

Nota Wonen

Mensen, wensen, wonen

WONEN IN DE 21^e EEUW

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
HOOFDSTUK 1	7
Inleiding: keuzevrijheid binnen maatschappelijke randvoorwaarden	7
1.1 Van volkshuisvesting naar wonen	7
1.2 Leren van de discussie	9
1.3 Leren van de afgelopen jaren	9
1.4 Keuzevrijheid en markt	11
1.5 Keuzevrijheid en verantwoordelijkheid: collectieve waarden	16
1.6 Marktwerking en een meer betrokken rijksoverheid	17
1.7 Vier delen	19
DEEL I:	21
De woonopgave 2000 - 2010	21
HOOFDSTUK 2	23
Vijf kernopgaven voor beleid	23
2.1 Woonkwaliteit en woongedrag van mensen	23
2.2 Vijf inhoudelijke opgaven voor het woonbeleid	25
HOOFDSTUK 3	29
Analyse van de woonopgave 2000 - 2010: mensen, wensen, wonen	29
3.1 Het decor van de opgave: algemene trends	29
3.2 Algemeen: de betekenis van cijfers	35
3.3 Macro-ontwikkelingen	39
3.4 Ontwikkeling van de kwaliteitsvraag	46

3.5. Posities van wijken in Nederland	52
3.6 Gebiedsspecifieke woningmarktbeelden	55
HOOFDSTUK 4	59
Ruimtebehoefte voor wonen	59
4.1 Algemeen	59
4.2 De ruimtebehoefte voor wonen tot 2010	59
4.3 De ruimtebehoefte voor wonen in de periode 2000-2030	62
4.4 Inpassing in ruimtelijk en vervoersbeleid	64
HOOFDSTUK 5	65
Meer zeggenschap over woning en woonomgeving	65
5.1 Zeggenschap vergroot de keuzevrijheid	65
5.2. Positie en verantwoordelijkheden van consumenten	66
5.3 Zeggenschap van huurders	70
5.4 Zeggenschap in de koopsector	74
5.5 Zeggenschap bij planprocessen en particulier opdrachtgeverschap	83
5.6 Vereenvoudiging en handhaving bouwregelgeving	89
5.7 Transparant welstandstoezicht	105
5.8 De belangrijkste maatregelen op een rij	106
HOOFDSTUK 6	109
Goed wonen voor iedereen	109
6.1 De brede oriëntatie van het woonbeleid	109
6.2 De huursubsidie	111
6.3 Huurbeleid	119
6.4 Bevordering eigenwoningbezit	125
6.5 De belangrijkste maatregelen op een rij	127

HOOFDSTUK 7	130
Wonen en zorg: inspelen op de toekomst	130
7.1 Een groeiende woon-zorgbehoefte	130
7.2 Woonwensen van zorgbehoevenden: een algemeen beeld	133
7.3 Vergroting keuzevrijheid voor zorgbehoevenden	138
7.4 De belangrijkste maatregelen op een rij	146
HOOFDSTUK 8	150
Kiezen voor stedelijke woonkwaliteit	150
8.1 Visie op stad en stedelijkheid	150
8.2 Meer aansluiten bij woonmilieuvorkeuren	153
8.3 Meer samenhang in sociale, economische en fysieke interventies in de bestaande stad	160
8.4 Aansluiten bij de dynamiek en kansen van wijken	170
8.5 Verhogen woonkwaliteit: Vinex-afspraken en nieuwe inzichten 2000-2004	177
8.6 Vinac en de tweede generatie ISV 2005 - 2009	182
8.7 Architectuur, cultuurhistorie, bereikbaarheid en milieu als kwaliteitsdragers	185
8.8 De belangrijkste maatregelen op een rij	193
HOOFDSTUK 9	197
Wonen in dorpen en in het landelijk gebied	197
9.1 Wonen in dorpen is populair	197
9.2 Vraag en aanbod van dorpse en landelijke woonmilieus	200
9.3 Een balans tussen sociale cohesie en keuzevrijheid	206
9.4 Groene woonwensen honoreren	208
9.5 Beleidsstrategieën	212
9.6 De belangrijkste maatregelen op een rij	213

DEEL III:	216
Verantwoordelijkheden in de woonopgave	216
HOOFDSTUK 10	218
Markt, overheid en publieke verantwoordelijkheid	218
10.1 Accentverschuivingen in het sturingsperspectief	218
10.2 De ordening in een integrale Woonwet	220
10.3 Positie en verantwoordelijkheden van de overheden	226
10.4 Positie en verantwoordelijkheden van corporaties: ‘maatschappelijke taken en ondernemingsruimte’	230
10.5 Positie en verantwoordelijkheden van marktpartijen: ruimere betrokkenheid	246
10.6 De beleidskeuzes samengevat	249
DEEL IV:	255
Het beleidsprogramma	255
HOOFDSTUK 11	257
De financiering van de woonopgave	257
11.1 De investeringsopgave	257
11.2 Kosten flankerend beleid	260
11.3 De draagkracht van de sociale huursector	261
11.4 Individuele subsidiëring (IS)	262
11.5 Ontwikkeling van de draagkracht van burgers	264
11.6 Totaaloverzicht	264
HOOFDSTUK 12	268
Beleids- en wetgevingsprogramma	268

VERANTWOORDING	283
Kabinetsreactie adviezen ontwerp-Nota Wonen	285
1 Inleiding	285
2 Uitgangspunten en ambities van de Nota Wonen	286
3 De vijf kernopgaven	295
3.1 Zeggenschap over woning en woonomgeving vergroten	295
3.2 Kansen scheppen voor mensen in kwetsbare posities	304
3.3 Wonen en zorg op maat bevorderen	310
3.4 Stedelijke woonkwaliteit verbeteren	314
3.5 Groene woonwensen faciliteren	320
4. Verantwoordelijkheden in de woonopgave	324
5. De financiering van de woonopgave	330
Overzicht van schriftelijke reacties op ontwerp-Nota Wonen	331

Voorwoord

Deze nota, in het regeerakkoord aangekondigd als de beleidsnota ‘Wonen in de 21e eeuw’, gaat over het woonbeleid voor de komende tien jaar met een doorkijk naar de decennia die daarop volgen. Niemand weet natuurlijk precies hoe we in 2030 zullen wonen, hoewel sommige ontwikkelingen een grotere mate van zekerheid hebben dan andere. Het grootste deel van de gebouwde omgeving zal er in 2030 nog steeds staan. We zullen met meer mensen zijn, multicultureler, ouder, hoger opgeleid en geëmancipeerder. Waarschijnlijk hebben we in 2030 aanzienlijk meer te besteden dan nu. De economische groei hoeft niet eens extreem te zijn om in 2030 het dubbele te verdienen. Maar er zullen ook dan mensen zijn die zonder steun op een sociaal onaanvaardbare afstand van de hoofdstroom van de samenleving geraken. Tegelijk ontwikkelt zich een generatie van ambitieuze, goed opgeleide, internationaal georiënteerde mensen met een geweldig technologisch vooruitgangsgeloof. Over tien, twintig jaar bekleden zij de leidinggevende posities in de samenleving. Dat zal een ander normen- en waardenpatroon met zich meebrengen: individualistischer, globaler georiënteerd, minder gebonden aan plaats of tijd.

Meer individuele keuzevrijheid voor de burger is tegen dit decor een logisch uitgangspunt van beleid. Maar wel binnen de randvoorwaarden van sociale rechtvaardigheid en verantwoordelijkheid. En daar zit de kern van deze nota. Keuzevrijheid en kwaliteit zijn de dominante drijfveren van burgers. De behoefte aan productdifferentiatie en aan identiteitsbeleving (individueel en in groepen) groeit. Daar moet ruimte voor zijn. Belemmeringen moeten we wegnemen, en waar nodig moeten we posities van burgers en hun organisaties versterken. Hier ligt een ordenende en ontwikkelende taak van het Rijk. Maar het is evenzeer een taak van het Rijk om vanuit algemeen maatschappelijke waarden de begrenzings ervan aan te geven. Dat gaat hand in hand, want de burger is naast woonconsument/producent ook een verantwoordelijk lid van de samenleving. Het is dus niet ‘keuzevrijheid *of* duurzaamheid’ maar ‘keuzevrijheid *en* duurzaamheid’, en niet ‘kwaliteit *of* sociale rechtvaardigheid’ maar ‘kwaliteit *en* sociale rechtvaardigheid’. En in de besturing gaat het niet om ‘markt *of* overheid’ maar om ‘markt *en* overheid’.

Met als uitgangspunten: meer individuele keuzevrijheid, aandacht voor maatschappelijke waarden en een betrokken overheid bij een beheerste marktwerking, worden in deze nota vijf kernthema's van beleid uitgewerkt. In de eerste plaats gebeurt dat vanuit de verantwoordelijkheden en het handelen van de burger zelf. Het wonen is naast een individuele echter ook een maatschappelijke en culturele activiteit. Beïnvloeding van en zeggenschap over de vormgeving van woning, woonomgeving en de eigen wooncarrière moeten waar nodig worden ondersteund.

In de tweede plaats gebeurt dat vanuit sociale optiek en de verantwoordelijkheid die de overheid daarbij heeft. Er zijn altijd mensen die zonder hulp van buiten onvoldoende inhoud en vorm kunnen geven aan hun woonsituatie. Mensen die om welke reden dan ook niet in staat zijn actief aan het arbeidsproces deel te nemen. Mensen - nieuwkomers wellicht - met een lage opleiding, met een taalachterstand, mensen met fysieke of geestelijke beperkingen, mensen die de hectiek van de moderne samenleving niet kunnen bijbenen, daklozen, zwervers, et cetera. Die groep neemt naar omvang niet zozeer toe, maar de afstand tot de rest van de samenleving dreigt wel steeds groter te worden. De kwaliteit van onze samenleving wordt in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop we hiermee omgaan, ook in het wonen. Soms zijn daar familie, vrienden, burens of de buurt waarop wordt teruggevalen. Dat is vaak ook niet het geval en het is ook lang niet altijd toereikend. Woningcorporaties, zorgkantoren, Centra voor Werk en Inkomen, scholen, gemeentelijke sociale en welzijnsdiensten moeten de handen ineenslaan en op lokaal niveau een 'sociale as' vormen, die ook op nationaal niveau tussen de departementen met hun sectorale instrumenten zijn pendant moet krijgen. De inzet van generieke instrumenten als huursubsidie en andere inkomensafhankelijke regelingen, AWBZ-middelen, middelen op grond van de Wet Voorzieningen Gehandicapten, de bijstand en het wettelijk netto-minimumloon, moet zodanig zijn dat er voor mensen ook echt wat te kiezen valt en dan zonder de gevangene van de systemen te worden, zoals zich bij de zogenaamde armoedeval voordoet. De thematiek van mensen in kwetsbare posities en van de relatie tussen wonen en zorg komen als twee van de vijf thema's in deze nota dan ook nadrukkelijk aan bod.

Omdat wonen behalve een sociaal-culturele activiteit voor veel mensen ook een plaatsgebonden ruimtelijke activiteit is, is bovendien een gebiedsgerichte benadering van het vraagstuk van kwaliteit en keuzeruimte van belang. Mensen willen *ergens* wonen, in een stad, in een dorp, buiten, in een bepaalde buurt of wijk. Kwaliteit kunnen kiezen betekent dat er voldoende woningen en woonmilieus zijn

in de steden, in de dorpen, in het groen, aan en op het water, passend bij de wensen van mensen. Het betekent ook een plek kunnen kiezen zonder sociale overlast, zonder criminaliteit, vandalisme en asociaal buurtgedrag. De wensen veranderen snel, maar de reactie van het aanbod is traag. De uitbreiding van de woningvoorraad is relatief beperkt en de plan- en bouwprocessen duren lang. Die processen moeten versneld worden. Uit een oogpunt van duurzaamheid zijn transformaties van de bestaande voorraad op relatief grote schaal nodig om op een goede manier tijdig in de kwalitatieve woonbehoefte te kunnen voorzien: transformaties van minder gewilde stedelijke woonmilieus, van verstedelijkte dorpsmilieus en van verouderde agrarische bestemmingen. Doen we dat niet, dan ziet het er voor de vitaliteit van onze steden en voor sommige delen van het landelijk gebied niet goed uit. Hier ligt één van de grootste investeringsopgaven voor dit decennium. Het thema stad en het thema land worden in deze nota daarom uitvoerig belicht.

Deze veranderingen zullen door een gezamenlijke inspanning van markt en overheid gerealiseerd moeten worden. Marktpartijen zullen tot meer en langduriger verantwoordelijkheid voor investeringen moeten worden aangespoord.

Woningcorporaties zullen als bijzondere marktpartij hun maatschappelijk vermogen moeten inzetten, en ook overheden zullen in die gebieden zelf moeten investeren en het vertrouwen moeten organiseren dat nodig is voor de noodzakelijke investeringen door derden. Gemeenten door bijvoorbeeld nadrukkelijk verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van de openbare ruimte, door grondopbrengsten te herinvesteren en op basis van visie op hoofdlijnen regie te voeren; provincies door bovenlokale regie te voeren; het Rijk door visie en betrokkenheid te tonen, door (financieel) te participeren, door belemmeringen en knelpunten weg te nemen, en door innovaties te stimuleren en te faciliteren. Op het nationale niveau zal het Rijk de dialoog vanuit een integraal perspectief organiseren, de relevante partijen op de verschillende beleidsthema's gezamenlijk periodiek aan tafel noden om de koers en de hoofdlijnen van het beleid te bepalen. Op het regionale en lokale niveau wil het Rijk vanuit visie en betrokkenheid aanschuiven bij de overleggen ter plaatse, om als een resultaatgerichte coalitiepartner de dialoog over het wonen aan te gaan en de ter beschikking staande middelen aan te bieden. Deze Nota Wonen, zelf het product van veel discussies met burgers en betrokken partijen, zet de lijnen uit voor dat nieuwe woonbeleid en markeert de omslag van een beleid gericht op het genereren van een kwantitatief voldoende woningaanbod via de institutionele lijnen naar een beleid gericht op het vergroten van keuzeruimte en autonomie voor en van burgers ten aanzien van de door hen gewenste woonkwaliteiten. De nota bevat cijfermatig onderbouwde ambities die de woonvoorkeuren van mensen als uitgangspunt

hebben. De betekenis van dat cijfermateriaal is echter nadrukkelijk een andere dan in het verleden. Het is niet bedoeld als bouw- of investeringsprogramma. Die aanbodoriëntatie is verlaten. Het is wel bedoeld om op basis hiervan de dialoog aan te gaan, zowel op nationaal als op regionaal en lokaal niveau, en om op basis daarvan binnen een vooraf kenbaar gemaakt rijksbeleidskader, afspraken met partijen te maken.

Die dialoog is eigenlijk al gestart met het verschijnen van de ontwerpversie van deze nota, in mei van dit jaar. Wij hebben vijf adviesraden gevraagd een advies over de ontwerpnota uit te brengen: de VROM-raad, de Sociaal-Economische Raad, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor het Landelijk Gebied. Daarnaast hebben allerlei organisaties - overheden, consumentenorganisaties, woningcorporaties en marktpartijen - op de ontwerpnota gereageerd. In kranten, vakbladen en op congressen is de nota van alle kanten belicht, en ook tijdens de gespreksronde over de verstedelijking tot 2010, die dit jaar heeft plaatsgevonden, is de nota regelmatig aan de orde gesteld. Het is verheugend te constateren dat de uitgangspunten van de nota en de vijf genoemde kernopgaven op brede steun kunnen rekenen. Dat biedt een goede basis voor de toekomst. Kritiek is er ook, vooral op de hoe-vragen. Die kritiek is gewogen en verwerkt. Dat heeft geleid tot deze definitieve Nota Wonen. De verantwoording over de wijze waarop de adviezen van de adviesraden en het overige commentaar is verwerkt, is opgenomen aan het eind van de nota.

In het vorige decennium is een belangrijke basis voor de ordening gelegd. Niet alles hoeft nu anders. Maar de inhoudelijke ambities in deze nota zijn hoog. Zowel voor de fysieke kwaliteitsopgave als voor de sociale opgave willen we de achterstanden dit decennium aanzienlijk terugdringen. Dat vraagt creativiteit, inventiviteit, veel doorzettingsvermogen en vooral de bundeling van realiseringsmacht.

Voor velen, provincies, gemeenten, corporaties en niet in de laatste plaats voor het Rijk, zal deze werkwijze belangrijke veranderingen met zich meebrengen. Integraler denken, meer en resultaatgerichter samenwerken, het zal een leerproces zijn. De geschiedenis van de veranderingen in de volkshuisvesting toont aan dat dit met vertrouwen tegemoet kan worden gezien.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

J.W. Remkes

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

J.P. Pronk

één motto	drie principes	vijf kernthema's
de burger centraal: mensen, wensen, wonen	<ul style="list-style-type: none"> • meer keuzevrijheid • aandacht voor maatschappelijke waarden • betrokken overheid en een beheerste marktwerking 	<ul style="list-style-type: none"> • zeggenschap over woning en woonomgeving vergroten • kansen scheppen voor mensen in kwetsbare posities • wonen en zorg op maat bevorderen • stedelijke woonkwaliteit verbeteren • groene woonwensen faciliteren
<p><i>'Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid'</i> <i>Art. 22 lid 2 Grondwet</i></p>		

HOOFDSTUK 1

Inleiding: keuzevrijheid binnen maatschappelijke randvoorwaarden

1.1 *Van volkshuisvesting naar wonen*

woningwet

Hoe graag we ook vooruit kijken, wie honderd jaar na de invoering van de Woningwet een nota over het wonen uitbrengt, kan niet om een korte terugblik heen. Duidelijk is dat de maatschappelijke vraagstukken van toen niet te vergelijken zijn met die van vandaag. Het volkshuisvestingsbeleid heeft in zijn honderdjarig bestaan verschillende accenten gekend. De beginperiode, eind negentiende eeuw, stond in het teken van het particulier initiatief (woningbouwverenigingen, charitas) en het agenderen van het woonvraagstuk uit een oogpunt van volksgezondheid, zedelijk peil en industriële productie. De Woningwet uit 1901 werd de eerste door de overheid geaccepteerde volkshuisvestings-‘agenda’. De Woningwet maakte deel uit van een breed beschavingsoffensief. Door treurige omstandigheden met name in de steden “(...) *ontstond allengs naar staatsbemoeiing met betrekking tot dit onderwerp een drang, welke bijval vond ook bij hen, die ten aanzien van menig andere aangelegenheid althans voorloepig onthouding voorstaan*”, zo schreef de liberale Minister van Binnenlandsche Zaken, Goeman Borgesius, in de toelichting bij de wet.

