

NOTA WONEN

MENSEN, WENSEN, WONEN

SAMENVATTING

WONEN IN DE 21^E EEUW

INHOUD

PAGINA

Hoofdstuk 1 – Inleiding	4
Kwaliteit en keuzevrijheid centraal	
Keuzevrijheid vergroten	
Maatschappelijke waarden	
Rolverdeling tussen overheid en markt	
Hoofdstuk 2 – Vijf kernopgaven van beleid	5
Hoofdstuk 3 – Analyse van de woonopgave 2000-2010	6
Trends in de woonvoorkeuren	
Macro-ontwikkelingen	
Ontwikkeling van de kwaliteitsvraag	
Positie van de Nederlandse wijken	
Regionale ontwikkelingen	
Het roer moet om	
Hoofdstuk 4 – Ruimtebehoefte voor wonen	9
Hoofdstuk 5 – Meer zeggenschap over woning en woonomgeving	9
Meer keuzevrijheid door zeggenschap	
Een sterkere positie van woonconsumenten	
Zeggenschap van huurders	
Bevordering van het eigen woningbezit	
Zeggenschap bij planprocessen en particulier opdrachtgeverschap	
Bouwregelgeving	
Hoofdstuk 6 – Goed wonen voor iedereen	16
Steun voor kwetsbare groepen	
Huursubsidie als kerninstrument	
Huurprijsbeleid	
Bevordering van het eigen woningbezit	
Hoofdstuk 7 – Wonen en zorg: inspelen op de toekomst	18
Wonen en zorg steeds meer gevraagd	
Woonwensen van zorgbehoevenden	
Wegnemen van belemmeringen	
Keuzevrijheid vergroten	

Hoofdstuk 8 – Kiezen voor stedelijke woningkwaliteit	21
Ambities verhogen	
Een indicatief programma	
Meer samenhang in de aanpak	
Aanpak van wijken	
Verhogen woonkwaliteit in Vinex-afspraken	
Vinac en de tweede generatie ISV 2005-2009	
Architectuur, bereikbaarheid en milieu	
Hoofdstuk 9 – Wonen in dorpen en in het landelijk gebied	25
Wonen in dorpen is populair	
Balans vinden tussen sociale cohesie en keuzevrijheid	
Hoofdstuk 10 – Markt, overheid en publieke verantwoordelijkheid	27
Verschuiving van accenten	
De ordening in de Woonwet	
Posities en verantwoordelijkheden van de overheden	
Positie en verantwoordelijkheden van woningcorporaties	
Klantgerichtere opstelling van marktpartijen	

Hoofdstuk 1 **Inleiding**¹

Kwaliteit en keuzevrijheid centraal

Van kwantiteit naar kwaliteit, van huisvesten naar wonen; van volkshuisvestings- naar woonbeleid. Dat is in een notendop de omslag die het rijksbeleid voor het wonen op dit moment doormaakt. Zo'n ingrijpende verandering kent natuurlijk een voorgeschiedenis. Honderd jaar volkshuisvestingsbeleid heeft in Nederland geleid tot een situatie waarin van een groot woningtekort geen sprake meer is. Nu de kwantitatieve woningbehoefte grotendeels is verdwenen, kan de aandacht in het beleid worden verbreed naar de kwaliteit van het wonen: voldoet dit aan de eisen die de hedendaagse consument er aan stelt? De analyses van de woningmarkt in het Woningbehoefte-onderzoek 1998, de Woonverkenningen 2030, maar ook de vele gesprekken die het Ministerie van VROM de laatste jaren heeft gevoerd met burgers, marktpartijen en andere deskundigen in de woningbouw, hebben geleid tot het inzicht dat de kwaliteit van een deel van de Nederlandse woningvoorraad en woonmilieus in veel opzichten niet meer voldoet aan de huidige eisen. Dit komt niet alleen door de economische groei en de daarmee samenhangende vraag naar meer ruimte en kwaliteit, maar ook door de toenemende individualisering en emancipatie van de burger op de woningmarkt. De burger wil zeggenschap over waar en hoe hij woont. Hij wil zijn eigen stempel drukken op het woonmilieu waarin hij woont. De traditionele confectie-aanpak in de Nederlandse woningbouw kan in die behoefte onvoldoende voorzien. De burger wil een maatpak dat lekker zit en vele functies kan vervullen (huis, werk- en studieplek, plaats van waaruit je je boodschappen of vakanties regelt).

Principes

Deze veranderingen maken kwaliteit en keuzevrijheid tot de sleutelbegrippen in het woonbeleid van nu en de nabije toekomst. Drie principes staan daarbij centraal:

- vergroten van de keuzevrijheid van de burger;
- aandacht voor maatschappelijke waarden. Aan de keuzevrijheid van de burger zullen, om collectieve waarden te beschermen, altijd grenzen moeten worden gesteld;
- een betrokken overheid en een beheerste marktwerking. Overheid en marktpartijen trekken samen op bij de uitvoering van het woonbeleid. Om ook de zwakke groepen op de woningmarkt te beschermen, zal de werking van de markt moeten worden beheerst en zo nodig bijgestuurd.

De Nota Wonen is de opvolger van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (de 'nota Heerma'). Waar deze inzette op de decentralisatie en verzelfstandiging van het beleid naar de gemeenten en woningcorporaties, gaat de Nota Wonen een stap verder door nu de burger centraal te stellen.

Keuzevrijheid vergroten

Met de nota Heerma werd een begin gemaakt met het vergroten van de marktwerking op de woningmarkt. Nu, tien jaar later, blijkt dat de markt nog verre van perfect werkt. De keuzevrijheid van de burger wordt nog altijd belemmerd. Het wegnemen van de belemmeringen is een belangrijke doelstelling van de Nota Wonen.

Daartoe richt het beleid zich op de factoren die de keuzevrijheid bevorderen:

- financiële spankracht van de burger;
- maatschappelijke vaardigheden van de burger;

¹ Dit is de samenvatting van de Nota Wonen. Voor de officiële tekst verwijzen wij u naar de integrale tekst van de nota.

- het woningaanbod;
- zeggenschap van de burger;
- het institutionele kader.

Maatschappelijke waarden

Aan de keuzevrijheid van de burger zullen soms grenzen worden gesteld. Er zijn collectieve waarden die moeten worden beschermd en die rechtvaardigen dat de overheid de markt bijstuurt, zoals sociale rechtvaardigheid, veiligheid, gezondheid, rust in de woonomgeving, bescherming van het milieu, natuur en open ruimte en schoon water.

Rolverdeling tussen overheid en markt

Overheid en markt werken, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, samen bij de uitvoering van het woonbeleid. Volgens de evaluatie van de nota Heerma heeft het rijk zich het afgelopen decennium te afstandelijk opgesteld tegenover de uitvoerders van het volkshuisvestingsbeleid (gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen). Het komend decennium wordt gekozen voor een veel meer betrokken opstelling. Vanuit zijn specifieke deskundigheid en visie en zijn positie als wet- en regelgever is het rijk één van de partners bij de lokale en regionale uitvoering van het woonbeleid (zie hoofdstuk 10).

Hoofdstuk 2 **Vijf kernopgaven van beleid**

Het woonbeleid voor de komende tien jaar richt zich op vijf kernopgaven.

1. Vergroten van de zeggenschap over de woning en de woonomgeving (hoofdstuk 5).
Op dit moment werkt de woningmarkt zodanig dat veel mensen hun woonwensen onvoldoende kunnen honoreren. Om dit te verbeteren, moet de zeggenschap van zowel kopers als huurders worden vergroot.
2. Kansen scheppen voor mensen in kwetsbare posities (hoofdstuk 6).
Bepaalde groepen in de samenleving dreigen de aansluiting te verliezen met de grote groepen die het momenteel voor de wind gaat. Het kabinet wil ook via het woonbeleid deze aansluiting behouden en verbeteren.
3. Bevorderen van wonen en zorg op maat (hoofdstuk 7).
Het aantal mensen dat zorg nodig heeft, neemt in de toekomst fors toe. Het woonbeleid wil de ontwikkeling bevorderen van op maat gesneden woon- en zorgarrangementen, die nauw aansluiten bij de (individuele) behoeftes en wensen van de zorgbehoevenden.
4. Verbeteren van de stedelijke woonkwaliteit (hoofdstuk 8).
De kwaliteit van het wonen in de steden blijft achter bij die elders in het land. Met het grotestedenbeleid en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) wordt de stedelijke woonkwaliteit verbeterd. De ambities op dit gebied worden aanzienlijk verhoogd.
5. Tegemoet komen aan de groene woonwensen (hoofdstuk 9).
Er is bij de burgers een grote belangstelling om ruim en groen te wonen. Het woonbeleid richt zich op het faciliteren van deze woonwensen zonder dat daarbij natuurwaarden en ruimtelijke kwaliteiten worden geschaad.

Hoofdstuk 3 **Analyse van de woonopgave 2000 – 2010**

Trends in de woonvoorkeuren

De volgende ontwikkelingen hebben invloed op de woonvoorkeuren van de Nederlandse burgers in de nabije toekomst:

- *individualisering.*
Mensen maken in toenemende mate keuzes die passen bij hun individuele persoonlijkheid. Ze laten zich minder leiden door ‘groepswensen’, maar vragen een product op maat.
- *informatisering.*
Door de enorme groei van de communicatiemogelijkheden kunnen mensen een toenemend aantal dagelijkse activiteiten vanuit huis doen (wonen, werken, winkelen, leren, zorg ontvangen). De nabijheid van bijvoorbeeld werk, winkel of school wordt daardoor minder belangrijk. Dit heeft grote gevolgen voor de vraag naar woningen (deze moeten meer functies kunnen vervullen) en de woonomgeving (er worden hogere eisen gesteld aan de directe omgeving en het onderscheid tussen stedelijk en landelijk wonen zal vervagen).
- *internationalisering.*
De burger krijgt, onder meer door het internet maar ook door het wegvallen van grenzen, makkelijker toegang tot een steeds groter deel van de wereld. Hij gaat zich internationaal oriënteren en dat kan ook zijn woonkeuzes beïnvloeden. Dit hoeft niet te leiden tot een Europees woonbeleid. Hieraan bestaat geen behoefte.
- *emancipatie.*
De arbeidsparticipatie van vrouwen neemt snel toe. Steeds meer huishoudens beschikken daardoor over twee inkomens. Dit leidt tot een grotere vraag naar kwaliteit en luxe, maar ook tot een ander gedrag op de woningmarkt. De kwaliteit en bereikbaarheid van werk, voorzieningen en tijdsbesparende gemaksdiensten spelen daarin een steeds grotere rol.
- *vergrijzing.*
Vooral na 2010 neemt de vergrijzing in Nederland fors toe. Ouderen stellen andere eisen aan de woning en de woonomgeving dan de groepen die tot dusver de Nederlandse bouwproductie hebben gedomineerd. Zo hebben zij bijvoorbeeld een grotere behoefte aan voorzieningen, veiligheid en rust.
- *multiculturaliteit.*
De Nederlandse samenleving wordt steeds multicultureler. Het aantal mensen met een andere culturele afkomst dan de Nederlandse neemt toe. Ook dit kan leiden tot andere woonkeuzes.

