regelingen het bestaan van de armoedeval in de hand.

B. Invoering van woonvouchers

Ten tweede kan de lijn uit de ontwerp-Nota worden gevolgd wat betekent dat de huursubsidie in de toekomst wordt omgezet in woonvouchers. Woonvouchers worden in de ontwerp-Nota omschreven als ‘een soort (sic!) tegoedbonnen die weliswaar voor een bepaald doel bestemd zijn, maar die grotendeels naar eigen inzicht kunnen worden besteed’, een weinig heldere definitie. Op grond hiervan is het voor de Raad nog niet mogelijk zich een definitief oordeel te vormen. De Raad neemt aan dat een voucher-systeem van toepassing zal zijn op alle huishoudens (zowel huurders als kopers) uit een nader gedefinieerde doelgroep, ongeacht hun feitelijke huur of hypotheeklast, waarbij de hoogte van het voucherbedrag afhankelijk is van het inkomen van een huishouden. Voordelen van woonvouchers zijn een grotere keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid voor de burger. De marktwerking en het profijtbeginsel worden versterkt. Omdat vouchers zowel gelden voor de huur- als ook voor de koopsector, maken ze bovendien een meer evenwichtige behandeling van huren en kopen mogelijk.

Het vouchersysteem is in budgettair opzicht wellicht minder kwetsbaar dan huursubsidie omdat er geen relatie bestaat tussen huur- of koopprijsstijgingen en de hoogte van de verschaft woonsubsidie. Desalniettemin blijft ook bij de invoering van vouchers het probleem van de volumebeheersing bestaan in het geval van een economische recessie. Daarnaast is het onduidelijk welke groepen voor woonvouchers in aanmerking zullen komen. Zijn vouchers een wettelijk recht of een gunst? Is er een beperking van een budget met mogelijke wachtlijsten? De Raad vreest dat er bij een budgetneutrale invoering van woonvouchers een sterke verwatering van het subsidiebudget zal optreden. Eenvoudig in zijn uitwerking zal een vouchersysteem vermoedelijk niet zijn. Vouchers zullen het meest rechtvaardig zijn wanneer ze regionaal gedifferentieerd worden ingevoerd. Dit vergt een ingewikkeld stelsel van monitoring van markten en huisvestingskansen. In hoeverre de invoering van woonvouchers gevolgen heeft voor de armoedevalproblematiek hangt af van de wijze waarop de doelgroepen voor het instrument worden afgebakend. De inkomensafhankelijkheid, die gehandhaafd blijft, wijst echter niet in de richting van een substantiële verzachting van deze problematiek.

C. Koppeling woonvouchers en dynamische kernvoorraad

Een derde mogelijkheid betreft een koppeling van woonvouchers aan een systeem van afspraken tussen gemeente en verhuurders over de kernvoorraad: de voorraad van woningen die aan huishoudens met een laag inkomen beschikbaar wordt gesteld tegen een huurprijs die lager is dan de markthuur en die past bij het inkomen van het desbetreffende huishouden. Dit impliceert dat er binnen de kernvoorraad sprake is van inkomensafhankelijke huurprijzen. Een voucher die wordt ingeleverd door een bewoner resulteert in deze variant in een (standaard)bijdrage aan de verhuurder, te gebruiken voor de huisvesting van een huishouden met een laag inkomen. Gesproken wordt van een dynamische kernvoorraad: de exacte huurprijs die huurders van deze woningen moeten betalen zou vastgesteld kunnen worden aan de hand van een inkomensquote-benadering (waarbij de huurprijs afhangt van de hoogte van het inkomen). Voor corporaties betekent dit dat de middelen zeer efficiënt worden ingezet. Zij zullen wel de spanning tussen het financiële belang en het volkshuisvestelijke belang veel scherper gaan voelen, zodanig zelfs dat de acceptatieplicht van huurders van een laag inkomen onder druk zal komen te staan. Een bezwaar is ook dat de desbetreffende systematiek weinig consistent is omdat de koppeling tussen huurprijs en inkomen die bij de vouchers juist wordt losgelaten, vervolgens bij de inkomensquotebenadering weer in ere wordt hersteld. Het is dan niet het Rijk, maar het zijn de corporaties die over de relatie tussen huur en inkomen gaan. Afhankelijk van de woningtoewijzing door de corporaties is er het risico van verkleining van de keuzevrijheid en versterking van de ruimtelijke segregatie. Het valt namelijk te verwachten dat de dynamische kernvoorraad slechts het goedkopere deel corporatiebezit zal betreffen (woningen die tot de dynamische kernvoorraad behoren zullen een label krijgen). Hierdoor ontstaat er mogelijk een tweedeling op de huurmarkt (dynamische kernvoorraad versus marktvoorraad). De financiële kwetsbaarheid van deze variant is wel minder omdat de huursubsidie wordt vervangen door een exploitatiebijdrage voor verhuurders (die een acceptatieplicht hebben). De verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid van woonsubsidies verschuift hierdoor deels van het Rijk naar de verhuurders.

D. Generieke inkomensverhoging

Een vierde optie is een generieke inkomensverbetering. Deze werkt door in de gehele inkomenspyramide. In deze optie wordt het gehele huursubsidiebudget ingezet voor versterking van het inkomen. Dit kan door maatregelen in de fiscale sfeer (bijvoorbeeld heffingskortingen) of een verhoging van uitkeringen en/of lonen. Er is dan sprake van directe inkomenssteun. Overigens zal een generieke inkomensverbetering altijd meer financieringsbronnen vergen dan alleen de huursubsidie. Omdat de koppeling met het wonen verdwijnt, overstijgt een dergelijke maatregel de kaders van het woonbeleid. Vervanging van de huursubsidie door een generieke inkomensverbetering leidt wel tot vermindering van de armoedeval.

De visie van de Raad

De Raad meent dat de huursubsidie op termijn modernisering behoeft en vindt het van belang dat er onderzoek wordt verricht naar (en experimenten plaatsvinden met) mogelijke toekomstige ontwikkelingsrichtingen. Zelf ziet hij het meest in een combinatie van de opties A (huursubsidie) en D (generieke inkomensverhoging).

De huidige huursubsidie heeft zowel een inkomensondersteunende als een kwaliteitsbevorderende component. In de toekomst zouden deze componenten gesplitst kunnen worden. De economische groei kan, via de sociale zekerheid en/of fiscale maatregelen, gedeeltelijk worden gebruikt voor directe inkomensondersteuning voor lage inkomens. Evenredig aan de verhoging van de voet van het inkomensgebouw, zouden de inkomensafhankelijke regelingen vervolgens geleidelijk aan moeten worden afgebouwd. Op die manier wordt de armoedevalproblematiek op termijn opgelost. Dit betekent niet dat de Raad meent dat de 'traditionele' huursubsidie geheel moet worden afgeschaft. Bevordering van kwalitatief goed wonen onder lage inkomensgroepen is en blijft van belang. Bij een generieke inkomensverbetering voor lage inkomensgroepen zou de voet van de huursubsidietabel (de huurprijs waarboven men huursubsidie kan ontvangen) wel kunnen worden opgetild (tot bijvoorbeeld 600 gulden). Dat betekent dat duur en kwalitatief goed wonen nog wel gesubsidieerd wordt, maar goedkoop wonen niet meer⁸. De huursubsidie verandert dan van een inkomensondersteunend instrument in een instrument gericht op ondersteuning van de vraag naar kwaliteit. Het instrument wordt preciezer gericht op toegankelijkheid van kwalitatief goede huurwoningen en woonmilieus.

De Raad realiseert zich dat de bovenstaande maatregelen niet van de ene op de andere dag kunnen worden ingevoerd. Het gaat om een proces van een flink aantal jaren. Gedurende de 'overgangperiode' zou de armoedeval bestreden kunnen worden met zogenoemde ingroeimodellen, zoals het kabinet voorstaat. Dit betekent dat uitkeringsgerechtigden die gaan werken nog enige tijd (en eventueel geleidelijk aflopend) recht houden op de inkomensafhankelijke subsidies die ze ontvingen toen ze niet werkzaam waren. Zo zou men bijvoorbeeld kunnen overwegen om mensen die een betaalde baan krijgen nog gedurende enkele jaren hun huursubsidie te laten behouden, hetzij op hetzelfde, hetzij op een afbouwend niveau.

3.6 Visie op de eigen woningsector

3.6.1 Groeibeleid

Bevordering van het eigenwoningbezit is een centraal element in de ontwerp-Nota. Het streven is erop gericht om in 2010 ongeveer 65% van de woningvoorraad uit

⁸ Soortgelijke voorstellen zijn gedaan door de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (WHIR). Zie: Ministerie van SZW, 2000, De armoedeval, analyse en oplossingen. Rapport van de WIHR.

eigen woningen te laten bestaan (p 71). Dit streefcijfer is enerzijds gebaseerd op de prognose van de koopwens in 2010 bij het coördinatiescenario, anderzijds op de kennelijk afzonderlijk gemeten wens van zittende bewoners om hun woning te kopen.

De Raad onderschrijft een beleid dat gericht is op een groter aanbod van koopwoningen dan thans het geval is, dit gelet op de grote vraag naar deze vorm van huisvesting. Dat een groot deel van de nieuwbouwproductie in de eigenwoningsector plaatsvindt, is daarvan een logisch uitvloeisel. Dit geldt eveneens voor de stimulans om - ook in de steden - tot verkoop van huurwoningen over te gaan. In de huidige situatie is een volumebeleid nodig waarin het aanbod de vraag volgt, ook al om de koopwoningen voor de huishoudens met een middeninkomen toegankelijk te houden.

De Raad erkent ook dat een motief om het eigenwoningbezit te bevorderen gelegen kan zijn in het streven naar bezitsvorming. Hierbij valt aan te tekenen dat met hetzelfde vermogen ook op andere wijze inkomsten verworven kunnen worden. Maar een vaste doelstelling van 65% eigen woningbezit in 2010 kan de Raad niet zonder meer onderschrijven. De onzekerheid over de vraag naar koopwoningen op termijn is groot. Deze vraag is sterk afhankelijk van de prijs en de prijsontwikkeling in de koopsector zelf en ook van de macro-economische context. De modellen waarmee prognoses van de vraag naar koopwoningen worden gemaakt, houden hiermee maar zeer ten dele rekening. Bovendien is het enthousiasme voor koopwoningen gedeeltelijk beleidsmatig georganiseerd. Op dit laatste wordt nader ingegaan bij de bespreking van het fiscale stelsel dat voor de eigen woning vanaf 2001 zal gelden.

Ten slotte is de Raad van mening dat bij de bouw en verkoop van woningen ook ingespeeld moet worden op de lokale marktomstandigheden en de vraagstukken van het voorraadbeleid (plannen tot herstructurering). Verkoop van huurwoningen moet niet leiden tot een groot individueel risico van de bewoner. Tegelijk zal in woonmilieus met betrekkelijk weinig huurwoningen voorzichtigheid betracht moeten worden bij het verkleinen van dat deel van de woningvoorraad. Een landelijke doelstelling moet niet als een ijzeren korset gaan werken in de besluitvorming over het lokale huisvestingsbeleid.

3.6.2 Het fiscale stelsel

In de ontwerp-Nota blijft de fiscaliteit buiten beeld, afgezien van de aankondiging van een notitie, die inmiddels als bijlage 13 bij de Miljoenennota is verschenen. De Raad constateert dat deze notitie beleidsarm is. Vorig jaar adviseerde de Raad om dit thema wel uit te werken en adviseerde hij een Staatscommissie in te stellen met de opdracht om voorstellen te doen voor een evenwichtige fiscale behandeling van huur- en koopsector. Het bevreemdt de Raad dat het vraagstuk van de fiscaliteit zo wordt ontkoppeld van de discussie over het eigenwoningbezit. Men kan toch moeilijk het belangrijkste instrument

voor bevordering van het eigenwoningbezit buiten beschouwing laten, terwijl de zekerheid zonder meer gering is dat het huidig fiscale stelsel voor het eigenwoningbezit het komend decennium ongeschonden uit de strijd komt. Dit geldt temeer daar er al plannen de ronde doen voor een volgende ronde van vereenvoudiging van het belastingstelsel ('Jaws II').

De Raad meent dat er verschillende redenen zijn om de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit te herzien. Tegelijk erkent de Raad dat een verandering van het stelsel een grote mate van zorgvuldigheid vergt. Veel huishoudens zijn verplichtingen aangegaan voor een langere periode, in de verwachting dat de hypotheekrenteaftrek onverkort zal blijven bestaan. Daarnaast zijn er bij het huidige en bij een vernieuwd stelsel effecten op de inkomens en de woningmarkt, die nu nog niet bekend zijn, maar steevast bij de vormgeving van een nieuw stelsel een punt van overweging zullen zijn. De Raad zal op deze plaats volstaan met het formuleren van een gewenste ontwikkeling op hoofdlijnen.

Probleemanalyse

In de eerste plaats wijkt in het nieuwe belastingstelsel de fiscale behandeling van de eigen woning volledig af van die van de andere vermogensbestanddelen, waaronder huurwoningen. Op zichzelf is het uitgangspunt verdedigbaar dat de eigen woning een investeringsgoed is, waarvan de kosten van verwerving aftrekbaar zijn terwijl de netto inkomsten belast worden. Maar in het nieuwe belastingstelsel is dit uitgangspunt alleen nog voor de eigen woning van toepassing, terwijl het als grondslag van belastingheffing voor de overige vermogensbestanddelen is losgelaten. Alleen voor het eigenwoningbezit is een renteaftrek toegestaan en is voor een forfaitaire benadering voor de inkomsten uit de woning gekozen (huurwaardeforfait). Een fiscaal gelijke behandeling zou inhouden dat ook het eigenwoningbezit in de box 'sparen en beleggen' (box-3) wordt geplaatst waarbij het huurwaardeforfait en de hypotheekrenteaftrek worden afgeschaft. De baten voor de eigenaar-bewoner in het nieuwe belastingstelsel kunnen als een fiscale subsidie worden gezien. Enerzijds is er geen vermogensrendementsheffing van 1,2% (box 'sparen en beleggen'), anderzijds is er een groot positief verschil tussen de hypotheekrenteaftrek en het huurwaardeforfait. Deze derving aan belastinginkomsten bedroeg in 1990 nog 6 miljard gulden en in 2000 12 miljard gulden.

Het motief van deze subsidie is - zo neemt de Raad aan - bevordering van het eigenwoningbezit. Als dit motief niet geldt, is de subsidie irrationeel. Aan subsidies mogen eisen worden gesteld van doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor alle duidelijkheid: niet het feit dat er subsidie wordt gegeven en dat het eigenwoningbezit bevorderd wordt, is een kwestie. Het probleem is dat de neerslag van de subsidies vooral ligt bij degenen die een verhoudingsgewijs hoog inkomen hebben en die al lang een woning bezitten.

De subsidie gaat in veel mindere mate naar de huishoudens die moeite hebben om een koopwoning te bemachtigen: de koopstarters, of degenen die met moeite een koopwoning behouden. De subsidie is dus doeltreffend noch doelmatig en zou om dit laatste te bereiken veel sterker gericht moeten worden op de beoogde doelgroepen.

Ten tweede wordt in de ontwerp-Nota (ook in de notitie over de fiscale aspecten van het eigenwoningbezit) het argument gebruikt dat er op macroniveau een evenwichtige verhouding tussen huur en koop zou bestaan, althans in 1999, waar het de belastinguitgaven en de subsidies betreft. De netto uitgaven per huurwoning zijn grosso modo gelijk aan die van een koopwoning, zo wordt gesteld. De Raad is door deze cijferpresentatie niet overtuigd. Voor de huursector worden subsidies meegerekend, die bij de bruterings in 1995 al zijn uitbetaald. Zonder de bruterings zouden deze vooral hoog zijn tot 2001-2003 (renteconversie), waarna deze zouden dalen door de lagere rente. Bijeen genomen is met het specifieke verloop in de tijd van deze exploitatiesubsidies in de raming geen rekening gehouden, voorzover de Raad dit kan overzien.

Overigens zegt een nagenoeg gelijke overheidsuitgave per woning in de huur- en de koopsector op zich ook niet zoveel. Het laat buiten beeld dat in de huursector veel mensen met een laag inkomen wonen en in de koopsector het sociaal profiel daarvan het spiegelbeeld vormt. Het is dan niet meer dan logisch te veronderstellen dat de subsidies in de huursector zijn geconcentreerd. Bij de koopwoningen zou men juist een lagere subsidie of fiscale steun verwachten vanwege het gemiddeld hoge inkomen van de bewoner en de hoge waarde van de woning. De presentatie laat dus onverlet dat de fiscale subsidies juist de hogere inkomensgroepen ten goede komen. Belangrijker dan toevallige gemiddelden zijn de verdelingseffecten.