*integraal
woonbeleid*

De wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog werd uiteraard gekenmerkt door aandacht voor de bouwproductie, de jaren zeventig door de stadsvernieuwing en het huur- en subsidiebeleid, de jaren tachtig als gevolg van bezuinigingen en van de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies door financiële vraagstukken, en de jaren negentig door decentralisatie en verzelfstandiging. In een nog kortere karakteristiek kunnen we zeggen dat de volkshuisvesting als beleidsterrein eerst verscheen als sociale opgave, na de oorlog als bouwopgave en in de jaren tachtig en negentig als organisatieopgave om orde op zaken te stellen binnen het departement en in de verhoudingen binnen de volkshuisvesting. En nu verandert het sectorale volkshuisvestingsbeleid naar een integraal woonbeleid.

*wonen: driekwart
van het leven*

Wonen is een veelzijdige activiteit. Het gaat om leven, verzorgen, slapen, leren, ontspannen, werken en andere activiteiten die mensen in de woning verrichten. In

*fysiek en
sociaal*

totaal brengen we gemiddeld driekwart van onze tijd in en om het huis door. Goed wonen is daarmee een basisvoorwaarde voor persoonlijke ontwikkeling en ontplooiing. In de Woonverkenningen MMXXX is eerder een schets gegeven van de sociaal-culturele betekenis van het wonen, van de woning en de woonomgeving. Noch de groeiende arbeidsparticipatie van met name vrouwen, noch veranderende tijdsbesteding, veranderende samenlevingsvormen of de voortgaande individualisering zullen de betekenis van de woning als activiteitencentrum doen verdwijnen. De tijdsbesteding in huis wordt gevarieerder en gezinsleden volgen hun eigen voorkeuren steeds onafhankelijker van elkaar. Als gevolg van technologische ontwikkelingen zal de betekenis van de woning als werkplek (telewerken), als school (tele-educatie), als winkel (teleshopping) nog fors groeien. De uitrusting van onze woningen voor deze functies is echter nog maar matig. Met de toenemende vergrijzing komen er steeds meer kritische, geëmancipeerde ouderen voor wie de woning, naarmate de gebreken komen, als zorgplek steeds belangrijker wordt. De ‘intelligente’ woning is weliswaar geen substituut voor persoonlijke zorg en aandacht, maar kan de efficiency ervan wel ondersteunen en dat is met de arbeidskrachte in die sector beslist welkom. Belangrijk daarbij is tevens dat de woning een gevoel van veiligheid en geborgenheid uitstraalt. Vanuit de woning gaat men ook op familie- of vriendenbezoek, ontmoet men anderen in het café op de hoek, doet men boodschappen, gaat men uit: de woning als uitvalsbasis. Mensen kiezen die woning op die plek die voor de meeste leden van het huishouden gunstig gelegen is. Woonbeleid gaat dus ook over mensen als sociale en culturele subjecten. Wonen heeft verder te maken met bouwen, beheren en verbeteren van woningen en van de woonomgeving. Het gaat over contacten van bewoners met mensen in de buurt en over het gebruik van tal van voorzieningen. Kortom, het gaat om bewoners (jong, oud, arm, rijk, alleen, samen, autochtoon, allochtoon), om woningen (groot, klein, duur, goedkoop, hoog, laag, mooi, lelijk), om de (fysieke) stad, buurt en wijk en om sociale structuren (heterogeen, homogeen, volks, elitair, sterk, zwak, dynamisch, gesloten). Individuele burgers zullen vanuit hun individuele maar integrale belevingen uiteindelijk zelf bepalen wat woonkwaliteit is. Om daarvoor in samenhang de voorwaarden te creëren, zijn verbindingen met andere takken van overheidszorg noodzakelijk. In de sfeer van de sociale infrastructuur en in de fysiek-ruimtelijke hoek. Samen met anderen zorgen voor een functionele, mooie, schone en veilige gebouwde omgeving om woongenot voor alle burgers in het land mogelijk te maken, nu en in de toekomst, daar gaat het om.

1.2 Leren van de discussie

Ter voorbereiding op deze nota hebben velen - burgers, bestuurders, professionals - actief deelgenomen aan de discussies tijdens verschillende bijeenkomsten. En daar viel genoeg te leren. Zoals de breed gevoelde noodzaak van samenwerking tussen de verschillende takken van overheidszorg: wonen, milieu en ruimtelijke ordening; wonen en welzijn; wonen en veiligheid; wonen en (ouderen)zorg; wonen en jongerenbeleid; wonen en inkomensbeleid; wonen en cultuur. Of de onvrede met gebrekkige bestuurlijke samenwerking: tussen gemeenten onderling; tussen gemeenten en corporaties; tussen gemeenten en provincies; maar ook tussen Rijk, provincie en (samenwerkende) gemeenten. Of de notie van de geografisch en sectoraal zeer gedifferentieerde woningmarkt en de noodzaak van maatwerk in het woonbeleid. Maar ook de brede oproep het fenomeen woningcorporatie als middel voor de verwezenlijking van de sociale woonopgave te behouden; de herstructurering van wijken geen paternalistische hobby van bestuurders te laten worden; keuzevrijheid juist ook voor de lagere inkomens te vergroten; zeggenschap voor burgers en kwaliteitsontwikkeling op Vinex-locaties te bevorderen; huursubsidie in welke vorm ook als vraagversterkend instrument te verbeteren; nu eindelijk eens de belemmeringen voor de totstandkoming van woonzorgarrangementen weg te nemen; naast de burger als individu ook naar de burger als organisator van kleine collectiviteiten te kijken; de roep om het geven van ruimte voor vernieuwing van onderop; maar vooral ook de roep om als Rijk met een inhoudelijk verhaal te komen: *“benoem de problemen en ga resultaatgerichte coalities met alle relevante partijen aan om de problemen te lijf te gaan”*. Deze adviezen, leerpunten, appels en ‘cris de coeur’ uit de discussies zijn zo veel mogelijk ter harte genomen en hebben geleid tot een ontwerpversie van de nota. Ook daarover is in kranten, vakbladen, op congressen en binnen organisaties uitvoerig gediscussieerd. Vijf adviesraden hebben de ontwerpnota, elk vanuit een eigen invalshoek en deskundigheid, kritisch tegen het licht gehouden en zijn met opmerkingen en suggesties gekomen. Op diverse plaatsen heeft dat tot aanpassing van de tekst geleid. Het resultaat is deze Nota: Mensen, Wensen, Wonen.

leerpunten ter harte nemen

1.3 Leren van de afgelopen jaren

Zoals in het regeerakkoord afgesproken, is ten behoeve van deze nota de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig geëvalueerd. Die evaluatie is zonder nader

*succesvol
beleid*

oordeel in december 1999 gepubliceerd.¹ Een samenvatting is nu - voorzien van een opvatting - als bijlage 1 bij deze nota gevoegd. Geconstateerd wordt, dat er zeer veel van de Nota Volkshuisvesting terecht is gekomen. Nagenoeg alle in die nota gestelde doelen zijn gerealiseerd, ook al zal niet iedereen daar altijd even blij mee zijn. Het uitgangspunt van meer verantwoordelijkheid van burgers voor de prijs van het wonen bijvoorbeeld. Vooral door de 'Tussenbalans' in 1991 is die verschuiving van verantwoordelijkheid hard gegaan.

Er hebben ook ontwikkelingen plaatsgevonden die in de Nota Volkshuisvesting niet waren voorzien. Zoals de zogenoemde 'bruteringsoperatie', die een einde maakte aan de langjarige financiële verbintenis van het Rijk met woningcorporaties. Die beweging maakte het mogelijk om woonvraagstukken weer als woonvraagstukken te zien en niet primair als een financieel of budgettair vraagstuk. Maar ook de brede interdepartementale aanpak van het stedenbeleid, waarvoor met de Nota Stedelijke vernieuwing uit 1997 een belangrijke aanzet werd gegeven, geeft een nieuwe dimensie aan de manier waarop we met de inzet van het volkshuisvestingsinstrumentarium omgaan. Het zoeken naar en aangaan van (nieuwe) coalities is meer en meer in de plaats gekomen van de verdediging van de 'eigen koker'.

*correcties op de
ordering*

Met de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig is een belangrijk nieuw fundament gelegd voor het management van de woonopgave op basis van de uitgangspunten van decentralisatie, verzelfstandiging, marktwerking en deregulering. Deze ordeningsprincipes blijven geldig², al vergt de onderlinge verhouding van deze begrippen correcties. De evaluatie geeft daarvoor een aantal aandachtspunten mee voor de volgende periode. Zo is de culturele omslag van 'toetsende geldbureaucratie' naar een strategische beleidsoriëntatie op het wonen bij veel gemeenten nog niet gemaakt; dat vraagt om verbetering. In de evaluatie wordt ook geconstateerd dat het niet langer vanzelfsprekend is dat vraagstukken op het gebied van het wonen zonder meer en uitsluitend op lokaal niveau kunnen worden opgelost, vanwege het schaalniveau. Geconstateerd is voorts dat woningcorporaties, alleen al vanwege het beheer van maatschappelijk gebonden vermogen, een bijzondere positie blijven houden en blijvend zullen worden aangesproken op hun maatschappelijke taak. Ook is geconstateerd dat de marktstructuur en de positie van

¹ Ministerie van VROM, 1999, *Evaluatie Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Den Haag. Dit document staat ook op het Internet; zie <http://www.minvrom.nl>.

² In dit verband kan ook worden gewezen op het advies *Wonen, beleid en legitimiteit* van de VROM raad (advies 018, juni 1999). Daarin stelt de Raad: "Naar het oordeel van de Raad is er nu niet sprake van een zodanige discrepantie tussen het beleidssysteem en de maatschappelijke ontwikkelingen, dat als het ware van de bodem af een nieuw beleidstelsel wenselijk is. De systeemveranderingen die door Staatssecretaris

de burger bij de bouwproductie moeten worden verbeterd. Ten slotte is geconcludeerd dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het Rijk scherper moeten worden geformuleerd. Het Rijk heeft te veel en te gemakkelijk afstand genomen van de daadwerkelijke realisatie van de maatschappelijke opgave ten aanzien van het wonen. Deze aandachtspunten komen in deze nota nadrukkelijk aan de orde.

*kanteling naar
de burger*

In het algemeen kan worden gesteld, dat de kanteling van het beleid naar en ten gunste van de burger nog onvoldoende van de grond is gekomen. Voor deze nota is dat thema een van de belangrijkste uitgangspunten. Zoals in ‘de Agenda’ al werd aangekondigd markeert deze nota, in vervolg op de decentralisatie en verzelfstandiging, de overgang van een vooral op de instituties gericht beleid naar meer keuzeruimte voor de individuele burger en daarop gerichte beheerste marktwerking. De kanteling van rijk naar gemeenten en corporaties die met de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig is ingezet, wordt nu verder doorgezet, richting burger.

1.4 Keuzevrijheid en markt

In het vorige decennium is de beweging in gang gezet om meer aan marktpartijen over te laten. Maar de markt werkt verre van perfect. Met alle beperkende gevolgen voor de keuzeruimte van de burger van dien. In het oog springende knelpunten en imperfecties zijn bijvoorbeeld:

*imperfecte
markt*

- de relatieve geslotenheid voor burgers van markten die het aanbod van woningen en woonmilieus bepalen, te weten de bouw- en de grondmarkt;
- het beperkte aantal aanbieders op die markten, die niet per se doelstellingen op het gebied van het wonen hebben, waardoor de kwaliteitsvraag bij nieuwbouw en transformatie mede door gebrek aan concurrentie onvoldoende wordt bediend;
- het binnen een bepaald gebied vaak beperkte aantal aanbieders van woondiensten in de bestaande voorraad;
- de vragers met een laag inkomen die niet vanzelfsprekend op een maatschappelijk aanvaardbaar kwaliteitsniveau worden bediend als ze niet vanuit de publieke sector zouden worden ondersteund;
- duurzaamheidsinvesteringen die evenmin vanzelf tot stand komen;
- hoge aanloopkosten van technologische vernieuwingen in de bouw.

Heerma zijn aangebracht kunnen in belangrijke mate ook nu nog de grondslag vormen voor te voeren

Dat moet beter. In het wegnemen van marktimperfecties ligt dan ook een belangrijke overheidstaak om meer keuzevrijheid voor burgers mogelijk te maken.

Keuzevrijheid: geen geste maar logisch gevolg

burgers niet dwingen

De keuzevrijheid van de burger als leidend beginsel is niet zozeer een sympathieke geste, maar eerder een logisch gevolg van - deels autonome - maatschappelijke ontwikkelingen. Na honderd jaar Woningwet willen burgers in hun algemeenheid niet meer gehuisvest worden, maar willen zij zichzelf huisvesten. Voor belemmeringen die zij daarbij ondervinden, zoeken zij die dat kunnen en willen, alternatieven: *“krijg ik de ruimte en de kwaliteit niet in de stad, dan zoek ik het wel op het land”*. De culturele dimensie van de zelfverkozen leefstijl is bepalend voor hoe burgers zich huisvesten, de een conventioneel, de ander alternatief. Burgers laten zich minder dwingend dan voorheen in hun opvattingen en gedragingen leiden door de maatschappelijke verbanden waarvan ze deel uit maken en de daarmee verbonden instituties. We kunnen als overheid de burger misschien wel verleiden, maar niet geleiden, door simpel een streep op een kaart te trekken en te zeggen: *“hier wel en daar niet”*. Tenzij dat appelleert aan algemeen geaccepteerde maatschappelijke waarden en normen. Deze individualiserings- en emancipatietendens, mede gedragen door een gunstig economisch tij en de razendsnelle technologische ontwikkelingen, heeft gevolgen voor de keuzes die men wil maken ten aanzien van de woning en het woonmilieu. *“Hoezo maakt een Welstandscommissie wel uit wat mooi is”*. Of: *“Hoezo mag ik kiezen uit een rijtjeshuis van type A, B of C, ik wil gewoon een eigen kavel en op zijn minst zelf het ontwerp kiezen”*. En: *“Ik wil gewoon een ‘geen gezeur woning’, als mijn auto maar voor de deur kan want daar ben ik trots op”*. En wat wil het groeiend aandeel inwoners van niet-Nederlandse origine, eerste, tweede, derde generatie? Als we de typering heel precies zouden willen doen, dan zouden we waarschijnlijk zeven miljoen leefstijlen moeten schetsen. Het gevaar van een aanbodgeoriënteerde manier van woonvoorziening is dat er een grauwe middelmaat ontstaat die eigenlijk aan geen enkele specifieke wens voldoet. Dat mensen in rij vier ton voor beukmaatje 5.40 betalen komt niet doordat ze zo conventioneel in hun leefstijl zijn, maar doordat het aanbod beperkt is. *“De consument bevindt zich in de aloude Russische staatswinkel met zout, suiker en linkerschoenen,”* zo verwoordde een columnist het gechargeerd.³

beleid.”

³ W. Knapper in *NRC Handelsblad*, 20 november 1999.

Factoren die de keuzevrijheid bepalen

Keuzevrijheid betekent dat de burger in staat moet worden gesteld zo veel mogelijk zelf vorm te geven aan het eigen wonen. Maar keuzevrijheid heeft alleen maar betekenis als er ook daadwerkelijk wat te kiezen valt. En daar zit nu juist vaak het probleem. Vijf factoren zijn daarop van invloed.

*financiële
spankracht*

In de eerste plaats is dat de *financiële spankracht* van burgers. Naarmate men meer te besteden heeft, nemen de keuzemogelijkheden toe. Voor mensen die onvoldoende in staat zijn hun maatschappelijk gerechtvaardigde vraag te effectueren, zullen vraagondersteunende maatregelen nodig zijn.

*sociaal-
maatschappelijke
vaardigheden*

In de tweede plaats bepaalt het beschikken over, of liever gezegd, het ontbreken van *maatschappelijke vaardigheden* de mate waarin de burger de geboden keuzeruimte ook daadwerkelijk kan benutten. Niet iedereen is even goed in staat om de juiste wegen te bewandelen in het woud van instituties en regels. Sommige mensen hebben op dit punt ondersteuning nodig.

aanbod

In de derde plaats wordt keuzevrijheid bepaald door het *aanbod*. Omdat als gevolg van het vastgoed- en het voorraadkarakter aanpassingen van het aanbod aan de vraag relatief traag verlopen, is het zaak hierin door nieuwbouw, herstructurering en verkoop van huurwoningen meer dynamiek aan te brengen.

zeggenschap

In de vierde plaats wordt de keuzevrijheid bepaald door de mate waarin burgers *zeggenschap* hebben over de eigen woonsituatie. De meeste burgers zijn vandaag de dag heel goed in staat zelf te bepalen wat goed voor hen is, ook ten aanzien van het wonen. Maar dan zullen we er wel voor moeten zorgen dat er meer ruimte ontstaat voor eigen invulling en vormgeving van de woning en de woonomgeving. De burger is immers niet alleen woonconsument, maar ook woonproducent, dat wil zeggen de burger als eigen opdrachtgever en als vormgever. Vooral in ontspannen markten beginnen ontwikkelaars, bouwers, architecten, gemeenten en stedenbouwkundigen dit - voorzichtig - te onderkennen. Maar ook in gespannen markten moeten ze aan de wensen van de burger voldoen. Dat gebeurt nu nog veel te weinig. Overigens heeft ook het Rijk hierbij een rol. Want waar overheidsregels of juist het ontbreken daarvan belemmerend werken voor eigen invulling door de burger, zullen ze moeten worden opgeruimd of juist toegevoegd.

institutioneel kader

Het *institutionele kader* is daarmee de vijfde factor die bepalend is voor de keuzeruimte van de burger. We zullen de vraag centraler moeten plaatsen, zodat de sterk gedifferentieerde en steeds sneller veranderende voorkeuren adequaat beantwoord kunnen worden. Dat stelt eisen aan de marktordering en de bestuurlijke ordening. Maar het overheidsbeleid zal ook zelf in zijn vormgeving en totstandkoming over voldoende flexibiliteit en ruimte voor nieuwe keuzes moeten beschikken.