Macro-ontwikkelingen

Met behulp van het Woningbehoefte-onderzoek 1998, de toekomstscenario's van het Centraal Planbureau (CPB) en de bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is een kwantitatieve analyse gemaakt van de ontwikkelingen op de woningmarkt. Enkele hoofdlijnen:

- het aandeel van de *aandachtsgroep van het woonbeleid* (mensen met inkomens tot modaal) in de totale bevolking neemt de komende 20 jaar relatief af, maar deze groep blijft substantieel van omvang (in het gunstigste geval 1,7 miljoen huishoudens in 2010). De aandachtsgroep bestaat voor bijna de helft uit alleenstaanden en voor een derde uit ouderen. Allochtonen met een niet-westerse achtergrond behoren vaker tot de aandachtsgroep dan autochtonen en westerse allochtonen;
- de *woonuitgaven* zijn de laatste tien jaar in absolute zin fors gestegen, in de eigen woningsector sterker dan in de huursector. Hoe de uitgaven zich in de toekomst zullen ontwikkelen, valt voor de koopsector niet te voorspellen. De huurstijging wordt in de toekomst minder groot, en blijft achter bij de stijging van de inkomens;
- de *Nederlandse bevolking* blijft de komende decennia naar alle waarschijnlijkheid groeien, maar minder hard dan nu. De samenstelling zal drastisch veranderen. Het aantal 65-plussers verdubbelt van 2 miljoen nu naar 4 miljoen in 2030. Het aantal jongeren blijft gelijk. Het aantal niet-westerse allochtonen neemt toe van 1,2 miljoen in 1998 naar 2 miljoen in 2015;
- het *aantal huishoudens* blijft groeien. Een gemiddeld Nederlands huishouden wordt nog steeds kleiner;
- in de ontwikkeling van de *kwantitatieve woningbehoefte* wordt ruimschoots voorzien door de huidige bouwplannen volgens de Vinex (2000 t/m 2004) en de Vinac (2005 t/m 2009). Het bestaande kwantitatieve woningtekort zal daardoor in de komende tien jaar verdwijnen. Regionaal kan het beeld uiteraard verschillen.

Ontwikkeling van de kwaliteitsvraag

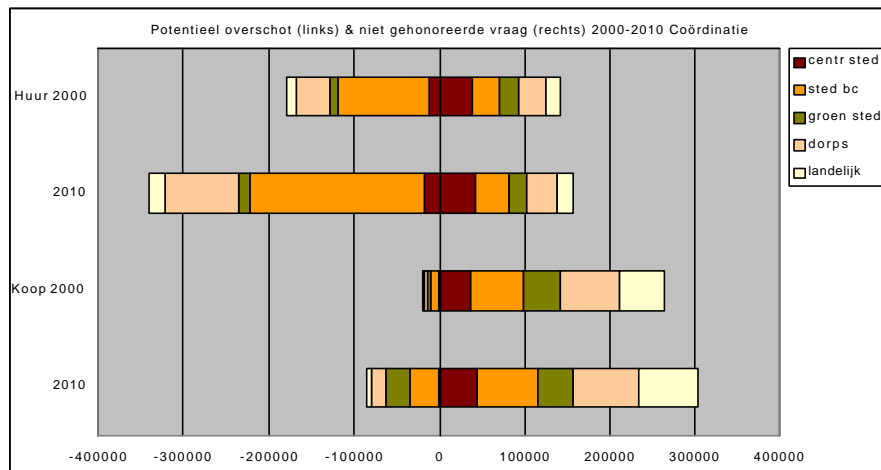
Bij de analyse van de kwaliteitsvraag op de woningmarkt moet een onderscheid worden gemaakt tussen het woonmilieu en de woning.

1. *Woonmilieus.*

Er is momenteel een groot tekort aan woonmilieus in stedelijke centra ('centrum-stedelijke milieus') en aan de stadsranden ('groen-stedelijke milieus'), en iets minder aan woonmilieus in het landelijk gebied. Er is tegelijkertijd een overschot aan vooral huurwoningen in de zogenaamde 'buiten-centrummilieus'. Hiertoe behoren veel naoorlogse wijken. Wanneer de toekomstige bouwplannen worden uitgevoerd op het niveau zoals nu is voorzien, zullen de kwalitatieve tekorten niet verdwijnen. Integendeel: vooral het aanbod van dure koopwoningen blijft nog sterker achter bij de vraag dan nu.

Een groot aantal, vooral goedkope woningen zal uit de gratie raken bij de woonconsument. Dit zijn vooral de goedkope flatwoningen in de stedelijke buiten-centrummilieus.

Figuur 3.1: Ontwikkeling niet-gehonoreerde vraag en potentieel overschot tot 2010 bij trendmatige ontwikkeling van het aanbod, naar woonmilieu

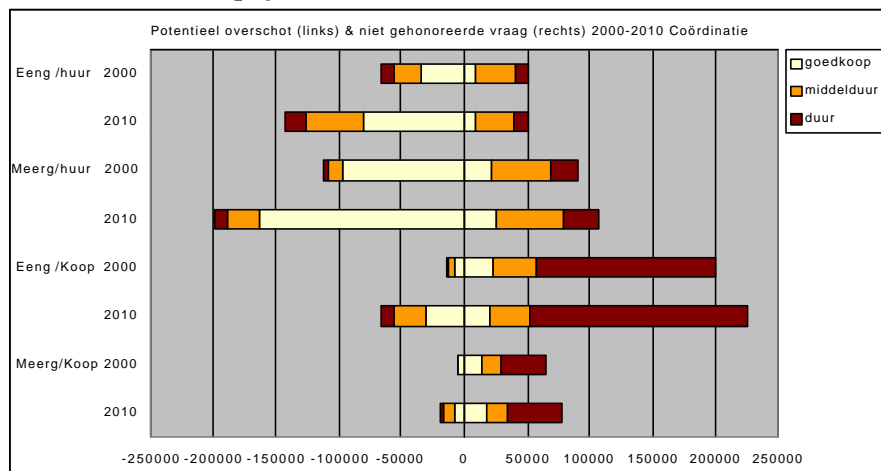


bron: VROM/ABF

2. Woningen.

Ook met betrekking tot de woning zijn er, bij uitvoering van de bouwplannen op het huidige niveau, in 2010 grote verschillen tussen de gevraagde en de geboden kwaliteit. Zo blijft het aandeel eigen woningen sterk achter bij de vraag. Ook zijn de woningen gemiddeld te klein.

Figuur 3.2: Ontwikkeling niet-gehonoreerde vraag en potentieel overschot tot 2010 bij trendmatige ontwikkeling van het aanbod, naar prijsklasse



bron: VROM/ABF

Positie van de Nederlandse wijken

Van de ongeveer 4000 wijken in Nederland heeft zo'n 15% een kwetsbare of problematische positie. In deze wijken staat 25% van de Nederlandse woningvoorraad. De probleemwijken komen het meest voor in de vier grote steden. Ook bij de overige steden komen meer probleemwijken voor dan gemiddeld. Dit maakt nog eens duidelijk dat de problemen op de woningmarkt vooral stedelijk van aard zijn.

Regionale ontwikkelingen

De woningmarkt zal zich in Zeeland en de drie noordelijke provincies naar verwachting verder ontspannen in de komende tien jaar. Deze provincies vormen het 'voorland' van Overijssel en Flevoland, waar de markt eveneens zal ontspannen. De woningmarkt in Utrecht, Limburg en in mindere mate in Noord-Brabant blijft waarschijnlijk gespannen. Verder zijn er veel signalen

dat de markt in de Randstad zal omslaan, te beginnen aan de zuidkant (de regio's rond Rotterdam en Den Haag). Dat maakt de noodzaak om vaart te maken met de herstructurering en de stedelijke vernieuwing extra groot. In het noorden van het land voelt men die druk al langer.

Het roer moet om

De conclusie uit al deze analyses is duidelijk: het roer moet om in de Nederlandse woningbouw. Uitvoering van de huidige investeringsvoornemens leidt tot een toename van de verschillen tussen stad en ommeland. De stedelijke woonkwaliteit moet daarom fors omhoog, zowel van de woningen als van de woonmilieus. Het is een illusie te denken dat alleen een stringent ruimtelijke ordeningsbeleid mensen aan de stad kan binden. Zij blijven pas in de stad wanneer ze daar de gewenste woonkwaliteit vinden.

Hoofdstuk 4 **Ruimtebehoefte voor wonen**

Vrijwel alle toekomstscenario's wijzen op een tekort aan ruimte in 2010. Als iedereen zou worden gehuisvest in het gewenste woonmilieu, moet tot 2010 35% meer ruimte worden gereserveerd dan is voorzien in de bestaande plannen. Komt de herstructurering van stedelijke wijken onvoldoende op gang, dan wordt dit tekort nog groter. Er moet dus extra ruimte worden gevonden, vooral rond de bestaande stedelijke gebieden. Gebeurt dat niet, dan zal de trek van mensen uit de steden ongecontroleerd plaatsvinden en groeit het ruimtebeslag van het wonen nog sterker. Tot 2030 is er voor wonen nog ongeveer 77.500 hectare nodig. Dit is een vrij conservatieve raming. Als meer rekening wordt gehouden met de feitelijke kwaliteitsvraag, loopt de ruimtebehoefte voor wonen op tot zo'n 85.000 hectare.

De precieze inpassing van de ruimtebehoefte voor het wonen gebeurt niet in de Nota Wonen, maar in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Hier vinden de afwegingen plaats met andere ruimtebehoeften van bijvoorbeeld infrastructuur en economie.

Hoofdstuk 5 **Meer zeggenschap over woning en woonomgeving**

Meer keuzevrijheid door zeggenschap

Om meer en beter te kunnen kiezen, moet de burger meer zeggenschap krijgen over het wonen. Die zeggenschap is momenteel beperkt. De huidige bouwpraktijk kenmerkt zich nog altijd door een confectie-aanpak, waarbij het produceren van aantallen voorop staat. Nu de woningnood grotendeels is verdwenen, en de burger steeds uitgesprokener woonwensen krijgt, schiet deze aanpak tekort. De burger wil een product op maat, waarover hij zoveel mogelijk zelf kan beslissen. Zijn zeggenschap zal via drie sporen moeten worden vergroot:

- via de burger zelf, die bereid moet zijn meer verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van het wonen en de omgeving;
- via de aanbieders van woningen en woondiensten, die zich consumentgericht moeten opstellen en die de informatievoorziening aan de burgers moeten verbeteren door middel van bijvoorbeeld kwaliteitskeurmerken en certificaten;

- via de overheid, die moet zorgen voor een tijdige betrokkenheid van burgers bij de planontwikkeling. Ook kan de overheid de overzichtelijkheid van de markt helpen vergroten en overbodige regels wegnemen.

Een sterkere positie van woonconsumenten

Het belang van organisatie

De positie van de burger in het krachtenspel op de woningmarkt is zwak. De belangen van de overige partijen – gemeenten, bouwers, woningcorporaties, ontwikkelaars – overheersen. Een belangrijke oorzaak is dat de burger geen vuist kan maken tegen zijn sterkere medespelers. Daarom is het belangrijk dat hij zich op verschillende niveaus organiseert: het gebouw (via een vereniging van eigenaren of een bewonersraad), de buurt of wijk (buurtbeheer, wijkraden, vereniging van wijkeigenaren), de verhuurder (bewonersstichting of –vereniging) en de gemeente, de provincie of het land (consumenten- en belangenorganisaties).

Consumentenpanels

Vooraf in de nieuwbouw is het organiseren van de toekomstige bewoners lastig. Om hen toch meer invloed te geven, zal het kabinet in overleg met de sector initiatieven nemen tot de ontwikkeling van moderne marketing- en informatietechnieken, waarbij gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld consumentenpanels en het internet. Deze technieken worden ook gebruikt om de ontwikkelingen van de woonwensen in kaart te brengen.