In de derde plaats merkt de Raad op dat de onbeperkte renteaftrek - ook na de clause in het nieuwe belastingstelsel dat hypotheek na 30 jaar afgelost dienen te zijn - het aantrekken van vreemd vermogen bevordert. Er vindt wel vermogensvorming plaats door aflossing of door waardestijging van het onderpand, maar een sterke stimulans tot sparen is het stelsel niet. Dit blijkt ook wel uit het feit dat het volume aan hypotheek sterk is gestegen en dat, in Europees perspectief gezien, de Nederlandse koopwoning zeer zwaar met hypotheek is belast⁹. Hypotheken zijn verhoogd om de overwaarde te gebruiken voor velerlei uitgaven. Door de nieuwe belastingwetgeving zijn de mogelijkheden hiervoor beperkt. De kredietmogelijkheden zijn parallel verruimd. Sinds 1994 is nagenoeg een verdubbeling opgetreden van het kredietplafond. Het totale volume aan hypotheek, waarvoor een renteaftrek geldt, bedraagt thans 571 miljard gulden, een bedrag groter dan de staatsschuld. Hier liggen risico's op macro- en microniveau:

⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociaal en Cultureel Rapport 2000.

de Nederlandsche Bank wees al op de toegenomen kwetsbaarheid van de economie voor een neergaande prijsontwikkeling van koopwoningen. Er zijn ook voor de overheid budgettaire risico's, omdat de rentegevoeligheid van het overheidsbudget is toegenomen. Bij een neergaande conjunctuur kan dit risico groot blijken te zijn, terwijl de dalende waarde van het onderpand huishoudens zal dwingen tot het afzien van allerlei uitgaven en tot stagnatie van de doorstroming op de woningmarkt. De kwetsbaarheid zou verminderen als de vermogensvorming minder zou stoeien op de financiering met vreemd vermogen. Ook een stelsel van verzekeringen tegen waardedaling of tegen woningontuiming bij te hoge hypotheeklasten kunnen de kwetsbaarheid van het stelsel verminderen.

De onevenwichtige fiscale behandeling van huur en koop heeft, ten vierde, woningmarkteffecten: de concurrentieverhouding tussen beide sectoren is ongelijk. Investeren in huurwoningen voor duurzame verhuur is daardoor onaantrekkelijk. In de kooprijzen zijn de fiscale voordelen verdisconteerd: de prijzen liggen mede daardoor hoog. Voor huishoudens met een relatief hoog inkomen en een hoog marginaal tarief is dit geen groot probleem, omdat de hypotheekrenteaftrek de nettolasten sterk vermindert. Maar voor kopers in spe met een wat lager inkomen zijn de voordelen minder groot. Voor de lagere- en middeninkomensgroepen worden hierdoor de barrières hoger tot het eigenwoningbezit.

Ten slotte is het Nederlands stelsel in Europees perspectief uitzonderlijk. In geen enkel ander land is de onbeperkte aftrek van de hypotheekrente mogelijk. Wel bestaan er vele vormen van steun, deels buiten de fiscaliteit, die voor bepaalde groepen de aankoop van een woning aantrekkelijker maken. Dit zijn gerichte subsidies.

Uitgangspunten bij een stelselwijziging

Geven voorgaande overwegingen aan dat er goede redenen zijn om het fiscale stelsel ten aanzien van het eigenwoningbezit te wijzigen, minstens zo belangrijk is een zorgvuldige vormgeving van de overgang van het ene stelsel naar het andere. De Raad staat het uitgangspunt voor dat de verschillende vermogensbestanddelen in beginsel op een gelijke wijze behandeld worden en dat subsidies niet alleen herkenbaar zijn, maar ook stuurbaar, in omvang en effecten. Een fiscale neutraliteit ten aanzien van huur en koop vergt een integraal herontwerp van het stelsel en niet slechts een aanpassing op onderdelen. In de notitie 'fiscale aspecten van eigenwoningbezit' gaat het vooral om aanpassingen van het huurwaardeforfait of om begrenzingen van de renteaftrek. In de meeste van deze voorstellen blijft de uitzonderingspositie van het eigenwoningbezit gehandhaafd en blijven ook vele grenskwesties bestaan, die uiteraard strategisch gedrag zullen oproepen.

De Raad gaat ervan uit dat de verwachte inkomenseffecten voor diverse groepen burgers nauwkeurig in beeld gebracht worden en dat er per saldo geen grote verschuivingen optreden bij verandering van het stelsel. Dit kan al voor een groot deel worden bereikt door de verlaging van de fiscale subsidies als het ware terug te geven aan dezelfde groep. Dit kan gestalte krijgen door een verlaging van de marginale belastingtarieven en een verandering van de indeling in belastingstapels. Naar de mate dat dit gebeurt, zijn de effecten voor de woningmarkt en voor de inkomens beperkter. Er zal altijd wel een gedragseffect blijven, omdat bij een volledig vrije keuze in de besteding van het inkomen de burger wellicht in mindere mate voor dure woningen zal kiezen. Zolang dit een vrije keuze is die niet langer door de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit wordt beïnvloed, is dit geen probleem.

Uiteraard zullen er de nodige overgangsmaatregelen getroffen moeten worden om (in detail) de effecten op de inkomens en woningmarkt bij te sturen. Deze overgangsmaatregelen kunnen beperkt worden naar omvang en tijd als het terugsluizen van de vrijvallende middelen naar de desbetreffende groep die eerder van de fiscale faciliteiten profiteerde consequenter is vormgegeven.

Een oplossingsrichting

De Raad adviseert in de uitwerking van de Nota Wonen of in een daaraan parallel geschakeld traject van beleidsvorming de gewenste ontwikkeling van de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit nader uit te werken voor tenminste de periode waar de ontwerp-Nota betrekking op heeft. De Raad adviseert tevens om af te zien van de doelstelling van bevordering van het eigenwoningbezit tot 65% in 2010.

De Raad is voorstander van de volgende ontwikkelingsrichting, zonder de ambitie te hebben zeer concrete voorstellen uit te werken. In een nieuwe opzet kan de eigen woning als normaal vermogensbestanddeel in de box 'sparen en beleggen' (box-3) worden ondergebracht. Desgewenst gelden hier een vrije voet of een plafond voor de rendementsheffing. Het huurwaardeforfait, de hypotheekrenteaftrek en mogelijk ook de overdrachtsbelasting kunnen dan verdwijnen. Met de vrijvallende middelen kunnen de marginale tarieven verlaagd worden en wellicht ook de opbouw in belastingstapels aangepast. De negatieve inkomens- en woningmarkteffecten kunnen hiermee in belangrijke mate bestreden worden. Daarmee vervalt de impliciete subsidie. Het is goed denkbaar om - deels gebruik makend van de vrijvallende middelen - in de box 'werk' (box-1) een subsidie in het leven te roepen: een in tijd en omvang begrensde aftrekpost voor huishoudens die zonder financiële tegemoetkoming niet of slechts met grote moeite de lasten van een koopwoning kunnen dragen. Dit zullen vooral huishoudens zijn die als koopstarter kunnen worden getypeerd. Door deze subsidie, door de vrije voet en gekozen maximale grenzen van de vermogensrendementsheffing is een nadere fijnregeling mogelijk.

Door de afname van de aftrekposten en door de hieraan gekoppelde verlaging van de belastingtarieven wordt de verantwoordelijkheid voor de keuze van de eigen woning meer bij de burger zelf gelegd. In tijden van toenemende welvaart, zoals deze in de ontwerp-Nota voorzien wordt, is dit ook een logisch perspectief. In het voorstel van de Raad inzake de huursubsidie (verhoging van de voet) is dit gedachtegoed eveneens te herkennen. Ook mag verwacht worden dat in, een op dergelijke wijze, herzien stelsel het sparen sterker gestimuleerd wordt dan de financiering van de eigen woning met vreemd vermogen. Dit verkleint op den duur de kwetsbaarheid van de eigenwoningsector.

3.6.3 Verkoop van huurwoningen

Het eigenwoningbezit wordt in de voorstellen in de ontwerp-Nota vooral door verkoop van sociale huurwoningen bevorderd: 500.000 sociale huurwoningen moeten tot 2010 worden verkocht.

Het verkopen van sociale huurwoningen past goed in een beleid om meer alternatieven aan lagere inkomensgroepen te bieden dan alleen huurwoningen. Er zullen, wat de Raad betreft, vooraf kaders moeten worden geformuleerd waarbinnen de verkoop kan plaatsvinden. Een kader waarin het halen van een genormeerd aantal (50.000 woningen per jaar) centraal staat, acht de Raad echter niet wenselijk. Er is behoefte aan kwalitatieve en niet aan kwantitatieve kaders. Van gemeenten en corporaties mag gevraagd worden om verkoop van huurwoningen op te nemen in de beleidsontwikkeling. Verkoop moet passen in een beleidskader en moet niet ongericht plaatsvinden.

Visie en beleidskader nodig

Verkoop kan een bijdrage leveren aan de wens tot meer differentiatie van het woningaanbod in wijken met veel huurwoningen en leiden tot meer binding in de wijk. Bij herstructurering is een visie op de (toekomst van) de wijk nodig, waarin ook wordt nagegaan welke mogelijkheden er zijn voor verbetering door middel van verkoop (kenmerken woningvoorraad, mogelijkheden van zelfwerkzaamheid bij de bewoners) en bezien wordt bij welke woningen verbetering vóór verkoop moet gaan. Vermeden moet worden dat door verkoop transformatie van woningen en woonmilieus in de toekomst bemoeilijkt wordt en de risico's in de kwaliteitsontwikkeling eenzijdig bij de bewoner worden gelegd. Verkoop is één van de instrumenten om meer tegemoet te komen aan de woningvraag in en buiten de wijk. Het gerealiseerde aantal verkopen moet eerder de resultante zijn van een proces van herstructurering dan een vooropgezette doelstelling.

Bij het opstellen van herstructureringsprogramma's moet niet alleen het niveau van de wijk maar ook het niveau van de stad en de regio betrokken worden. Op regionaal niveau kan het voor de hand liggen om in die wijken waar veel huurwoningen staan, aan verkoop te doen en omgekeerd om verkoop na te laten in die delen van de regio waar al veel eigen woningen zijn. Het is ongewenst om in randgemeenten de relatief

kleinere voorraad huurwoningen uit te verkopen. Het zou logisch zijn om met behulp van de vermogens uit de verkoop van huurwoningen in centraal stedelijke gebieden, in andere gebieden juist aan aankoop van woningen te doen. Dit bevordert de toegang tot deze woonmilieus voor de gehele bevolking. Voorkomen moet worden dat de randgemeenten 'op slot' gaan voor huishoudens met een lager inkomen, omdat er vanwege woningverkoop onvoldoende huurwoningen beschikbaar zijn. Bij een grootschalige verkoop moet men waken voor het gevaar van ruimtelijke segregatie op stadsgewestelijk niveau.

Differentiatie van het woningaanbod: meer dan koop-huur

Het eigenwoningbezit heeft een minder sterke invloed op de binding van bewoners aan de wijk dan vaak wordt gedacht. Een lange woontijd in huurwoningen en mogelijkheden om in overleg met de verhuurder verbeteringen aan te brengen of aan te laten brengen zijn in dit verband evenzeer van belang. Eigen woningbezit is één van de manieren om zelf greep op de woonsituatie te verkrijgen. Een grotere differentiatie in huurcontracten is hiervoor ook een middel. Interessant is de koppeling tussen herstructurering en verkoop op termijn: bewoners zijn als het ware aandeelhouder in de wijkverbetering en groeien naar een positie toe waarin zij eigenaar-bewoner worden.

Bij verkoop zijn niet alleen kosten verbonden aan de lening, maar ook aan onderhoud. Constructies als 'veilig wonen', varianten waarbij er sprake is van geleidelijke overgang van huur naar koop of andere tussenvormen tussen huur en koop kunnen de risico's voor de bewoner verkleinen. Dat een woning dan later weer beschikbaar is als een goedkope woning, is ook een voordeel. Dit kan de koudwatervrees van heden verkleinen. Om deze reden adviseert de Raad ook om tussenvormen tussen huur en koop (zoals Maatschappelijk Gebonden Eigendom) onder het werkingsgebied van de Wet Bevordering Eigen Woningbezit te laten vallen.

3.7 Wonen en zorg

De toenemende vergrijzing van Nederland raakt vele beleidsterreinen en is ook van invloed op het wonen. Zo verhuizen ouderen relatief weinig, waardoor er mogelijk verstarring op de woningmarkt kan ontstaan. Om dit te voorkomen is het van belang dat de woningmarkt transparant is en belemmeringen in de verhuismobility zoveel mogelijk worden opgeheven.

De vergrijzing beïnvloedt ook de vraag-aanbodverhoudingen op de woningmarkt. Thans woont verreweg het grootste deel van de ouderen nog in een huurwoning, waardoor er als gevolg van verhuizing naar instellingen en sterfte nu nog voornamelijk goedkope huurwoningen vrijkomen. In de toekomst zal het aanbod aan eengezinskoopwoningen in een suburbane setting echter gaan toenemen. Aan de vraagzijde zullen er eveneens veranderingen optreden. Toekomstige generaties ouderen (geboren in de jaren '40 en '50) zullen hogere kwaliteitseisen gaan stellen dan de huidige senioren. Zowel bij nieuwbouw als herstructurering dient hierop te worden geanticipeerd. Momenteel groeit

de vraag naar zorgvoorzieningen in suburbane gebieden sterk. Een actief voorzieningen- en bereikbaarheidsbeleid is vereist om een en ander in goede banen te leiden.

In de ontwerp-Nota Wonen wordt de vergrijzing vooral beschouwd vanuit het perspectief van 'Wonen en zorg'. In het hoofdstuk over dit thema vormen het wegnemen van bureaucratische belemmeringen (één loket voor wonen en zorg) en het vergroten van de keuzevrijheid (bijvoorbeeld door te experimenteren met een woon-zorgvoucher) belangrijke thema's. Daarnaast wordt 'Wonen en zorg' als zesde prestatieveld voor woningcorporaties aan het BBSH toegevoegd, terwijl er ook in het ISV expliciet aandacht aan zal worden geschonken. Het Rijk zal met gemeenten, provincies, woningcorporaties en beleggers concrete afspraken maken over de aantallen te bouwen levensloopbestendige en toegankelijke woningen en over de aanpassingen in de bestaande woningvoorraad. Wat betreft de verantwoordelijkheden van de woningcorporaties kiest de ontwerp-Nota voor het scheiden van 'Wonen en zorg'. Corporaties kunnen verantwoordelijk zijn voor het realiseren en beheren van vastgoed, maar mogen zelf geen zorg verlenen.

De Raad meent dat in de ontwerp-Nota zeker waardevolle passages staan over de afstemming tussen wonen en zorg, over de-institutionalisering en individuele keuzemogelijkheden op het grensvlak. De Raad verwelkomt de woonzorgstimuleringsregeling. In het Innovatieprogramma Wonen en Zorg zijn tal van projecten ondergebracht die naar het oordeel van de Raad interessant zijn en bijdragen aan een doorbreking van de verkokering.

Niettemin blijft het de vraag of de ontwerp-Nota wel ver genoeg gaat. Over de ingrijpende veranderingen in het zorgstelsel en de gevolgen hiervan - zowel kansen als bedreigingen - voor de huisvesting blijft de stellingname vrij vlak. Er wordt niet veel aandacht besteed aan een preciezere afbakening van de terreinen wonen en zorg. Hierdoor blijft de scheidslijn tussen beide gebieden onduidelijk. Eerder is de Raad (advies Wonen met zorg, 1998) ingegaan op de scheidslijn tussen wonen en zorg, zowel in de sfeer van de bekostiging als de sturing. In de ontwerp-Nota blijven deze thematiek en dit advies daarentegen grotendeels buiten beschouwing. Men volstaat met de constatering dat 'stenen' en 'handen' van elkaar gescheiden dienen te worden. Aan de financiële en sturingsaspecten van een dergelijke scheiding wordt nauwelijks aandacht besteed.