De positie van de vrouw en keuzevrijheid

In de Meerjarennota emancipatiebeleid⁴ wordt ingezet op voortzetting van het emancipatiebeleid. Hoofddoelstelling is een structuur te scheppen waarin zowel mannen als vrouwen zelfstandigheid kunnen verwerven en de gelegenheid krijgen hun leven naar eigen inzicht in te richten. Het inlopen van achterstanden speelt bij het beleid een belangrijke rol. In de Meerjarennota worden vijf domeinen van emancipatiebeleid onderscheiden:

- *Arbeid, zorg en inkomen*: het beter combineren van zorg en arbeid, het bevorderen van de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen en het bevorderen van het aandeel van mannen in zorgverantwoordelijkheid;
- *Macht en besluitvorming*: het bereiken van een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen op en in besluitvormende posities;
- *Dagindeling*: het bereiken van een zodanige verdeling van ruimte en tijd dat de combinatie van taken in de verschillende levensfasen wordt vergemakkelijkt;
- *Informatiesamenleving*: het stimuleren en ondersteunen van de mogelijkheden van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) voor het emancipatieproces en het verkennen van de sociale implicaties van de ICT-ontwikkeling;
- *Mensenrechten en vrouwen*: het uitbannen van discriminatie van vrouwen.

Veel directe mogelijkheden om op deze domeinen tot verkleining van achterstanden te komen bevinden zich buiten het specifieke beleidsterrein wonen. Toch liggen er ook vanuit het wonen de nodige aangrijpingspunten. De verkregen adviezen over de emancipatie aspecten van de Nota Wonen zijn daarover zeer eensluidend.⁵

Arbeidsparticipatie en een betere verdeling van zorg en arbeidstaken kunnen worden ondersteund met daarvoor noodzakelijke voorzieningen zoals kinderopvang in de buurt, of door het creëren van extra ruimte in de woning om wonen, zorgen en werken zowel voor vrouwen als voor mannen gemakkelijker te kunnen afwisselen. Door in het bouwproces behalve met extra ruimte ook rekening te houden met aansluitpunten voor kabel en telefoon, kunnen bovendien de ICT-ontwikkelingen beter toegankelijk worden gemaakt. Faciliteiten als hier genoemd kunnen ook bijdragen aan een efficiëntere dagindeling. Bij het ontwerp van woonwijken en woningen verdient dit aspect dan ook volop aandacht. De nabijheid en

⁴ Ministerie van SZW, 2000, *Meerjarennota emancipatiebeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 061, nrs. 1-2.

⁵ RMO, VROM-raad, M.C. Van Schendelen

*eisen aan
het ontwerp*

bereikbaarheid van voorzieningen, zoals kinderopvang, scholen, winkels en zorgcentra, dienen een nadrukkelijk toetspunt voor gemeenten te zijn bij het opstellen van bestemmingsplannen en bij de beoordeling van plannen voor de ontwikkeling of herinrichting van wijken. Via de Stimuleringsmaatregel Dagindeling van het ministerie van SZW worden experimenten gesteund 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’.⁶

*zeggenschap
van vrouwen*

Het punt van macht en besluitvorming is op diverse onderdelen van het proces van bouwen en wonen relevant. De bouwkolom is nog te zeer een mannenwereld, hoewel verwacht mag worden dat dat op termijn gaat veranderen. Opvallend was dat in het externe voortraject voor de Nota Wonen alleen in bijeenkomsten met jongeren een evenwichtige man-vrouwsamenstelling bereikt kon worden. Aan de faculteiten Bouwkunde van de technische universiteiten bedraagt het percentage vrouwelijke studenten inmiddels ongeveer 30%. Daarnaast is van belang dat in het proces van stedelijke ontwikkeling en vernieuwing en van transformatie van woonmilieus de participatie en zeggenschap van vrouwen goed tot hun recht komen. De Vrouwen Adviescommissies kunnen hier een belangrijke rol vervullen. Gelet op hun grotere aandeel onder de ouderen, is meer zeggenschap over het arrangeren van woon-zorgcombinaties (zie hoofdstuk 7) vooral ook voor vrouwen van belang.

veiligheidsbeleving

Onder het punt van mensenrechten en vrouwen kan in beginsel elke schending van de soevereiniteit van vrouwen worden verstaan. In dat verband is de veiligheidsbeleving van vrouwen in en om de woning van groot belang. Hoewel mannen feitelijk vaker slachtoffer zijn van delicten, zijn er verschillende delicten waarbij vrouwen als slachtoffer beduidend hoger scoren dan mannen. Dat betreft seksuele delicten, zakkenrollerij en kwaadwillige telefoontjes (CBS). De onveiligheidsbeleving bij vrouwen is dan ook veel groter dan bij mannen. Zo is 32% van de vrouwen bang om alleen thuis te zijn (mannen 4%), durft 73% van de vrouwen de deur nauwelijks open te doen (mannen 34%) en ervaart 32% van de vrouwen onveilige plekken in de buurt (mannen 10%).⁷ Hoewel de afgelopen jaren van een algemene afname van onveiligheidsgevoelens sprake is, blijft het verschil tussen mannen en vrouwen groot. Bij het ontwerpen van woningen en van openbare

⁶ Meerjarennota emancipatiebeleid, pp. 55-63. In het kader van de Stimuleringsmaatregel Dagindeling wordt subsidie verleend aan experimenten die oplossingen ontwikkelen voor de dagelijkse problemen van de ‘taakcombineerders’.

⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2000, *Statistisch Jaarboek 2000*.

ruimten, zowel op de nieuwe uitleglocaties als bij de vernieuwingsprocessen in bestaande buurten, zal hiermee meer rekening gehouden moeten worden.

1.5 Keuzevrijheid en verantwoordelijkheid: collectieve waarden

geen laissez-faire

algemene waarden

Maar betekent *keuzevrijheid* dat alles kan en alles moet mogen? Zeker niet. De som van individuele beslissingen is niet automatisch ook maatschappelijk optimaal. Afwentelingsgedrag moet worden voorkomen. De burger is niet alleen woonconsument, maar ook individu in een samenleving met een aantal basiswaarden. Overschrijding daarvan (natuurlijk altijd door de ander) leidt dan vaak tot verontwaardiging en “*dat kan toch niet zo maar, daar moet de overheid toch eens iets aan doen*”. Verantwoordelijkheid, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, veiligheid en gezondheid zijn voorbeelden van zulke waarden. Niemand zal betwisten dat iedereen recht heeft op een goed en betaalbaar dak boven het hoofd en op die voorzieningen van de sociale infrastructuur die nodig zijn om volwaardig deel te kunnen nemen aan de samenleving. Evenmin zal echt worden betwist dat iedereen recht heeft op een gezond en veilig woonklimaat, zowel binnen als buiten, en dat een overheid daar regels voor stelt. Asbest aanbrengen als dakbedekking, dat verbied je. Punt. Ook zal niemand echt betwisten dat iedereen in beginsel het recht heeft te wonen waar hij wil en zich te verplaatsen waarheen hij wil. En ook dat iedereen recht heeft op rust en ruimtebeleving en recreatie, op de mogelijkheid zich even terug te trekken uit de dagelijkse hectiek. Natuur en open ruimte in ons land maar klakkeloos volbouwen? Goed dat er regels zijn om dat te voorkomen, want we willen ook open ruimte voor natuur, voor waterbeheer, voor cultuurlandschappen. Duurzaam gebruik van grondstoffen bij de bouw? Belangrijk, want onze kinderen en kindskinderen moeten ook nog keuzes kunnen maken. Het zijn waarden waar burgers als redelijke wezens iets van zichzelf voor willen opgeven.

ook verantwoordelijkheid

Het zijn deze algemene of collectieve waarden die rechtvaardigen dat de overheid de markt bijstuurt, en zo ongewenste externe effecten van de markt kan tegengaan. Maar het betekent ook dat de keuzevrijheid van de burger niet onbegrensd is. Het centraal stellen van de keuzevrijheid van de burger betekent dus niet dat alle wensen maar klakkeloos gehonoreerd moeten worden. Het leidend principe van de keuzevrijheid van de burger is namelijk ook het leidend principe van de *verantwoordelijkheid* van de burger. Want niemand vindt het echt raar als we zeggen dat er ook basisplichten zijn, zoals de plicht woningen goed te onderhouden, de plicht aanpassingen van de woning aan de minimumeisen te gedogen danwel de

plicht zelf die aanpassingen te plegen, de plicht anderen in de woonomgeving toe te laten en geen eigen rechter te spelen ten opzichte van medeburgers, de plicht een goed nabuur te zijn en medebewoners niet te hinderen in hun woongenot, de plicht de directe eigen omgeving schoon te houden en de plicht de prijs van het wonen te betalen. Juist omdat burgers meer zijn dan (woon)consumenten alleen, zijn die collectieve waarden ook een zaak van individuele burgers zelf.⁸ Verantwoordelijk burgerschap, daar gaat het om.

1.6 Marktwerking en een meer betrokken rijksoverheid

markt en overheid

Als we het hebben over de relatie tussen overheid en markt, dan is de eerste gedachte vaak: “regelgeving, dat is overheid en contracten, dat is iets voor de markt”. Maar dit beeld klopt niet helemaal. Contracten of andere uitingen van wilsovereenstemming zijn niet uitsluitend een zaak van marktpartijen, ook overheden kunnen contractpartner zijn en zijn dat ook vaak.⁹ Bovendien is ook de markt sterk omgeven door allerlei spelregels, en is de overheid op haar beurt zelf vaak speler op die markt. De afgelopen decennia is bovendien een interessante bestuurspraktijk ontstaan. In toenemende mate is sprake van ‘zelfregulering’: woningcorporaties die zich binden aan een zelf opgestelde bedrijfstakcode, of beleggers die zich binden aan een code voor de verkoop van woningen. Hoewel het publieke verantwoordelijkheden niet vervangt, is dat op zich een goede ontwikkeling. Markt en overheid (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) moeten dus niet als een tegenstelling worden gezien, laat staan als concurrenten van elkaar.

te afstandelijk

Het Rijk heeft zich het afgelopen decennium - mede als gevolg van de financieel-economische invalshoek die domineerde tijdens het proces van verzelfstandiging en decentralisatie - inhoudelijk te afstandelijk opgesteld tegenover gemeenten, tegenover corporaties, tegenover anderen. Volgens sommigen heeft het Rijk met de decentralisatie van taken ten onrechte ook zijn verantwoordelijkheid voor de resultaten “over de schutting gegooid”. Natuurlijk, beleidsdoelstellingen werden wel gesteld, maar ten aanzien van de concreet te realiseren prestaties ontbrak de betrokkenheid van het Rijk. Dat komt ook naar voren uit de evaluatie van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig. Nieuwe ontwikkelingen vragen om nieuwe accenten, ook in de sturing. Een ombuiging van een afstandelijke rijksoverheid naar

⁸ Zie het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling over de Ontwerp-Nota Wonen.

⁹ Zie het essay van prof. dr. D.J. Wolfson in het kader van de evaluatie van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig.

*betrokken
rijksoverheid*

een betrokken rijksoverheid, zonder af te doen aan de principes van decentralisatie en verzelfstandiging en de daarbij horende eigen verantwoordelijkheden, is dan ook op zijn plaats. Decentralisatie is niet langer synoniem met het afstoten en overdragen van taken. Het gaat veeleer om het aangaan en ontwikkelen van nieuwe en moderne vormen van bestuurlijke samenwerking en medebewind.¹⁰ We noemen dat een ‘prestatiegerichte decentrale aanpak’. Geen afstandelijke, maar een betrokken houding van het Rijk dus.

*verantwoordelijkheid
Rijk*

Die betrokkenheid van het Rijk is niet vrijblijvend. Het Rijk heeft immers een grondwettelijke taak en verantwoordelijkheid voor het wonen. Het is dus volstrekt legitiem dat het Rijk, als hoeder van het algemeen belang, zich een opvatting over het wonen vormt en daar andere partijen op aanspreekt. Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid erop toe te zien dat provincies en gemeenten een eigen beleid op het gebied van het wonen ontwikkelen en uitvoeren. Ten aanzien van de woningcorporaties heeft het Rijk de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat het maatschappelijk vermogen dat in de corporatiesector besloten ligt, doelmatig en doeltreffend wordt ingezet, gericht op het bereiken van maatschappelijk gewenste resultaten. Het maatschappelijke en financiële belang daarvan is groot, en het behoort tot de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, daarvoor een duidelijk kader op te stellen.

Het aloude adagium ‘volkshuisvesting (of wonen) rijkszaak, gemeentetaak’ geldt daarom nog steeds, maar vraagt wel om een andere invulling dan in het verleden. Gemeenten voeren niet langer bouwprogramma’s uit, maar voeren een integraal beleid waarin uitleg én bestaande stad in samenhang moeten worden gezien en verbanden met aanpalende beleidsterreinen moeten worden gelegd. Het Rijk stelt ook geen bouwprogramma’s meer op, maar geeft wel duidelijk aan op welke thema’s van gemeenten (én van corporaties) prestaties worden verwacht. Het gaat uiteindelijk om het boeken van maatschappelijke resultaten, en het Rijk zal zich meer dan in het afgelopen decennium actief in de discussies daarover met betrokken partijen mengen. Tot slot behoort het tot de taak van het Rijk, er ook op toe te zien dat gemeenten en corporaties de prestaties daadwerkelijk leveren en zich aan wet- en regelgeving houden.

De cyclus waarin de betrokkenheid van het Rijk concreet vorm krijgt, begint met de opstelling van een rijksbeleidskader. Daarin benoemt het Rijk de belangrijkste velden waarop van provincies, gemeenten en corporaties prestaties worden

¹⁰ Zie het essay van prof. dr. Th.A.J. Toonen in het kader van de evaluatie van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig.

verwacht. Uiteraard moeten provincies, gemeenten en corporaties deze thema's, samen met andere lokale partijen, gebiedsgericht invullen; dat kan niet in het rijksbeleidskader. Die gebiedsgerichte invulling resulteert in regionale en lokale documenten van die partijen zelf: woonvisies van de kant van provincies en (grotere) gemeenten en prestatieplannen van de kant van corporaties. Het Rijk zal zich actief opstellen in de discussie op regionaal niveau en daarin een eigen inbreng leveren (gebiedsgerichte ambities). Op grond van de woonvisies (die deel uit kunnen maken van de bredere stadsvisie) kunnen het Rijk en provincie of gemeenten afspraken maken, bijvoorbeeld over financiële steun (met name ISV-geld). Het Rijk zal de inspanningen van provincies, gemeenten en corporaties op de thema's uit het beleidskader nauwlettend volgen en beoordelen. Als daaruit blijkt dat er zich ongewenste maatschappelijke ontwikkelingen voordoen of de inspanningen van partijen onvoldoende resultaat hebben, kan het Rijk ingrijpen. Dat gebeurt eerst via intensivering van het bestuurlijk overleg, maar als ook dat niet helpt, zal het Rijk dwingend optreden. Gelet op de maatschappelijke en financiële belangen die in het geding zijn, is dat ook noodzakelijk en legitiem. In hoofdstuk 10 worden de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen, en de status en bedoeling van de documenten die in de procesgang van het woonbeleid een rol spelen, nader uitgewerkt.

1.7 Vier delen

Deze nota bestaat uit vier delen. In het eerste deel worden de vijf kernopgaven voor beleid gepresenteerd (hoofdstuk 2). Aan de hand van een aantal scenario's en gebruikmakend van de recente uitkomsten van het Woningbehoefteonderzoek¹¹ wordt een inschatting gemaakt van de (gezamenlijke) woonopgave voor het komende decennium, met een vergezicht tot 2030 (hoofdstuk 3). Wat moet er naar onze inzichten nu eigenlijk gebeuren in de verschillende woonmarktgebieden? En klopt het beeld wel dat de 'doelgroep' steeds kleiner wordt als gevolg van de veronderstelde welvaartsontwikkeling? Ook wordt ingegaan op de vraag of we het allemaal wel redden binnen de nu veronderstelde ruimte (hoofdstuk 4).

In deel twee worden de vijf kernopgaven uitgewerkt en wordt aangegeven welke beleidswijzigingen op deze terreinen noodzakelijk en wenselijk zijn. Kunnen we de zeggenschap van burgers over de woning en de woonomgeving vergroten (hoofdstuk 5)? Zijn de kerninstrumenten huursubsidie en huurbeleid toe aan een 'facelift' (hoofdstuk 6)? Hoe gaan we om met de toenemende behoefte aan woon-

¹¹ VROM/CBS, 1999, *Kernpublicatie WBO*.

zorgarrangementen (hoofdstuk 7)? En ten slotte, hoe gaan we om met de stad en het ommeland (hoofdstuk 8 en 9)?