Kennis vergroten

Het kabinet wil bevorderen dat de burger via het internet toegang krijgt tot de kennis en informatie over wonen, die voorhanden is bij organisaties als de SEV, het Nationaal Dubo Centrum of het Nationaal Woninginstituut. Ook wil het kabinet de verplichting invoeren om bij grootschalige bouwprojecten in de stedelijke vernieuwing of nieuwbouw speciale ‘woonwinkels’ in te richten. De burger kan hier alle relevante informatie krijgen op het gebied van wonen, zorg en diensten.

Consumentenorganisaties

De landelijke consumentenorganisaties zijn van groot belang op de woningmarkt, maar moeten zich nog actiever opstellen en de krachten bundelen. Vooral daar waar het belang van individuele burgers nog moeilijk is te duiden, of waar tussenvormen tussen huur en koop in het geding zijn, vindt het kabinet een krachtige samenwerking tussen de consumentenorganisaties op het terrein van huur en koop zeer wenselijk.

Het kabinet zal de positie van de consumentenorganisaties verder versterken in de Woonwet (zie hoofdstuk 10). Woningcorporaties en gemeenten worden verplicht met deze organisaties overleg te voeren bij het nemen van besluiten over het woonbeleid.

Zeggenschap van huurders

Aanpassen woning

Het kabinet wil de mogelijkheden voor verhuurder en huurder om eigen afspraken te maken vergroten (zie hoofdstuk 6). Verder zal het kabinet de regels rond het terugbrengen van de woning in de oude staat verder versoepelen. Volgens de huidige wetgeving moet de huurder, wanneer hij de woning verlaat, deze in de oorspronkelijke staat opleveren. Onder de nieuwe regels krijgt elke huurder in beginsel de mogelijkheid zijn woning aan te passen of te verbeteren. Alleen wanneer dit leidt tot een aantoonbare daling van de waarde van het huis, kan hij worden verplicht de veranderingen bij het verlaten van de woning ongedaan te maken.

Invloed op corporatiebeleid

Door de verzelfstandiging zijn de woningcorporaties steeds verder geprofessionaliseerd. De stichting is tegenwoordig de overheersende rechtsvorm, terwijl dat vroeger de vereniging was. Dit doet meer dan ooit de vraag rijzen wie nu eigenlijk eigenaar is van de corporaties. Om de invloed van de bewoners op het corporatiebeleid te vergroten, zal het kabinet steun geven aan experimenten rond nieuwe vormen van daadwerkelijke zeggenschap, bijvoorbeeld door de uitgifte van 'aandelen' aan de bewoners van corporatiewoningen.

Huurbescherming

Aan het beginsel van de huurbescherming wordt niet getornd. De verhuurder mag dus ook in de toekomst slechts in een beperkt aantal gevallen de huurovereenkomst eenzijdig opzeggen. Eén van die gevallen is het 'dringend eigen gebruik'. Deze opzeggingsgrond zal in de toekomst eerder kunnen worden toegepast in het geval van tijdelijke verhuur, overigens pas na tussenkomst van een rechter die de belangen van huurder en verhuurder tegen elkaar afweegt.

Huurmakelaar

Momenteel heeft de woningzoekende huurder weinig inzicht in de woningmarkt. Dat beperkt zijn mogelijkheden om een goede en verantwoorde keuze te maken. Het kabinet wil de inzichtelijkheid van de markt vergroten, door bijvoorbeeld meer gebruik te maken van het internet. Ook moet worden onderzocht of in de huursector een soort makelaar kan worden geïntroduceerd. Deze zou, analoog aan de koopsector, de huurder kunnen bijstaan bij het zoeken naar een huurwoning en/of onderhandelen met de verhuurder.

Bevordering van het eigen woningbezit

Veel mensen willen kopen

Het eigen woningbezit is in Nederland de afgelopen decennia gestaag gegroeid, maar loopt nog steeds achter bij andere Europese landen. Dat geldt nog sterker voor de vier grote steden. Daar is het aandeel eigen woningen slechts 25%, in Amsterdam zelfs maar 14%.

Uit alle onderzoeken blijkt dat veel mensen graag eigenaar zijn van hun woning. Het kabinet wil het eigen woningbezit dan ook bevorderen, ook omdat hier meerdere voordelen aan zijn verbonden. Eigenaren hebben in het algemeen meer zeggenschap over en verantwoordelijkheid voor de woning dan huurders. Zij voelen zich vaak eerder betrokken bij hun buurt of wijk. Het eigen woningbezit draagt ook bij aan de versterking van de steden. Bij een groter aanbod van koopwoningen zullen mensen met midden- en hogere inkomens minder snel de stad verlaten. De groei van het eigen woningbezit is verder van belang voor de doorstroming. Het bouwen van (duurdere) koopwoningen brengt verhuisketens tot stand, zodat meer mensen er in woonkwaliteit op vooruit gaan. Het kabinet zal de gemeentelijke bouwprogramma's op dit punt kritisch volgen.

Verkoop huurwoningen

Het kabinet streeft er naar dat in 2010 ongeveer 65% van de Nederlandse woningvoorraad uit eigen woningen bestaat. Op basis van de consumentenvoorkeuren is dat een realistisch richtpercentage. Om dit percentage te bereiken, moeten in deze periode minstens 700.000 huurwoningen worden verkocht (waarvan ruim 500.000 corporatiewoningen). Het huidige verkooptempo van huurwoningen (zo'n 20 tot 25.000 woningen per jaar) moet dus fors omhoog. Dit is geen dogma, maar geldt alleen voorzover de gesignaleerde vraag blijft bestaan. Het kabinet zal hierover met de woningcorporaties afspraken maken. Verkoop van huurwoningen zal onderdeel moeten zijn van een evenwichtige strategie voor de aanpak van wijken.

Op dit moment wil ongeveer een kwart van de huurders de woning kopen. Een deel van deze groep zal financieel worden ondersteund om de koopwens te kunnen honoreren (zie hoofdstuk 6). Dit vergroot de mogelijkheden voor mensen met lagere inkomens om een woning te kopen.

Tussenvormen

Het kabinet vindt dat burgers zoveel mogelijk keuze moeten hebben. Het zal daarom ook stimuleren dat woningaanbieders tussenvormen tussen huur en koop aanbieden, of een vloeiende overgang van huur naar koop. Daarbij wordt in het bijzonder gedacht aan constructies, waarbij de huurder bij het aangaan van de huurovereenkomst direct een recht verwerft om de woning later te kunnen kopen (helemaal of gedeeltelijk via een aandeel in het eigendom). Vanaf begin 2001 zullen tussenvormen ook voor de Nationale Hypotheek Garantie in aanmerking komen. Dit kan de ontwikkeling van tussenvormen vergemakkelijken.

Fiscale en andere regelgeving

De fiscale behandeling van de eigen woningsector is met de nieuwe belastingplannen afdoende geregeld. Ook de regelgeving rond het kopen van een huis hoeft niet te worden aangepast. Wel zal het kabinet in overleg met De Nederlandse Bank en de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen een systeem van monitoring ontwikkelen. Daarmee kunnen de hypothecaire risico's van woningeigenaren in de gaten worden gehouden. Ook wordt onderzocht in hoeverre door de markt een woonlastverzekering kan worden ingevoerd. Deze beschermt de eigen woningbezitter tegen betalingsproblemen door bijvoorbeeld echtscheiding, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Voor de arbitrage bij geschillen over gebreken bij de oplevering van de koopwoning wil het kabinet in de toekomst toe naar één loket in plaats van het GIW en de Raad van Arbitrage nu. Om de aspirant-koper te beschermen zal een driedaagse bedenktijd worden ingevoerd.

Aanscherpen appartementsrecht

Het kabinet werkt in overleg met de betrokken partijen aan een aanscherping van het appartementsrecht. Doel is de versterking van de positie van de verenigingen van eigenaren (VVE's) bij flatgebouwen. Momenteel functioneren deze vaak onvoldoende, waardoor het onderhoud gevaar loopt. In het appartementsrecht wordt daarom de instelling van een onderhoudsfonds verplicht gesteld. Ook wordt de voorlichting aan VVE's verbeterd. Verder kunnen woningcorporaties de vorming en kwaliteit van VVE's stimuleren door verkoop en onderhoudscontracten.

Zeggenschap bij planprocessen en particulier opdrachtgeverschap

Eerder betrekken bij plannen

Burgers worden, zeker bij ontwikkelingen in bestaande wijken, steeds vaker in een vroeg stadium betrokken bij de planontwikkeling. In veel gemeenten gebeurt dat echter nog onvoldoende, zowel bij transformatie van wijken als bij nieuwbouwplannen. In de nieuwbouw kunnen goede marktonderzoeken en consumentenpanels inzicht geven in de woonwensen van de toekomstige bewoners. Ook met consumentgerichte projectontwikkeling kan meer worden ingespeeld op wat de klant wil.

Het initiatief voor het betrekken van de burger bij de plannen ligt in de eerste plaats bij de gemeenten en marktpartijen. Het kabinet zal dit als procesvereiste wettelijk vastleggen.

Particulier opdrachtgeverschap

De zeggenschap bij planprocessen is het grootst wanneer de burger zelf als opdrachtgever optreedt voor de bouw of verbouw van de woning. Dit kan als individu maar ook in collectief

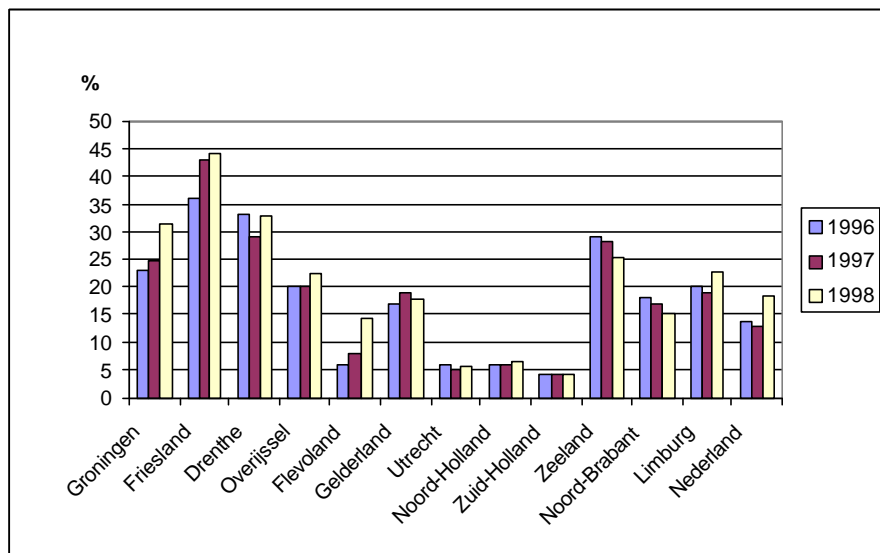
verband, bijvoorbeeld een woongroep voor ouderen of een vereniging van wijkeigenaren. Het particulier opdrachtgeverschap hoeft niet te worden beperkt tot de eigen woningsector. Ook de huursector biedt mogelijkheden om de invloed van toekomstige huurders te vergroten. Het kabinet verwacht van de woningcorporaties dat zij experimenten en voorbeeldprojecten ontwikkelen, waarbij huurders als opdrachtgever optreden.