Inmiddels lijken zich echter aan de kant van de zorg nieuwe ontwikkelingen voor te doen die een goede afstemming tussen wonen en zorg vergemakkelijken. Voor een goede afstemming tussen wonen en zorg is een gelijke benadering - een benadering die niet vertrekt vanuit het aanbod, maar vanuit de vraag - essentieel. Een omslag van aanbodgerichte sturing naar vraaggerichte sturing van de AWBZ helpt een betere afstemming tussen wonen en zorg te realiseren. De rapportage 'de ontvoogding van de

AWBZ' (project 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit') voorziet in een grotere contracteervrijheid en stelt voor de aanbodgerichte, instellingsgebonden financiering op te heffen. Ook wordt gepleit voor meer flexibiliteit in het vastgoed en het uitbesteden van het bouwen en beheren van gebouwen aan woningcorporaties en commerciële vastgoedpartijen. Het toelaten van vastgoedbeheerders op de AWBZ-vastgoedmarkt zal tot een grotere diversiteit in wonen en verblijf en een hogere doelmatigheid leiden. Inmiddels is ook gebleken dat het kabinet (brief Staatssecretaris Vliegthart, 27 juni 2000) het in principe eens is met het uitgangspunt dat vastgoed niet in eigendom van de zorginstellingen behoeft te zijn.

De Raad hoopt dat hier een aanknopingspunt ligt voor vernieuwing van beleid. Hierbij is het van belang dat het Rijk tijdens de overgangperiode voldoende sturing geeft en heldere kaders schept. Zo moeten er bijvoorbeeld goede spelregels komen voor de verhuur van zorgvastgoed aan zorgverlenende instellingen (standaardhuurcontracten, risicoclausules, et cetera). Ook is de vraag relevant over welke ruimte de woningcorporaties beschikken om activiteiten te ontplooiën. De Raad hoopt dat met de aanpassingen in het beleid van zorg en AWBZ en een minder stringente afgrenzing van het takenpakket van de woningcorporaties (zie verder hoofdstuk 5) de kans voor nieuwe initiatieven geboden wordt.

4 Kwaliteit en investeren

4.1 Kwaliteit als kernstuk van beleid

In de ontwerp-Nota wordt opgemerkt dat er bij ongewijzigd beleid in de toekomst sprake zal zijn van kwalitatieve onevenwichtigheden op de woningmarkt. Vraag en aanbod van zowel woningen als woonmilieus zullen niet goed op elkaar zijn afgestemd. Er zal een overschot aan stedelijke buitencentrum milieus ontstaan, terwijl er juist tekorten aan centrumstedelijke en aan groenstedelijke woonmilieus optreden. De bestaande plannen van lokale en regionale partijen tot 2010 komen onvoldoende tegemoet aan de stijgende kwaliteitsvraag en daarom wordt voor de komende tien jaar een snellere en meer diepgaande kwaliteitsslag in het wonen voorgesteld. Hierin nemen zowel centrumstedelijk wonen (te bereiken via verdichting) als ‘wonen in het groen’ (te bereiken via verdunning en nieuwe uitleg) een belangrijke plaats in. In de ‘indicatieve beleidsstrategie’ wordt gestreefd naar een hogere woningproductie dan alleen uit oogpunt van kwantitatieve groei nodig zou zijn. De hieruit voortvloeiende ontspanning op de woningmarkt schept ruimte voor kwaliteitsverbetering door vervanging of samenvoeging van woningen. Aldus de ontwerp-Nota Wonen.

De Raad waardeert de forse ambitie ten aanzien van het bevorderen van de stedelijke woonkwaliteit en deelt de opvatting dat dit een urgent maatschappelijk vraagstuk is. Hij wil een bijdrage leveren aan de beleidsontwikkeling hierin. Het is van groot belang dat de rijksoverheid een eigen positie in het debat kiest. In dit licht heeft de Raad een aantal kanttekeningen dat leidt tot amendering van de invulling van de inzet van de rijksoverheid. De Raad zal eerst ingaan op de in de beleidsstrategie gebruikte woonmilieubenadering (4.2) en vervolgens de onderbouwing (4.3), invulling (4.4) en sturingscomponent (4.5) van de beleidsstrategie behandelen. Ten slotte komt de financiering van de investeringen aan de orde (4.6).

4.2 De woonmilieubenadering

Het stedelijke vernieuwingsbeleid van het Rijk heeft een ruimtelijke invalshoek. Zo vormen niet de woningen, maar woonmilieus en wijken het uitgangspunt bij de probleemdefinitie. De ontwerp-Nota maakt onderscheid naar vijf verschillende woonmilieus, waarvan er drie in de steden gelokaliseerd zijn (centrumstedelijk, stedelijk buitencentrum en groenstedelijk) en twee het landelijk gebied betreffen (centrumdorps en landelijk). In de ontwerp-Nota Wonen zijn woonmilieus zowel aanbod- als vraagcategorie. Onevenwichtigheden op de woningmarkt worden uitgedrukt als tekorten respectievelijk overschotten aan bepaalde typen woonmilieus.

De woonmilieubenadering uit de ontwerp-Nota Wonen is vernieuwend ten opzichte van het verleden. In eerdere beleidsdocumenten werd de situatie op de woningmarkt uitgedrukt in tekorten en overschotten aan bepaalde woningtypen. Het begrip wonen werd dus verengd tot de ruimtelijke schaal van de woning zelf. Wanneer wonen primair gezien wordt als een eerste levensbehoefte (een dak boven je hoofd hebben) is dit een adequate werkwijze. Cultureel-maatschappelijke ontwikkelingen (individualisering, differentiatie naar leefstijlen), een stijging van de levensstandaard en de vermindering van het kwantitatieve woningtekort hebben echter gezorgd voor een geleidelijke verandering van de functie van het wonen. Wonen wordt door steeds meer mensen gezien als een 'activiteit' die deel uitmaakt van een leefstijl. Door te kiezen voor een woning hopen burgers met hun levensstijl verbonden waarden, zoals bijvoorbeeld status of privacy, te realiseren. De woonsituatie in brede zin is dus ook een uitdrukking van iemands identiteit. De toenemende differentiatie in leefstijlen resulteert in een eveneens toenemende differentiatie naar ruimtelijke voorkeuren. Zo zullen mensen met een op het gezinsleven gerichte leefstijl voor andere ruimtelijke milieus kiezen dan mensen voor wie de carrière op het werk op de eerste plaats komt. De Raad waardeert dat de ontwerp-Nota op deze ontwikkeling inspeelt, al rijst wel de vraag of het accent op woonmilieus niet ten koste van de overige kwaliteitsaspecten van het wonen is gegaan. Dit punt wordt hieronder uitgewerkt.

4.3 De onderbouwing van de beleidsstrategie

Aan het kwaliteits- en investeringsbeleid uit de ontwerp-Nota Wonen ligt veel onderzoek ten grondslag. Er is bepaald niet over één nacht ijs gegaan. De Raad is van mening dat de ontwerp-Nota op een inventieve manier met onderzoek omgaat. In de ontwerp-Nota worden op geaggregeerde wijze structurele ontwikkelingen getoond, die vervolgens doorwerken in het beleid. De versterkte rol van onderzoek in het beleidsproces hangt samen met het feit dat het sturingsconcept van de overheid steeds meer opschuift naar communicatie van een inhoudelijke visie, en minder gericht is op beleidsuitvoering van rijkswege. De functie van het onderzoek verschuift hiermee van het enkel leveren van onderbouwing van beleidsbeslissingen naar het deel zijn van een communicatieve planning. Hierdoor is het soms lastig om vast te stellen of er sprake is van beleidskeuzes of van uitkomsten van onderzoek. In enkele gevallen worden onderzoeksresultaten zelfs rechtstreeks omgezet in beleidsdoelstellingen zonder dat de achtergrond van de gegevens wordt afgewogen.

De sterke vervlechting tussen onderzoek en beleid noopt tot een meer gedetailleerde aandacht voor de onderbouwing van de beleidsstrategie. In de ontwerp-Nota worden woonmilieus gezien als relevante eenheid in de *vraag* en in het *aanbod*. De Raad meent dat het belang van het woonmilieu als vraagcategorie wordt overschat en ook dat de vraag naar woonmilieus moeilijk is vast te stellen. In de typologie van het aanbod aan

woonmilieus is ten onrechte geen plaats voor suburbane gebieden. Voorts heeft de Raad bezwaren tegen de definitie van de problemen en het gehanteerde simulatiemodel. Hieronder wordt dit commentaar toegelicht. Een korte samenvatting van dit onderzoek en een verdere uitwerking van de kritiek is te vinden in bijlage 2.

Belang woonmilieu als vraagcategorie wordt overschat

Wat betreft de vraagkant is er naar het oordeel van de Raad sprake van een overschatting van het woonmilieu als hét belangrijkste kwaliteitsaspect. Hoewel het woonmilieu ontegenzeggelijk een belangrijk, en steeds belangrijker wordend, kwaliteitsaspect van het wonen is, zijn ook het woningtype, de woninggrootte, de eigendomsverhouding en de prijs nog steeds relevant. In de praktijk kiest de woningvrager voor een ‘totaalplaatje’ en zal bijna altijd concessies ten opzichte van het oorspronkelijke wensenlijstje met kwaliteitseisen (moeten) doen. Het is dan de vraag aan welke kwaliteitsaspecten men het langste vasthoudt en op welke kwaliteitsaspecten wil men ‘inleveren’. Hierbij staat het niet op voorhand vast dat de woonmilieu-wens alle andere wensen overtreft.

In het verleden werden de vraag- en aanbodgegevens gesaldeerd ten aanzien van het woningtype. Zo ontstonden overschot- en tekortcijfers met betrekking tot een- en meergezinswoningen. Deze wat eenzijdige benadering bleek om nuancering te vragen. In de ontwerp-Nota Wonen gebeurt echter iets soortgelijks met een andere variabele, namelijk het woonmilieu¹⁰. In de ontwerp-Nota worden zowel de probleemdefinitie (tekorten respectievelijk overschotten aan bepaalde woonmilieus) als ook de mogelijke oplossingsrichtingen (verdichten respectievelijk verdunnen van buitencentrum milieus) voornamelijk in termen van woonmilieus uitgedrukt¹¹. De Raad pleit ervoor om in woningmarkt-onderzoeken niet één kwaliteitsaspect van het wonen eruit te lichten, maar de verschillende belangrijke aspecten in onderlinge samenhang te analyseren. Mogelijk vergt dit een investering in de ontwikkeling van nieuwe onderzoeks- en meetmethoden.

Vraag naar woonmilieus is moeilijk vast te stellen

Terwijl woonmilieus als aanbodcategorieën goed gedefinieerd en gemeten kunnen worden (hiervoor is de zogenoemde woonmilieudatabase beschikbaar), is meting van het woonmilieu als vraagcategorie een stuk gecompliceerder. In het onderzoek, dat aan de indicatieve beleidsstrategie ten grondslag ligt, wordt de voorkeur voor een bepaald woonmilieu afgeleid van vragen in het woningbehoefteonderzoek naar het inwonertal

¹⁰ Feitelijk geldt deze constatering eveneens voor de variabele eigendomsverhouding. Ook hier wordt in de ontwerp-Nota beleid gemaakt (streven naar 65% koopwoningen in 2010) op basis van voorkeuren die betrekking hebben op slechts één (de eigendomsverhouding) kwaliteitsaspect van het wonen.

¹¹ In hoofdstukken 3 en 8 en in bijlage 2 van de ontwerp-Nota Wonen worden de vraag-aanbodverhoudingen op de woningmarkt (probleemdefinitie) op een aantal plaatsen eveneens weergegeven in termen van woningtype en/of eigendomsverhouding. De indicatieve beleidsstrategie (oplossingsrichting) is er echter primair op gericht de vraag naar, en het aanbod aan, de diverse typen woonmilieus beter op elkaar af te stemmen.

van de gewenste woongemeente en de locatie (eventueel gecombineerd met de specifieke gemeente waarin men heeft aangegeven te willen wonen) die de gewenste woning ten opzichte van het centrum van de woonplaats moet hebben. Het op een dergelijke manier meten van de woonmilieuvorkeuren brengt een aantal problemen en onzekerheden met zich mee (zie verder bijlage 2). De Raad betwijfelt dan ook of het door de ontwerp-Nota Wonen opgewekte beeld van een tweetoppige woning-markt (veel vraag naar ‘echt stedelijk’ en ‘echt landelijk’ wonen, minder vraag naar iets wat daar tussenin ligt) wel zo’n hard gegeven is. De vraag naar centrumstedelijke milieus kan zeer wel overschat zijn, terwijl de vraag naar buitencentrum milieus juist onderschat kan zijn. Veelzeggend in dit verband is dat een fors deel van de woonwensen, gericht op centrumstedelijke woonmilieus, betrekking heeft op eengezinswoningen. Het is dus onjuist om de centrumstedelijke voorkeur van burgers rechtstreeks te vertalen naar centrumstedelijke milieus met veel appartementen in hoge dichtheden.

Suburbane gebieden hebben geen eigen plaats in woonmilieubnadering

De gekozen indeling in vijf woonmilieus is te grofmazig. Feitelijk hebben drie van de vijf genoemde woonmilieus betrekking op ‘stad’ (centrumstedelijk, stedelijk buitencentrum en groenstedelijke woonmilieus) en twee op ‘land’ (centrumdorpse milieus en landelijke woonmilieus). Een groot deel van Nederland bestaat echter uit suburbane middelgrote gemeenten, zoals bijvoorbeeld Nieuwegein, Capelle aan den IJssel of De Bilt, die niet echt als (groot)stedelijk maar ook niet als landelijk te kenschetsen zijn. Dergelijke gemeenten hebben meestal geheel eigen kenmerken, zoals veel na-oorlogse woningen, en gelden over het algemeen als succesvolle woongebieden. In de woonmilieutypologie hebben de suburbane middelgrote gemeenten echter geen eigen plaats en worden ze, afhankelijk van hun inwonertal, hetzij als ‘stedelijk’, hetzij als ‘landelijk’ aangeduid. Dit heeft tot gevolg dat de gegevens over overschotten en tekorten aan bepaalde typen van woonmilieus betrekkelijk weinig zeggingskracht hebben.

Recruteringspatroon wordt ten onrechte gezien als indicator van problemen

Enkele indicatoren, die worden gehanteerd bij de vaststelling van problemen en kansen van wijken, zijn voor discussie vatbaar. Dit geldt vooral voor het criterium ‘recruteringspatroon’. Ten onrechte ziet de ontwerp-Nota een ‘negatief recruteringspatroon’ (als veel huishoudens met een laag inkomen of een lage opleiding zich in een wijk vestigen) als indicator van problemen van een wijk. Als huishoudens met een laag inkomens- of opleidingsniveau zich in een wijk vestigen, begint daarmee nog niet automatisch een reeks van problemen. In de ontwerp-Nota is er wat dit betreft sprake van een normatieve oriëntatie waarin wijken ‘stijgen’ en ‘dalen’ en waarbij het eerste ‘goed’ is en het tweede ‘slecht’. Bij een beleid van keuzevrijheid voor woonconsumenten kan echter niet zomaar worden voorgeschreven welke vestigingspatronen wenselijk en welke onwenselijk zijn.

Uitkomsten woningmarktsimulatiemodel komen niet overeen met praktijk

Een laatste punt betreft het woningmarktsimulatiemodel dat een beeld van overschotten en tekorten van woningen en woonmilieus geeft. In dit model wordt geabstraheerd van 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. Als gevolg hiervan kan het gebeuren dat in een bepaalde regio in een woningmarktsimulatiemodel een overschot aan huurwoningen wordt berekend, terwijl in de praktijk van de woonruimteverdeling een forse druk op de huurmarkt voelbaar is.

De uitkomsten van het onderzoek dat aan de indicatieve beleidsstrategie ten grondslag ligt, hangen dus sterk af van aannames en keuzes. De sterke vervlechting van het onderzoek met de beleidsstrategie maakt met de onzekerheid over de analyse de beleidsstrategie zelf ook kwetsbaar.

4.4 De invulling van de indicatieve beleidsstrategie

De indicatieve beleidsstrategie beschrijft vier fysieke vernieuwingsstrategieën die toegepast kunnen worden bij herstructurering: verdichten, verdunnen, vervangen en functieverandering. Hierbij ligt de meeste nadruk op het omzetten van stedelijke buitencentrummilieus in stedelijke centrummilieus (verdichten) of groenstedelijke milieus (verdunnen). Dit vanwege het feit dat er een tekort is aan stedelijke centrummilieus en groenstedelijke milieus en een overschot aan stedelijke buitencentrum milieus.