Het derde deel gaat in op de verantwoordelijkheden in de woonopgave. Hoe pakken we de opgave aan en wie doet - met inachtneming van de bevindingen uit de evaluatie van de Nota Volkshuisvesting - wat (hoofdstuk 10)?

In deel vier wordt het beleidsprogramma gepresenteerd. Allereerst wordt daarin inzichtelijk gemaakt of de opgave financieel gezien wel rond loopt, en welke bijdrage van partijen wordt verwacht (hoofdstuk 11). In het actie- en wetgevingsprogramma worden de beleidsmaatregelen uitgelijnd in de tijd: wanneer moet wat gebeuren (hoofdstuk 12)?

Ten slotte bevat de nota een verantwoording over de wijze waarop de ontvangen adviezen over de ontwerpnota en andere externe reacties zijn verwerkt. Daarnaast kent de nota twee bijlagen, die in een afzonderlijke bundel zijn opgenomen en al eerder zijn verschenen bij de ontwerpnota. Bijlage 1 bestaat uit een samenvatting van en standpunt over de evaluatie van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig. Bijlage 2 bevat de analyse van de toekomstige woningmarktontwikkelingen op basis van het Woningbehoefteonderzoek.

DEEL I:

De woonopgave 2000 - 2010

HOOFDSTUK 2

Vijf kernopgaven voor beleid

2.1 *Woonkwaliteit en woongedrag van mensen*

Wat mensen beweegt: keuzeruimte

geborgenheid

Wat zijn de trefwoorden van mensen als ze over *hun* wonen praten? Op het schaalniveau van de woning praat men dan over comfort en geborgenheid. De mogelijkheid jezelf af te schermen, of juist mensen toe te laten. De woning ook als activiteitscentrum, om te ontspannen, te leren, te werken, te surfen op het Internet en de woning als uitvalsbasis naar activiteiten in de buitenwereld. Op het schaalniveau van de directe woonomgeving, zeg maar de buurt, voorzien mensen in hun primaire levensbehoeften, fysieke en sociale veiligheid, hun culturele identiteitsbeleving en privacy (de keerzijde, toch maar een hek of een heg om de tuin, burenoverlast is vaak de grootste grief). Op het niveau van stad of streek zoeken mensen werkgelegenheid, voorzieningen, cultuur, stedelijk gevoel. En in het ommeland zoekt men vooral zijn rust en ruimte: de rust van de natuur, de ruimte van de openheid. Maar ook de ruimte voor vermaak of grootschalig winkelen, in ‘woonmalls’ bijvoorbeeld. Naarmate mensen naar eigen smaak meer inhoud aan deze behoeften kunnen geven op een manier die aansluit bij *hun* gevoel van eigenwaarde, zullen mensen tevreden zijn en trots op *hun* woning, *hun* buurt, *hun* stad. Maar slagen mensen daar om welke reden dan ook niet in, dan kunnen ze hun betrokkenheid en gevoel van verantwoordelijkheid voor woning, buurt of stad snel verliezen. Ze richten dan negatieve energie op hun omgeving (verloedering), verlaten selectief hun omgeving (segregatie), gaan zich over grotere afstanden verplaatsen (mobiliteit), trekken zich terug in hun woning (vereenzaming ouderen) of plaatsen zichzelf geheel in de marge van de samenleving (daklozen). We zien al deze processen om ons heen.

*eigenwaarde
en trots*

Duurzame woonkwaliteit: aandacht voor maatschappelijke waarden

In de Woonverkenningen MMXXX werd het concept ‘duurzame woonmilieus’ geïntroduceerd. Het omvat drie kwaliteiten die de mate van duurzaamheid van

woonmilieus in steden en dorpen bepalen: functioneel-economische, sociaal-culturele en ruimtelijk-ecologische kwaliteit.

*functioneel-
economische
kwaliteit*

Bij functioneel-economische kwaliteit gaat het om de mate waarin de woningen en woonmilieus naar kwaliteit zijn afgestemd op de vraag. De eisen die daaraan gesteld worden hangen samen met leef- en woonstijlen. Belangrijke waarden daarbij zijn de gebruikswaarde (voldoet het aan de functionele eisen, zoals wonen, werken, voorzieningen, openbare ruimte, bereikbaarheid, nabijheid, veiligheid), de belevingswaarde (levert het een goed gevoel op: identiteit, esthetiek, diversiteit, herkenbaarheid) en de toekomstwaarde (kan het lang mee: flexibiliteit, aanpasbaarheid).

*sociaal-culturele
kwaliteit*

Bij de kwaliteit van wonen gaat het ook om de kwaliteit van samenleven. Dat vraagt aandacht voor mensen in kwetsbare posities. Daarbij moeten we ons niet alleen richten op de individuele woning en de individuele huishoudens, maar ook op het in stand houden of verbeteren van de sociale structuur van woonmilieus. De sociaal-culturele kwaliteit van een buurt of wijk bepaalt of mensen zich 'thuisvoelen' in hun eigen wijk en laat zich vooral benoemen in termen als sociale cohesie, en sociale diversiteit of homogeniteit. Deze aspecten worden bepaald door de mate waarin verschillende soorten woonmilieus toegankelijk zijn voor verschillende geledingen van de bevolking. Ook de belevingswaarde en de openbare veiligheid zijn van groot belang voor de sociaal-culturele kwaliteit. Woonmilieus met een hoge sociale kwaliteit zijn milieus met sociale cohesie en maatschappelijke participatie; het zijn milieus met voorzieningen en werkgelegenheid; het zijn milieus zonder sociale uitsortering en verdringing van groepen.

*ruimtelijk-
ecologische
kwaliteit*

Ten slotte is de ruimtelijk-ecologische kwaliteit een belangrijke factor voor het optimaliseren van het woongenot van mensen. De ecologische kwaliteit van woonmilieus heeft in eerste instantie betrekking op het individuele niveau, zoals hinder (stank, geluid), veiligheid (verkeer, industrie), gezondheid of ruimtegebrek. Naarmate de ruimtedruk in een wijk groter wordt en de verschillende functies dichter bij elkaar liggen, wordt de kans op hinder en risico groter. De milieukwaliteit van wonen werkt ook door naar de hogere schaalniveaus, zoals het voorraadbeheer van energie, biodiversiteit en ruimte. Op collectief niveau worden individuele risico's afgewogen tegen het maatschappelijk nut van de betreffende activiteit. Daarbij gaat het onder andere om ecologische en ruimtelijke effecten van het honoreren van de kwaliteitsvraag, zoals ruimtebeslag, mobiliteitseffecten (uitstoot, energieverbruik) en dergelijke.

2.2 Vijf inhoudelijke opgaven voor het woonbeleid

Vanuit één motto: ‘de burger centraal’ en drie uitgangspunten: meer keuzevrijheid voor burgers; aandacht voor maatschappelijke waarden en een betrokken overheid bij beheerste marktwerking, worden vijf kernthema’s voor beleid beschreven die in afzonderlijke hoofdstukken nader worden uitgewerkt.

Zeggenschap over woning en woonomgeving vergroten

In veel gevallen kunnen mensen wel voldoende effectief hun vraag bepalen maar werken marktstructuren zodanig dat die vraag onvoldoende wordt gehonoreerd. De eerste opgave is daarom het inzetten op meer zeggenschap van burgers over de vormgeving, de inrichting en het beheer van woning en woonomgeving. Dit betekent dat, gelet op de woonvoorkeuren, het aandeel eigenwoningbezit fors omhoog moet; dat ook de mogelijkheid voor het particulier opdrachtgeverschap individueel of in kleine verbanden in omvang moet zijn afgestemd op de behoefte daaraan, zowel op nieuwbouwlocaties als op locaties in de bestaande voorraad; dat de zeggenschap bij de planvoorbereiding en tijdens het bouwproces moet worden vergroot; dat het welstandstoezicht transparant moet worden gemaakt en dat belemmerende bouwregelgeving moet verdwijnen. Het vergroten van zeggenschap van zittende bewoners in stedelijke vernieuwingswijken wordt steeds belangrijker. De ervaring met de eerste stedelijke herstructureringsplannen leert dat tijdige betrokkenheid van bewoners bij de ontwikkeling van herstructureringsplannen een belangrijke voorwaarde is voor succes. Een zorgvuldige balans tussen enerzijds belangen van burgers op het niveau van de buurt of de wijk en anderzijds belangen en dynamiek op hogere schaalniveaus (stad of regio) moet daarbij uitgangspunt zijn.¹²

Kansen scheppen voor mensen in kwetsbare posities

We zien groeiende inkomens en voor velen schept dat mogelijkheden om hun kwaliteitsbehoefte te realiseren, stedelijk maar ook daarbuiten. Maar niet iedereen zal op dezelfde wijze profiteren van deze ontwikkeling. Mensen die in sociaal en/of financieel kwetsbare omstandigheden verkeren, waaronder veel alleenstaande ouders met jonge kinderen, ouderen met alleen AOW of klein pensioen,

¹² Hierbij wordt ook aansluiting gezocht bij het VROM-raad advies *Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit*, april 1999. Daarbij gaat het vooral om de aanbevelingen: ‘Ga bij aanpassing van de woningvoorraad uit van de vraag van de huidige stedelijke bevolking’ en ‘Werk liever met keuzevrijheid van onderaf dan met evenwichtige bevolkingsopbouw van bovenaf’.

gehandicapten, asielzoekers en andere nieuwkomers met taalachterstanden, dreigen de aansluiting met de rest van de samenleving te verliezen. In deze ontwikkeling schuilt het toenemend risico van tweedeling, vooral in de steden. Het doorbreken van de neerwaartse spiraal in delen van onze steden vereist niet alleen fysieke maatregelen, maar ook maatregelen vanuit de sociale infrastructuur (welzijn, zorg, onderwijs, veiligheid). Doordat economisch gezien voldoende effectieve vraag ontbreekt, leidt de markt hier niet tot maatschappelijk gewenste uitkomsten. De tweede inhoudelijke opgave is dan ook het behouden en verbeteren van aansluiting bij de rest van de samenleving van diegenen die dat niet helemaal op eigen kracht kunnen. Naast het handhaven en ontwikkelen van een betaalbare voorraad en de invulling van de maatschappelijke taak van woningcorporaties betekent dat onder meer financiële vraagondersteuning en samenwerking met partijen in de sociale infrastructuur.

Wonen en zorg op maat bevorderen

De samenstelling van de bevolking wijkt het komende decennium nog niet zo sterk af van de huidige, maar de vergrijzing neemt na 2010 fors toe. Ouderen worden ook in de toekomst koopkrachtiger, kritischer, wereldser. Daarnaast leidt de ‘extramuraliseringstrend’ in de gezondheidssector tot een grotere behoefte aan zelfstandige woonruimten voor zorgbehoevenden. Naast ouderen gaat het daarbij vooral om verstandelijk en lichamelijk gehandicapten, (ex-)psychiatrische patiënten, maar ook (ex-)dak- en thuislozen en (ex-)verslaafden. Het gaat kortom om mensen die behoefte hebben aan zorg en graag weer of zo lang mogelijk thuis willen wonen. De sterk institutionele aanbodgerichte oriëntatie in dit domein moet naar de vraagkant van de individuele burger worden omgebogen. Want dat mensen zorgbehoevend zijn, wil niet zeggen dat men geen eigen keuzes meer kan maken. De derde opgave is daarom het faciliteren van de totstandkoming van op maat gesneden woon-zorg- en dienstverleningsarrangementen voor de groeiende groep zorgbehoevenden in de samenleving.

Stedelijke woonkwaliteit verbeteren

Zeker in vergelijking met andere Europese steden scoren Nederlandse steden laag als het gemiddelde inkomen vergeleken wordt met de rest van het land.¹³ Door de discrepantie tussen de geboden kwaliteiten, zowel qua woning als woonmilieutype, en de gevraagde kwaliteiten vinden migratiestromen tussen stad en ommeland plaats

¹³ Zie het essay van prof. dr. E.J. Bomhoff voor de evaluatie van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig.

die noch in het belang van de stad, noch in het belang van het ommeland zijn. De toenemende kwaliteitsvraag bij het koopkrachtiger deel van de samenleving en de trage aanpassing van het aanbod in bestaande stedelijke gebieden veroorzaken een discrepantie die alleen met forse inspanningen via onder meer het ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) en Vinex kan worden tegengegaan. Verhoging van de marktwaarde van de stad als vestigingsplek voor mensen en bedrijven kan bovendien voorkomen dat sociale problematiek zich te zeer in de steden concentreert. Het woonbeleid is, hoewel het zich daartoe niet mag beperken, daarom een krachtige pijler in het Grotestedenbeleid. Een vierde opgave is dan ook het in een hoger tempo inzetten op de verbetering van de stedelijke woonkwaliteit.

Groene woonwensen faciliteren

Er is sprake van een tweepolige vraag. Naast druk op stedelijke centrummilieus is de druk op niet-stedelijke gebieden groot. Deels omdat mensen hun woonwensen niet in stedelijke gebieden kunnen realiseren, deels omdat mensen gewoon ruim en groen willen wonen. Dat laatste moet waar mogelijk worden gehonoreerd, zonder daarbij natuurwaarden en ruimtelijke kwaliteiten te schaden of de sociale cohesie aan te tasten. Het faciliteren van deze wens draagt bij aan een grotere beheersbaarheid van de druk op het buitengebied. Een vijfde opgave is daarom het creëren van ruimtelijk-ecologisch en sociaal duurzame mogelijkheden om ruime, groene woonwensen te faciliteren, zowel bij de stad als in dorpse en landelijke milieus.

Na de analyse van de woonopgave in de hoofdstukken 3 en 4 worden deze vijf inhoudelijke opgaven in deel II van de nota uitgewerkt in hun consequenties voor het beleid.

HOOFDSTUK 3

Analyse van de woonopgave 2000 - 2010: mensen, wensen, wonen

3.1 *Het decor van de opgave: algemene trends*

Woonvoorkeuren zijn moeilijk te voorspellen. Toch is in kwalitatieve termen wel wat te zeggen over de richting waarin die voorkeuren zich zullen ontwikkelen. Want de woonvraag en de wijze waarop burgers hun leven organiseren zullen sterk worden beïnvloed door een aantal deels autonome, deels samenhangende maatschappelijke en sociaal-culturele trends, die als het ware het ‘decor’ van de woonopgave vormen.

Individualisering

eigen keuzes

Dat is in de eerste plaats de individualisering in de samenleving. Door de toenemende welvaart heeft zich een zeer pluriforme samenleving ontwikkeld. Mensen behouden zich in toenemende mate het recht voor keuzes te maken die passen bij hun eigen persoonlijkheid. Volgzaamheid en traditie hebben plaatsgemaakt voor zelfontplooiing en emancipatie. De druk van de omgeving neemt af, waardoor eigen voorkeuren meer ruimte krijgen. Mensen laten zich dan ook steeds minder onderscheiden in duidelijke groepen met gelijke wensen, maar vragen om producten op maat. Ze stellen heel specifieke eisen aan de woning en de woonomgeving.

Informatisering

netwerksamenleving

Naast individualisering is de ontwikkeling van de technologie een van de meest stuwende krachten in de huidige samenleving. De wereld lijkt te zijn gekrompen door de opkomst van internationale communicatie-netwerken. Omdat we nog maar aan het begin staan van de ICT-revolutie, zijn de toekomstige effecten op wonen en werken nog nauwelijks te overzien. Zo is informatie- en communicatietechnologie (ICT) een belangrijke motor achter de ontwikkeling van de netwerksamenleving: in de toekomstige economie nemen netwerken een belangrijke plaats in. Dat kunnen

elektronische netwerken zijn, maar ook netwerken van mensen en van organisaties.¹⁴

*onafhankelijk van
plaats en tijd*

Ten opzichte van het verrichten van fysieke arbeid zal de verwerking van informatie en het verlenen van diensten verder toenemen. Westerse landen met een hoog opgeleide bevolking zullen het steeds meer moeten hebben van kennis en creativiteit. Mainports worden ook brainports. Nieuwe toepassingen van ICT bij industriële productieprocessen, transport, logistiek, handel en openbaar bestuur maken nieuwe vormen van productie en dienstverlening mogelijk: het Internet zorgt voor nieuwe relaties tussen producent en consument; telewerken leidt tot andere verhoudingen in de woon-werkrelaties. De moderne kenniswerker is zijn eigen werkgever die alleen of met enkele wisselende partners - al dan niet vanuit huis - zijn diensten aanbiedt. ICT vermindert de afhankelijkheid van plaats en tijd aanzienlijk. Het traditionele tijd-ruimte-budget (welke diensten zijn binnen welke afstand en binnen welk tijdsbestek bereikbaar?) wordt door telediensten (telewerken, telewinkelen, et cetera). steeds minder dwingend voor bewoners, overheid en bedrijfsleven. Veel mensen gaan zich dankzij ICT in toenemende mate onafhankelijk van plaats en tijd gedragen. Want de nieuwe ICT-middelen stellen hen in staat hun klanten te bedienen zonder dat fysieke nabijheid nodig is. Daardoor worden bedrijven vrijer in de keuze van hun vestigingsplaats, waarmee een aantrekkelijk leefklimaat aan belang wint als vestigingsfactor. Daardoor vervaagt ook het onderscheid tussen stad en land. In een netwerksamenleving krijgen veraf gelegen gebieden meer perspectieven. In toenemende mate kunnen die 'typisch stedelijke' voorzieningen via de virtuele infrastructuur worden bereikt.

*woning als
activiteitencentrum*

Veel meer dan nu heeft de netwerksamenleving de woning als activiteitencentrum. ICT draagt ertoe bij dat de woning niet alleen als uitvalsbasis moet worden gezien om activiteiten elders te verrichten, maar in toenemende mate als centrum van die activiteiten. De woning is niet alleen een primaire levensbehoefte - een dak boven het hoofd - maar is ook parttime kantoor, winkel, bank, stadhuis, school en zorgverlener. Door digitale technologie in huis (domotica) kunnen we niet alleen telewerken en televergaderen en telebankieren, telewinkelen en teleleren, maar krijgen we ook de balie van de overheid (belasting, huursubsidie et cetera) of andere instellingen in huis en wordt zorg op afstand mogelijk en daarmee het zelfstandig wonen van zorgbehoevenden. De combinatie van wonen, zorg, arbeid en inkomensverwerving wordt makkelijker gemaakt.