Het kabinet wil het particulier opdrachtgeverschap stimuleren. Vanaf 2005 zou in beginsel eenderde van de nieuwbouw langs deze weg moeten worden gebouwd (nu is dat 18%). Daartoe worden de volgende maatregelen genomen:

- opname van het particulier opdrachtgeverschap als prestatieveld in het rijksbeleidskader voor gemeenten en corporaties (zie hoofdstuk 10), en als belangrijk agendapunt in het overleg over de voortgang van de Vinex en Vinac;
- wegnemen van de belemmeringen en risico's waarmee particuliere opdrachtgevers te maken krijgen, zoals: moeilijkheden bij het kopen van de grond, gebrek aan kennis of een slechte dienstverlening van marktpartijen en gemeenten;
- inzet van een deel van de middelen uit het innovatiebudget ISV om de mogelijkheden van particulier opdrachtgeverschap voor mensen met een laag inkomen te stimuleren;
- ontwikkeling door marktpartijen van voorbeeldprojecten en experimenten met bijzondere vormen van particulier opdrachtgeverschap;
- stimuleren van de toepassing van nieuwe, voor particuliere opdrachtgevers geschikte bouwtechnieken (bijvoorbeeld industrieel, flexibel en demontabel bouwen);
- bundelen en verbeteren van de toegang tot kennis en informatie, onder meer via de eerder genoemde 'woonwinkels' en het internet.

Mochten deze maatregelen onvoldoende effect sorteren, dan overweegt het kabinet wettelijke maatregelen, bijvoorbeeld een voorkeursrecht voor particulieren bij de uitgifte van gronden. De mogelijkheden hiervoor worden momenteel onderzocht.

Figuur 5.1: Aandeel particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw per provincie



bron: RIGO 1999

Bouwregelgeving

Vereenvoudiging

Het kabinet heeft in het regeerakkoord een drastische vereenvoudiging van de bouwregelgeving aangekondigd. Dit is onder meer nodig om de bouwende partijen te verlossen van hoge

administratieve lasten, en de burgers van onnodig belemmerende regels. De vereenvoudiging zal op een aantal manieren plaatsvinden:

- wijzigingen in de regels en veranderingen van technische normen worden in de toekomst niet vaker dan één keer per jaar doorgevoerd. Ze worden ruim van te voren bekend gemaakt;
- de procedures voor het aanvragen en verlenen van bouwvergunningen worden vereenvoudigd en geüniformeerd, zodat tussen gemeenten geen verschillen meer bestaan;
- de bruikbaarheid en inzichtelijkheid van het Bouwbesluit wordt vergroot;
- gemeentelijke welstandscriteria worden niet meer in de bouwverordening opgenomen, maar in een welstandsnota;
- de richtlijnen voor bouwproducten en –materialen worden vereenvoudigd;
- de afstemming tussen de wetten en regelingen voor de kwaliteit van woning en woonomgeving (Woningwet, Bouwbesluit, bestemmingsplan, milieuvoorschriften) wordt verbeterd. Het kabinet wil toe naar één loket voor alle bouwaanvragen voor de burger en één document voor de technische voorschriften voor bouwwerken.

Schrappen van overbodige bepalingen

Om de zeggenschap van burgers over de vormgeving van de eigen woning te vergroten, zal een aantal overbodige eisen uit het Bouwbesluit worden geschrapt. Zo wordt de aanwezigheid in de woning van een bergruimte, buitenruimte, opstelplaats voor wasapparaten, meterkast en van aansluitingen voor telefoon, radio en televisie straks niet meer verplicht gesteld. Ook de minimum-eisen voor de grootte van verblijfs- en van toilet- en badruimtes zullen verdwijnen. Verder worden eisen die oorspronkelijke en verrassende woningontwerpen belemmeren uit het Bouwbesluit verwijderd.

Aanscherpen kwaliteitseisen

Een aantal minimum-eisen uit het Bouwbesluit wordt in de praktijk als norm gehanteerd. Dit leidt in onder meer de Vinex-wijken tot een kwaliteit, die onvoldoende inspeelt op de toekomstige vraag. Om dit te verbeteren, worden de eisen met betrekking tot de minimum-hoogte van het plafond verscherpt (van 2,40 m naar 2,60 m). Daarnaast worden ook de eisen aan de hoogte van deuren en sanitaire ruimtes, het ontwerp van trappen en de breedte van gangen en liftkooien in flats verscherpt.

Het kabinet gaat op korte termijn met gemeenten en ontwikkelaars overleggen over de breedte van de woningen. Ook op dit punt levert de nieuwbouw schrale prestaties. Er wordt (te) veel gebouwd met een beukmaat van 5,00 of 5,40 meter. Deze smalle maat maakt een woning minder flexibel in het gebruik. De plattegrond kan immers minder makkelijk worden aangepast.

Betere handhaving

Gemeenten schieten tekort in de handhaving van de voorschriften uit het Bouwbesluit (het bouw- en woningtoezicht). Dit kan leiden tot risico's voor de burger. Daarom zal de handhaving worden verbeterd. Enerzijds gebeurt dat door gemeenten in hun taak te ondersteunen. Anderzijds zullen gemeenten meer dan voorheen worden gedwongen de handhaving goed uit te voeren. De Inspecties Volkshuisvesting zullen hiertoe hun activiteiten in het toezicht op de gemeenten uitbreiden.

Modernisering welstandstoezicht

Het kabinet streeft naar een verdere afslanking, professionalisering en objectivering van het welstandstoezicht. Het toezicht zal beter moeten worden onderbouwd, waarbij een relatie wordt gelegd met de ruimtelijke ordening en stedenbouwkundige ontwikkeling van de gemeente. Verder wordt van de gemeenteraad verwacht dat hij voor het toezicht zo concreet mogelijke en objectieve criteria formuleert.

Deze wijzigingen bieden de burger meer ruimte voor vergunningvrij bouwen. Het stringente welstandstoezicht blijft gelden in de beschermde stads- en dorpsgezichten en bij monumenten. Onderzocht wordt of het welstandstoezicht kan worden vervangen door bindende afspraken tussen de gemeente en de betrokken partijen in de straat, buurt of wijk. Tot slot vindt het kabinet het wenselijk dat ook gewone burgers deel kunnen uitmaken van de welstandscommissie.

Overige maatregelen

Ook op andere punten zal de regelgeving de komende jaren worden gewijzigd. Enkele voorbeelden:

- de normen voor contactgeluiden tussen woningen worden verscherpt;
- het burenrrecht wordt aangescherpt om de huisuitzetting van notoire overlastveroorzakers te vergemakkelijken.

Het kabinet zal verder op meerdere terreinen goede initiatieven uit de markt ondersteunen, bijvoorbeeld voor de samenvoeging van de vele keurmerken voor de consument en voor technologische ontwikkelingen in de woning ('domotica').

Hoofdstuk 6 **Goed wonen voor iedereen**

Steun voor kwetsbare groepen

Goed wonen is een recht voor iedereen. Ook de mensen in een financieel kwetsbare positie hebben recht op een goede woning in een prettige leefbare buurt. Zij kunnen op dit gebied op steun van de overheid blijven rekenen. Ook voor hen zal de keuzevrijheid groter moeten worden.

De groep mensen die op de woningmarkt een kwetsbare positie innemen (door de combinatie van een laag inkomen en een lage opleiding), is nog steeds groot en bedraagt momenteel zo'n 10% van de Nederlandse huishoudens. Deze huishoudens wonen vooral in de grote steden, in het bijzonder in de vroeg-naoorlogse wijken buiten het centrum.

Het woonbeleid kan de oorzaken van een zwakke positie op de woningmarkt niet wegnemen.

Daarvoor zijn maatregelen nodig op het gebied van welzijn, zorg, onderwijs of werkgelegenheid. Het woonbeleid kan wel de negatieve gevolgen van de zwakke positie matigen. Dat kan door middel van huursubsidie, het huurprijsbeleid en het aanbod van betaalbare woningen.

Figuur 6.1: Enkele karakteristieken van mensen in financieel kwetsbare posities

Van de huishoudens met een inkomen op of onder het minimum (105% van de bijstand) zit 37% vier jaar of langer onder dat niveau. Kenmerkende categorieën zijn:	
• alleenstaande vrouwen > 65 jaar	(25%)
• jongere alleenstaande vrouwen	(15%)
• eenoudergezinnen	(18%)
In 1997 had 27% van die groep een negatief vermogen en 33% had een vermogen tussen f 0 en f 5.000.	
In 1997 had 36% van deze huishoudens het gevoel moeilijk te kunnen rondkomen.	
Het aandeel vaste lasten in de totale bestedingen is voor deze huishoudens opgelopen van 40% in 1993 naar 47% in 1997, mede als gevolg van huurstijgingen en stijging van lokale lasten.	

bron: Ministerie van SZW, 1999, *De arme kant van Nederland: voortgangsrapportage 1999*; en SCP, 1999, *Armoedemonitor 1999*

Huursubsidie als kerninstrument

Dichter bij de klant

De huursubsidie blijft een kerninstrument van het woonbeleid. Het blijkt een effectieve manier om mensen met lage inkomens aan goede huisvesting te helpen. Het gebruik van huursubsidie is de laatste jaren toegenomen tot ruim één miljoen huishoudens. De verwachting is dat dit aantal in de nabije toekomst niet of nauwelijks zal afnemen.

Er zijn nog altijd huishoudens die wel recht hebben op huursubsidie maar deze niet aanvragen. Dit 'niet-gebruik' van de subsidie zou in de toekomst verder moeten afnemen door de instelling van de zogenaamde lokale klantcontactpunten. Mensen kunnen bij deze loketten het hele jaar door huursubsidie aanvragen. Deze aanvragen worden bovendien sneller behandeld dan nu.

Bundeling loketten

Het kabinet wil bevorderen dat de klantcontactpunten worden samengevoegd met de andere loketten voor de burger, zoals die voor de bijzondere bijstand, arbeid en welzijn. Die bundeling wordt ook overwogen voor de verschillende financiële steunregelingen op het gebied van het wonen. Naast de huursubsidie zijn er bijdragen op grond van het wetsvoorstel Bevordering Eigen Woningbezit, lokale woonlastenfondsen en de woonkostentoeslag en regeling voor schuldsanering uit de bijzondere bijstand.

Het kabinet zal in overleg met de verzekeringsbranche de mogelijkheden onderzoeken van particuliere verzekeringen die het gat tussen financiële steun en volledige zelfredzaamheid opvullen.

Prestatienormen

Het rijk heeft gemeenten en verhuurders medeverantwoordelijk gemaakt voor de beheersing van de huursubsidie-uitgaven. Dit beleid wordt voortgezet. Daartoe zal het stelsel van prestatienormen worden aangescherpt en tegelijk worden vereenvoudigd. Als dit onvoldoende resultaten oplevert, overweegt het kabinet om de woningcorporaties een deel van de huursubsidie te laten betalen.

Vouchers

Om de keuzevrijheid van mensen met lagere inkomens te vergroten, wil het kabinet onderzoeken of fiscalisering van het huursubsidiestelsel een begaanbare weg kan zijn. Ook worden de

mogelijkheden van vouchers verkend. De voucher is een genormeerde bijdrage onafhankelijk van de te betalen huur. De huurder besteedt deze - binnen bepaalde kaders - voor een groot deel naar eigen inzicht. Hij kan de voucher aanwenden als een huursubsidie in de klassieke betekenis, maar ook inwisselen voor bijdragen voor een (sociale) koopwoning of voor producten en diensten op het gebied van zorg. Deze inwisselbaarheid vergroot de keuzevrijheid van de burger en de verantwoordelijkheid voor zijn eigen woonlasten. Het kabinet wil de komende jaren, na gedegen voorbereiding, op basis van vrijwilligheid gaan experimenteren met de vouchers. Daarbij wordt begonnen met de meest kansrijke variant: woonzorgvouchers, die aansluiten bij het persoonsgebonden budget in de zorg.