De Raad waardeert het dat een indicatieve beleidsstrategie, met oplossingsrichtingen en prioriteitsstellingen, wordt geformuleerd. Dit laat onverlet dat er opmerkingen te maken zijn over de wijze waarop de strategie wordt ingevuld.

Problematiek stedelijke buitencentrum milieus wordt ongenueanceerd benaderd

De Raad is van mening dat in de ontwerp-Nota de problematiek van de stedelijke buitencentrum milieus eenzijdig wordt benaderd. Voor sommige stedelijke buitencentrum milieus geldt namelijk dat de knelpunten niet in het milieukeurmerk als zodanig liggen, maar in fricties tussen de woning en de bewoner. Deze knelpunten worden niet opgelost met dichtheidsverhogende of dichtheidsverlagende maatregelen, maar met ingrepen in de woning en de directe woonomgeving, zoals woningverbetering, samenvoeging van woningen, intensivering van het beheer. In de ontwerp-Nota Wonen blijven dergelijke verbeterstrategieën onderbelicht. Het beleid (ook in financiële zin, zie paragraaf 4.6) is vooral gericht op transformatie van buitencentrum milieus met behulp van de ingrepen van verdichten en verdunnen. Illustratief voor de geringe aandacht die de optie verbouwen krijgt is het feit dat deze strategie (in tegenstelling tot verdunnen, verdichten en vervangen) in de ontwerp-Nota zelf niet wordt genoemd.

Alleen in bijlage 2 van de ontwerp-Nota wordt expliciet op de strategie verbouwen ingegaan.

Inzetten op verbetering van woonkwaliteit in stedelijke buitencentrum milieus betekent echter lang niet altijd dat het gehele woonmilieu moet transformeren naar een ander woonmilieu¹². Kwaliteitsverbeteringen kunnen ook zonder dat plaatsvinden. Behalve aan woningverbetering kan in dit verband bijvoorbeeld worden gedacht aan sloop en vervangende nieuwbouw bij een grofweg gelijk blijvende dichtheid en investeringen in leefbaarheid en sociaal beheer. Dit betekent overigens zeker niet dat verrooiing (verdichting) en vergroening (verdunding) geen nuttige ingrepen kunnen zijn. Beide strategieën zijn zeer interessante oplossings- en ontwerprichtingen en zullen voor sommige wijken zeker mogelijkheden bieden. Het palet aan potentiële maatregelen is echter veel rijker. Daarbij komt nog dat de ontwerp-Nota verdichting en verdunding onvoorwaardelijk koppelt aan de transformatie van woonmilieus. Beide ingrepen kunnen echter ook betrekking hebben op slechts een deel van een wijk, wat betekent dat het woonmilieu van deze wijk (uitgaande van de definities uit de ontwerp-Nota Wonen) er formeel gezien niet door hoeft te veranderen. Het is primair van belang dat de woonkwaliteit en de differentiatie in de huidige stedelijke buitencentrum milieus toeneemt. Of het woonmilieu hierdoor al dan niet van type verandert is veel minder relevant.

Strategie richt zich vooral op wijken met kansen

Zowel bij de selectie van wijken voor verdichting als ook bij de inventarisatie van mogelijkheden voor woningverbetering wordt erg sterk vanuit de kansen van wijken geredeneerd. Uitgaande van de ontwerp-Nota zijn het niet de buitencentrum wijken met de meeste problemen maar eerder de goed functionerende buitencentrum milieus met betrekkelijk weinig problemen en veel kansen (attractieve wijken) die voor verdichting in aanmerking komen. De Raad vraagt zich af of verdichting juist in deze wijken wel altijd zo'n goed idee is. Gedacht vanuit de markt zal dit waarschijnlijk wel het geval zijn, omdat investeringen in de desbetreffende wijken rendabel zullen zijn. Geredeneerd vanuit kwaliteitsachterstanden, de bewoners of een visie op verstedelijking, is de keuze om deze wijken te verdichten echter niet altijd even logisch. Daarnaast is het de vraag of de kwaliteiten van de verdichtingswijken wel worden gehandhaafd bij verdere verdichting. Sommige buitencentrum wijken (zoals bijvoorbeeld de Rivierenbuurt in Amsterdam) zijn juist populair vanwege hun specifieke stedenbouwkundige opzet. In dergelijke wijken is verdichting dan ook geen voor de hand liggende oplossing¹³.

¹² Wanneer in deze paragraaf gesproken wordt over transformatie van woonmilieus wordt gerefereerd aan de definitie die de ontwerp-Nota Wonen hiervoor gebruikt. Het gaat dan om ingrepen die ervoor zorgen dat een woonmilieu van type verandert (een centrumstedelijk woonmilieu verandert bijvoorbeeld in een groenstedelijk woonmilieu). Ingrepen waarbij het woonmilieu niet van het ene naar het andere type 'verspringt', worden door de ontwerp-Nota Wonen niet tot de transformaties gerekend. Overigens is de ontwerp-Nota Wonen wat dit betreft niet consistent. In bijlage 2 van de ontwerp-Nota (p. 57) wordt de strategie verbouwen namelijk ineens wel weer aangeduid als transformatie.

¹³ Leidermeijer en Van der Reijden 2000, Ruimte & Wonen, een analyse van de ruimteclaims voor wonen door VROM.

Volgens de ontwerp-Nota zou de strategie verbouwen alleen aan te bevelen zijn voor wijken die (in de termen van de ontwerp-Nota) ‘pionier’, ‘kanshebbend’ of ‘attractief’ zijn. Voor andere wijken (‘perspectief-arme’, ‘kritieke’ en ‘magere’ wijken) zouden slechts twee strategieën open staan: ‘positie veranderen’ en ‘beperkte mutaties’ in de overige gevallen. De Raad vindt dit een eenzijdige benadering en vraagt zich af of investeringen in woningkwaliteit, hoewel onrendabel, in bepaalde gevallen ook niet zinvol kunnen zijn in perspectief-arme, kritieke en magere wijken. Dergelijke investeringen kunnen mogelijk voorkomen dat deze wijken zover afglijden dat sloop op den duur de enige oplossing is.

Mogelijkheden tot verdichting stedelijke buitencentrum milieus worden overschat

Daarnaast worden de mogelijkheden om buitencentrum milieus te transformeren naar centrumstedelijke milieus, zeker waar het de eerstkomende tien jaar betreft, te hoog ingeschat. Dergelijke transformaties zijn tijdrovende en onzekere processen. Het gaat immers om veel meer dan alleen de veranderingen in de woningvoorraad. Centrumstedelijke woonmilieus bezitten dikwijls een aparte sfeer, die vaak samenhangt met de historie en de aanwezigheid van kenmerkende gebouwen. Deze milieus worden gekenmerkt door hoogwaardige voorzieningen met een stedelijk en/of stadsgewestelijk verzorgingsgebied. Voorwaarde voor een verdichtingsstrategie is dan ook draagvlak voor een uitbreiding van hoogwaardige voorzieningen op stedelijk en/of stadsgewestelijk niveau. Het kan niet los worden gezien van het algemene ruimtelijke orderings- en verstedelijkingsbeleid. De transformatie zal ingepast moeten worden in de planning ten aanzien van infrastructuur (vervoersmodaliteiten), voorzieningen en werkgelegenheid. Het is dan ook aan te bevelen om selectief met het verdichtingsinstrument om te gaan. Slechts een beperkt aantal buitencentrum milieus zal voor een succesvolle transformatie tot centrumstedelijk milieu in aanmerking komen, zeker binnen de tijdshorizon van de ontwerp-Nota.

Beleidsstrategie leidt mogelijk tot standaarddenken

De indicatieve beleidsstrategie heeft een ‘top-down’ karakter. Zowel de probleemdefinitie als de oplossingsrichtingen worden door de centrale overheid aangedragen. Het gevaar bestaat dat dit leidt tot ‘standaarddenken’, waardoor onvoldoende recht gedaan wordt aan de bestaande lokale en regionale verschillen. De beleidsstrategie gaat dan fungeren als ‘ijzeren frame’ waarin de plannen van provincie en gemeenten gegoten moeten worden. Als dit het geval is, dan is er een probleem. Om adequate oplossingen te vinden, moet er namelijk ook ruimte zijn voor het stellen van de probleemdefinitie en de beleidsformulering van onderaf.

Samenvattend wil de Raad nogmaals benadrukken dat hij de hoge ambities van de Staatssecretaris inzake de stedelijke herstructurering van harte ondersteunt.

De gemaakte opmerkingen betreffen dan ook niet de ambitie, maar de invulling van de beleidsstrategie. Wat betreft dit laatste moet worden vermeden:

- ▮ te veel uit te gaan van alleen het verdichten en verdunnen van stedelijke buitencentrum milieus;
- ▮ te weinig de eigen kwaliteiten van stedelijke buitencentrum milieus te waarderen, waardoor de mogelijkheden om met woning- en wijkverbetering problemen aan te pakken onderbelicht blijven;
- ▮ te hoog en te absoluut op de verkoop van huurwoningen in te zetten;
- ▮ te zeer de indruk te wekken dat de indicatieve beleidsstrategie op alle regionale markten aanbeveling verdient.

Naarmate de focus minder sterk op verkoop en sloop/nieuwbouw ligt, komt er meer ruimte om flexibel en gedifferentieerd met aanpassingen van de woningvoorraad om te gaan. Hierbij valt te denken aan: diverse gradaties van woningverbetering, flexibel of modulair bouwen, tussenvormen tussen huur en koop, diverse gradaties van basis-, standaard- of luxekwaliteit en van mogelijkheden om de woning naar eigen hand te zetten et cetera. Het spectrum aan mogelijke oplossingsrichtingen is zeer breed. De Raad ziet flexibiliteit en differentiatie als trefwoorden bij de beleidsstrategie. Vermeden moet worden dat de strategie naast verkoop slechts leidt tot hetzij de instandhouding van goedkope en oude woningen hetzij de nieuwbouw van dure en nieuwe woningen.

Wat de omvang en het tempo van de strategie betreft meent de Raad dat het goed is als de rijksoverheid urgentie uitdraagt. Hierbij is niet zinvol met dwingende getallen van bovenaf te werken. Een langetermijnplanning gebaseerd op streefaantallen is vaak illusoir in een woningmarkt met een hoge dynamiek. Wel is het van belang dat de woningmarktontwikkelingen nauwkeurig, en uitgesplitst per deelmarkt en regio, worden gemonitord. Indien de resultaten van deze monitoring daartoe aanleiding geven, zou het Rijk haar visie dienen te wijzigen.

Eén van de meest belangrijke punten hierbij is de relatie tussen de VINEX/VINAC-nieuwbouwproductie en de stedelijke herstructurering. Deze relatie is erg complex. Enerzijds biedt een hoge nieuwbouwproductie goede mogelijkheden voor een intensivering van de herstructurering. Het grote woningaanbod zorgt er immers voor dat bewoners van herstructureringswijken makkelijk kunnen doorstromen naar een nieuwe en betere woning. Anderzijds bestaat het gevaar dat de VINEX/VINAC-bouw zal leiden tot een grote ontspanning op de woningmarkt, waardoor er leegstand en leefbaarheidsproblemen in de kwetsbare herstructureringswijken kunnen ontstaan. Zowel het één als het ander noopt tot een zorgvuldige afstemming tussen de stedelijke herstructurering en de VINEX/ VINAC. Hoewel in de realiteit een separaat ontwikkelingstraject wordt doorlopen, moeten deze twee beleidstrajecten feitelijk als onderdelen van één geheel worden beschouwd. In sommige regio's zullen er goede argumenten zijn om de VINEX-nieuwbouw als accelerator van

stedelijke herstructurering te gebruiken, terwijl in andere regio's de kwaliteitsopgave binnen de bestaande woningvoorraad als startpunt van een stedelijk voorraad- en nieuwbouw-beleid moet worden gezien. In dit laatste geval kan temporisering van de nieuwbouw-productie gewenst zijn. Opvallend genoeg wordt nergens in de ontwerp-Nota Wonen de problematische kant van een overproductie van woningen voor de beleidsdoelen zelf belicht, evenmin als er voor een dergelijke situatie beleid wordt voorgesteld.

4.5 De sturingscomponent van de indicatieve beleidsstrategie

De status van de indicatieve beleidsstrategie

Wat precies de status is van de indicatieve beleidsstrategie kan uit de ontwerp-Nota zelf niet goed worden afgeleid. Enerzijds wordt het 'indicatieve' element benadrukt en gesteld dat er ruimte is voor lokaal maatwerk. Anderzijds worden er streefcijfers gepresenteerd ten aanzien van de aantallen te slopen en te verkopen woningen en kan de Woonwet als hiërarchisch en centralistisch worden getypeerd.

Wat de Raad betreft zouden zowel het Rijk als de gemeenten de geschetste indicatieve beleidsstrategie echt als *indicatief* moeten beschouwen. Als instrument van communicatieve sturing kan de beleidsstrategie een belangrijke functie hebben. De strategie geeft op hoofdlijnen aan waar het Rijk voor staat en wat het wil. De preciezere invulling van het beleid inzake stedelijke vernieuwing dient vervolgens voort te komen uit een open dialoog tussen rijksoverheid, lokale overheden, woningcorporaties, bewoners-organisaties en marktpartijen.

Duidelijk uitvoeringskader op lokaal niveau ontbreekt

Het omzetten van visies en ambities in concrete resultaten is niet eenvoudig. Van belang hierbij is de verhouding tussen de ambities en de middelen die het Rijk inbrengt (zowel financieel als op het gebied van sturing) en de wensen en mogelijkheden van partijen op lokaal niveau. De Raad mist in de ontwerp-Nota aandacht voor het uitvoeringskader op lokaal niveau. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk of marktpartijen wel altijd in voldoende mate bij de herstructurering betrokken zullen worden. In sommige herstructureringsgebieden hebben gemeenten en woningcorporaties een dermate sterke positie, dat het voor marktpartijen zeer moeilijk wordt om deel te nemen aan het herstructureringsproces. Dergelijke 'monopolies' kunnen ten koste gaan van de differentiatie, kwaliteit en creativiteit in de herstructurering en zullen mogelijk leiden tot een te grote voorspelbaarheid. Het gevaar bestaat dat te veel vanuit het bestaande wordt gedacht en dat de ambities vrij laag komen te liggen. De Raad ziet echter ook dat veel corporaties zich snel ontwikkelen en - met de schaalvergroting - zich ook specialiseren in stedelijke vernieuwing, terwijl veel marktpartijen nog traditioneel op de nieuwbouw en op een standaardaanpak georiënteerd zijn. Het zal echter vruchtbaar zijn om nieuwe partijen toe te laten in het proces. De Raad pleit daarom voor open planprocessen,

waarbij ook derden (marktpartijen en burgers) die niet direct belanghebbend zijn, een visie voor het desbetreffende gebied moeten kunnen maken. Het gaat dus om creatieve concurrentie. Zaken als ontwerpwedstrijden en -ateliers zouden in dit verband een stimulerende werking kunnen en moeten hebben. De gemeente (of een samenwerkingsverband van gemeenten) zou op strategisch niveau een regierol moeten vervullen. De ontwikkelingsvisie die in de Woonwet genoemd wordt, kan hiervoor als voertuig dienen.

In bepaalde gevallen zal een concessiestelsel goede diensten kunnen bewijzen. Bij een concessiestelsel stelt de gemeente, in samenspraak met andere relevante actoren, een 'bidbook' op (programma van eisen) en kunnen (consortia van) marktpartijen en woningcorporaties offertes en plannen indienen. De partijen met het plan, dat gegeven het bidbook de hoogste waarde toevoegt, krijgt uiteindelijk de concessie¹⁴. Het concessiestelsel kan echter niet overal zomaar worden toegepast. De gemeente zal formeel iets moeten hebben om in concessie uit te geven.

Op projectniveau ziet de Raad slechts een beperkte rol voor de gemeenten weggelegd. De sturing op projectniveau, ook ten aanzien van het ontwerp, kan volgens de Raad prima door particuliere partijen worden gegeven. Gezien de omvang en de complexiteit van de herstructureringsopgave is het hierbij wel van groot belang dat de verschillende partijen op een flexibele manier kunnen samenwerken. Corporaties en marktpartijen moeten de mogelijkheid hebben om samen te participeren in consortia en vastgoedfondsen (PPS-constructies). Dit betekent dat de handelingsvrijheid voor corporaties groter moet zijn dan de ontwerp-Nota Wonen voorstelt. In een slagvaardig beleid van stedelijke vernieuwing past een brede taakstelling voor woningcorporaties en flexibiliteit in samenwerkingsvormen. Deze flexibiliteit is een goede voedingsbodem voor dynamiek en innovatie op lokaal niveau, hetgeen ook voor de gemeentelijke overheid van groot belang is.