¹⁴ Kelly, K., *Nieuwe regels voor de nieuwe economie*, 1998.

*directe woonomgeving
belangrijker*

Een gevolg van deze ontwikkelingen is dat de directe leefomgeving van mensen belangrijker wordt. Waar de auto de fysieke actieradius sterk heeft vergroot, zal de digitale technologie de virtuele actieradius sterk vergroten. Dit heeft consequenties voor de woonvraag. De woning als activiteitscentrum vraagt om ruimere en multifunctionele woningen. En ook aan de kwaliteit van het woonmilieu, met herkenbaarheid en identiteit voorop, en de kwaliteit en nabijheid van voorzieningen worden hogere eisen gesteld.

Internationalisering

*woonklimaat als
vestigingsklimaat*

Processen in de samenleving worden mede door de ICT-ontwikkelingen steeds meer beïnvloed door internationale ontwikkelingen. Door de liberalisering van de wereldhandel, de voltooiing van de Europese interne markt en de lage energieprijzen is een grensoverschrijdende netwerkeconomie ontstaan.¹⁵ Burgers nemen daar actief aan deel: vakantie in Peru, boeken bestellen via Internet, mobiel bellen met een Engels abonnement en on line beleggen in Japan. En onlangs heeft een Schotse bank op het Internet een on line hypotheekbank geopend waar ook Nederlanders rechtstreeks en 24 uur per dag hypotheek kunnen afsluiten. Binnen de Europese Unie leidt de voltooiing van de interne markt (vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal) tot een enorme dynamiek. Bedrijven fuseren tot grote multinationals, er is sprake van schaalvergroting en internationale specialisatie. Geïntegreerde economische markten als de Europese Unie en grootstedelijke gebieden vervangen nationale staten als basis voor economische activiteit. Bereikbaarheid wordt belangrijker dan nabijheid. Die internationale oriëntatie zal invloed hebben op de woonkeuze van mensen. Niet alleen in culturele zin worden mensen erdoor beïnvloed, maar ook in hun feitelijk gedrag ten aanzien van de woonplaatskeuze. De SER¹⁶ wees er in dit verband op dat de kwaliteit van de woonomgeving en het woonklimaat steeds meer een vestigingsfactor van belang worden. Ook in bestuurlijk opzicht heeft 'Europa' haar effect. Mededingingsregels, bouwregelgeving en monetair beleid hebben grote invloed op de woningmarkt. Het sterk lokale karakter van het wonen laat het subsidiariteitsbeginsel onaangetast. Dit beginsel is bevestigd door de voor volkshuisvesting verantwoordelijke bewindslieden in de Europese Unie tijdens hun gezamenlijke bijeenkomsten. Internationale uitwisseling van informatie en ervaringen wordt wél op prijs gesteld.

¹⁵ Ministerie van Economische Zaken, 1997, *Ruimte voor Economische Dynamiek. Een verkennende analyse van ruimtelijk-economische ontwikkelingen tot 2020*, Den Haag.

¹⁶ Sociaal-Economische Raad, *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch beleid*, 99/17, Den Haag.

*evenwicht
arbeid en
zorg*

Emancipatie

Het beeld dat mannen zorgen voor het hoofdkomen en vrouwen voor het huishouden en de kinderen is de afgelopen decennia sterk gewijzigd. Niet alleen is de achterstand in opleiding van vrouwen de laatste 25 jaar geheel ingelopen, vrouwen begeven zich in toenemende mate op de arbeidsmarkt, en die ontwikkeling zet zich de komende jaren door. Doordat meer vrouwen (weer) gaan werken ontstaan steeds meer huishoudens met dubbele inkomens. Het besteedbaar inkomen van die huishoudens neemt daardoor toe, en als gevolg daarvan de vraag naar kwaliteit en luxe. Maar het impliceert voor huishoudens eveneens een evenwichtiger verdeling tussen werk en zorgtaken en de noodzaak om hun dagindeling efficiënt te plannen. Het krappe tijd-ruimte-budget stelt meer eisen aan de woonomgeving en kwaliteit en bereikbaarheid van werk en voorzieningen. Doordat de arbeidstijd per huishouden toeneemt, gaan tweeverdieners, maar ook alleenstaande ouders (vaak vrouwen) op zoek naar tijdbesparende diensten, zoals kinderopvang, bezorgdiensten van de kruidenier of de stomerij, cateringservices en huishoudelijke hulp.

*comfortabel
veilig en
toegankelijk*

Vergrijzing

De vergrijzing zal in Nederland pas na 2010 sterk toenemen. Nu al wordt druk gespeculeerd over de wooncultuur van de ouderen van morgen. Ook omdat de verscheidenheid onder ouderen steeds groter wordt: meer welgestelde ouderen, meer allochtone ouderen, meer vitale ouderen en meer hoogbejaarden. Aan de woningen voor ouderen worden hogere en andere eisen gesteld dan die tot dusverre de bouwproductie hebben gedomineerd. Ouderen hebben bovendien een grotere behoefte aan voorzieningen, zowel in de woning als in de woonomgeving. Het huis mag niet te groot zijn ("*je moet het allemaal maar schoonhouden*"), maar wel ten minste drie ruime kamers hebben om ook nog eens een logé te kunnen hebben; geen trappen in huis als er fysieke gebreken zijn; goede (centrale) verwarming en isolatie als belangrijke bepalers van het comfort en goede inbraakwerende voorzieningen voor het veiligheidsgevoel.

Wat betreft de woonomgeving blijken vooral rust, de nabijheid van natuur en groenvoorzieningen, een vriendelijk en veilig sociaal klimaat en de nabijheid van winkels en voorzieningen de belangrijkste gemeenschappelijke criteria te zijn. Veel ouderen wonen het liefst in een qua leeftijd wat gemêleerde wijk, maar wel met voldoende leeftijdsgenoten. Het contact met burens en een beetje sociale controle is belangrijk voor een veilig gevoel op straat. De woningen moeten

levensloopbestendig zijn zodat ouderen er, waar nodig met gebruikmaking van zorg, zelfstandig kunnen blijven wonen.¹⁷

Multiculturaliteit

*multiculturaliteit
integraal onderdeel*

samenleving

De afgelopen decennia is de Nederlandse samenleving steeds multicultureler geworden. Er zijn ongeveer 1,8 miljoen mensen van allochtone komaf (1998). Dat is ruim 11% van de totale bevolking. Circa 1,2 miljoen mensen zijn van niet-westerse komaf.

Volgens de prognoses van het CBS (1999) zullen er in 2015 circa 2 miljoen mensen van niet-westerse komaf in Nederland wonen. De toename van het aantal niet-westerse allochtonen wordt vooral veroorzaakt door een groei van de zogenaamde tweede generatie. Hieronder vallen mensen die zelf in Nederland ter wereld zijn gekomen, terwijl hun beide ouders in het buitenland zijn geboren. Multiculturaliteit is een integraal niet meer weg te denken element van onze samenleving. De betekenis van de multiculturele samenleving voor het wonen is nog niet goed duidelijk. Hebben allochtonen wel andere wensen dan autochtonen? Willen allochtonen liever bij elkaar wonen of juist niet? Woont een Marokkaan anders dan een Turk, Griek, Surinamer of Nederlander? Vaak wordt gezegd dat allochtonen grotere huizen willen, vanwege de grotere huishoudens of specifieke culturele of religieuze rituelen. De gezinsgrootte tendeert voor de tweede generatie echter al in de richting van de gemiddelde huishoudgrootte. Uit de reeks analyses die sedert het begin van de jaren 80 op het WBO zijn uitgevoerd¹⁸ blijkt dat de huisvestingssituatie van allochtonen zeer aanmerkelijk verbeterd is. De uitkomsten van de opeenvolgende WBO's vanaf het begin van de jaren tachtig laten zien dat allochtonen inmiddels op zeer ruime schaal geïntegreerd zijn in het volkshuisvestingsbestel in 'traditionele' zin: van hen is ca 80% gehuisvest in de sociale huursector, woont een groot deel in gebieden waar stadsvernieuwing heeft plaatsgevonden, maakt op grote schaal gebruik van de individuele huursubsidie en heeft via de inmiddels in alle grote(re) steden/regio's ingevoerde aanbodmodellen op basis van keuzevrijheid toegang tot de woningmarkt.

Voor nog niet alle groepen is de aanvankelijk zeer grote achterstand ten opzichte van autochtonen geheel ingelopen, maar uit het WBO 1998 blijkt dat de tweede

¹⁷ Stichting Toegepaste Gerontologie Vrije Universiteit Amsterdam, 1999, *Levensgebeurtenissen in de derde en vierde levensfase en de beleving van woning en woonomgeving*.

¹⁸ SCP 1981, 1986, 1989, 1993 (2x), 1995 en 1996 (op basis van WBO's 1982-1994) alsmede "Perspectief op Wonen, DGVH, april 2000, par 5.4., v.w.b. WBO 1998..

generatie aanmerkelijk beter woont dan de eerste en hard op weg is de achterstand in te lopen.

Een nieuwe trend is ook dat allochtonen in toenemende mate de grote steden en de Randstad verlaten, onder meer richting Almere. Uit een recente publikatie van het CBS¹⁹ blijkt onder meer dat er in enkele steden al sprake is van een negatief allochtoon migratiesaldo. Ook in dat opzicht begint het woningmarktgedrag van - zij het vooralsnog beter opgeleide en werkende - allochtonen meer overeenkomsten te vertonen met dat van autochtonen.

De huisvestingssituatie van niet-westerse allochtonen wijkt weliswaar nog significant af van die van autochtonen, maar de verschillen worden wel kleiner. Voor een deel kunnen die verschillen verklaard worden door verschillen in leeftijdsopbouw, fase in de wooncarrière en ook door de gemiddeld geringere financiële mogelijkheden. Maar er kunnen ook culturele verschillen zijn, die in de woonwensen tot uitdrukking komen. Deze kunnen betrekking hebben op de inrichting of indeelbaarheid van woningen, de buitenkant van de woning (gevels), de aanwezigheid van een balkon, maar ook de kwaliteit van de woonomgeving. Zo maken veel allochtonen op een intensievere manier gebruik van parken dan de meeste autochtone Nederlanders. Als die verschillen worden gerealiseerd, verdient dat waardering, want verschillen maken kwaliteit, zoals ook een advies van de VROM-raad luidt. Het is van belang dat er binnen de regelgeving voldoende ruimte is om deze woonwensen te realiseren. De modernisering van het welstandstoezicht maakt in dit opzicht meer mogelijk. Juist om specifieke woonwensen tot uitdrukking te laten komen, is het ook van groot belang dat ook allochtonen (vroegtijdig) betrokken worden bij de opstelling van ontwikkelings- of inrichtingsplannen voor nieuwe en bestaande wijken en bij het ontwerp van woningen, en dat zij daaraan actief deelnemen.

Daarnaast zal het Rijk in de komende periode nader onderzoek doen naar aspecten van het wonen en de woonwensen van allochtonen waarover nog te weinig bekend is. Het WBO biedt vooralsnog nauwelijks zicht op zaken als woontraditie, specifieke wensen ten aanzien van de indeling van woningen, de externe vormgeving en het stedenbouwkundig ontwerp ('multicultureel bouwen') en de inrichting van en gebruik door allochtonen van openbare ruimten. Daarom is nader onderzoek gewenst. Gaat het om factoren die blijvend vorm en inhoud zullen geven aan multicultureel wonen en die dan - op basis van lokaal maatwerk - ook consequent geacomodeerd zouden moeten worden? Of zijn ze vooral verbonden

¹⁹ Binnenlands verhuisgedrag van allochtonen, CBS- Maandstatistiek van de bevolking, maart 2000

met de eerste generatie en verliezen ze aan betekenis naarmate volgende generaties ervan verwijderd raken? Een scherper zicht daarop is gewenst; dat kan een bijdrage leveren aan het succes van stedelijke vernieuwingsprocessen in relatie tot multicultureel wonen.

3.2 *Algemeen: de betekenis van cijfers*

Nederland wordt individueler, ouder, multicultureler, internationaler. Dat heeft consequenties voor de wijze waarop we in onze woningbehoefte voorzien.

Voor de doorrekeningen van de woonopgave is in de eerste plaats gebruik gemaakt van het voorheen vierjaarlijkse Woningbehoefteonderzoek (WBO), dat in een samenwerkingsverband tussen het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het ministerie van VROM met ingang van 1999 jaarlijks wordt gehouden. De meest recente gegevens hebben betrekking op 1998. Een rapportage over het WBO 1998 is afzonderlijk gepubliceerd.²⁰ De gegevens van het WBO vormen het basisbestand. Vervolgens zijn op basis van de scenario's van het Centraal Planbureau (CPB) en de bevolkingsprognoses van het CBS, doorrekeningen gemaakt van de woonvraag tot 2020 en voor de ruimtebehoefte tot 2030 (zie tekstkader 1).

Het gebruik van scenario's

scenario's

Maar hoe kenbaar is de samenleving anno 2010? Toekomstbeelden hebben de vervelende gewoonte niet uit te komen en schieten als planningsinstrument dan ook tekort. “*Veel van wat gepland is, wordt nooit gemaakt en veel van wat gemaakt wordt, is nooit gepland*”.²¹ We gebruiken daarom scenario's. De scenario's dienen om inzicht te verkrijgen in ‘mogelijke toekomsten’. Met *regeren is vooruitzien* wordt dan ook niet bedoeld dat we in staat zijn de toekomst te voorspellen. Maar wel dat we rekening houden met mogelijke - waarschijnlijke en minder waarschijnlijke - ontwikkelingen.

²⁰ Ministerie van VROM, 2000, *Perspectief op wonen*, Den Haag (april 2000). Zie ook <http://www.wbo.nl>.

²¹ G.R. Teisman, 1997, *Sturen via creatieve concurrentie, een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, Nijmegen (oratie).

Tekstkader 1: Scenario's: achtergrond

De scenario's die in de Nota Wonen worden gehanteerd zijn Verdeeldheid, Coördinatie en Competitie. Het scenario Coördinatie staat centraal. Voor de scenario's Verdeeldheid, Coördinatie en Competitie vormen de omgevingsscenario's van het CPB het vertrekpunt. De economische en demografische ontwikkelingen tot 2020 die in deze nota worden gehanteerd, zijn gelijk aan die van het CPB. De huishoudensontwikkeling is geraamd met de techniek van het PRIMOS-model (die zijn gebaseerd op de bevolkingsprognoses van het CBS; zie figuur 3.2). De CPB-scenario's dateren uit 1997 (zie CPB, 1997, *Economie en fysieke omgeving*) en zijn onlangs ten behoeve van de Nota Wonen en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening op onderdelen geactualiseerd. Daarnaast zijn nog twee scenario's ontwikkeld. Het scenario Spreiding is gelijk aan het Coördinatiescenario, maar gaat uit van een gespreide ontwikkeling van werken en wonen. Voor de ruimtebehoefte is ook geraamd met het VROM-scenario Hoge Ruimtedruk (HRD).

Door verschillende scenario's naast elkaar te plaatsen, krijgen we zicht op bandbreedtes van ontwikkelingen (zie bijlage 2; tekstkader 2 vat de inhoud van de scenario's samen). Het stelt ons in staat terugredenerend bepaalde ontwikkelingen beleidsmatig te stimuleren of juist tegen te gaan. Er hoeft dus niet te worden gekozen uit de scenario's, ze dienen slechts om een inschatting te kunnen maken van mogelijke en waarschijnlijke toekomsten. Het betreft een continu en dynamisch proces, waar ontwikkeling van inzichten, monitoring, bijstelling van inzichten, dialoog een continue keten vormen. De hier gepresenteerde cijfers zullen dan ook periodiek (eens per twee jaar) worden herijkt.

Geen programmering maar rijksvisie als input voor de dialoog

Doorrekeningen op basis van het Woningbehoefteonderzoek en de beleidsmatige consequenties daarvan verschenen vroeger onder de naam 'Trendrapport' en 'Trendbrief'. In 1995 verscheen de laatste Trendbrief.²² Het karakter van die stukken was vooral het bepalen van de woningbouwproductie op middellange termijn. Ook de recent gepubliceerde Primos Prognose 1999 draagt dat karakter.²³ Voor sommige onderdelen van lopend beleid (onder meer de herijking Vinex en Vinac) is die functie nog van belang. Tot halverwege de jaren negentig werd met bouwprogramma's en contingenten gewerkt. Vanwege de kostendekkende exploitatiesubsidies was om budgettaire redenen een precieze sturing ook van belang. Met de introductie van het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS) en de afschaffing van de exploitatiesubsidies werd sturing op bouwprogramma's minder relevant. De laatste jaren werd gewerkt met indicatieve bouwprogramma's, bedoeld om de voeding van de BWS-budgetten te bepalen.

²² *Brief inzake het volkshuisvestingsbeleid*, TK, vergaderjaar 1995-1996, 24508, nr. 1.

²³ VROM/DGVH, 2000, *Primos Prognose 1999; de toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*, Den Haag. Zie ook <http://www.minvrom.nl/wonen>.

*visie als basis
voor dialoog*

Met de introductie van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), waarbij integrale afwegingen tussen nieuwbouw, stadsvernieuwing, herstructurering en andere investeringscategorieën op lokaal en regionaal niveau worden gemaakt, verdwijnt de centraal gespecificeerde sturing verder. Dat wil echter niet zeggen, dat er van rijkswege geen opvattingen meer zouden bestaan over wat er zou moeten gebeuren. Integendeel. Het Rijk zal die visie veel nadrukkelijker inhoudelijk en gebiedsgericht formuleren. Om zodoende vanuit die visie gespreks-, onderhandelings-, convenants- of coalitiepartner van andere verantwoordelijke partijen te zijn.