Huurprijsbeleid

Inflatievolgende huurontwikkeling

Het huurprijsbeleid blijft ook in de toekomst een belangrijk onderdeel van het woonbeleid. Op basis van een financiële analyse van de woningcorporaties en de toegenomen mogelijkheden tot verkoop van huurwoningen zullen, nog vóór de behandeling van de begroting 2002, de bandbreedte en de systematiek voor het huurprijsbeleid in de komende jaren worden vastgesteld. Uitgangspunt is een gemiddeld inflatievolgende huurontwikkeling. Het kabinet vindt het wenselijk dat huurders en verhuurders op termijn onderling bindende afspraken maken over de redelijkheid van de huren en huurverhogingen. Een goed orgaan hiervoor is het Landelijk Overleg Huurders Verhuurder (LOHV). Mocht het LOHV er niet in slagen deze afspraken te maken, dan zal een nieuwe instantie worden ingesteld die het rijk adviseert over de hoogte van de huren en huuraanpassingen. De leden daarvan worden niet gerecruteerd uit de belangenorganisaties, maar uit de kring van huurders en verhuurders, aangevuld met onafhankelijke deskundigen.

Eigen afspraken

Het kabinet wil meer vrijheid geven aan verhuurder en huurder om eigen afspraken te maken over de hoogte van de huurprijs en de systematiek van de jaarlijkse huuraanpassing. Dit is nodig om meer ruimte te scheppen voor nieuwe huurproducten waarbij de huurder meer zeggenschap krijgt over de woning. Verhuurder en huurder kunnen bijvoorbeeld afspreken dat de huurder het onderhoud van de woning overneemt, in ruil voor een lagere huurprijs. Ook kunnen ze de hoogte van de huur voor tien jaar fixeren ('huurvast'). Dergelijke vernieuwingen van het huren zijn door de strikte regeling van de rechten en plichten van verhuurder en huurder nu niet mogelijk. Het kabinet zal in de huurprijswetgeving vastleggen welke onderwerpen in ieder geval in het huurcontract moeten worden geregeld. Er zal dus altijd sprake zijn van (een zekere) huurprijsbescherming.

Woningwaarderingstelsel

Het woningwaarderingstelsel blijft in stand, en daarmee de maximaal redelijke huurprijs en huuraanpassing. Het stelsel wordt wel gemoderniseerd. Het houdt nu te weinig rekening met de factoren die de feitelijke kwaliteit en het feitelijke woongenot van mensen bepalen. Om dit te verbeteren, gaat de WOZ-waarde in de toekomst meewegen in de puntentelling. Daarbij zal een overgangsregime gelden, zodat zittende huurders hiervan geen nadelige gevolgen ondervinden.

Huurcommissies

De behandeling van huurgeschillen blijft een taak van de huurcommissies. Om het aantal administratieve geschillen te verminderen, zal de huurcommissie in de toekomst bij een conflict tussen een verhuurder en een huurder eerst een bemiddelingspoging doen. Op dit moment worden hiermee proeven gedaan.

Geschillen die betrekking hebben op de wijze waarop een verhuurder met een huurder omgaat, kunnen in de toekomst worden voorgelegd aan een ombudsman. Deze wordt ondergebracht bij het LOHV.

Bevordering van het eigen woningbezit

In 2001 treedt volgens plan de Wet Bevordering Eigen Woningbezit (BEW) in werking. Deze maakt het ook voor mensen met lagere inkomens mogelijk een woning te kopen. De koopsubsidie is te vergelijken met de huursubsidie en biedt meer keuzevrijheid bij het vinden van de juiste woning. Corporaties die huurwoningen verkopen mogen deze, bij toepassing van de BEW-regeling, aan zittende bewoners aanbieden tegen minimaal 70% van de marktwaarde.

Hoofdstuk 7 **Wonen en zorg: inspelen op de toekomst**

Wonen en zorg steeds meer gevraagd

Het aantal mensen dat behoefte heeft aan een gecombineerde woon-zorgvoorziening neemt in de komende decennia fors toe. Dit heeft een aantal oorzaken:

- de vergrijzing: vooral na 2010 neemt het aantal ouderen, en binnen deze groep het aantal hoogbejaarden, snel toe;
- de ‘extramuralisering’ in de gezondheidszorg: het streven is om mensen die behoefte hebben aan zorg - ouderen, verstandelijk en lichamelijk gehandicapten en (ex-) psychiatrische patiënten - zo lang of zo snel mogelijk zelfstandig thuis te laten wonen;
- de toenemende aandacht voor de huisvesting van dak- en thuislozen, (ex-)verslaafden en ex-gedetineerden. Deze groep is overigens relatief klein.

De vraag naar woonzorgvoorzieningen is zeer divers. Ook het aanbod zal dat kenmerk moeten hebben: geen eenheidsworst maar een breed pakket aan mogelijkheden waaruit de zorgbehoevende zelf kiest. Maatwerk dus, en een aanpak waarbij de vraag centraal staat.

Tabel 7.1: Aantal 55-plussers 2000-2030, naar diverse kenmerken
(in aantallen *1.000 en in procenten)

	2000	2010	2020	2030
man	45	47	48	48
vrouw	55	53	52	52
leeftijd:				
55-64	44	48	44	39
65-74	33	30	35	35
75+	23	22	22	26
huishouden:				
alleenstaand	28	29	30	32
overig	72	71	70	68
opleiding:				
lbo/mavo	55	47	38	33
havo/vwo	30	34	39	42
hbo/vwo	15	19	23	25
aantal	3.550	4.450	5.380	6.080

bron: SCP, 1999, *Demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen; gevolgen voor het wonen van ouderen in de toekomst*

Woonwensen van zorgbehoevenden

De vraag naar specifieke woonzorgvoorzieningen onder ouderen is vooral afkomstig van 75-plussers. Meer dan driekwart van de verhuisgeneigde mensen ouder dan 75 jaar verhuist graag naar een ouderenwoning. Deze moet voldoen aan bepaalde eisen: bereikbaarheid, geen trappen in huis, alarmering, minder kamers maar niet minder ruimte. Naarmate mensen ouder worden, willen ze vaker verhuizen van een eengezinswoning naar een appartement. Met het stijgen der jaren neemt ook de behoefte aan combinaties met zorg en diensten toe. Verder blijkt dat steeds minder ouderen willen verhuizen van een koop- naar een huurhuis. Het liefst blijven ze eigenaar-bewoner.

Bij de overige groepen zorgbehoevenden - verstandelijk en lichamelijk gehandicapten, (ex-)psychiatrische patiënten, dak- en thuislozen, (ex-)verslaafden en ex-gedetineerden – is er behoefte aan een zekere vorm van begeleid wonen. De mate van begeleiding loopt echter sterk uiteen. Ook hier is dus maatwerk geboden.

Tabel 7.2: Hulpbehoefte van ouderen naar leeftijd

	55-64 jaar	65-74 jaar	> 75 jaar
dagelijkse bood schappen	18,7%	18,3%	41,1%
klaarmaken warme maaltijden	22,8%	26,3%	35,8%
wassen	3,6%	5,2%	19,6%
licht huishoudelijk werk	13,2%	11,1%	26,1%
aan- en uitkleden	5,7%	7,3%	18,1%

bron: WBO 1998

Wegnemen van belemmeringen

Momenteel wordt in de regel slecht ingespeeld op de vraag van zorgbehoevenden. Mensen hebben te maken met veel verschillende regelingen en instellingen. Instellingen die op het gebied van woonzorg iets tot stand willen brengen, stuiten op regelgeving die slecht of niet op elkaar is afgestemd. Er zijn vele budgetten waaruit kan of moet worden geput, en voor elk moet aan aparte voorwaarden worden voldaan. De ministeries van VROM en VWS zullen onderzoeken hoe de administratieve lasten voor de gebruikers van de vele regelingen kunnen worden verkleind.

Om beter te kunnen inspelen op de vraag van zorgbehoevenden moeten zij meer mogelijkheden krijgen om zelf te huren of kopen. Daarbij wordt het particulier opdrachtgeverschap gestimuleerd door het ondersteunen van initiatieven van bijvoorbeeld ouderen of gehandicapten (of hun ouders en verzorgers).

Keuzevrijheid vergroten

Woonzorgvoucher

Om de keuzevrijheid voor zorgbehoevenden te vergroten, zal een experiment worden gedaan met een woonzorgvoucher. De woonzorgvoucher zorgt voor een goede aansluiting tussen bijdragen uit de zorgsector (zoals de AWBZ) en uit de woonsector (huursubsidie, BEW). De ontvanger kan dan naar eigen keuze het gewenste pakket aan woon- en zorgdiensten samenstellen, in de huur- of in de koopsector.

Beter en ruimer woningaanbod

De keuzevrijheid wordt verder vergroot door het verbeteren en vergroten van het aanbod van woningen die geschikt zijn voor zorgbehoevenden. Dit aanbod dreigt in de nabije toekomst af te nemen door de herstructurering van de naoorlogse wijken. Om dit op te vangen, wil het kabinet

met gemeenten, provincies en woningcorporaties concrete afspraken maken over de aantallen te bouwen levensloopbestendige en toegankelijke woningen en over de aanpassingen in de bestaande woningvoorraad.

Eén loket

Ouderen of gehandicapten die zorg nodig hebben, moeten op dit moment bij veel loketten langs om die te krijgen. Het is noodzakelijk de dienstverlening aan de burger op het gebied van wonen, zorg en welzijn te bundelen en onder te brengen bij één loket. Hiervoor is een intensieve samenwerking nodig tussen de vele betrokken instanties.

Woon-zorgstimuleringsregeling

Het kabinet wil de ontwikkeling van nieuwe producten, diensten en samenwerkingsvormen op het gebied van wonen en zorg stimuleren. Hij heeft daartoe de woon-zorgstimuleringsregeling in het leven geroepen. De regeling zal vooralsnog drie jaar van kracht blijven en is gericht op de brede groep van zorgbehoevenden (dus niet alleen ouderen).

Projecten begeleid wonen

Mensen die wonen in een project begeleid wonen, komen sinds kort in aanmerking voor huursubsidie. Aan deze subsidieverlening zijn wel voorwaarden verbonden. Zo moet het onder meer gaan om een structurele voorziening, en geen tijdelijke opvang.

Allochtone ouderen

De vraag naar woonzorgvoorzieningen door allochtone ouderen neemt de komende jaren toe. Op dit moment bestaat nog weinig zicht op de specifieke wensen en eisen van deze groep. Van gemeenten en woningcorporaties wordt verwacht dat zij de behoeften van de allochtone ouderen nauwkeurig in kaart brengen en over de aanpak concrete afspraken maken. Die dienen niet alleen te gaan over het aanbieden van geschikte voorzieningen, maar ook over de informatievoorziening aan deze groep. Allochtone ouderen zijn in de regel slecht op de hoogte van de voor hen geldende regelingen.

Betere afspraken over de aanpak

Het kabinet wil over de aanpak op het gebied van wonen en zorg scherpere afspraken maken met de lagere overheden, zorginstellingen en woningcorporaties. Provincies moeten in hun regionale zorgvisies expliciet ingaan op de relatie tussen wonen en zorg. Gemeenten dienen de uitkomsten hiervan op te nemen in hun programma's voor de stedelijke vernieuwing. Zij maken met de woningcorporaties duidelijke afspraken over de bouw, het aanbieden en de exploitatie van woonzorgvoorzieningen.