4.6 De financiering van de indicatieve beleidsstrategie

Aan het slot van de ontwerp-Nota is een hoofdstuk opgenomen over de benodigde middelen. Dit hoofdstuk is dermate beknopt dat het lastig is te doorgronden welke methoden van berekening zijn gekozen bij de ramingen. In het verhaal over de financiering is de rol van de rijksoverheid te veel onderbelicht gebleven, van de financiële bijdrage van de burger worden te hoge verwachtingen gewekt en inzake de draagkracht van de woningcorporaties is de onzekerheid groter dan in de Nota wordt gesteld.

Sturen met geld: de afwezigheid van de rijksoverheid

Investeren in stedelijke vernieuwing vereist niet zelden investeren tegen de markt in. Er moet op een bepaalde locatie een start worden gemaakt, een spiraal worden

¹⁴ Priemus, H., 2000, Volkshuisvesting in de 21^e eeuw, p. 53.

doorbroken, risicodragende investeringen worden gedaan. Dit ‘roeien tegen de stroom op’ kan alleen slagen met een substantiële aanwezigheid van de overheid. Alleen al het voorinvesteren in het publieke domein vergt een groot financieel beslag. Zeker in het beginstadium zijn veel investeringen niet rendabel. Daarbij vereist ook het op gang brengen van een proces een financiële impuls. In de ontwerp-Nota is de rol van de rijksoverheid bij zulke processen te veel op de achtergrond gebleven. Er worden wel ambities geformuleerd, maar de Raad leest weinig over een substantiële financiële betrokkenheid van het Rijk. In het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing is de aannahme opgenomen dat elke gulden van de overheid een particuliere investering van negen gulden genereert. Deze verwachting (een multiplier van 1 op 10) is te optimistisch. Met bijdragen uit dit fonds alleen komt het proces onvoldoende van de grond, althans op die locaties waar de markt niet willig is en de risico's groot zijn. De Raad denkt bij een versterking van de financiële betrokkenheid van de rijksoverheid niet zozeer aan subsidies per woning, maar meer aan tijdelijke gebiedsgerichte ontwikkelingsubsidies.

De financiële bijdrage van de burger

In de paragraaf over de draagkracht van de burgers wordt naar het oordeel van de Raad al te lichtvoetig verondersteld dat ‘er bij bewoners voldoende draagvlak aanwezig is voor kwaliteitsverbetering’. Dit wordt gebaseerd op de verwachting dat de huurquoten gaan dalen doordat de inkomens sterker stijgen dan de huren. Dit miskent de specifieke situaties naar gebied: juist de gebieden die het meest aangepakt zouden moeten worden, kennen een hoog aandeel van bewoners met een laag inkomen. Daar zal het draagvlak ook op financiële gronden niet altijd gemakkelijk te verkrijgen zijn.

De draagkracht van de sociale huursector

Zoals gezegd meent de Raad dat de onzekerheid over de draagkracht van de woningcorporaties groot is. In de ontwerp-Nota wordt de woningcorporaties in 2009 een eigen vermogen van 57 miljard gulden toegedicht. De Raad heeft zich niet gewaagd aan een technische beoordeling van het in de ontwerp-Nota gebruikte prognosemodel en zou het op prijs stellen wanneer onafhankelijke experts een contra-expertise op de gemaakte berekeningen zouden verrichten. Hierbij zou het Centraal Fonds Volkshuisvesting een rol kunnen spelen. Los daarvan constateert de Raad dat de berekeningen een grote onzekerheidsmarge hebben. Dit pleit voor voorzichtigheid ten aanzien van de toekomstige vermogenspositie van corporaties en niet voor een benadering waarin het nog niet vergaarde vermogen als het ware nu al wordt ingeboekt. De inzet op verkoop van sociale huurwoningen blijkt sterk bepalend te zijn voor de vermogenspositie van de corporaties.

Hieronder wordt dit verder toegelicht.

Woningverkoop van groot belang voor vermogenspositie corporaties

In de ontwerp-Nota Wonen is een fors ambitieprogramma geformuleerd waarin zowel sloop als verkoop meer dan verdubbelen ten opzichte van de trendmatige ontwikkelingen.

Tabel 1. Investeringsstrategieën 2000-2009 (woningen per jaar) in de sociale huursector

	Realisatie 1998	Trend	Ambitie
Nieuwbouw	25.000	17.000	25.000
Verbetering		55.000	65.000
Aankoop	4.000	3.330	3.400
Sloop	5.000	9.250	20.000
Samenvoegen			8.000
Verkoop	20.000	20.000	50.000
eigen vermogen*	17 miljard	26,4 miljard	54,7 miljard
krimp van de woningvoorraad		70.000 woningen (4%)	530.000 woningen (20%)

*bij een huurontwikkeling die de inflatie volgt

bron: Actualisatie prognosemodel sociale huursector 2000

Het eigen vermogen neemt in de ambitievariant fors toe. Er wordt meer verkocht dan geïnvesteerd. De voorraad van sociale huurwoningen neemt met een vijfde af. De sterke relatie tussen het eigen vermogen en het aantal verkopen maakt deze variant erg gevoelig voor schommelingen in de aantallen en de prijsvorming.

Enkele voorbeelden:

- ↪ *de prijs is bijvoorbeeld 25.000 gulden lager: dit scheelt 12 miljard;*
- ↪ *het aantal verkopen is 300.000 en geen 500.000: dit scheelt 25 miljard.*

Maar de verwachte stijging van het eigen vermogen is ook van andere zaken afhankelijk:

- ↪ *de leegstand is 1%: dit scheelt 2 miljard;*
- ↪ *de rente is 1% hoger dan aangenomen: dit scheelt 15 miljard.*

Deze vier gevoeligheden zijn samen even groot als het gehele geschatte eigen vermogen van 54 miljard. Natuurlijk kan de onzekerheid ook de ander kant opgaan (hogere prijs bij verkoop, geen leegstand, gunstige rente) en dan is het beeld veel gunstiger.

De Raad meent daarom dat het veel te eenvoudig is om uit te gaan van een forse vermogenspositie van de woningcorporaties. Overigens spelen hierbij nog twee andere zaken een rol. In de berekeningen is het lage investeringsniveau in woningverbetering doorgetrokken naar de toekomst, terwijl dit juist niet voor de hand ligt. Ook de uitgaven voor leefbaarheid verdienen aandacht. De Raad verwacht ook (zie eerder in dit hoofdstuk) dat deze uitgaven van het strategisch voorraadbeheer (woningverbetering, investeringen in leefbaarheid) aanzienlijk hoger zullen zijn dan in de jaren negentig het geval was. Voorts zal de solvabiliteit van de woningcorporaties ook in de toekomst (méér dan in het verleden) bestand moeten zijn tegen de normen die op de kapitaalmarkt gelden voor financiering. Bovendien is het bezit van de corporaties geconcentreerd in gebieden die niet zonder investeringsrisico zijn. In sommige steden en regio's is de markt willig en kunnen investeringen snel rendabel zijn. In andere steden en regio's is dit niet het geval.

5 Ordening en sturing

De ontwerp-Nota bevat beschouwingen over de ordening van verantwoordelijkheden binnen de sector en over de daarbij behorende wetgeving. In het bijzonder wordt het perspectief van een Woonwet geschetst, waarin een uitbreiding van het formele instrumentarium van Rijk en provincies is vervat, door de verplichting tot een woonvisie op alle bestuursniveaus en de aanwijzingsbevoegdheid van Rijk, respectievelijk de provincie op respectievelijk de provincie en de gemeenten. Daarnaast wordt in de Woonwet de positie van de corporaties nader wettelijk geregeld, waarbij niet alleen het niveau van regelgeving wordt verhoogd (van algemene maatregel van bestuur naar wettelijke eisen), maar ook een nadere aanscherping wordt voorgesteld van het speelveld dat de corporaties in acht dienen te nemen.

De orderingsstructuur van de Woonwet

- Het *Rijk* stelt een nationaal beleidskader vast en verbijzondert dit voor de twaalf provincies en dertig gemeenten (G30) in gebiedsgerichte ambitie-documenten; hierin komen aantallen woningen aan de orde, de woonmilieudifferentiatie, de huurstijging, de stedelijke vernieuwing, proceseisen.
- De *provincies* stellen een ontwikkelingsvisie vast waarin de prestaties ten aanzien van deze onderwerpen staan aangegeven en waarin gemeld wordt welke gemeenten buiten de G30 een eigen ontwikkelingsvisie moeten maken.
- De *gemeenten* stellen een ontwikkelingsvisie op (in regionaal perspectief) waarin de prestaties ten aanzien van de onderwerpen uit het nationaal beleidskader staan weergegeven.
- De *woningcorporaties* stellen elk een prestatieplan op waarin de prestaties ten aanzien van de onderwerpen uit het nationaal beleidskader staan weergegeven.

In de verbandingen tussen de partijen komen zowel verplichtende als dialoog acties voor:

- *Verplichtend/aanwijzing*: van Rijk naar provincie, van provincie naar gemeente, van Rijk naar gemeente, van toezichthouder naar woningcorporatie.
- *Dialoog/contract of covenant*: tussen Rijk en provincie, tussen provincie en gemeente, tussen Rijk en gemeente, tussen gemeente en corporatie.

De Woonwet draagt aldus zowel elementen van hercodificatie als beleidsintensivering in zich. Eerst komt de positie van provincies en gemeenten aan bod, dan die van de toegelaten instellingen.

5.1 De Woonwet

In het voorgaande kwam al aan de orde dat de Raad een sturingsfilosofie voorstaat, waarin de rijksoverheid inhoudelijk haar beleidsstrategie helder verwoordt, desgewenst uitgesplitst naar regio, maar tegelijk een grote mate van beleidsvrijheid biedt aan gemeenten in de vormgeving van het beleid. In de beste traditie van het Nederlands bestuur kan, bij afwijkende prioriteiten, in onderling overleg naar beleidsafstemming worden gezocht. Daarbij is het ook buitengewoon nuttig dat van gemeenten een integrale visie op het wonen wordt gevraagd, omdat het kwaliteitsvraagstuk op dat bestuursniveau in het bijzonder een integraal en welbewust beleid vergt. Natuurlijk is de vraag aan de orde in welke mate prioriteiten op rijksniveau moeten doorwerken naar het regionale of lokale. Is er sprake van een planverplichting en in hoeverre is er sprake van planhiërarchie? De Raad meent niet dat sturing van het Rijk in alle gevallen gebaseerd moet zijn op overeenstemming tussen partijen. In een ander advies ('Het instrument geslepen') heeft de Raad juist gepleit voor centrale sturing op zaken die van nationaal belang zijn. Dit kan het geval zijn bij de ruimtelijke inpassing van infrastructuur of het aanwijzen van gebieden die beschermd dienen te worden tegen verdere ruimtedruk door economisch sterke activiteiten. Ook het verstedelijkingsbeleid is hier een voorbeeld van, in het bijzonder het verstedelijkings-concept. De nadere invulling daarvan in een woonmilieubeleid, wat toch de kern is van de woonvisie, vergt echter een grote mate van beleidsvrijheid op lokaal niveau. Het gaat hier in hoofdzaak om een stedenbouwkundige planning, die moet aansluiten bij de kansen en bedreigingen van de wijken zelf. De Raad vindt het een goede zaak dat van gemeenten wordt gevraagd om een dergelijke visie te maken. Dat er ook op regionaal niveau plannen tot stand worden gebracht, is zinvol. Zeker waar het gaat om de bovenlokale afstemming in de herpositionering van woonwijken en de inpassing van veranderingstrategieën in het ruimtelijk beleid, inclusief het beleid ten aanzien van bereikbaarheid. Immers de planning van knooppunten binnen een netwerkstad vergt ook ondersteuning vanuit het woonbeleid; met name herpositionering van naoorlogse wijken tot centrum stedelijke wijken vergt een bredere inzet dan die van alleen het wonen. Dat samenwerkingsverbanden tussen gemeenten ofwel provincies of beide zich aan dergelijke plannen zetten, kan slechts worden toegejuicht.

In de voorstellen van de Woonwet is een aanwijzingsbevoegdheid van rijksoverheid en provincie opgenomen. Nu is met het instrument 'aanwijzing' op zichzelf niets mis, hoewel het op het beleidsterrein waar het bestaat (ruimtelijke ordening) slechts zelden gebruikt wordt. Binnen het woonbeleid daarentegen ligt dit instrument niet voor de hand. De planvorming is situationeel bepaald en moet met een grote

inbreng van lokale actoren, plaatshebben. Overeenkomsten tussen bijvoorbeeld bewonersgroepen en gemeenten kunnen met goede redenen afwijken van de rijksprioriteiten. Een probleem is ook dat de aanwijzingsbevoegdheid niet nader is ingevuld. Zoals de voorstellen er nu liggen, zou de aanwijzing betrekking kunnen hebben op de planverplichting op zich en niet op de planinhoud. Een dergelijke benadering acht de Raad niet zinvol, omdat dan het plan al snel een schijngestalte wordt ('papieren tijgers'). Een aanwijzing die zich richt op de planinhoud is nog minder wenselijk.

De Raad adviseert daarom de aanwijzingsbevoegdheid niet in een Woonwet op te nemen. Daarmee vervalt ook een belangrijke reden voor hercodificatie van wetgeving tot een afzonderlijke Woonwet.

De Raad is hier dus geen voorstander van een planhiërarchie. Als er voor de gemeenten niet anders rest dan het beleid in te passen in de gebiedsgerichte ambitie-documenten van het Rijk, dan wordt elke animo doodgedrukt om met een originele, eigenzinnige visie op de eigen toekomst te komen. Gemeenten moeten zeker worden aangespoord om een eigen visie op het wonen te formuleren. Deze zal idealiter verbonden worden met het structuurplan zodat het ruimtelijk beleid en het woonbeleid op elkaar zijn afgestemd. De afgelopen jaren hebben veel gemeenten nog te weinig gedaan aan visievorming en beleidsontwikkeling op het terrein van de volkshuisvesting, hoewel er de laatste jaren meer aandacht voor gekomen is. De gemeentelijke ontwikkelingsvisies hebben ook een legitimerende (ze moeten immers worden goedgekeurd door de gemeenteraad) en communicatieve functie (naar de bevolking toe).

Een probleem is nog dat het regionale kader, waarin bovenlokale afstemming moet plaatsvinden, vaak te wensen overlaat. Wonen wordt meer en meer een regionaal vraagstuk en het is van belang dat het woonbeleid goed wordt afgestemd met de planning van voorzieningen en infrastructuur. Het gaat dan om een integratie van het woonbeleid in het bredere verstedelijkingsbeleid.

Toegevoegde waarde Woonwet beperkt

Per saldo ziet de Raad weinig argumenten om aan een nieuw traject van wetgeving te beginnen in de vorm van de voorgestelde Woonwet. Van het inbrengen van de aanwijzingsbevoegdheid - een nieuw onderdeel - is de Raad geen voorstander. Hij vraagt zich bovendien af of een Woonwet wel hét aangewezen kader in het woonbeleid zou moeten vormen. Van een harmonisatie van wetgeving is de Raad geen tegenstander en dit zou zeker een nader onderzoek verdienen, maar met een traject waarin de Woonwet nu het centrale kader zou moeten zijn, is zeer veel energie gemoeid, die de aandacht afleidt van de inhoudelijke uitwerking van beleid. De onzekerheid die deze met zich brengt, zou ook aanleiding kunnen vormen tot vertraging in de praktijk.

Daar komt bij dat er thans al vele kaders zijn: er is de integrale herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, met voorstellen voor een nieuw gebruik van planfiguren. Er is de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing die het stadsvernieuwingsplan en de leefmilieuverordening kent. Er is bovendien de Wet Investeren Stedelijke Vernieuwing met ook al een aan de subsidie gekoppeld planfiguur.

Kort en goed prefereert de Raad een grotere samenhang tussen deze wetten boven de toevoeging van een nieuwe sectorale wet. Een inpassing van de woonvisie in een structuurschets of -visie ligt voor de hand. De positie en rechtszekerheid van de burgers kan en moet verbeterd worden, maar uit de ontwerp-Nota wordt nog niet duidelijk op welke wijze dit juist door de Woonwet gestalte zal krijgen. Ook voor het regelen van de positie en kerntaken van woningcorporaties is de Woonwet niet strikt noodzakelijk. De Woningwet is hiervoor al honderd jaar het kader.