Voor uiteindelijk te maken afspraken is het cijfermateriaal uitdrukkelijk indicatief bedoeld. Naarmate het schaalniveau waarop de cijfers worden toegepast, lager wordt, neemt de kans op afwijkingen ten opzichte van lokale inzichten toe. De discussie op het lokale en regionale niveau over de verschillende inzichten is dan ook van groot belang.

Tekstkader 2: Scenario's: inhoud

Verdeeldheid

De gemiddelde jaarlijkse economische groei is laag: 1.5%. Economisch blijft Europa achter bij Noord-Amerika en Azië. De kennisontwikkeling is onvoldoende en inefficiënt. De Europese integratie verloopt traag. Er zijn duidelijk nationalistische gevoelens. Het marktmechanisme noch de regelgeving werken goed. De inkomensontwikkeling is zeer matig (0,8-0,9%). De werkloosheid is hoog en de groei van de particuliere consumptie zwak. De koppeling tussen lonen en uitkeringen blijft gehandhaafd. Werkgelegenheid en bevolking concentreren zich in het Westen van het land. Er is nauwelijks ruimte voor kwaliteitsverbetering in de woningvoorraad en nieuwbouw. Er is een laag (im)migratiesaldo. De bevolking groeit nauwelijks: in 2030 zijn er 16,1 miljoen inwoners en 7,7 miljoen huishoudens.

Coördinatie

De economische groei is gemiddeld 2,75% per jaar. Europa doet het internationaal goed. De kennisontwikkeling is minder efficiënt dan in het scenario Competitie maar meer maatschappelijk gericht. Europees burgerschap, gemeenschapszin en solidariteit zijn belangrijk. Europa kent meerdere economische groeiselheden met minder scherpe internationale concurrentie, meer internationaal milieubeleid en meer collectieve diensten. De inkomensontwikkeling is gunstig (1,6-1,8% per jaar), de werkloosheid matig. De koppeling tussen lonen en uitkeringen blijft gehandhaafd. Ook hier concentreren bevolking en werkgelegenheid zich in het Westen van het land. Er is ruimte voor kwaliteitsverbetering, het consumptiepatroon is meer immaterieel en milieuvriendelijk georiënteerd. Er is een hoog (im)migratiesaldo, mede vanwege solidariteit. De bevolking groeit tot 18,5 miljoen personen en 8,3 miljoen huishoudens in 2030.

Competitie

De economische groei is hoog: jaarlijks 3,25%. In Europa ligt de nadruk op het marktmechanisme en efficiency, met scherpe beleidsconcurrentie tussen de staten. Er is een sterke groei en benutting van het kennispotentieel. De productdifferentiatie is groot. Burgers zijn individualistisch en internationaal gericht. De cultuur is een mengeling van materieel en 'hedonistisch'. De inkomensontwikkeling ligt tussen 1,8 en 2.2% per jaar. De uitkeringen blijven, met uitzondering van de AOW, 0,75% achter bij de lonen. De werkloosheid is laag, de baanonzekerheid echter groot. Er is sprake van concentratie van werkgelegenheid en bevolking in het Westen. Het (im)migratiesaldo is laag vanwege de grote beleidsconcurrentie tussen Europese staten. De bevolking groeit tot 17,2 miljoen personen en 8,4 miljoen huishoudens in 2030.

Primossenario

Dit scenario is gebaseerd op het Primos-model, dat is ontwikkeld als ramingsmodel voor de bevolkings- en huishoudensontwikkeling. De economische en sociaal-culturele ontwikkelingen worden trendmatig verondersteld. De economische groei is gesteld op 2%. De bevolking groeit tot 17,4 miljoen personen en 8,2 miljoen huishoudens in 2030. Bevolking en werkgelegenheid concentreren zich niet zo sterk in het Westen, maar waaieren vanuit het Westen meer uit over het land.

Scenario Hoge Ruimtedruk

De uitgangspunten van dit scenario komen grotendeels overeen met het scenario Competitie. De bevolkingsontwikkeling is echter hoger en gelijk aan die in het scenario Coördinatie. Als gevolg van een grotere veronderstelde individualisering neemt het aantal huishoudens, en daarmee de woningbehoefte, echter sterker toe dan in de scenario's Competitie en Coördinatie, en stijgt tot 8,7 miljoen in 2030.

Spreiding

Het scenario Spreiding is gelijk aan het scenario Coördinatie, maar in plaats van een concentratie van werkgelegenheid en bevolking in de Randstad gaat het scenario Spreiding uit van een grotere spreiding van werken en wonen over het land.

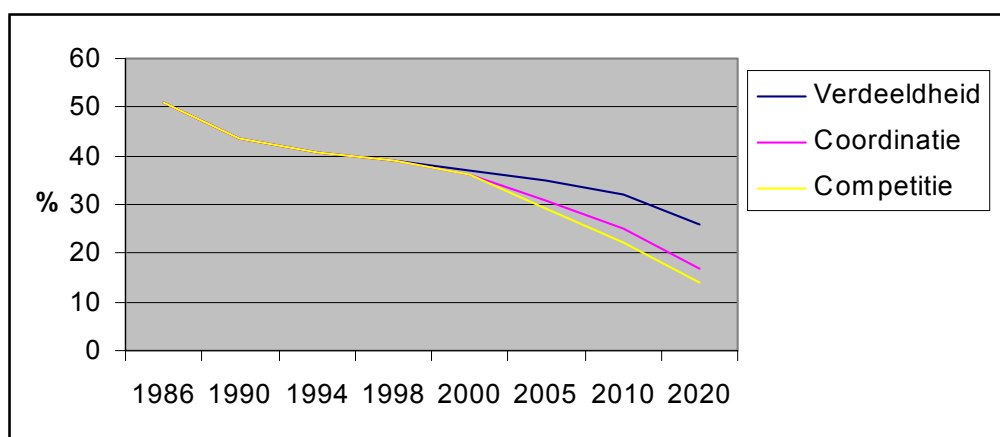
3.3 Macro-ontwikkelingen

Ontwikkeling inkomensdoelgroep

In de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig is er voor gekozen om de financiële steun te concentreren op de lagere inkomens, de zogenaamde aandachtsgroep. De grens werd daarbij gelegd bij modaal. Deze grens is jaarlijks aangepast aan de inflatie. Hoewel de aandachtsgroep in absolute zin ongeveer gelijk is gebleven (2,5 mln huishoudens), is haar aandeel gedaald van ruim 50% van het totaal aantal huishoudens medio jaren tachtig naar 38,5% in 1998. Naar verwachting zet deze dalende trend zich voort.

Figuur 3.1: Ontwikkeling aandeel aandachtsgroep

*aandeel
aandachtsgroep
daalt*



bron: VROM/ABF 2000

Twee derde van de aandachtsgroep woont in een huurwoning, 30% in een koopwoning en het overige deel in een andere ruimte (kamers, pensions, woonboten et cetera). De aandachtsgroep bestaat voor bijna de helft uit alleenstaanden, voor een derde uit ouderen. Niet-westerse allochtonen behoren vaker tot de aandachtsgroep dan autochtonen en westerse allochtonen.

Tabel 3.1: Aandachtsgroep en allochtonen

	autochtonen	niet-westerse allochtonen ¹	westerse allochtonen ²
(sub)minima	8%	19%	9%
aandachtsgroep	29%	38%	27%
niet-aandachtsgroep	63%	43%	64%
totaal (aantal huishoudens*1000)	5581	561	555

1 niet-westerse allochtonen: Marokko, Turkije, Antillen/Aruba, Suriname, Zuid-Europa (Portugal, Spanje, Italië en Griekenland), Afrika, Latijns Amerika, Azië, inclusief Oost-Europa en Joegoslavië, exclusief Indonesië (voormalig Nederlands-Indië) en Japan

2 westerse allochtonen: Europa (exclusief Oost-Europa, Zuid-Europa en Joegoslavië), Noord-Amerika, Australië, Japan en Indonesië (voormalig Nederlands-Indië)

bron: WBO (CBS/VROM)

Ook voor de komende jaren zal dat de kenmerkende samenstelling van deze groep zijn. Hoewel het inkomen niet het enige criterium is om de behoefte aan ondersteuning vast te stellen, geven de ontwikkelingen aan dat deze groep ook in de toekomst aandacht nodig heeft. Want ook in het gunstigste scenario zal de ‘aandachtsgroep’ (in absolute termen) in 2010 nog altijd uit circa 1,7 miljoen huishoudens bestaan.

Ontwikkeling woonlasten

De woonuitgaven zijn het afgelopen decennium fors gestegen; voor eigenaar-bewoners nog forser dan voor huurders.²⁴ De huurstijging was in de eerste helft van de jaren negentig aanzienlijk; vanaf 1995 is sprake van een gemiddeld geringere stijging, die nu het inflatieniveau dicht nadert (zie ook hoofdstuk 6).

²⁴ De indices die in deze paragraaf worden gehanteerd, zijn gebaseerd op uitgaven zoals opgegeven door bewoners in de achtereenvolgende Woningbehoefteonderzoeken. Woonuitgaven zijn de feitelijke betalingen voor wonen. Bij huurders gaat het om de huur die de huurder betaalt minus de eventueel ontvangen huursubsidie. Bij koop gaat het met name om de uitgaven voor de hypotheek, de belastingen, de uitgaven voor verzekeringen en onderhoud (zie VROM, 1998, Monitoring woonuitgaven). Voor de financiële haalbaarheid van een woning zijn de uitgaven relevant. Voor een kostenvergelijking tussen huurders en kopers wordt verwezen naar Conijn en Elsinga (1998). Een vergelijking van de woonkosten leidt overigens veelal tot andere uitkomsten dan een vergelijking van de woonuitgaven. Dit ligt met name aan het feit dat de woonuitgaven van kopers in hoge mate bepaald worden door de mate van financiering met een hypotheek, terwijl de woonkosten erg afhankelijk zijn van de ontwikkeling van de waarde van de woning.

Tabel 3.2: Index ontwikkeling woonuitgaven 1990-1998 (index=1990)

	1990	1994		1998	
		huur	koop	huur	koop
netto vaste woonuitgaven	100	125	144	150	179
gemeentelijke heffingen	100	163	191	188	279
energie en water	100	108	107	113	109
totaal	100	124	134	144	163

bron: WBO (CBS/VROM)

De uitgavenstijging was in de koopsector per jaar gemiddeld 2,5 procentpunt hoger dan in de huursector. Behalve de vaste woonuitgaven zijn vooral de gemeentelijke heffingen debet aan de stijging.

Als we ook de inkomensontwikkeling in beschouwing nemen, dan blijken gemiddeld de woonuitgaven (als percentage van het inkomen) van huurders sterker te zijn gestegen dan die van eigenaar-bewoners (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3: Ontwikkeling woonuitgaven huurders en eigenaar-bewoners, 1986-1998, in procenten

	netto huurquote	netto koopquote ¹	netto woonquote ² huur	netto woonquote ² koop
1986	18,1	13,1	28,9	23,7
1990	19,7	12,4	28,3	20,5
1994	21,1	15,1	30,1	22,9
1998	24,1	17,5	33,2	25,5

¹ Enkele uitgavencomponenten, zoals de overdrachtsbelasting bij aankoop en de uitgaven voor onderhoud tijdens bewoning, worden niet meegenomen.

² woonquote: inclusief heffingen van gemeenten en overige publiekrechtelijke lichamen, zoals OZB, rioolrecht en reinigingsheffing

bron: WBO (CBS/VROM)

Eigenaar-bewoners geven in absolute bedragen meer uit aan wonen dan huurders. Omdat hun inkomen gemiddeld hoger is dan dat van huurders, zijn de koopquotes lager dan de huurquotes.²⁵

Wat de toekomstige ontwikkeling betreft: het consumptievolume (de reële woonconsumptie) van huur, woningbezit en energie stijgt in de gebruikte CPB-scenario's met 1,2 tot 1,5% per jaar.²⁶ De reële huurstijgingen liggen lager (0,5-

²⁵ In de Evaluatie van de huursubsidiewet (oktober 2000) is naast de huurquote nog een andere indicator opgenomen voor betaalbaarheid van het wonen: een index van het netto inkomen na kale huuruitgaven (ninki). Analoog is de ninki te berekenen voor de koopsector. De ninki is een betere graadmeter voor betaalbaarheid dan de netto huur/koopquote, omdat de ninki iets zegt over beschikbare guldens voor het huishouden. In het kader van de VBTB-begroting (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) zal de ninki waarschijnlijk worden gehanteerd als indicator voor de betaalbaarheid van het wonen (kopen en huren) voor de groep huishoudens die qua inkomen in aanmerking komen voor BEW resp. huursubsidie.

²⁶ Dit is een beperkte definitie van woonuitgaven. De gemeentelijke heffingen maken hier geen deel van uit.

1,2%). De ontwikkeling van de huishoudinkomens ligt gemiddeld gesproken hoger dan de huurstijgingen, zodat de huurquotes gemiddeld zullen dalen. Door het voeren van een inflatievolgend huurbeleid, zoals afgesproken in het regeerakkoord, zal dat effect nog sterker zijn.

Tabel 3.4: Uitgangspunten scenario's: toename consumptievolume, reële huur en huishoudinkomen (gemiddeld per jaar, in procenten)

	Verdeeldheid	Coördinatie	Competitie
consumptie van huur, woningbezit en energie	1,4	1,2	1,5
reële huur	0,5	0,6	1,2
Huishoudinkomens			
• 1999-2010	0,8	1,6	1,8
• 2010-2020	0,9	1,8	2,2

bron: CPB en VROM

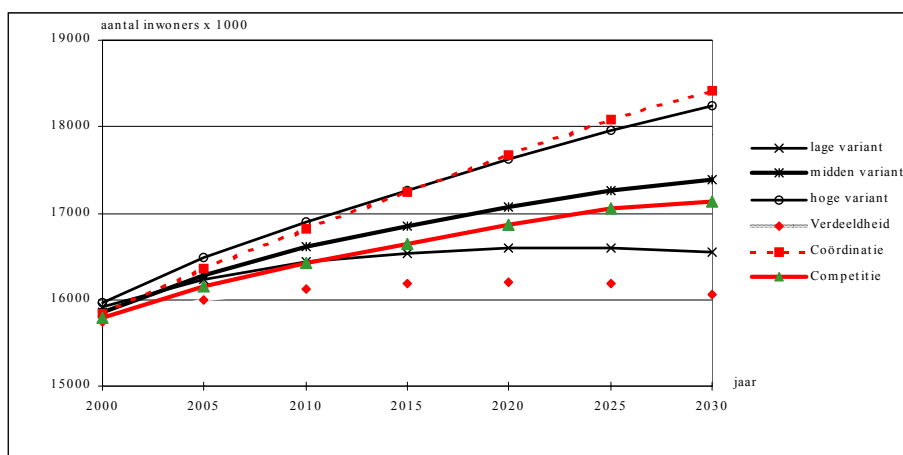
Voor de verdeling van de woonlasten over de verschillende inkomenscategorieën is van belang dat de scenario's uitgaan van een koppeling tussen lonen en uitkeringen. Alleen in het competitiescenario blijven de uitkeringen met 0,75% (met uitzondering van de AOW) achter. In alle gevallen stijgen de inkomens gemiddeld harder dan de huren. Het ziet er naar uit dat na de forse huurstijgingen van de jaren negentig de woonuitgavenproblematiek voor de meeste mensen minder zwaar zal zijn. Het gemeentelijk heffingenbeleid en het beleid ten aanzien van inkomens en uitkeringen worden hierin dominantier.

*probleem
woonuitgaven
minder zwaar?*

De bevolkingsontwikkeling

Op 1 januari 1999 telde Nederland 15,75 miljoen inwoners. Dat is bijna een miljoen meer dan in 1990. Volgens de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognoses zal de bevolking ook de komende decennia blijven groeien, zij het minder snel.

Figuur 3.2: Bevolkingsontwikkeling 2000-2030



bron: CPB/CBS (VROM-bewerking)

Volgens dezelfde variant zal het migratieoverschot na 2035 niet meer voldoende zijn om het sterfteoverschot te compenseren. Na dat jaar zal de bevolkingsomvang dan ook kunnen gaan dalen. We zitten dan inmiddels op bijna 17,5 miljoen inwoners. In 2010 wordt de omvang van de bevolking geschat op ruim 16,5 miljoen.

De samenstelling van de bevolking ondergaat een behoorlijke verandering. Vergrijzing, ontgroening en de groei van het aandeel allochtonen zijn de belangrijkste ontwikkelingen. Het aantal 65-plussers zal tot 2030 verdubbelen van circa 2 miljoen naar circa 4 miljoen. Het aandeel jongeren neemt procentueel af, maar blijft in absolute zin vrij stabiel.

Tabel 3.5: Verwachte samenstelling van de bevolking naar leeftijdsgroep (in procenten), 2000-2030 (op basis van scenario Coördinatie)

	2000	2010	2020	2030
0-19	24	23	22	22
20-64	62	61	59	56
65+	13	15	18	22

bron: VROM/ABF

In de toekomst zal een steeds groter aandeel van de bevolking een niet-Nederlandse en niet-westerse herkomst hebben.

Tabel 3.6: Ontwikkeling aandeel niet-westerse allochtonen in de totale bevolking (in procenten), 2000-2015

jaar	aandeel
2000	8,0
2005	9,4
2010	10,7
2015	11,9

bron: CBS

Volgens de prognoses van het CBS neemt het aantal niet-westerse allochtonen met 800.000 toe, van 1,2 miljoen in 1998 tot 2 miljoen in 2015. De eerste generatie groeit met een half miljoen van 800.000 naar 1,3 miljoen in 2015. De tweede generatie verdubbelt van 315.000 naar 700.000. De eerste generatie bestaat uit mensen die niet in Nederland geboren zijn en tenminste één ouder uit een niet-westers land hebben. De tweede generatie bestaat uit mensen die hier zijn geboren, en twee ouders hebben die in een niet-westers land zijn geboren.