Realisatie en beheer van vastgoed voor zorginstellingen behoort straks ook tot het werkterrein van de woningcorporaties.

Voorzieningen in de woonomgeving

Van groot belang is ook de nabijheid en bereikbaarheid van voorzieningen in de wijk. Gemeenten moeten daarop nadrukkelijk letten bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Een concentratie van voorzieningen als kinderopvang, scholen, gezondheidscentra en welzijnsvoorzieningen biedt zowel zorgbehoevenden als hun verzorgers uitkomst. Dat geldt ook voor ouders die werk en de zorgtaak voor hun kinderen willen combineren

Hoofdstuk 8 **Kiezen voor stedelijke woonkwaliteit**

Ambities verhogen

De stad moet weer aantrekkelijk worden om in te wonen. Mensen moeten uit eigen vrije wil voor de stad kiezen. Dit is des te belangrijker omdat de noodzaak om in de stad te wonen in de toekomst zal afnemen. Met de steeds betere en snellere communicatiemogelijkheden wordt de fysieke nabijheid van winkels, voorzieningen, werk en opleidingsmogelijkheden minder belangrijk.

Bij het verhogen van de stedelijke woonkwaliteit is een combinatie nodig van een aanpak van onderaf en een van bovenaf. De aanpak van wijken kan het best worden gebaseerd op de belangen van de zittende bewoners. Zij dienen centraal te staan. De wijkgerichte aanpak moet echter passen binnen een visie op het wonen op de hogere schaalniveaus van de stad en de regio. De steden hebben hiervoor inmiddels in het kader van het ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) ontwikkelingsvisies en –programma's opgesteld. De afspraken in deze programma's worden gerespecteerd, maar het ambitieniveau moet omhoog. Tijdens de ijkmomenten van de Vinex- en Vinac-afspraken zal met de betrokken partijen worden bekeken op welke punten de bestaande afspraken kunnen worden gewijzigd.

Tabel 8.1: Mutaties woningvoorraad bij verhoogde transformatieambitie per stedelijk woonmilieu 2000-2010
(*1.000 woningen)

	huidige voorraad	nieuw- bouw	productie overig	afbraak	samen- voegingen	transformatie van milieus	woningvoor- raad in 2010	groei voorraad 2000-2010 (%)
woonmilieu								
centum-stedelijk	474	125	13	35	19	141	699	47
buiten-centum	2.530	268	17	122	40	-329	2.325	-8
groen-stedelijk	485	175	4	69	20	187	762	57
totaal	3.489	568	34	226	79	-1	3.786	9

Bron: VROM/ABF

Een indicatief investeringsprogramma

Er zijn geen harde bouwprogramma's meer, die voor elke gemeente vastleggen hoeveel woningen precies (moeten) worden gebouwd. Het kabinet heeft echter wel een visie op de totale bouwopgave, die nodig is om de gewenste woonkwaliteit in de steden tot stand te brengen. Daarbij gaat het vooral om een transformatie-opgave, waarbij de stedelijke buiten-centrum milieus worden getransformeerd in centrum-stedelijke milieus en/of groen-stedelijke milieus (zie ook hoofdstuk 3). Voor deze opgave is een indicatief investeringsprogramma voor de komende tien jaar opgesteld, dat groter is dan in de huidige plannen wordt voorzien.

De totale nieuwbouwproductie in de steden voor de komende tien jaar wordt geraamd op zo'n 600.000 woningen. Dat is circa 130.000 meer dan in de huidige plannen is voorzien. Er moeten in de steden naar verwachting zo'n 225.000 woningen worden gesloopt, waarvan een belangrijk deel in de stedelijke buiten-centrummilieus. Aan de vraag naar ruimere woningen kan onder meer worden voldaan door zo'n 150.000 bestaande woningen samen te voegen tot 75.000 nieuwe.

Het uitvoeren van deze verhoogde ambitie kost tijd en moet daarom vooral in de periode 2005-2009 plaatsvinden. Gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen moeten nu al met de voorbereidingen starten.

Meer samenhang in de aanpak

De stedelijke problematiek in het algemeen, en de problemen in wijken in het bijzonder, kunnen niet worden opgelost door alleen maar stenen te stapelen. Net zo belangrijk zijn maatregelen op sociaal en economisch gebied. Welk type maatregelen in welke wijk het meeste effect sorteert, verschilt van geval tot geval. Maar er moet altijd een onderlinge samenhang zijn. Zonder die samenhang hebben fysieke investeringen weinig zin en leiden ze slechts tot het verplaatsen van problemen. De integrale aanpak is daarom een belangrijk uitgangspunt in het grotestedenbeleid. Op dit gebied valt nog het nodige te verbeteren. In de plannen van de grote steden is de afstemming tussen de maatregelen soms nog onvoldoende. Het omgekeerde komt ook voor: op papier lijkt alles met elkaar samen te hangen, maar de praktische uitwerking is onduidelijk. Het kabinet gaat daarom hogere eisen stellen aan de analyse en diagnose van de problemen op stedelijk en op wijkniveau, die de gemeenten moeten maken in hun investeringsplannen voor het ISV. Ook trekt het kabinet het komend decennium 50 miljoen gulden per jaar (in 2001: 25 miljoen) extra uit voor sociale en economische maatregelen 'langs de rand' van de fysieke investeringen, zoals een bijdrage aan de kosten van inspraak en begeleiding van bewoners, voorlichting en adviezen bij particulier opdrachtgeverschap of het opzetten van een woonwinkel.

Aanpak van wijken

Bij de aanpak van wijken is maatwerk geboden. Welke strategie nodig is, en in welke omvang en volgorde, hangt af van allerlei specifieke wijkgebonden omstandigheden:

- de aanwezigheid van sociale problemen;
- inkomenspositie, opleidingsniveau en arbeidsparticipatie van de wijkbevolking;
- de mate waarin het woningaanbod aansluit op de huidige behoeften;
- de situatie op de regionale woningmarkt;
- het recruteringspatroon in de wijk: wie vertrekt, wie komt;
- het investeringspotentieel: zijn in de wijk voldoende potentiële investeerders actief;
- ligging en bereikbaarheid;
- de mate waarin de stedenbouwkundige opzet fysieke aanpassingen mogelijk maakt.

Zonder een gedegen analyse van deze factoren kan de aanpak van een wijk makkelijk de plank misslaan. Het kabinet zal er op toezien dat gemeenten hier meer aandacht aan besteden.

Verhogen woonkwaliteit in Vinex-afspraken

Afspraken herzien

De afspraken voor de Vinex-bouwplannen tot 2005 zijn gemaakt in het begin van de jaren negentig. Het inhalen van het toenmalige kwantitatieve woningtekort stond daarbij voorop. Nu dit grotendeels is gelukt en het kwalitatieve woningtekort is gegroeid, is er aanleiding om de Vinex-afspraken opnieuw te bekijken. Het kabinet doet dit in de 'gesprekken over de verstedelijking tot 2010', waarvan de eerste ronde in 2000 is gehouden.

Doelstelling van de herijking van de Vinex-afspraken is het verhogen van de kwaliteit van de woningen en woonomgeving. Deze wordt in het algemeen als onvoldoende ervaren. Er is in Vinex-wijken wel veel aandacht voor de stedenbouw, architectuur en landschappelijke inpassing, maar de woningen zijn in het algemeen te klein en niet vrij indeelbaar. Ook zijn er te weinig parkeermogelijkheden, is de afstemming tussen woningbouw, infrastructuur en openbaar vervoer gebrekkig, zijn er te weinig voorzieningen en is de beoogde functiemenging onvoldoende gelukt.

Organisatie bouwproces

Dat de kwaliteit van Vinex-wijken tekort schiet, heeft veel te maken met de organisatie van het bouwproces. Hiervan gaan geen prikkels uit om meer kwaliteit te leveren. Ontwikkelaars bouwen woningen die de hoogste opbrengst opleveren, niet de hoogste kwaliteit. Bouwers proberen hun marge te vergroten door standaardisatie en goedkoop materiaalgebruik. In gemeenten is het woonbeleid vaak ondergeschikt aan de doelstellingen van de gemeentelijke grondbedrijven, die door de hoge woningprijzen hogere grondopbrengsten verwerven. Geen van de partijen in de markt heeft dus een direct belang bij een hogere kwaliteit. De burger zelf wordt nauwelijks bij de planontwikkeling betrokken en heeft daardoor geen mogelijkheid het kwaliteitsniveau te beïnvloeden.

Handvest kwaliteit

Om de woonkwaliteit op Vinex-locaties te verhogen, heeft het kabinet met de betrokken partijen een kwaliteitshandvest opgesteld. Dit bevat een aantal concrete voorstellen voor onder meer het vergroten van de zeggenschap van burgers, bouwen van ruimere woningen, verbeteren van het uitvoeringsproces en vergroten van het aandeel particulier opdrachtgeverschap. Het kwaliteitshandvest speelt een belangrijke rol bij de eerder genoemde gesprekken over de verstedelijking tot 2010.

Daarnaast doet het kabinet onderzoek naar de knelpunten in het grondbeleid. Hierin komen ook de gevolgen voor de kwaliteit van de woningbouw aan de orde. In de kabinetsnota Grondbeleid zal hierop nader worden ingegaan.

Vinac en de tweede generatie ISV 2005-2009

Met de verhoogde ambities voor de woonkwaliteit is er aanleiding om de afspraken met de steden en de provincies over de verstedelijkingsopgave in de periode 2005 t/m 2009 (de Vinac-afspraken) te herzien, zowel inhoudelijk als financieel. Het kabinet richt zich daarbij op:

- een grotere nadruk op de transformatie van de minder gewilde stedelijke buiten-centrummilieus naar hoogwaardige centrum-stedelijke en groen-stedelijke milieus. Daarbij moet meer dan nu worden gebouwd voor de doorstroming, dus vooral in het duurdere segment;
- een grotere aansluiting bij de eigen dynamiek van buurten en wijken. Wanneer bewoners en bedrijven in beginsel zelf de kar kunnen trekken, moet dat worden gestimuleerd;
- een groter aandeel particulier opdrachtgeverschap;
- een andere toedeling van de ISV-middelen, meer gebaseerd op de eigen potenties van de steden en het maatschappelijk gebonden vermogen van de in de steden werkzame woningcorporaties. Ook komen er meer ISV-middelen voor innovatieve projecten;
- een groter accent op de kwaliteit van de openbare ruimte en op het voorzieningenniveau in de wijk. Het opdrachtgeverschap van gemeenten voor de openbare ruimte moet beter uit de verf komen.

Architectuur, bereikbaarheid en milieu

Architectuur en stedenbouw

De sleutel tot een hogere architectonische kwaliteit zit in de combinatie van enerzijds een grotere verantwoordelijkheid van de burger voor de eigen woning en de vormgeving daarvan (het private domein) en anderzijds een sterke stedenbouwkundige opzet en ambitieuze vormgeving van de openbare ruimte (het publieke domein). Het kabinet wil daarom meer ruimte scheppen voor individuele architectuur. Dat vraagt van architecten en stedenbouwkundigen een meer dienstbare opstelling jegens de burger. Tegelijkertijd moeten de gemeenten hun rol in het publieke domein met meer ambitie en voortvarendheid oppakken. In de architectuurnota

‘Ontwerpen aan Nederland’ zijn ‘individueel opdrachtgeverschap’ en ‘revisie van de openbare ruimte’ als grote projecten aangemerkt.