5.2 De positie van woningcorporaties

Een publieke inbedding en een maatschappelijke verankering

Een corporatie is een toegelaten instelling met een maatschappelijke taak, die wettelijk is ingekaderd. De Raad is voorstander van ondernemerschap van de woningcorporaties, maar daarmee is nog niet gezegd dat zij gewone private ondernemingen zijn. Dat zijn zij niet. Vanuit de politiek en de samenleving zijn voorwaarden te stellen aan de uitvoering van het sociaal ondernemerschap. Deze voorwaarden zijn gericht op de invulling van de bestemmingsplicht van het non-profit vermogen en de aanwending ervan voor maatschappelijke opgaven in het woondomein. In de ontwerp-Nota wordt voor een publieke inbedding van de woningcorporaties gekozen en wordt een breed taakveld van de corporaties gehandhaafd. De Raad stelt dit met genoegen vast.

Omdat corporaties een maatschappelijke taak hebben, dienen ze zich rekenschap te geven van de ontwikkelingen in de samenleving. Overleg met stakeholders van diverse maatschappelijke groeperingen kan hiervoor een geschikt middel zijn. Corporaties hebben een belangrijke functie in de lokale samenleving en moeten aangesproken kunnen worden op hun activiteiten. De maatschappelijke verankering van corporaties is van groot belang.

5.2.1 Speelveld en maatschappelijke opdracht van woningcorporaties

De ontwerp-Nota maakt een onderscheid tussen het speelveld en de maatschappelijke opdracht van woningcorporaties.

Het *speelveld* van corporaties wordt in de ontwerp-Nota gedefinieerd als 'werkzaam op het gebied van wonen, woondiensten en woonmilieus'. De Raad is voorstander van een betrekkelijk ruim gedefinieerd speelveld, waartoe alle corporaties toegang krijgen.

De definitie uit de ontwerp-Nota is wat dit betreft adequaat. De afbakening van het speelveld zou wat de Raad betreft redelijk hard kunnen zijn; slechts in uitzonderlijke gevallen zou speelveldoverschrijding toegestaan moeten worden. Hier is een ‘nee, tenzij’-formule op zijn plaats.

De *maatschappelijke opdracht* geeft aan ‘wat in ieder geval moet’: de prestaties die de corporaties moeten leveren. Volgens de ontwerp-Nota is het speelveld breder dan de maatschappelijke opdracht. Activiteiten die niet onder de maatschappelijke opdracht vallen, maar wel binnen het speelveld betreffen bijvoorbeeld de bouw van koopwoningen of het aanbieden van collectieve woonverzekeringsarrangementen (glas, opstal, et cetera)¹⁵. De maatschappelijke opdracht zal worden verankerd in een algemeen beleidskader dat te zijner tijd zal aanhaken aan de Woonwet. Binnen dit beleidskader zijn de volgende taken in ieder geval relevant.

1. Het verruimen van de slaagkansen van woningzoekenden met een bescheiden inkomen;
2. versterking van de samenhang tussen woon- en zorgdiensten;
3. bevordering van het eigenwoningbezit door verkoop van woningen;
4. het vergroten van de betrokkenheid van bewoners;
5. het vergroten van de differentiatie van het woningaanbod;
6. het reduceren van de woonlasten voor lage inkomensgroepen;
7. het leveren van een bijdrage aan de huisvesting van dak- en thuislozen;
8. het verhogen van de woonkwaliteit;
9. het doen van investeringen in het kader van energiebesparing en de opwekking van duurzame energie.

Deze formulering van de maatschappelijke opdracht roept zowel specifiek als algemeen commentaar op. In specifieke zin kunnen een aantal vragen, zoals weergegeven op de volgende pagina, gesteld worden bij de formulering en de consistentie.

¹⁵ Ontwerp-Nota Wonen, p. 184.

- ↪ Hoe is de verhouding tussen deze negen taken en de zes prestatievelden van BBSH?
- ↪ Worden leefbaarheid, financiële continuïteit en bewonersparticipatie niet node gemist?
- ↪ Kunnen taak nr. 5 (differentiatie woningaanbod) en nr. 8 (woonkwaliteit) niet beter worden gecombineerd?
- ↪ Moet taak nr. 3 'bevordering eigen woningbezit' niet vervangen worden door 'bevordering keuzevrijheid tussen huren en kopen'?
- ↪ Is het *reduceren* van de woonlasten een taak?

In algemene zin kan gesteld worden dat de maatschappelijke opdracht zo breed en zo kwalitatief geformuleerd is, dat er van een verplichtende taakomschrijving geen sprake is. De Raad interpreteert de negen taken die corporaties in het kader van de maatschappelijke opdracht dienen te verrichten vooral als brede, kwalitatief gedefinieerde taakvelden. Het Rijk heeft de mogelijkheid deze taakvelden in de lokale of regionale context verder uit te werken in een beleidskader. Hiermee ontstaat een instrument van communicatieve sturing en beïnvloedt de rijksoverheid het lokale debat. De verdere precisering van de taakvelden komt pas tot stand na het nodige overleg met relevante lokale of regionale partijen (corporaties en gemeenten). Vervolgens kunnen gemeenten en individuele corporaties contracten sluiten over meer concrete prestaties. De Raad heeft geen zicht op het bindend karakter van het genoemde beleidskader voor het Rijk, de gemeente en de corporaties.

De interpretatie van de Raad impliceert dat het onderscheid tussen de maatschappelijke opdracht en het speelveld in feite verdwijnt en de maatschappelijke opdracht zoals gedefinieerd in de ontwerp-Nota beschouwd kan worden als een meer gespecificeerde omschrijving van het speelveld. Dit betekent echter niet dat corporaties binnen het speelveld volledige vrijheid hebben ten aanzien van de activiteiten die ze willen verrichten. Vanwege de bestemmingsplicht van het non-profitvermogen en vanwege de eis dat er gelijke concurrentieverhoudingen op de markt moeten zijn, moet er een onderscheid gemaakt worden tussen commerciële en niet-commerciële activiteiten. In paragraaf 5.2.2 wordt dit punt uitgewerkt.

Het feit dat in de ontwerp-Nota wél onderscheid gemaakt tussen het speelveld en de maatschappelijke opdracht is niet zonder betekenis. Aan corporaties die bereid zijn hun maatschappelijke prestaties (kerntaken) contractueel overeen te komen (met de gemeente), zal meer ruimte geboden worden om activiteiten te ontplooiën buiten de maatschappelijke opdracht. Taken die niet tot de maatschappelijke opdracht behoren moeten worden ondergebracht in een aparte rechtspersoon en opbrengsten van de

niet-kerntaken dienen naar de kerntaken te vloeien, niet andersom. Volgens de voorstellen van de ontwerp-Nota zijn activiteiten buiten de maatschappelijke opdracht alleen toegestaan indien aan *alle* van de volgende voorwaarden wordt voldaan ('beslisschema' p. 185).

1. De activiteit valt binnen het speelveld van wonen, woondiensten en woonomgeving;
2. er is sprake van eerlijke concurrentievoorwaarden;
3. er is sprake van een prestatiecontract met de gemeente;
4. de activiteit draagt direct bij aan het realiseren van de maatschappelijke opdracht;
5. de activiteit is inhoudelijk goed af te bakenen en kan transparant gescheiden worden (financieel en in gevolgen) van de uitvoering van de maatschappelijke opdracht;
6. het risico van de activiteit is beheersbaar en aanvaardbaar;
7. de activiteit wordt niet door andere partijen als kernactiviteit verricht en wordt onder redelijke voorwaarden aangeboden.

Dit beslisschema is overbodig: de Raad meent immers dat binnen het speelveld een ander onderscheid van belang is. Daarnaast is het veel te strikt en op sommige punten ook onhelder. Het is niet meer de vraag óf corporaties zullen struikelen over één van de voorwaarden, maar het is de vraag over welke dit zal zijn.

- ↪ De vierde voorwaarde leidt al snel tot onduidelijkheid. Hoort een activiteit die direct bijdraagt tot de maatschappelijke opdracht (voorwaarde 4) niet gewoon tot de kerntaken van de corporatie? Wat is nog het verschil tussen de kerntaken en het speelveld van woningcorporaties wanneer elke activiteit die een corporatie uitvoert een directe bijdrage moet leveren aan de maatschappelijke opdracht?
- ↪ Ook de zevende voorwaarde (de desbetreffende activiteit mag niet door andere partijen als kernactiviteit worden verricht) roept vragen op. Deze voorwaarde lijkt immers te betekenen dat activiteiten die in principe binnen het speelveld vallen, maar door marktpartijen als kernactiviteit worden verricht en tegen concurrerende voorwaarden worden aangeboden, niet door corporaties kunnen worden uitgevoerd. Met andere woorden, commerciële partijen krijgen voorrang op de corporaties.
- ↪ Ten slotte is de koppeling tussen het afsluiten van een prestatiecontract en de mogelijkheid om activiteiten buiten de maatschappelijke opdracht te verrichten (voorwaarde 3) discutabel. Het maakt corporaties kwetsbaar voor beleidsarmoede van de kant van de gemeenten en het geeft de gemeenten een oneigenlijke positie in het overleg met de woningcorporaties.

5.2.2 Conditie binnen het speelveld

MDW en de ontwerp-Nota Wonen

Reeds enkele jaren worden de ongelijke concurrentieverhoudingen tussen corporaties en marktpartijen als een probleem gezien. In het kabinetsbeleid van 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit' (MDW) is aandacht besteed aan de positie van de woningcorporaties. In het rapport 'Corporaties tussen vangnet en vrijhandel' wordt gesproken van een 'ongelijk speelveld': er is geen transparantie in de aanbestedingsprocedures van gemeenten, er bestaan subjectieve fiscale vrijstellingen (vennootschapsbelasting, overdrachtsbelasting, bouwleges), er is de achtervang van de overheid bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en er is een maatschappelijk gebonden vermogen, waardoor corporaties genoeg kunnen nemen met een lager rendement¹⁶. Het ligt nu in het voornemen dat de vrijstellingen van vennootschapsbelasting en overdrachtsbelasting zullen vervallen. Commerciële activiteiten zullen met vennootschapsbelasting worden belast. Bij de overdrachtsbelasting zal eerst nog aandacht worden geschonken aan mogelijk nadelige effecten op de voortgang van de stedelijke vernieuwing en de verkoop van huurwoningen. Voorts wordt de vrijstelling van de legesheffing bij ingrijpende woningverbetering voor alle partijen opengesteld en blijft de bestemmingsplicht van het maatschappelijk gebonden vermogen van corporaties behouden. Het WSW blijft gehandhaafd om de toegang tot de kapitaalmarkt te garanderen.

Goede definitie commerciële activiteiten noodzakelijk

Op hoofdlijnen ondersteunt de Raad de wijze waarop het MDW-advies zijn doorwerking heeft gevonden in de ontwerp-Nota. Hij mist echter een duidelijke definitie van het begrip commerciële activiteiten. De Raad acht het van groot belang dat op dit punt duidelijkheid wordt verschaft. *Alle werkzaamheden die verband houden met het normale beheer van het non-profitvermogen, zouden in ieder geval tot de non-profitactiviteiten moeten worden gerekend.* Het gaat dan om de bouw, verhuur, onderhoud en beheer van huurwoningen en aankoop en verkoop ervan. Commerciële activiteiten zijn activiteiten die worden verricht voor derden (geen toegelaten instelling zijnde of huurders daarvan). In dit verband kan worden gedacht aan bemiddeling en dienstverlening (bijvoorbeeld makelaardij), de bouw van koopwoningen en het beheer van woningen van derden. Bovenstaande definities zijn echter zeker niet volledig; grenskwesties zullen er altijd zijn. In voorkomende gevallen kan worden aangesloten bij de wetgeving omtrent de vennootschapsbelasting bij de vastgoedfondsen van pensioenfondsen.

Binnen het speelveld van 'woningen, woondiensten en woonmilieus' draait het in de opvatting van de Raad dus niet om het onderscheid tussen kerntaken en niet-kerntaken, maar

¹⁶ TK 1999-2000, 24036, nr. 147. Brief Staatssecretaris Remkes inzake Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Den Haag, 8 januari 2000.

om het onderscheid tussen non-profit- en profitactiviteiten. Voor non-profitactiviteiten gelden de huidige faciliteiten. Profitactiviteiten van corporaties binnen het speelveld zijn toegestaan, maar kennen geen specifieke voordelen meer. Wat betreft de commerciële activiteiten van corporaties is er dus sprake van een 'level playing field'. De Raad acht het van groot belang dat de geldstromen van non-profit en profitactiviteiten op een transparante wijze van elkaar worden gescheiden. Profitactiviteiten mogen alleen worden verricht wanneer ze geen onaanvaardbaar risicobeslag op het non-profit vermogen leggen. Het toezicht heeft in dit verband een belangrijke taak.

Prestatieafspraken tussen corporaties en gemeenten

De Raad vindt het leggen van een koppeling tussen het afsluiten van een prestatiecontract en het verruimen van de activiteiten van de corporaties geen probaat middel. Er is echter wel grote behoefte aan heldere en bindende prestatiecontracten tussen gemeenten en corporaties. Het BBSH is het kader waarin dit (door de Inspectie) kan worden gestimuleerd of eventueel zelfs afgedwongen. Prestatieafspraken spelen dus een rol in het doeltreffendheidstoezicht.

5.2.3 Toezicht en handhaving

In de ontwerp-Nota wordt voorgesteld het toezicht op woningcorporaties onafhankelijk van het Rijk uit te doen oefenen. Op termijn zou het toezicht in een ZBO (zelfstandig bestuursorgaan) ondergebracht moeten worden. Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV, nu reeds een ZBO in het kader van de saneringstaak) zou in deze redenering in de toekomst ook het toezicht op zich kunnen nemen. Het zou dan worden gesplitst in twee delen, waarbij het zogeheten Centraal Toezichtsorgaan Woningcorporaties belast zou worden met het toezicht¹⁷.

Feitelijk wordt met deze voorstellen het toezicht gedepolitiseerd. Toezicht is naar het oordeel van de Raad echter een instrument voor handhaving van de eisen die bij of krachtens de toelating zijn gesteld. Deze kunnen niet in zijn geheel in een zelfstandig bestuursorgaan worden ondergebracht. De Raad wil in dit verband onderscheid maken tussen verschillende vormen van toezicht:

1. het financiële toezicht;
2. het rechtmatigheidstoezicht;
3. het doelmatigheidstoezicht;
4. het doeltreffendheidstoezicht.

¹⁷ Hieronder vallen taken als

- a) erop toezien dat corporaties hun maatschappelijke taken verrichten
- b) toezien op de voorwaarde van prestatiecontracten met gemeenten voor speelveldverruiming
- c) toetsing op de financiële continuïteit van de instellingen
- d) toezien op een doelmatige werkwijze van de corporaties
- e) preventief toezicht op het uitvoeren van activiteiten via deelnemingen
- f) toezien op het naleven van overige bepalingen.

Hoewel soms de ene vorm van toezicht in de andere vorm zal overlopen, hecht de Raad wel aan dit onderscheid. Het maken van onderscheid is van belang om te vermijden dat de laatste vorm van toezicht (de doeltreffendheid) ondergesneeuwd raakt onder de drie andere vormen.

Het doeltreffendheidstoezicht behelst het toezicht op de uitvoering van de maatschappelijke opdracht door de toegelaten instellingen. Deze hebben een eigen beleidsruimte en het toezicht is dus gericht op de vraag of zij in ernstige mate tekortkomen in de maatschappelijke taakvervulling: ‘taakverwaarlozing’. Hier zijn maatschappelijke afwegingen aan de orde en het is daarom voorbehouden aan de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het Rijk is verantwoordelijk voor de toelating van woningcorporaties en dient er dus ook op toe te zien dat deze hun maatschappelijke taken als toegelaten instelling op de juiste wijze verrichten. De Raad meent dan ook dat het doeltreffendheidstoezicht niet kan worden ondergebracht in een zelfstandig bestuursorgaan. Hier mag en moet de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voorop staan.