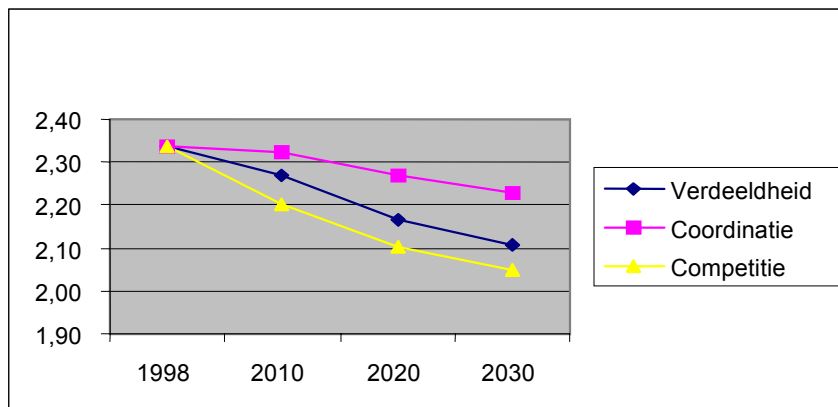
Vaak wordt verondersteld dat de tweede generatie allochtonen de dominante westerse woon- en leefstijl overnemen. Wat dat betreft is er in de eerste plaats een groot verschil tussen mensen van Surinaamse en Antilliaanse afkomst en van Turkse en Marokkaanse afkomst. De eerste categorie vertoont wat betreft huishoudenvorming, kinderen krijgen en opleidingsniveau veel meer overeenkomsten met autochtone bevolkingsgroepen dan de tweede categorie. Weliswaar is ook bij Turkse en Marokkaanse vrouwen van de tweede generatie een stijging van opleiding en arbeidsdeelname en een dalende ‘vruchtbaarheid’ in demografische zin waarneembaar, maar er zijn ook aanwijzingen dat de culturele component van klassieke gezinsvorming nog steeds dominant is, waardoor de huishoudenvorming ook voor tweede generatie allochtonen nog vrij klassiek verloopt.²⁷ Met name voor het stedenbeleid is het van belang ons te realiseren dat transformatieprocessen in belangrijke mate op deze groepen gericht zijn.

De huishoudenontwikkeling

Het aantal huishoudens zal het komende decennium naar verwachting nog flink groeien. Maar het groeitempo ligt waarschijnlijk lager dan de afgelopen decennia. Het aantal huishoudens groeit nog steeds wat sneller dan het aantal personen. Huishoudens worden dus nog steeds kleiner.

²⁷ H.de Feijter, 1999, *Huishoudens en woonlocatie van de tweede generatie allochtonen in Amsterdam in de jaren negentig*; Amsterdam, DGVH/Nethur partnership.

Figuur 3.3: Ontwikkeling aantal personen per huishouden, 1998-2030



bron: VROM/ABF

Ook de samenstelling van de huishoudens zal veranderen. Met name het aandeel alleenstaanden en samenwonenden zonder kinderen neemt fors toe.

Tabel 3.7: Ontwikkeling van de samenstelling van de huishoudens tot 2020

	Verdeeldheid Coördinatie Competitie			
	1998	2020	2020	2020
alleenstaand	2286	2882	2889	3396
samenwonend met kind	2037	1908	2256	1968
samenwonend zonder kind	2058	2399	2324	2299
eenoudergezin	319	316	344	383
totaal	6700	7505	7813	8044

bron: VROM/ABF

De woningbehoefteontwikkeling

Alleen al om de groei van het aantal huishoudens op te vangen zal er vanaf 2000 tot 2010 nog rond de half miljoen woningen bijgebouwd moeten worden. Recent gepubliceerde Primos-ramingen becijferen voor de periode 2000-2009 een uitbreidingsbehoefte van 542.000 woningen. Deze raming gaat uit van het kwantitatieve woningtekort. De Primos-raming ligt binnen de bandbreedte van de verschillende gehanteerde scenario's. Daarboven zullen er alleen al vanwege technische veroudering nog bijna 200.000 woningen gesloopt moeten worden waarvoor nieuwe in de plaats komen. Volgens de huidige inzichten in de Vinex-bouwplannen (2000- 2004) en in de taakstellingen volgens de Vinac (2005-2009), ligt de voorgenomen netto uitbreiding op circa. 65.000 per jaar, zodat er verder op

van
kwantiteit
naar
kwaliteit

het nu nog bestaande woningtekort wordt ingelopen. Zozeer zelfs, dat het (kwantitatieve) woningtekort gezien op macro-niveau, in de loop van het komende decennium geheel zal verdwijnen. Het precieze tempo hangt af van de feitelijke economische en demografische ontwikkelingen. Deze raming van het kwantitatieve woningtekort geeft evenwel onvoldoende inzicht in de kwalitatieve onevenwichtigheden op de woningmarkt. Deze 'mismatch' tussen gevraagde en geboden woonkwaliteit zal in het komende decennium een centraal vraagstuk zijn.

3.4 *Ontwikkeling van de kwaliteitsvraag*

Kwaliteitsindicatoren

Iedereen heeft zijn eigen kwaliteitsbeleving. In die zin is geen algemene ontwikkeling van de kwaliteitsvraag te schetsen. Wel zijn er diverse voor het woonbeleid relevante kwaliteitselementen die in beeld kunnen worden gebracht. Dat betreft in de eerste plaats het gewenste *woonmilieu*. Op het niveau van de woning gaat het om het *type woning* (vrijstaand, twee onder een kap, rijtjeshuis, meergezins), het *woonoppervlak* (m²), de *eigendomsverhouding* (huur of koop) en het *prijsniveau* (goedkoop, middelduur of duur). Het Woningbehoefteonderzoek geeft inzicht in de wensen van mensen op deze elementen. Die wensen kunnen we doorrekenen naar 2010 en de verdere toekomst (zie voor de technische uitgangspunten bijlage 2).

Gewenste woningen en woonmilieus en het aanbod anno 2000

Voor burgers wordt de kwaliteit van wonen niet alleen bepaald door de woning, maar in belangrijke mate ook door het woonmilieu: de omgeving waar de woning staat. Er wordt onderscheid gemaakt in vijf typen woonmilieus die in tabel 3.8 schematisch worden weergegeven.²⁸

²⁸ Tot de steden worden gerekend alle gemeenten met meer dan 25.000 huishoudens. In sommige gevallen zijn gemeenten met een kleiner aantal huishoudens (maar wel meer dan 12.000) gerekend tot steden op basis van de dichtheid en het aandeel meergezinswoningen in het centrum. De eerste drie woonmilieus zijn de stedelijke milieus; de twee laatste zijn de niet-stedelijke milieus.

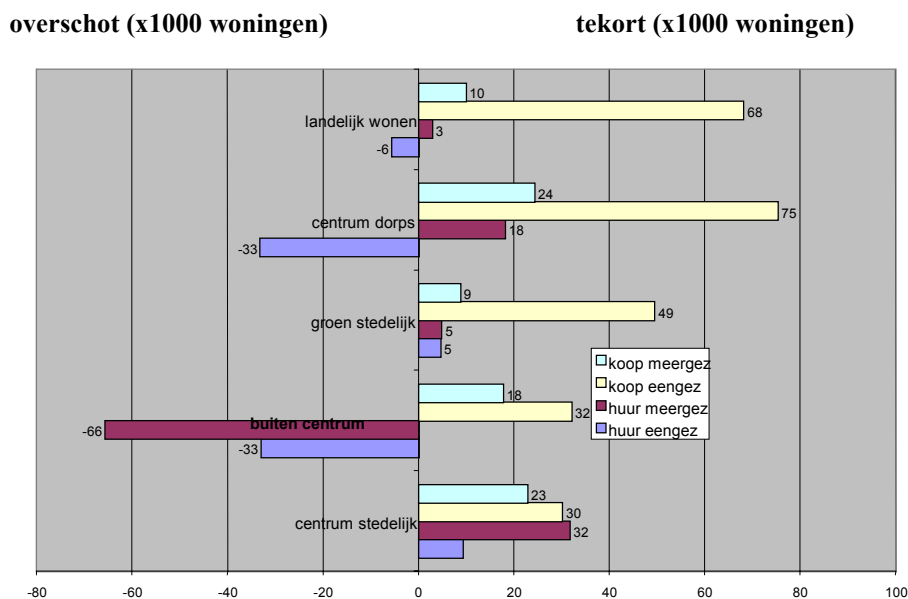
Tabel 3.8: Typologie van woonmilieus

	woonmilieu	essentie	voorbeelden
centrum-stedelijk	(historische) binnensteden city/nieuwe stedelijke centra centra van nieuwe steden	grootschalige complexiteit	Nieuwmarkt Amsterdam Kop van Zuid, Rotterdam Almere Centrum
buiten-centrum	vooorlogse etage vooorlogs grondgebonden vooorlogse herenhuizen vooorlogse tuindorpen naoorlogse etage naoorlogs grondgebonden	de stadswijk	Berlagebuurt Amsterdam Wittevrouwensingel Utrecht Statenkwartier Den Haag Nieuwedam Noord Tongeren Eindhoven Spoorwijk Den Haag Overtoomse Veld Amsterdam Vrijheidswijk Oost Leeuwarden
groen-stedelijk	uitbreiding aan de stad groeikernen actuele uitleg	huis met een tuin	Rijnsweert Utrecht Nieuwegein Prinsenland Rotterdam
centrum-dorps	historische kernen nieuwe kernen	kleinschalige complexiteit	Muiden Houten-Rond
landelijk wonen	villawijken wonen in het landschap landgoederen	Villa Verde	Loosdrechtse plassen Amsteldijk

bron: VROM

Uit figuur 3.4 blijkt dat er nu al sprake is van een tekort aan centrumstedelijke milieus, aan groenstedelijke milieus en iets minder aan echt landelijk wonen. De vraag naar een woning in een type woonmilieu is niet onvoorwaardelijk. Die is afhankelijk van het vinden van het soort woning dat men zoekt. Huurwoningen in de buitencentrummilieus zijn er ruim voldoende. Het kwalitatieve tekort betreft vooral koopwoningen in alle woonmilieus.

Figuur: 3.4: Kwalitatieve woningtekorten en overschotten in 1998

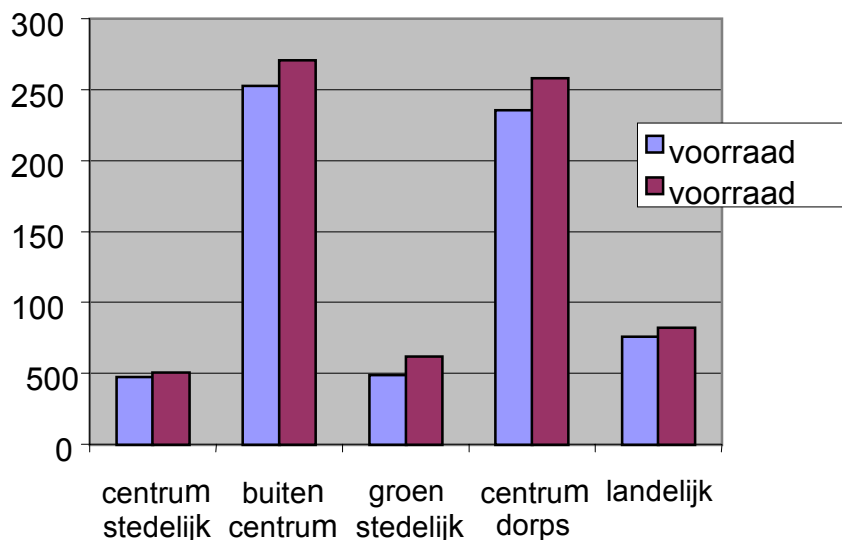


bron: VROM/ABF

Schets van de gevraagde kwaliteiten in 2010

Een soortgelijke schets kunnen we geven van de gevraagde kwaliteiten in 2010. Die zijn weergegeven bij verschillende scenario's. Onder de noemer 'trendmatige ontwikkeling' is aangegeven hoe in 2010 de voorraad er ongeveer uit zal zien als het voorgenomen investeringsbeleid van gemeenten volgens Vinex, de Actualisering van de Vinex, de stadsvernieuwing, gebundeld in de plannen in het kader van het ISV en het Grotestedenbeleid, daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat de investeringsplannen in het kader van het Grotestedenbeleid nog onvoldoende inzicht geven in mogelijke extra inspanningen in het kader van de stedelijke vernieuwing.

Figuur 3.5: Trendmatig aanbod woningen 2000-2010, naar type woonmilieu



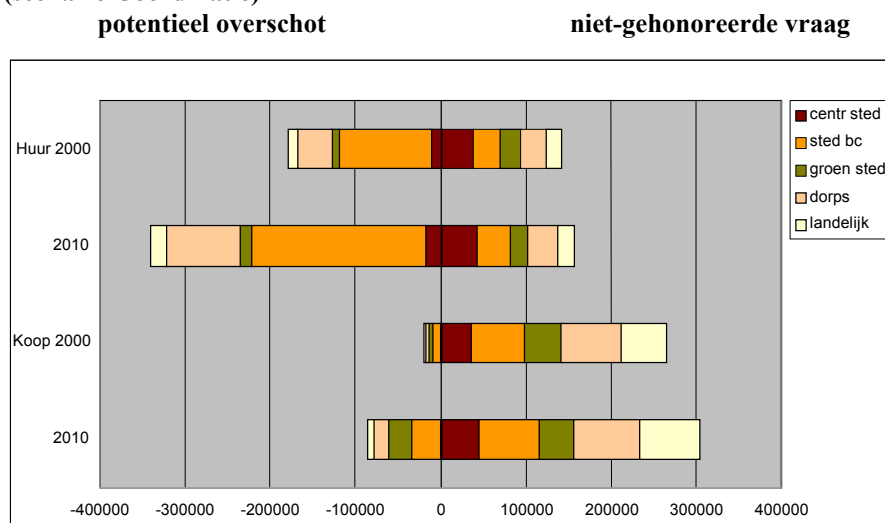
bron: VROM/ABF

Uit figuur 3.5 blijkt dat de uitbreiding verspreid over alle woonmilieus plaatsvindt. Er wordt nog weinig rekening gehouden met kwalitatieve spanningen op de markt.

Uit de figuren 3.6 en 3.7 wordt duidelijk dat ondanks de toereikende kwantitatieve bouwproductie de spanningen op de woningmarkt niet verdwijnen. Integendeel, de spanningen zullen bij een voortzetting van de huidige kwalitatieve productie nog toenemen. Zo blijft het aanbod van dure koopwoningen structureel achter bij de vraag. Dat betekent een kwalitatief tekort in 2010 dat groter is dan nu.

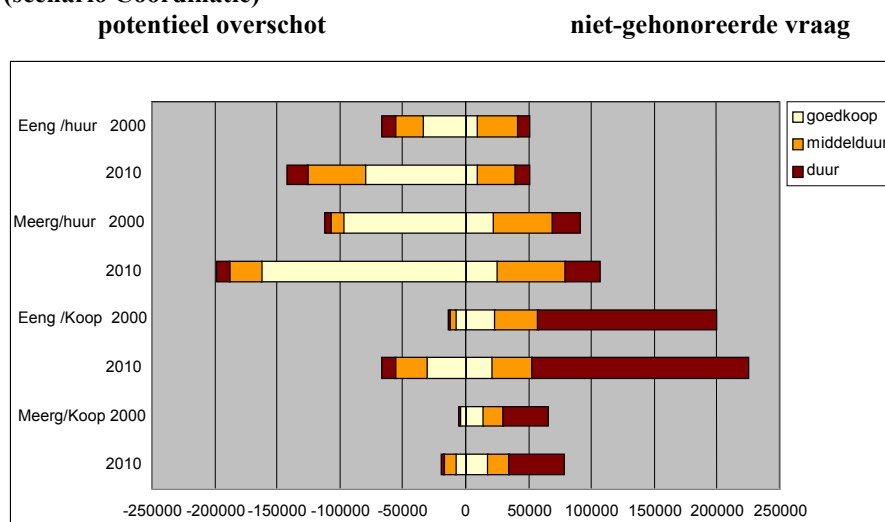
De figuren laten zowel een potentieel overschot als een niet-gehonoreerde vraag zien. Een potentieel overschot is niet hetzelfde als leegstand en de niet-gehonoreerde vraag is niet hetzelfde als een woningtekort. Het zijn indicatoren voor een kwalitatieve spanning op de markt. Ten aanzien van een bepaald type woning kunnen ze beide tegelijk voorkomen. Zo wil iemand wellicht een middeldure woning in een centrum-stedelijk gebied die daar niet voorhanden is, terwijl soortgelijke woningen in het buitencentrummilieu in een overmaat worden aangeboden. Dergelijke 'mismatches' kunnen ten aanzien van verschillende kenmerken van woningen en woonmilieus bestaan. Waar die in de beschouwingen in het verleden vaak werden 'weggesaldeerd', worden ze nu expliciet gemaakt.

Figuur 3.6: Ontwikkeling niet-gehonoreerde vraag en potentieel overschot tot 2010 bij trendmatige ontwikkeling van het aanbod, naar type woonmilieu (scenario Coördinatie)



bron: VROM/ABF

Figuur 3.7: Ontwikkeling niet-gehonoreerde vraag en potentieel overschot tot 2010 bij trendmatige ontwikkeling van het aanbod, naar prijsklasse (scenario Coördinatie)



bron: VROM/ABF

De figuren 3.6 en 3.7 laten zien dat veel - vooral goedkope - woningen uit de gratie raken bij de woonconsument. Het gaat vooral om goedkope meergezinshuurwoningen in de buitencentrummilieus.