Bereikbaarheid

Een goede bereikbaarheid en ontsluiting door het openbaar vervoer is een belangrijke succesfactor bij de transformatie van bestaande wijken en de aanleg van uitbreidingswijken. Dit vraagt om een goede afstemming van de bouwingrepen met die in de infrastructuur en het openbaar vervoer. In overleg met het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt bekeken hoe deze afstemming kan worden verbeterd.

Gezondheid en milieu

In de steden is sprake van een opeenstapeling van factoren die hinder veroorzaken. Dit kan in bepaalde gevallen een negatief effect hebben op de gezondheid van de stedelingen. De transformatie van bestaande wijken moet dan ook worden aangegrepen om de milieukwaliteit in de stad te verbeteren. Het gaat daarbij om maatregelen op een groot aantal terreinen: bodemsanering, sanering van geluidhinder, duurzaam bouwen, energiebesparing, intensivering van het ruimtegebruik, duurzame stedenbouw, vergroten van de biodiversiteit en duurzaam waterbeheer. De juiste mix van maatregelen kan alleen op het niveau van de buurt of wijk worden gevonden. Het project Stad & Milieu voorziet in deze buurt- en wijkgerichte benadering.

Hoofdstuk 9 **Wonen in dorpen en in het landelijk gebied**

Wonen in dorpen is populair

Aantrekkelijk woonklimaat

Het landelijk gebied in Nederland is uiterst vitaal. Het wonen in dorpen is populair. Mensen vinden hier een aantrekkelijk woonklimaat, maar ook meer grond en woning voor dezelfde prijs als in de stad. De aantrekkelijkheid van de dorpen zal in de toekomst waarschijnlijk toenemen. Fysieke nabijheid wordt steeds minder bepalend in de woonplaatskeuze van mensen (zie hoofdstuk 3). De kwaliteit van de directe woon- en leefomgeving wordt daarentegen steeds belangrijker. Dorpen scoren op dit punt in het algemeen beter dan de steden. De meeste dorpen floreren door de toeloop van nieuwkomers. Keerzijde hiervan is dat in veel dorpen de eigen identiteit verloren dreigt te gaan. Ook maakt de prijsopdrijving van de huizen in de gewilde dorpen het voor de minder draagkrachtige oorspronkelijke dorpsbewoners steeds moeilijker om zich te handhaven. Daardoor dreigen sociale verbanden te veranderen of te verdwijnen.

Vraag en aanbod van dorpse en landelijke woonmilieus

De behoefte aan woningen in dorpen en het landelijk gebied (aan de rand van een dorp of buiten de bebouwde kom) is groot. Tot 2010 moeten er netto nog circa 320.000 woningen bij. Een deel van de opgave bestaat uit het transformeren van bestaande centrum-dorpse milieus naar landelijke woonmilieus. Deze opgave is het grootst in het noorden van het land. Daar staan in de dorpscentra relatief veel kleine woningen, vaak in de huursector, die in de relatief ontspannen markt daar niet meer in een behoefte voorzien.

Tabel 9.1: Mutaties woningvoorraad bij verhoogde transformatieambitie voor dorps- en landelijke woonmilieus 2000-2010 (*1.000 woningen)

woonmilieu	voorraad in 2000	nieuw-bouw	productie overig	afbraak	samen-voegingen	transformatie	groei voorraad 2000-2010 (%)
centrum-dorps	2.357	240	9	42	1	-28	8
landelijk gebied	758	136	4	24	1	28	19
Totaal	3.115	376	13	66	2	0	10

bron: VROM/ABF

Balans vinden tussen sociale cohesie en keuzevrijheid

Praktisch te werk gaan

Het kabinet wil in het woonbeleid voor de dorpen en het landelijk gebied een praktische aanpak volgen, waarbij twee doelstellingen met elkaar worden verenigd:

- het behoud of versterken van de sociale cohesie en eigen identiteit van dorpen, en van bestaande landschappelijke waarden;
- het zoveel mogelijk tegemoet komen aan de grote vraag naar het wonen in dorpen en het landelijk gebied, uitgaande van het beginsel van keuzevrijheid.

Sociale cohesie behouden

De sociale cohesie in dorpen en het landelijk gebied kan worden bevorderd door een afgewogen inzet van de instrumenten van de Huisvestingswet en van de contourenbenadering uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. De Huisvestingswet biedt aan gemeenten de mogelijkheid om (de goedkope) delen van de voorraad bij voorrang toe te wijzen aan eigen inwoners. De contourenbenadering trekt een lijn rond de dorpen tot waar nog gebouwd mag worden. De overheid bepaalt dan niet langer het aantal woningen dat een dorp mag bouwen. De afweging tussen de twee instrumenten is een taak van de provincie.

De sociale cohesie kan verder worden bevorderd door:

- een sterke inzet door de woningcorporaties, vooral voor ouderen. Corporaties zouden zich bijvoorbeeld kunnen richten op het aanbieden van woonzorg-arrangementen of verzorgen van de openbare ruimte;
- het stimuleren van eigen initiatieven van dorpsbewoners.

Groene wensen honoreren

In de behoefte aan ruime en groene woonmilieus moet in de eerste plaats worden voorzien in en aan de steden, bijvoorbeeld door het transformeren van stedelijke buiten-centrummilieus. Daarnaast moet zoveel mogelijk worden gezocht naar win-win-situaties, door aan te sluiten bij of gebruik te maken van ontwikkelingen in andere sectoren, zoals:

- woningbouw op plaatsen waar bedrijfsgebouwen kunnen worden gesloopt na beëindiging van het bedrijf;
- hergebruik van gebouwen op voormalige instellingsterreinen die hun functie hebben verloren, zoals kazernes, sanatoria of inrichtingen;
- het bouwen in economisch zwakke regio's van nieuwe dorpen met woningen in het topsegment (zoals de 'Blauwe Stad' in Groningen);
- dorpsvernieuwing: het opvullen van lege restructuures in dorpen of vernieuwen van minder aantrekkelijke centrumgebieden;
- ontwikkeling van nieuwe woon- en verstedelijkingsvormen in de overgangsgebieden tussen stad en ommeland. Dit zijn nu vaak rommelige zones, die kwalitatief kunnen worden verbeterd door de aanleg en bouw van bijvoorbeeld landgoederen, buitenplaatsen of plassen met waterwoningen.

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zullen de mogelijkheden hiervoor worden aangegeven. Bij de uitwerking van deze mogelijkheden speelt de provincie een belangrijke regisserende rol. In een regiovisie legt zij vast welke mogelijkheden er zijn voor verspreid landelijk wonen en hoe de stedelijke druk op het landelijk gebied kan worden geconcentreerd in bijvoorbeeld de hoofdkernen. Op die manier kunnen de kleinere kernen beter worden gespaard.

Recreatiewoningen

Recreatiewoningen mogen niet permanent worden bewoond, maar in de praktijk blijkt het onderscheid tussen recreatiewoningen en woningen met een woonbestemming niet altijd duidelijk te trekken. Daarom krijgen gemeenten de mogelijkheid om recreatiewoningen onder bepaalde voorwaarden vrij te geven voor permanente bewoning. De gemeenten zullen daarbij moeten kijken naar ruimtelijke, sociale, recreatieve en veiligheidsaspecten. Als de bestemming recreatief gebruik blijft bestaan, moeten gemeenten dit ook handhaven. Wordt de bestemming van bestaande complexen recreatiewoningen gewijzigd, dan worden deze binnen de zogenaamde rode contour (van de Vijfde Nota) getrokken. Binnen die contour wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen permanent en recreatief wonen.

Hoofdstuk 10 **Markt, overheid en publieke verantwoordelijkheid**

Verschuiving van accenten

Er komt een accentverschuiving in de ordening en sturing van het woonbeleid. Dit beleid zal in hoge mate worden uitgevoerd door middel van coproducties van meerdere partijen. Deze maken bindende afspraken over de te leveren prestaties en tegenprestaties. De samenwerking kan vele vormen aannemen en er kunnen verschillende partijen bij betrokken zijn: overheid, woningcorporaties, burgers en marktpartijen voorop, maar bijvoorbeeld ook bouwers en beleggers, lokale bedrijven, winkeliers of welzijnsinstellingen.

Zonder voorbij te gaan aan de eigen verantwoordelijkheden van de lokale partijen zal het rijk een actievere en minder afstandelijke positie innemen dan in de afgelopen tien jaar. Het rijk voelt zich betrokken, draagt een visie en ambities uit. Niet via dictaten, maar via samenwerking en prestatiegerichte afspraken.

De ordening in de Woonwet

Een accentverschuiving naar samenwerking en coproductie betekent niet dat wet- en regelgeving overbodig zijn geworden. Wetten geven een juridische basis aan de samenwerkingsprocessen. Ook geven ze het rijk als hoeder van het algemeen belang de instrumenten om in te grijpen wanneer collectieve belangen in het gedrang komen. Tot slot vormen de wetten de grondslag voor subsidies.

Het kabinet wil in het komend decennium stapsgewijs een nieuwe ordeningswet invoeren, de Woonwet. Hierin wordt het stelsel onder het woonbeleid wettelijk verankerd. De Woonwet gaat niet over de inhoud van het beleid (daarvoor zijn het beleidskader en de prestatiecontracten), maar regelt wel:

- de positie en de rechtszekerheid van de burgers;
- de taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aanspreekbaarheid van overheid, woningcorporaties en sectorinstellingen;

- de relaties van toezicht en handhaving tussen de bestuurslagen en tussen het rijk en de woningcorporaties en sectorinstellingen.

Het eerste deel van de Woonwet zal gaan over de zeggenschap van burgers, het corporatiebestel en de onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten. Dit deel wordt in de eerste helft van 2002 voorgelegd aan de Tweede Kamer.

Posities en verantwoordelijkheden van de overheden

Rijk: voorwaarden scheppen vanuit een inhoudelijke visie

Het kabinet brengt elke vijf jaar een rijksbeleidskader uit. Hierin staan de ambities en beleidsprioriteiten in het woonbeleid. Het beleidskadervormt de basis voor beleidsafspraken met lagere overheden, woningcorporaties, sectorinstellingen, marktpartijen en consumentenorganisaties, alsmede voor de prestatiecontracten op lokaal niveau.

Bij de uitvoering van het beleidskader is een integrale aanpak van groot belang. Het kabinet stelt daarom op nationaal niveau inhoudelijke thematische platforms in over bijvoorbeeld stedelijke vernieuwing, landelijk wonen, wonen en zorg, betaalbaarheid, etc.. Deze platforms moeten de vele bestaande bilaterale overlegstructuren zoveel mogelijk gaan vervangen. Het kabinet schuift verder als partner aan bij de integrale overlegstructuren op lokaal niveau. Het kabinet zal de uitvoering van het beleidskader zorgvuldig monitoren. Daartoe worden periodieke gespreksrondes gehouden met de ISV-steden, Vinex-regio's en provincies. Loopt de uitvoering niet zoals gewenst of zijn de gezamenlijke inzichten veranderd, dan zullen het kabinet en de gesprekspartners de afspraken bijstellen.

Gemeenten: integraal werken en professionaliseren

De oplossing van het woonvraagstuk moet ook in de toekomst primair op het lokale niveau plaatsvinden. Gemeenten blijven daarom de eerst-verantwoordelijken voor de uitvoering van het woonbeleid. Op dit moment zijn veel gemeenten nog onvoldoende in staat om een integraal woonbeleid te formuleren. Dit moet in de toekomst verbeteren. Het kabinet zal daarom strengere eisen gaan stellen aan de 30 rechtstreekse ISV-gemeenten en de provincies. Zij moeten een integrale visie op het wonen opstellen (woonvisie) waarin ze nadrukkelijk ingaan op de verbinding tussen de fysieke en de sociale maatregelen in de stedelijke vernieuwing en op de regionale differentiatie in woonmilieus. Laten de rechtstreekse gemeenten en de provincies dit na, dan kan het kabinet ze op grond van de Woonwet een aanwijzing geven. Gemeenten en provincies moeten verder bij het gunnen van ontwikkel-, bouw- of beheerprojecten een eerlijke concurrentie mogelijk maken. Op dit moment worden bij de uitvoering van plannen vaak bepaalde partijen bevoordeeld, bijvoorbeeld woningcorporaties.