Het financieel en het rechtmatigheidstoezicht zijn minder politiek en meer technisch van aard. Verzelfstandiging van deze vormen van toezicht acht de Raad dan ook mogelijk. Gezien de daar reeds aanwezige expertise ligt het voor hand wanneer het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting belast wordt met het financieel en rechtmatigheidstoezicht. De formule van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) is hiervoor adequaat.

Het toezicht op doelmatigheid betreft de interne huishouding van een woningcorporatie (Is er te veel personeel? Is het onderhoud een te hoge uitgavenpost?) en hoort daarom vooral bij het intern toezicht thuis. De Raad van Commissarissen heeft hierin een rol.

De verschillende rollen die voor het Centraal Fonds Volkshuisvesting, de Raad van Commissarissen en de Minister zijn weggelegd nemen niet weg dat de Minister van VROM verantwoordelijk is voor de gehele toezichtsketen. Een probleem van verschillende ‘loketten van toezicht’ hoeft niet te bestaan als de verantwoordelijkheden duidelijk zijn en publiekrechtelijke functies (sancties) in één hand liggen. Dit sluit niet uit dat specifieke functies (informatie en analyse) verzelfstandigd zijn.

Literatuur

ABF onderzoek & informatie / RIGO (2000). *Actualisatie Prognosemodel Sociale Huursector*.

Aedes (2000). *Manifest woningcorporaties 2000. Verantwoordelijk, gedreven en slagvaardig*. Hilversum: Aedes vereniging van woningcorporaties.

Aedes (2000). *Visie van Aedes vereniging van woningcorporaties op de ontwerp-Nota Wonen 21e eeuw*. Hilversum: Aedes vereniging van woningcorporaties.

Brouwer, J. (1999) *Perspectieven voor Stedelijke Investerings*. Onderzoek uitgevoerd door ABF Onderzoek & Informatie in opdracht van het Ministerie van VROM. Den Haag: Ministerie van VROM.

Brouwer, J. et al. (2000) *VHV MMX Beleidsverkenning Volkshuisvesting 2000-2010*. Delft: ABF Onderzoek & Informatie.

Bureau Middelkoop (1999). *Transformatie naar kwaliteit*. Onderzoek in opdracht van DGVH.

Bureau Middelkoop/ABF Onderzoek/West 8 Landscape architects (2000). *Transformatiemogelijkheden van woonmilieus vanuit een economische benadering*. Bureau Middelkoop.

Conijn, J.B.S. & M.G. Elsinga (1998). *Kopen of huren; hoe financieel te vergelijken?* Utrecht: DGVH/Nethur partnership 3.

Conijn, J.B.S. & M.G. Elsinga (2000). *Een verkenning van de toepassingsmogelijkheden van woonvouchers in Nederland*. OTBouwstenen 58. Delft: Delft University Press. Delft/Amsterdam.

De Nederlandsche Bank (2000). *Het bancaire hypotheekbedrijf onder de loep. Rapport over de ontwikkelingen op de hypotheekmarkt in de periode 1994-1999 gebaseerd op onderzoek naar de hypothecaire kredietverlening bij Nederlandse financiële instellingen*.

Den Otter, H. & H. Heida (2000) *Primos Prognose 1999*. Onderzoek uitgevoerd door ABF Onderzoek & Informatie in opdracht van het Ministerie van VROM. Den Haag: Ministerie van VROM.

Den Otter, H., H. Heida en C. Poulus (2000). *Ruimtegebruik-2030*. Delft: ABF Onderzoek & Informatie.

Duyvendak, J.W & R. Hortulanus (1999). *De gedroomde wijk. Methoden, mythen en misvattingen in de nieuwe wijkaanpak*. Utrecht: Forum Instituut voor multiculturele ontwikkeling.

Eys, H. van & Y. Grift (2000). *Emancipatie aspecten van de Nota Wonen. Arbeid, zorg en Wonen*. Arnhem: Buro voor ruimtelijke vormgeving Van Eys.

Ham, M. van & J. van Iersel (2000). *Binnen en buiten de woning. De woning als activiteitscentrum en uitvalsbasis*. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting nr. 2 pp. 27-31.

Hooimeijer, P. & A. Buys (2000). *Herstructurering: vitaliteit en omgevingskwaliteit*. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting nr. 2 pp. 6-11.

Hooimeijer, P. (1999). *Bouwen aan de toekomst van de buurt. De woningbehoefte in stadswijken*. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting nr. 7 pp. 24-29.

Hortulanus, R.P. & J.E.M. Machielse (2000). *In de marge. Het sociaal debat deel 1*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.

Innovatieprogramma Wonen en Zorg (2000). *Werkplan 2000*. Het innovatieprogramma Wonen en Zorg is een samenwerkingsverband tussen SEV en NIZW. Rotterdam.

Kleinhans, R., L. Veldboer en J.W. Duyvendak (2000). *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Köhler, E. (2000) *Nota Wonen oogst lof en kritiek*. Woonbondig nr.6, pp 8-9. Amsterdam: Woonbond.

Leeuwen, W.D. van (2000). Inleiding tijdens de Aedes manifestatie op 18 mei in Den Haag.

Leidelsemeijer, K. & H. van der Reijden (2000). *Ruimte & Wonen. Een analyse van de ruimteclaims voor wonen door VROM (concept)*. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.

MDW-werkgroep AWBZ (2000). *De ontvoogding van de AWBZ. Rapport van de MDW-werkgroep AWBZ*. Den Haag.

MDW-werkgroep woningcorporaties (2000). *Corporaties tussen vangnet en vrijhandel. Rapport van de MDW-werkgroep woningcorporaties*. Den Haag.

Ministerie van SZW (2000). *Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Meerjarennota emancipatiebeleid*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Ministerie van SZW (2000). *Armoedeval, analyse en oplossingen*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Ministerie van VROM (1997). *Woonverkenningen MMXXX. Wonen in 2030*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (1999). *De agenda voor de discussie over het woonbeleid in het eerste decennium van de 21e eeuw*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (1999). *De kwaliteit van VINEX. Samenvatting van vier onderzoeksrapporten naar de kwaliteit van VINEXlocaties*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (1999). *Volkshuisvesting in cijfers 99*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (1999). *Woningbehoefte Onderzoek 1998 kernpublicatie*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (2000). *Evaluatie Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (2000). *Mensen, Wensen, Wonen. Nota Wonen (ontwerp)*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (2000). *Mensen, Wensen, Wonen. Nota Wonen bijlagen*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (2000). *Perspectief op Wonen. Rapportage van het Woningbehoefte Onderzoek 1998*. Den Haag: Ministerie van VROM.

NIROV (1999). *Wonen en ruimtegebruik: individuele en collectieve kwaliteit. Verslag discussiedag 2 december 1999*. Den Haag: NIROV-Netwerk Bouwen en Wonen.

NIROV (2000). *De nieuwe nota Wonen. Verslag avondsymposium 6 juni 2000*. Den Haag: NIROV-netwerk Bouwen en Wonen.

Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening (2000). *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*. Den Haag.

Poulus, C. & W. Relou (2000). *Geluk is te koop. Inkomensgroei, keuzeruimte en woonwensen*. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting nr. 2 pp. 32-36.

Priemus, H. (2000). *ontwerp-Nota Wonen. Een vat vol tegenstrijdigheden*. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting nr. 4/5 pp. 46-51.

Priemus, H. (2000). *Volkshuisvesting in de 21e eeuw. Naar een nieuw evenwicht tussen markt, overheid en informele sector*. Bank Nederlandse Gemeenten.

Projectteam Ruimtebehoefte (2000). *Rekenen met Ruimte. Notitie over de ruimtebehoefte tot 2030 voor de landsdelen*. Den Haag: Ministerie van VROM, Project Vijfde Nota.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2000). *Nederland in Europa. Sociaal en Cultureel Rapport 2000*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sociaal-economische Raad (2000). *Toekomstgericht woonbeleid. Reactie op de Ontwerpnota Wonen, Mensen, wensen wonen; Wonen in de 21e eeuw*. Den Haag: SER.

TK 1999-2000, 24036 en 26631, nr. 166. Brief Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport inzake Marktwerking deregulering en wetgevingskwaliteit en modernisering AWBZ. Den Haag, 27 juni 2000.

TK 1999-2000, 24036, nr. 147. Brief Staatssecretaris Remkes inzake Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Den Haag, 8 januari 2000.

TK 1999-2000, 24333, nr. 48. Verslag algemeen overleg over de modernisering ouderenzorg. Den Haag, 11 juli 2000.

TK 2000-2001, 27800, nr. 1. Miljoenennota 2001. Bijlage 13 *Fiscale aspecten van het eigenwoningbezit*. Den Haag, 19 september 2000.

Urhahn Urban Design b.v. (1999). *Wonen in de Deltametropool. Een studie naar stedelijke diversiteit in opdracht van de vier grote steden.* Amsterdam.

Verwey-Jonker Instituut & Gerrichhauzen & Partners (2000). *Dynamiek en determinanten van de doelgroep. Advies ten behoeve van de Nota Wonen.* Utrecht / Dordrecht.

VROM-raad (1998). *Wonen met zorg.* Den Haag: VROM-raad.

VROM-raad (1999). *Huurbeleid met contractvrijheid.* Den Haag: VROM-raad.

VROM-raad (1999). *Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit.* Den Haag: VROM-raad.

VROM-raad (1999). *Wonen, beleid en legitimiteit.* Den Haag: VROM-raad.

VROM-raad (2000). *Dagindeling geordend?* Den Haag: VROM-raad.

Zinger, ir. H.A.P. Bureau Nieuwe Gracht, stad milieu landschap (2000)
Nota Wonen: duurzaam visitekaartje, zwakke beleidsnota. Geschreven in opdracht van de VROM-raad in het kader van het advies Betrokken burger, betrokken overheid. Verkrijgbaar bij de VROM-raad.



Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Postbus 30941
2500 GX Den Haag
Interne postcode 270
Tel : 070-3391240
Fax: 070-3391256

Bijlage 1: De adviesaanvraag

Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting
Financiën, Strategie en Control

De voorzitter van de VROM-raad
Dr Ir Th. Quené
Postbus 30949
2500 CX Den Haag

Uw kenmerk

Uw brief

Kenmerk

FSC 2000059261

Datum

06 JUNI 2000

Onderwerp

Adviesaanvraag over de Nota Wonen (Ontwerp)

Geachte heer Quené,

Het kabinet heeft 12 mei jl. de Nota Wonen (Ontwerp) 'Mensen, wensen, wonen' vastgesteld. De nota bevat voorstellen voor het woonbeleid voor het komende decennium. Deze voorstellen zijn ontwikkeld na evaluatie van de voorgaande kabinetsnota op dit terrein (Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig), in nauw overleg met partijen in het maatschappelijk veld en op basis van een aantal onderzoeken.

Ik vraag mede namens de Minister uw advies over de ontwerpnota. Ook aan de Sociaal-Economische Raad (SER), de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) zijn toegesneden adviezen gevraagd. Naar aanleiding van deze adviezen zal de definitieve Nota Wonen door het kabinet worden vastgesteld. Ik verzoek u om mij voor eind september te adviseren. Ik streef er naar om zo snel mogelijk daarna de definitieve nota aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Mijn verzoek tot advies betreft de gehele nota, maar in het bijzonder leg ik u de volgende vragen voor:

1. Versterking van de positie van de burger

In de Nota Wonen wordt een scala aan maatregelen voorgesteld om de positie van de burger in het krachtenveld van het woonbeleid te versterken. Kopers, huurders en zorgbehoevenden krijgen daardoor meer ruimte om invloed en zeggenschap over hun eigen woonomgeving uit te oefenen. Tegelijkertijd worden maatregelen voorgesteld om traditioneel krachtige partijen op de woonmarkt door verbetering van de marktwerking een stapje terug te laten doen en hen te stimuleren om de burger beter te bedienen.

Hoe beoordeelt de raad de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen?

Bijlagen



2. Zeggenschap

Een belangrijk thema in de Nota Wonen is het vergroten van de zeggenschap en de keuzevrijheid van burgers. De kanteling van het beleid naar en ten gunste van de burgers is nog onvoldoende van de grond gekomen. De meeste burgers zijn heel goed in staat om aan te geven wat goed voor hen is, ook ten aanzien van hun gewenste woonsituatie. Maar niet alle burgers hebben voldoende financiële spankracht en maatschappelijke vaardigheden om hun keuzes te effectueren of om zeggenschap over hun woonsituatie uit te oefenen. In de Nota Wonen wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan burgers in kwetsbare posities, aan de mogelijkheden om hen te steunen of te activeren om de aansluiting te behouden op de algemene kwaliteitsontwikkeling en aan hun behoeften aan meer zeggenschap. Daarbij wordt conform de algemene lijn van de nota afgestapt van het denken in groepen en wordt een meer op het individu toegesneden beleid ingezet. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de voorstellen om zorgbehoevendenden meer mogelijkheden te geven om hun eigen arrangement van wonen, zorg en dienstverlening samen te stellen.

Hoe beoordeelt de raad de maatregelen? Ik vraag daarbij uw speciale aandacht voor de voorgestelde woonvouchers en voor de maatregelen op het terrein van wonen en zorg?

3. Woonkwaliteit

In de Nota Wonen is een belangrijke plaats ingeruimd voor het thema woonkwaliteit. Gezien de maatschappelijke en (verwachte) economische ontwikkeling, dreigen bestaande discrepanties tussen gevraagde en geboden woonkwaliteit aanzienlijk te verscherpen, in het bijzonder in de steden. Burgers wensen een hogere woonkwaliteit dan beschikbaar en definiëren tegelijkertijd woonkwaliteit veel ruimer dan voorheen. Uit de analyse van de plannen van lokale en regionale partijen tot 2010 blijft dat deze onvoldoende tegemoetkomen aan de stijgende kwaliteitsvraag. In de Nota Wonen worden daarom voorstellen gedaan om sneller en diepgaander dan tot nog toe voorzien een kwaliteitsslag in het wonen te maken, vooral in de bestaande voorraad en in het bijzonder in het stedelijk gebied. De ambities moeten fors omhoog. In de Nota Wonen wordt eveneens aangegeven dat de mogelijkheden om een kwaliteitsslag te maken aanwezig zijn. In veel wijken is voldoende zelfvernieuwend dynamiek. Aansluiten bij aanwezige potenties, ook in de beleidsinstrumentatie, is een belangrijke voorwaarde om tijdig de noodzakelijke kwaliteitsslag te maken.

Wat is het oordeel van de VROM-raad over de koers, de omvang en het tempo van de geformuleerde ambitie?

4. Sturingsfilosofie

In de Nota Wonen wordt aangegeven dat er een ander sturingsperspectief nodig is om de gestelde ambities in een interactieve samenleving waar te maken. Meer concreet betekent dit voor het rijk: het kenbaar maken van visie en ambitie, het zoeken van samenwerking en resultaatgerichte coalities, het



Kenmerk

Datum

Bladnummer

FSC 2000059261

3

scherper formuleren en vragen van prestaties, een groter klantbesef en een grotere aandacht voor de werking van de markt.

De Nota Wonen verwerpt een tegenstelling tussen markt en overheid en schetst een nieuw evenwicht tussen markt en overheid en tussen individuele wensen en publieke doelen. Dat vergt een heroriëntatie op taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen partijen op het woonveld, te zijner tijd vast te leggen in een integrale woonwet. Wat betreft het nieuwe sturingsperspectief is een aantal elementen van cruciaal belang: het resultaatgericht samenwerkingsmodel dat het rijk voorstaat, de grotere rol van de provincie bij de bovenlokale afstemming en de rolverduidelijking van woningcorporaties als belangrijke leverancier van maatschappelijke prestaties.

Wat is het oordeel van de raad over de wijze waarop wordt voorgesteld – onafhankelijk van het financiële instrumentarium – de ‘bestuursketen’ te sluiten in de voorgenomen Woonwet?

5. Emancipatie

In de Nota Wonen wordt aangegeven dat de woning meer en meer centrum van activiteiten wordt. Het aantal tweeverdieners is sterk toegenomen en zal nog sterk toenemen. Het belang van de woonomgeving en de daar aanwezige voorzieningen neemt toe. Het wonen en de ruimtelijke ordening zijn van invloed op de emancipatie-mogelijkheden van vrouwen in de samenleving en de doorbreking van traditionele rolpatronen van mannen en vrouwen. Uw raad is door de Staatssecretaris van SZW, mevrouw Verstand, en de Minister van VROM, de heer Pronk, gevraagd in den brede te adviseren over de betekenis van de Meerjarennota Emancipatiebeleid van het kabinet voor het VROM-beleid. Separaat vraag ik u om mij te adviseren over de emancipatie-aspecten van de Nota Wonen.

Wat is het oordeel van de raad over de emancipatoire effecten van de Nota Wonen en welke aanbevelingen zou de raad terzake nog willen doen?

Met belangstelling zie ik uw advies tegemoet.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

J.W. Remkes



Bijlage 2 Onderzoeksmatige kanttelingen bij de indicatieve beleidsstrategie

De Raad heeft de analyse die ten grondslag ligt aan de indicatieve beleidsstrategie geëvalueerd en plaatst de volgende onderzoeksmatige en inhoudelijke kanttelingen bij de verschillende stappen die doorlopen zijn:

1. indeling van de wijken naar woonmilieus;
2. inventarisatie van de problemen op wijkniveau;
3. inventarisatie van de perspectieven op wijkniveau;
4. vaststelling en doorrekening van de oplossingsrichtingen op wijkniveau met behulp van een woningmarktsimulatiemodel.

De typologie van vijf woonmilieus:

- Centrumstedelijke woonmilieus (hoge dichtheid, functiemenging)
- Stedelijke buitencentrum milieus (compact, monofunctioneel)
- Groenstedelijke woonmilieus (monofunctioneel, groen, nieuwbouwwijken)
- Dorpse centrummilieus (multifunctioneel in kleine gemeenten)
- Landelijke woonmilieus (lage dichtheid, groen, weinig voorzieningen)

Tot de steden rekent men in deze typologie alle woonplaatsen met meer dan 25.000 huishoudens.

1. De indeling van de wijken naar woonmilieus

- Zoals al in de hoofdtekst is opgemerkt heeft de typologie met vijf woonmilieus als consequentie dat de zogenoemde 'suburbane' woonplaatsen niet apart worden onderscheiden. De Raad is van mening dat dit wel had moeten gebeuren. Verder vraagt de Raad zich af of de vier grote steden geen aparte categorie in de woonmilieutypologie zouden moeten vormen. In de huidige typologie zijn alle woonplaatsen met meer dan 25.000 huishoudens geormerkt als stedelijk¹⁸. Dit betekent dat de vier grote steden in dezelfde categorie vallen als bijvoorbeeld Ede en Apeldoorn. De omvang en aard van de volkshuisvestingsopgave in de G4 wijkt echter duidelijk af van die in de meeste wat kleinere steden. Daarnaast is het opmerkelijk dat de woonmilieu-typologie geen onderscheid maakt naar

¹⁸ In sommige gevallen zijn ook gemeenten met een kleiner aantal huishoudens (maar wel meer dan 12.000) gerekend tot de steden op basis van de dichtheid en het aandeel meergezinswoningen in het centrum.

buitencentrum milieus met veel hoogbouw en buitencentrum milieus met veel laagbouw. Het valt namelijk te verwachten dat leefbaarheids- en marktproblemen voornamelijk in buitencentrum milieus met veel hoogbouw zullen voorkomen. Zonder dit onderscheid is de groep buitencentrum milieus met 2,5 miljoen woningen (38% van de totale voorraad) bovendien wel erg groot ten opzichte van de andere typen woonmilieus.

- ↪ Voorts denkt de Raad dat de ruimtelijke schaal waarop bewoners hun buurt beleven en woongebieden ruimtelijk gedifferentieerd zijn niet overeenkomt met de ruimtelijke schaal van de woonmilieus die de nota hanteert. De Raad vermoedt dat de indeling uit de nota wat dit betreft te grofmazig is en de bewoner vooreerst kijkt naar de meest directe woonomgeving; de straat waarin de woning staat en de direct omliggende straten (de buurt). Aangezien er binnen viercijferige postcodegebieden vaak sprake is van een behoorlijke differentiatie (er zijn goede en slechte buurten binnen een wijk), is het dan ook goed denkbaar dat bewoners hun buurt heel anders percipiëren dan in de statistieken tot uitdrukking komt. Zo kan het zijn dat een deel van een buitencentrum wijk als centrumstedelijk wordt ervaren en een deel wellicht als groenstedelijk. Overigens vloeit de keuze voor viercijferige postcodegebieden voort uit de beschikbaarheid van data. De woonmilieudatabase, waarop de typologie van woonmilieus is gebaseerd, hanteert dergelijke gebieden namelijk als het laagste ruimtelijk schaalniveau.
- ↪ De Raad heeft een aantal twijfels over de wijze waarop de vraag naar woonmilieus wordt vastgesteld. Het onderzoek, dat aan hoofdstuk acht van de nota Wonen ten grondslag ligt, maakt hierbij gebruik van het WBO. In dit onderzoek wordt aan verhuisgeneigden gevraagd hoeveel inwoners de door hen gewenste woonplaats moet hebben en waar de gewenste woning gelokaliseerd dient te zijn ten opzichte van het centrum van de gewenste woonplaats. Bij deze laatste vraag kon men kiezen uit de volgende antwoordcategorieën: 'in het centrum of op loopafstand van het centrum', 'op meer dan loopafstand van het centrum maar niet aan de rand van de woonplaats', 'aan de rand van de woonplaats', en 'geen voorkeur'. Op basis van deze vragen en antwoordmogelijkheden, eventueel gecombineerd met de voorkeur voor een specifieke gemeente, wordt vervolgens bepaald op welke van de vijf woonmilieus de woonwens zich richt. De Raad wil hierover de volgende opmerkingen maken. Allereerst vraagt de Raad zich af op welke wijze de groep met 'geen voorkeur' wordt toegedeeld aan de woonmilieus. Omdat dit een aanzien-

lijke groep betreft (25% van alle woningzoekenden) kan de toedeling ervan de uitkomsten behoorlijk beïnvloeden. Ten tweede betwijfelt de Raad of de vraag naar woonmilieus met behulp van de hierboven beschreven vraagstelling wel op een correcte wijze wordt gemeten. Mogelijk meet men alleen de wenselijkheid van nabijheid van voorzieningen, en niet de woonmilieuvorkeuren zelf. Ten slotte acht de Raad het denkbaar dat de vraag naar buitencentrum milieus wordt onderschat door de wijze waarop de antwoordmogelijkheden zijn geformuleerd. Het is namelijk waarschijnlijk dat het antwoord 'op meer dan loopafstand van het centrum maar niet aan de rand de woonplaats' slechts bij relatief weinig mensen een concreet beeld oplevert over het woonmilieu dat hiermee wordt bedoeld en dus ook niet snel gekozen zal worden als het gewenste woonmilieu¹⁹.

2. Inventarisatie van de problemen op wijkniveau

In de tweede stap wordt geïnventariseerd in welke mate de gebieden te kampen hebben met marktproblemen en met sociale (leefbaarheids)-problemen. Onder het laatste wordt verstaan:

- relatief veel kansarmen (veel huishoudens met een lage opleiding, geen werk en een laag inkomen);
- negatief recruiteringspatroon (verlies aan inkomen en opleidingsniveau);
- sociale overlast (relatief veel mensen die klagen over vandalisme, onveiligheid, overlast e.d.);
- laag voorzieningenniveau.

Onder marktproblemen wordt gerekend:

- een negatief recruiteringspatroon;
- een lage investeringspotentie (bestaande voorraad goedkoop ten opzichte van nieuwbouw, hoge woonlastenquote);
- slechte aansluiting van woningvraag en woningaanbod op regionaal niveau.

Een combinatie van de sociale en marktproblemen laat zien dat het overgrote deel van de wijken (85%) zonder problemen zijn en er ongeveer 600 wijken zijn waarin wel problemen voorkomen. Deze zijn vooral geconcentreerd in de stedelijke buitencentrum wijken.

¹⁹ Leidelmeijer en Van der Reijden 2000, Ruimte & Wonen, een analyse van de ruimteclaims voor wonen door VROM (concept).

3. Inventarisatie van de perspectieven op wijkniveau

Problemen en kansen op wijkniveau zijn met elkaar in verband gebracht. Dit leidt tot de volgende typologie:

- wijken zonder problemen. Deze worden 'attractief', 'vitaal' of 'stabiel' genoemd: er zijn geen sociale of marktproblemen, er is een 'positief recruiteringspatroon', het investeringspotentieel is hoog of divers. Het gaat om 3.328 wijken;
- wijken met evenwicht tussen kansen en problemen. Deze worden 'kanshebbend' of 'pionier' genoemd: er zijn mogelijk sociale en marktproblemen, het 'recruiteringspatroon' is divers of positief evenals het investeringspotentieel. Het gaat om 351 wijken.
- wijken met problemen. Deze worden 'mager', 'kritiek' of 'perspectiefarm' genoemd: er zijn (mogelijk) sociale en marktproblemen, het 'recruiteringspatroon' is negatief en het investeringspotentieel is laag. Het gaat om 278 wijken (7% van de wijken).

- Volgens de Raad is er in zekere zin sprake van 'input=output', omdat sommige indicatoren (investeringspotentieel, recruiteringspatroon) zowel bij het vaststellen van de problemen als ook bij het bepalen van de kansen worden ingezet. Zo hebben wijken met een laag investeringspotentieel en een negatief recruiteringspatroon te maken met sociale en marktproblemen, wat uitgaande van de gebruikte criteria ook per definitie betekent dat ze weinig kansen hebben. Dit maakt de analyse minder zuiver.
- De sociaal-ruimtelijke dimensie (de mate waarin mensen zich thuisvoelen in een buurt, de tevredenheid over woning en woonomgeving) is nauwelijks in de typologie geïncorporeerd (alleen de mate van overlast is opgenomen). Volgens de Raad zijn woonbelevingsaspecten echter wel van belang. In dit verband is de vraag aan de orde of je nog van een probleemwijk kunt spreken wanneer de objectieve criteria in een wijk op problemen duiden maar de bewoners tevreden zijn.
- De huidige probleemanalyse is in belangrijke mate gebaseerd op retrospectieve gegevens (recruiteringspatroon) en momentopnamen (investeringspotentieel). De situatie op de woningmarkt speelt hierbij een belangrijke rol. Wanneer de woningmarkt ontspant kan het perspectief van een wijk snel veranderen en bestaat het gevaar van zich over de stad verspreidende spiralen van leegstand en verval: leegstand => vertrek

bewoners naar stabiele wijken => meer leegstand. Hier speelt een klassiek dilemma. Zolang er geen leegstand is, ontbreekt het gevoel van urgentie om tot grootscheepse transformaties over te gaan. Zo gauw de leegstand optreedt zijn vervalspiralen daarentegen moeilijk meer te stoppen. De Raad pleit daarom voor scherpe monitoring van de woningmarktontwikkelingen. Bij dreiging van leegstand of vervalspiralen in de kwetsbare wijken, zou de nieuwbouw getemporeerd dienen te worden.

4. Vaststelling van de indicatieve beleidsstrategie met behulp van een woningmarktsimulatiemodel

De indicatieve beleidsstrategie wordt in het ABF-rapport bepaald en op haar effecten doorgerekend met behulp van een geavanceerd woningmarktsimulatiemodel. Dit model is gebaseerd op het Woningbehoefte Onderzoek (WBO) van het ministerie van VROM en het CBS.

- ▭ De Raad heeft twijfels over de wijze waarop de vraag in het woningmarktsimulatiemodel wordt vastgesteld. Het model beschouwt leeftijd, huishoudenssamenstelling, opleiding, inkomensbron en inkomen als belangrijkste determinanten van de vraag. De Raad vraagt zich af of de voorspellende waarde van deze variabelen niet afneemt, nu de woningmarkt ontspant, de individualisering voortschrijdt en de samenleving steeds meer gedifferentieerd raakt naar leefstijlen. De Raad is dan ook voorstander van het meer beschouwen van leefstijlen (toegepast op het wonen wellicht beter aan te duiden als woonstijlen) als verklaringsgrond voor woonvoorkeuren. Leefstijlen zijn in dit verband te definiëren als consumptie- en activiteitenpatronen en waardeoriëntaties die specifiek zijn voor bepaalde groepen. Leefstijlgroepen vertonen weliswaar een samenhang met sociaal-economische groepen maar overschrijden deze ook gedeeltelijk.
- ▭ Het woningmarktsimulatiemodel gaat er vanuit dat de relatie tussen vraag en vragers stabiel is. Verondersteld wordt dat soortgelijke groepen in de toekomst dezelfde woningen zullen vragen als ze in het verleden of heden deden. Deze veronderstelling is getoetst voor de afgelopen jaren en bleek toen correct te zijn. De Raad vraagt zich echter sterk af of dit ook voor de komende 10 jaar geldt. De Raad houdt er rekening mee dat woningmarkt-, economische, maatschappelijke en/of technologische ontwikkelingen in de nabije toekomst mogelijk zullen leiden tot een andere relatie tussen vraag en vragers.

- ↪ Het woningmarktsimulatiemodel gaat uit van een aantal veronderstellingen ten aanzien van de toekomstige economische ontwikkeling. De Raad vindt sommige van deze uitgangspunten (voortdurende koppeling tussen lonen en uitkeringen, stijging prijzen koopwoningen gelijk aan inflatie) wel erg optimistisch en vraagt zich af waarom er ook geen 'worst case' scenario is doorgerekend.

Bijlage 3 Expert-meeting en rondetafelgesprekken

In het kader van de opstelling van dit advies achtte de werkgroep uit de Raad die het advies heeft voorbereid het zinvol om een aantal deskundigen op het onderhavige terrein te raadplegen. Daartoe hebben in het voorjaar van 2000 een expert-meeting en twee rondetafelgesprekken plaatsgevonden.

Naast de leden van de werkgroep zijn voor deze bijeenkomsten een aantal externe deskundigen uitgenodigd. De VROM-raad is deze personen zeer erkentelijk voor het feit dat zij hebben willen deelnemen. Hij heeft van de opgedane kennis en ideeën dankbaar gebruik gemaakt tijdens de voorbereiding van het advies.

Expert-meeting over het onderzoek in de nota Wonen d.d. 17 april 2000

deelnemers:

ir. J. Brouwer	ABF Onderzoek & Informatie
ir. C. Poulus	ABF Onderzoek & Informatie
drs. A. Buys	RIGO Research en Advies BV
dr. R. Teule	Gemeente Den Haag

Rondetafelgesprek over de nota Wonen met drie hoogleraren d.d. 9 mei 2000

deelnemers:

prof.dr. G. Engbersen	Erasmusuniversiteit Rotterdam
prof.dr. P. Hooimeijer	Faculteit ruimtelijke wetenschappen, Universiteit Utrecht
prof.dr.ir. H. Priemus	Onderzoeksinstituut OTB / Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft

Rondetafelgesprek over de nota Wonen met vertegenwoordigers van diverse organisaties d.d. 15 juni 2000

deelnemers:

dhr. J. Fokkema	Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen, Neprom
dhr. G. de Goede mw. D. Harkes	Vereniging Nederlandse Gemeenten, VNG, Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, NIZW
dhr. E. Köhler	Nederlandse Woonbond
dhr. W. van Leeuwen	Aedes vereniging van woningcorporaties
dhr. F. van Loon	Vereniging Eigen Huis, VEH
dhr. G. de Nekker	Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland, IVBN
dhr. T. Smit	Nederlandse Vereniging van Makelaars, NVM
dhr. H. Westra	Stichting Experimenten Volkshuisvesting, SEV

De verslagen van de verschillende bijeenkomsten zijn op aanvraag beschikbaar bij het secretariaat van de VROM-raad.

Bijlage 4 Samenstelling van de Raad

De VROM-raad is als volgt samengesteld:

dr.ir. Th. Quené, voorzitter

mr.drs. L.C. Brinkman

mw. mr. M. Daalmeijer

prof.dr. J.W. Duyvendak

prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars

ir. J.J. de Graeff

prof.dr. W.A. Hafkamp

mw. prof.ir. F.M.J. Houben

mw. prof.mr. J. de Jong

mw. M.C. Meindersma

mr. P.G.A. Noordanus

mw. prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz

prof.dr.ir. J. van der Schaar

prof.dr. W.C. Turkenburg

drs. T.J. Wams

mw. mr. L.M. Wolfs-Kokkeler

Waarnemers

prof.ir. N.D. van Egmond, namens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

drs. Th.H. Roes, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

dr. J.A. Vijlbrief, namens het Centraal Planbureau

Algemeen secretaris

ir. H. Kieft

Bij dit advies betrokken medewerkers secretariaat

dr. V.J.M. Smit (projectleider)

drs. J.S.C.M. Hoekstra

mw. A.M.H. Bruines