Provincies: meer verantwoordelijkheid

Mensen die een woning zoeken, storen zich niet aan een gemeentegrens. Woningmarkten hebben daardoor een sterk regionaal karakter. Dit vraagt om een goede afstemming van het woonbeleid van de verschillende gemeenten. Inzet is dan vooral om op regionale schaal een voldoende differentiatie aan woonmilieus tot stand te brengen. Wanneer dit proces niet goed verloopt, komt de provincie in beeld. Deze krijgt meer verantwoordelijkheid in het woonbeleid. De provincie wordt verplicht een woonvisie te maken. Het kabinet kan de provincie hiervoor een aanwijzing geven. De provincie krijgt zelf ook een aanwijzingsbevoegdheid om haar verantwoordelijkheid voor de bovenlokale afstemming meer inhoud te geven. Ook dit wordt geregeld in de Woonwet.

Positie en verantwoordelijkheden van woningcorporaties

Corporaties blijven

Veel woningcorporaties hebben zich in de afgelopen tien jaar ontwikkeld tot krachtige, zelfstandige organisaties, die meer bewegingsruimte vragen. Steeds meer corporaties begeven zich op terreinen waar 'gewone' marktpartijen actief zijn. Tegelijkertijd beschikken ze over een omvangrijk, toenemend maatschappelijk gebonden vermogen. Hun sociale opgave (ervoor zorgen dat ook de zwakkere groepen in de samenleving goed kunnen wonen) staat nog altijd recht overeind. Steeds duidelijker wordt echter dat de twee kanten van de corporaties om een nieuwe definiëring van de taken en verantwoordelijkheden vragen.

Vast staat in elk geval dat de corporaties als 'toegelaten instelling' nog altijd bestaansrecht hebben. Met hun gebiedsgerichte organisatievermogen en het omvangrijke maatschappelijke kapitaal zijn ze hard nodig bij zowel de stedelijke vernieuwing als de huisvesting van kwetsbare groepen. Kortom: de woningcorporaties blijven ook de komende tien jaar gewoon bestaan.

Maatschappelijke opdracht

Tegenover de grotere ruimte die corporaties tegenwoordig hebben in hun bedrijfsvoering, moet staan dat het rijk scherper formuleert welke maatschappelijke prestaties van hen worden verwacht. Deze worden vastgelegd in het rijksbeleidskader. Van belang zijn in elk geval het:

- verruimen van de slaagkansen en de keuzemogelijkheden van woningzoekenden met een bescheiden inkomen;
- beperken van de woonlasten voor lagere inkomensgroepen;
- creëren van huisvestingsmogelijkheden voor dak- en thuislozen, asielzoekers en anderen in een kwetsbare positie;
- versterken van de samenhang tussen woon- en zorgdiensten en het verbreden van het assortiment aan woondiensten;
- vergroten van de differentiatie van het woningaanbod en het verhogen van de woonkwaliteit;
- bevorderen van het eigenwoningbezit en -beheer, in het bijzonder onder lagere inkomensgroepen;
- verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving in buurten en wijken en het versterken van de sociale samenhang;
- realiseren van duurzame, levensloopbestendige en energiezuinige woningen en woonmilieus;
- vergroten van de zeggenschap van bewoners over woning en woonmilieu, zowel bij de ontwikkeling van nieuwe als bij het beheer van bestaande;
- verbeteren van het functioneren van de woningmarkt.

Woningcorporaties stellen ieder jaar een prestatieplan op, waarin zij aangeven welke resultaten ze willen behalen op de onderwerpen uit het beleidskader.

De concrete invulling van de prestaties wordt bepaald op lokaal niveau. Gemeente en corporaties leggen deze vast in een prestatiecontract.

Corporaties als marktpartij

In 1999 heeft het kabinet onderzocht of de corporatiesector als geheel voldoende efficiënt opereert en of er geen sprake is van oneerlijke concurrentie met andere marktpartijen. Het onderzoek heeft uitgewezen dat het stelsel van woningcorporaties op hoofdlijnen niet gewijzigd hoeft te worden. Wel kan nog het nodige worden verbeterd aan de doelmatigheid van de corporaties. Het kabinet zal dit bevorderen door middel van kengetallen, benchmarking, kwaliteitslabels en visitaties.

Verder is er op sommige punten sprake van oneerlijke concurrentie met andere marktpartijen. Om deze op te heffen, zal de vrijstelling van corporaties van het betalen van vennootschapsbelasting in ieder geval voor commerciële activiteiten vervallen. Ook de vrijstelling van de overdrachtsbelasting zal vervallen. De vrijstelling van legesheffing bij ingrijpende woningverbetering gaat ook voor de andere marktpartijen gelden.

Verruiming van het werkdomein

Het werkdomein van de woningcorporaties zal wettelijk worden omschreven als ‘werkzaam op het gebied van wonen, woondiensten en woonmilieus’. Binnen dit afgebakende werkdomein hebben corporaties twee kerntaken: de zorg voor huisvesting van mensen met een kwetsbare positie op de woningmarkt en het bijdragen aan de duurzaamheid en leefkwaliteit van woongebieden. Alle activiteiten die de corporatie onderneemt moeten ondubbelzinnig aan deze kerntaken bijdragen. Het rijk zal erop toezien dat dat ook gebeurt.

Het zélf verlenen van zorg valt in ieder geval buiten het werkdomein. Investeren in vastgoed ten behoeve van zorgverlening kan daar wel binnen vallen. Het ‘zomaar’ ontwikkelen van een bedrijfsterrein zal de toets niet doorstaan. De integrale herontwikkeling van een woongebied waar de corporatie een groot aantal woningen in bezit heeft, maar waar ook een bedrijfsterrein in ligt, in de meeste gevallen weer wel.

Het deelnemen in rechtspersonen die ook buiten het werkdomein van corporaties actief zijn, is alleen toegestaan na toestemming van de minister. Hierbij wordt een terughoudend beleid gevoerd. Deelname van een corporatie in een wijkontwikkelingsmaatschappij (samen met marktpartijen als projectontwikkelaars en financiers) is een voorbeeld dat wel gehonoreerd kan worden.

Schaalvergroting

In de corporatiesector wordt de laatste jaren op grote schaal gefuseerd. Het kabinet vindt dat deze schaalvergroting kritisch moet worden gevolgd. Woningcorporaties blijven een zeer belangrijke partij in het fysieke en sociale beheer van buurten en wijken. Deze lokale binding mag niet verloren gaan. De Woonwet en, daarop vooruitlopend, een (fusie)gedragscode zullen daarom regelen dat corporaties bij een voorgenomen fusie moeten aantonen dat:

- deze in het belang is van de woonopgave;
- de lokale binding niet verloren gaat;
- er efficiency-voordelen ontstaan die tot een lagere huurstijging kunnen leiden;
- de huurders en hun organisaties bij de fusie zijn betrokken en dat met hen prestatie-afspraken zijn gemaakt.

Bij fusies die het lokale of regionale werkgebied overstijgen, geldt een extra verantwoordingsplicht. De corporatie moet dan tevens aantonen dat de fusie niet leidt tot een regionale monopoliepositie. Is dat wel zo, dan kan de Nederlandse Mededingingsautoriteit ingrijpen.

Toe- en uittreding

De Woonwet bevat de voorwaarden, waaronder bestaande corporaties kunnen uittreden en nieuwe kunnen toetreden. Uittreding mag niet leiden tot een slechtere, duurdere of beperktere dienstverlening aan de huurders. Ook moet het maatschappelijk gebonden vermogen behouden blijven. Dat kan bijvoorbeeld door een financiële vergoeding (of uitkoopsom) van de uittredende corporatie aan het rijk. Verder wordt een uittreding alleen toegestaan wanneer het uitvoeren van de sociale taken in het werkgebied daar niet onder lijdt, bijvoorbeeld omdat er voldoende andere corporaties zijn.

De regels voor toetreding worden versoepeld om meer flexibiliteit te bieden in de manier waarop de woonopgave wordt aangepakt. Dat kan bijvoorbeeld ook door de inzet van kleinschalige instellingen of groepen burgers die initiatieven ondernemen. Aanvragen voor uit- of toetreding zullen van geval tot geval worden beoordeeld.

Solidariteit tussen corporaties

De vermogenspositie van woningcorporaties zal zich de komende jaren positief ontwikkelen. Er is daardoor voldoende ruimte om de solidariteitsgedachte in de sector optimaal te benutten. Vanuit deze gedachte wordt het inzetten van middelen voor de woonopgave van andere corporaties buiten het eigen werkgebied gezien als een investering met een hoog maatschappelijk rendement. Voor het uitwerken van de solidariteit is het College Sluitend Stelsel in het leven geroepen. Bij tegenvallende resultaten zal het kabinet ingrijpen en er zelf voor zorgen dat de benodigde middelen op de plek van de opgaven komen.

Toezicht en handhaving

Het rijk ziet erop toe dat de woningcorporaties binnen hun afgebakende werkdomein blijven. Ook zal het rijk scherp toezien op de maatschappelijke prestaties van corporaties. Als een corporatie op dat punt stelselmatig tekort schiet, dan kan de minister voor die corporatie de minimaal te behalen prestaties voorschrijven.

Het toezicht op de financiële kant van de woningcorporaties blijft bij het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV). Deze toezichtstaak wordt steeds complexer. Om die taak goed in te kunnen vullen, moet het CFV een breed en diepgaand inzicht hebben in het reilen en zeilen van de corporatie. Voorkomen moet worden dat deze uitgebreide toezichtstaak zich vermengt met de andere taken van het CFV. Daarom zal het CFV worden gesplitst in een centraal toezichtsorgaan en een fonds sectorbeheer.

Om de maatschappelijke inbedding van de corporaties te vergroten, wil het kabinet samen met de sector onderzoeken of ook andere partijen betrokken kunnen worden bij het beleid van de corporaties, bijvoorbeeld andere bewoners dan de eigen huurders of de wijkpolitie. Deze zouden een raad van advies kunnen vormen.

Klantgerichtere opstelling van marktpartijen

De commerciële marktpartijen vormen nog altijd een relatief gesloten netwerk waarop de burger en zijn kwaliteitsvraag relatief weinig invloed heeft. Om dit te verbeteren moet de burger eerder en intensiever worden betrokken bij de planvorming, vormgeving en inrichting van de woning en woonomgeving. Gemeenten moeten dit in het overleg en de onderhandelingen met marktpartijen vastleggen. Om de betrokkenheid van de marktpartijen bij de burgers te vergroten, is het wenselijk verbindingen te leggen tussen rendabele investeringen in uitbreidingsgebieden en onrendabele in de bestaande stad.

Een meer klantgerichte opstelling is niet alleen nodig bij de ontwikkeling van projecten, maar ook bij de uitvoering en oplevering. Het aantal bouwfouten is in de praktijk nog altijd groot en het herstellen daarvan is doorgaans lastig. Het kabinet zal daarom de aansprakelijkheden in de bouwsector aanscherpen.