Uit tabel 3.9 blijkt dat het aandeel koopwoningen aanzienlijk achter blijft bij de vraag. Het gewenste percentage koopwoningen in 2010 zal volgens het scenario

Coördinatie naar verwachting rond de 62 liggen. Volgens de trendmatige ontwikkelingen zal een percentage van 58 worden gehaald.

Tabel 3.9: Verwachte ontwikkeling van het aandeel koopwoningen (in %) tot 2010, naar type woonmilieu (scenario Coördinatie)

	2000 stand	gewenst	verschil	2010 trend	gewenst	verschil
centrum-stedelijk	37	41	4	42	46	4
buiten-centrum	39	44	5	47	53	6
groen-stedelijk	51	55	4	59	61	2
centrum-dorps	63	65	2	67	70	3
landelijk wonen	72	75	3	75	78	3
totaal	52	56	4	58	62	4

bron: VROM/ABF

Ook de kwaliteit in de woning, vooral de ruimte, verdient een extra impuls. Mensen willen ruimere kamers of een kamer extra om thuis te (tele)werken, om meer generaties te kunnen huisvesten, thuis zorg te kunnen verlenen of de kinderen te laten logeren in het weekend (gescheiden ouders), of men wil extra bergruimte. De huidige voorraad komt ten opzichte van de wensen in 2010 gemiddeld circa 4 m² tekort. Nu komt men gemiddeld ongeveer 2 m² per woning tekort. Dat verschil wordt niet ingelopen, maar blijft bij de huidige plannen de komende tien jaar naar verwachting gelijk. Voor de hele woningvoorraad praten we dan over circa 14 miljoen m² woonoppervlak. Bij elkaar zou dat een middelgrote stad in Nederland opleveren. Voor de dynamiek op de markt is dat van belang. Linksom of rechtsom zullen mensen toch blijven streven naar vervulling van hun wensen. Hierbij moeten we ons ook realiseren, dat wat we nu bouwen een hele lang tijd moet staan. Het verdient dus sterke aanbeveling bij de bouw van vandaag rekening te houden met de benodigde ruimte van morgen, zowel ruimtelijk als op het niveau van de woning.

Tabel 3.10: Verwachte ontwikkeling van het woonoppervlak (in m²) tot 2010, naar type woonmilieu (scenario Coördinatie)

	2000 stand	gewenst	verschil	2010 trend	gewenst	verschil
centrum-stedelijk	89	94	5	93	98	5
buiten-centrum	96	98	2	98	101	3
groen-stedelijk	101	103	2	104	106	2
centrum-dorps	110	110	0	112	112	0
landelijk wonen	113	113	0	116	116	0
totaal	103	105	2	105	107	2

bron: VROM/ABF

De druk op het 'kwaliteitssegment' in de woningmarkt en op de buitengebieden neemt toe. En dat is geen sociaal neutraal proces. Wie het eerst kan, gaat ook het eerst. Zo hebben we decennia lang mensen met hogere inkomens uit de steden zien vertrekken en concentreren kansarme groepen zich nu in belangrijke mate in de stedelijke buitencentrummilieus. Het sociaal-ruimtelijke sorteringsproces, niet alleen binnen steden, maar ook tussen stad en ommeland wordt bij de huidige investeringsvoornemens niet gestopt. Het roer moet wat dat betreft echt om: de stedelijke woonkwaliteit zowel in termen van woningen als in termen van woonmilieus moet met forse stappen omhoog. Het is ook een illusie te denken dat uitsluitend via een stringent ruimtelijke ordeningsbeleid mensen aan de stad 'gebonden' kunnen worden. Het bieden van gewenste woonkwaliteit is daarvoor een eerste vereiste.

3.5. *Posities van wijken in Nederland*

*Posities van wijken in Nederland*²⁹

Wijken veranderen door mensen. Mensen verhuizen van en naar de stad, van en naar wijken binnen de stad. Naar de stad meestal degenen die daar een opleiding willen volgen, nieuwe stedelingen en immigranten. Uit de stad stromen veelal gezinnen met vaste banen op zoek naar ruimere woningen. Veel wijken en buurten bewegen mee in dit getij, andere blijven jaar in jaar uit hetzelfde. Slecht functionerende wijken kunnen in een neerwaartse spiraal belanden.

We kennen in totaal ongeveer 4000 wijken, waarvan circa de helft in stedelijke gebieden. Met 85 procent van alle wijken is weinig aan de hand. Deze wijken kennen geen sociale of marktproblemen. Maar ongeveer een derde van de stedelijke wijken met zo'n anderhalf miljoen huishoudens kennen wel een probleem of krijgen dat in de nabije toekomst.

We onderscheiden sociale, fysieke en marktproblemen. Bij sociale problemen is gekeken naar de concentratie van kansarmen (dat wil zeggen lage opleiding, geen werk en een laag inkomen); een negatief recruiteringspatroon (vertrek van hogere inkomens en opleidingen en instroom lage inkomens en opleidingen); sociale overlast (onveiligheid, vandalisme, overlast e.d.); een laag voorzieningenniveau. Bij fysieke problemen gaat het om overlast van verkeer en industrie. Het milieuprobleem dus. Het gaat om specifieke problemen die zelden samenhangen met

²⁹ Analyses zijn verricht op basis van het Woningbehoefteonderzoek en de Woonmilieu Database van VROM.

sociale en/of marktproblemen. In de analyse blijven deze problemen dan ook buiten beschouwing.

Bij marktproblemen is gekeken naar het investeringspotentieel van een wijk (vaak afhankelijk van de ligging en de bereikbaarheid), naar het recruiteringspatroon en naar de marktpositie in de regio (druk op de woningmarkt of juist een ontspannen woningmarkt). De problemen kunnen enkelvoudig dan wel meervoudig (gecumuleerd) voorkomen. Soms is het probleem nog niet manifest maar is de dynamiek (recruiteringspatroon is negatief of de markt ontspant) negatief. Dan is er sprake van een potentieel probleem.

Tabel 3.11: Wijken met problemen, 1998

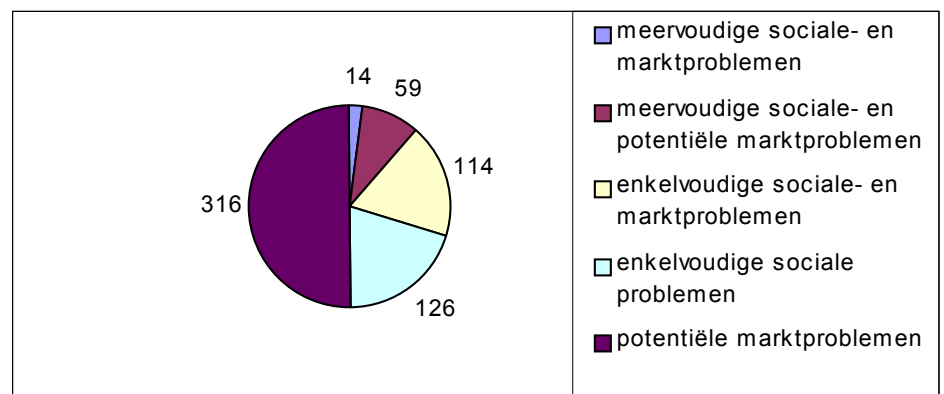
	geen problemen		problemen		totaal
aantal wijken ³⁰	3.328	84%	629	16%	3.957
aantal woningen (*1000)	4.920.000	75%	1.684.000	25%	6.604.000

bron: VROM/ABF

Voor een goed inzicht moet ook naar het aantal woningen gekeken worden dat in die wijken gelegen is. De helft van de wijken in ons land is dermate klein dat ze een vertekend beeld geven. In aantallen woningen uitgedrukt staat 25% van de woningen in een wijk met manifeste dan wel potentiële problemen in verschillende gradaties.

Een kleine groep wijken (14) heeft een complexe problematiek. Een grotere groep heeft gecombineerde sociale en marktproblemen. Dat betreft meer dan een kwart van de wijken met problemen. Iets meer dan de helft van de problematische wijken kent een bedreigde marktpositie.

Figuur 3.8: Aard van de problemen van wijken, 1998



bron: VROM/ABF

Ruimtelijke spreiding van probleemwijken

De ruimtelijke spreiding van probleemwijken is beslist niet willekeurig over het land verdeeld. Tabel 3.12 geeft een overzicht van de probleemwijken naar stedelijke categorie.

Tabel 3.12: Ruimtelijke spreiding van probleemwijken, 1998

aantal wijken	geen problemen	meervoudige sociale en markt-problemen	(potentiële) sociale en/of markt-problemen	totaal
vier grote steden	94 wijken 240.000 woningen (5%)	8 wijken 35.000 woningen (64%)	146 wijken 700.000 woningen (43%)	248 wijken 975.000 woningen (15%)
overige rechtstreekse ISV-steden	332 wijken 770.000 woningen (16%)	4 wijken 15.000 woningen (27%)	179 wijken 550.000 woningen (34%)	515 wijken 1.335.000 woningen (20%)
overige gemeenten	2902 wijken 3.915.000 woningen (79%)	2 wijken 5.000 woningen (9%)	290 wijken 375.000 woningen (23%)	3194 wijken 4.295.000 woningen (65%)
totaal	3328 wijken 4.925.000 woningen (100%)	14 wijken 55.000 woningen (100%)	615 wijken 1.625.000 woningen (100%)	3957 wijken 6.605.000 woningen (100%)

bron: VROM/ABF

De geschetste problemen zijn vooral stedelijke problemen. In de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) staat 15% en in de overige rechtstreekse ISV-gemeenten staat 20% van de woningvoorraad. De verdeling van de probleemwijken is echter een andere. Als we alleen kijken naar de wijken met meervoudige sociale en marktproblemen, dan zijn die voor ruim 60% te vinden in de vier grote steden. Bij de andere wijken met enkelvoudige of potentiële problemen is het aandeel minder groot, maar met ruim 40% nog steeds aanzienlijk meer dan het aandeel van 15% in de totale woningvoorraad. Ook bij de overige rechtstreekse ISV-gemeenten zijn veel meer probleemwijken te vinden dan gemiddeld.

³⁰ Met wijken is in de analyse om statistisch technische redenen steeds bedoeld postcodegebieden. Soms

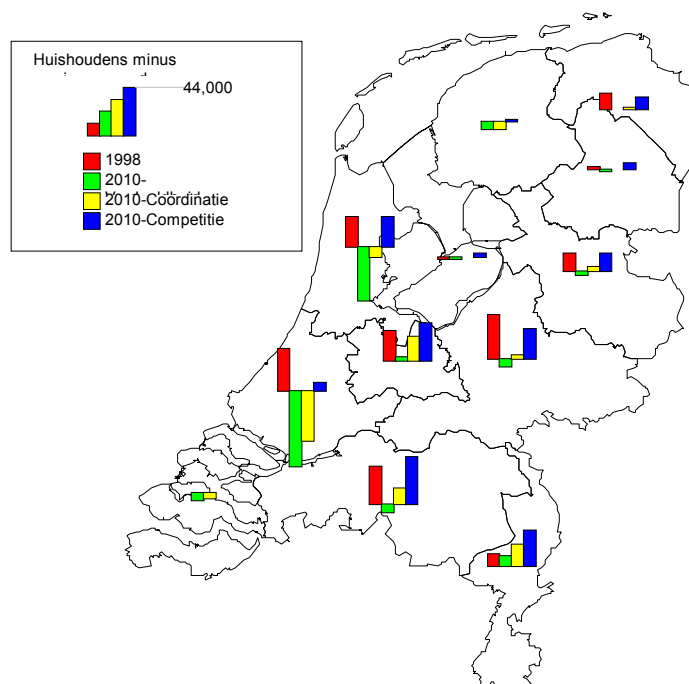
Voor een nadere analyse van wijken en de kansen voor oplossingen wordt verwezen naar bijlage 2.

3.6 *Gebiedsspecifieke woningmarktbeelden*

Het macrobeeld van de ontwikkeling van de woningmarkt, de consequenties voor de ruimtebehoefte en de positie van wijken, zijn ook in de verschillende regio's terug te vinden. Zij het met onderlinge verschillen, zowel in knelpunten als in oplossingen. In bijlage 2 van de nota worden enkele gebiedsspecifieke beelden uitgewerkt.

Door het verdwijnen van het kwantitatieve woningtekort is het macrobeeld dat van een woningmarkt die zich in kwantitatieve zin ontspant. Uiteraard verschilt dat per regio.

Figuur 3.9 Huishoudens minus woningvoorraad in 2010



bron: VROM/ABF

De verdere ontspanning in Zeeland en in het Noorden (Groningen, Friesland, Drenthe), die zijn 'schaduw' ook reeds vooruit werpt naar Overijssel en Flevoland, is zeer waarschijnlijk.

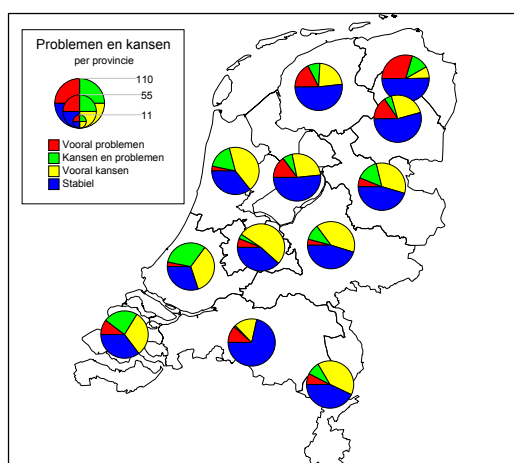
kan een wijk met één naam uit meer postcodegebieden bestaan.

Waarschijnlijk is ook een vooralsnog blijvende, in een aantal scenario's zelfs oplopende spanning op de woningmarkt in Utrecht maar ook in Limburg en in mindere mate in Brabant. De waarschijnlijkheid van een omslag in de Randstad is groot; de omslag zal waarschijnlijk eerder in de Zuidvleugel dan in de Noordvleugel plaatsvinden. Alleen het scenario Competitie, dat gekenmerkt wordt door hoge economische groei en een zeer hoge graad van individualisering (veel alleenstaanden), laat nog een - overigens afnemende - spanning zien. Overigens is een eventuele omslag ook afhankelijk van de spreiding of concentratie van werkgelegenheid.

Het CPB veronderstelt in de scenario's een concentratie van werkgelegenheid in de Randstad. Door meer kwaliteit in de steden te bieden kan dat scenario ook werkelijkheid worden. Maar op dit moment zijn spreidingstendenzen waarneembaar. De eerder gepubliceerde Primos-ramingen (VROM) van de woningbehoefte gaan meer uit van die spreidingstendens en lieten bijgevolg ook eerder ontspanning in de Randstad zien. Bij een grotere spreiding zal de druk op de woningmarkt in het Oosten en Noorden van het land toenemen. De ontspanning in het Westen (met name Zuid-Holland) zal nog sterker zijn. Deze ontwikkeling zal ook een grote mentale omslag bij aanbieders betekenen. Gemeenten, ontwikkelaars, bouwers, die nu nog gewend zijn dat de consument 'alles' accepteert, zullen zich op andere tijden moeten voorbereiden. De kwalitatief minste delen van de voorraad zullen onder druk komen te staan.

De marktpositie van wijken en woningen bepaalt in belangrijke mate de kans op herstel als er problemen zijn. In figuur 3.10 is per provincie de kansrijkheid voor de ontwikkeling van wijken op basis van de nu waargenomen ontwikkelingen weergegeven.

Figuur 3.10: Kansrijkheid ontwikkeling van wijken per provincie



bron: VROM/ABF

Het mag dan zo zijn dat in het Westen het aandeel wijken zonder problemen (stabiele wijken) aanzienlijk kleiner is dan bijvoorbeeld in het Noorden, maar het oplossingsvermogen in het Noorden is door de relatief ontspannen markt op veel plekken en in veel segmenten ook aanzienlijk geringer.

HOOFDSTUK 4

Ruimtebehoefte voor wonen

4.1 Algemeen

Een van de kenmerken van de diverse woonmilieus is de woningdichtheid. Uit de gegevens van het Woningbehoefteonderzoek (WBO 1998) over de woonvoorkeuren voor bepaalde woonmilieus, kan de in dat jaar geldende ruimtebehoefte voor het wonen worden vastgesteld. Om de toekomstige ruimtebehoefte in beeld te brengen, zijn gegevens uit de CPB-scenario's, de bevolkingsprognoses van het CBS en het WBO met elkaar in verband gebracht en herleid tot VROM-scenario's. Daarbij zijn de reële behoeften van burgers gemeten, niet de droomwensen.³¹

Behalve de ontwikkeling in de vraag is ook de meest waarschijnlijke ontwikkeling van het ruimteaanbod in beeld gebracht aan de hand van een inventarisatie van de beschikbare bouwlocaties (Vinex, Vinac en openstaande capaciteit in streek- en bestemmingsplannen). Op basis van een analyse van de feitelijke invulling van bouwlocaties³² is ook een verdeling gemaakt naar woonmilieutype. In dit hoofdstuk is een analyse van de ruimtebehoefte voor het wonen voor de periode tot 2010 en tot 2030 gemaakt. De afweging en inpassing van de ruimtebehoefte van de verschillende beleidssectoren vindt plaats in het kader van het ruimtelijk beleid dat wordt neergelegd in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. De Vijfde Nota is daarmee bepalend voor de ruimtelijke kaders waarbinnen de verstedelijkingsopgave moet worden gerealiseerd.

4.2 De ruimtebehoefte voor wonen tot 2010

De ruimtebehoefte tot 2010

De ruimtebehoefte tot 2010 wordt in tabel 4.1 voor vijf scenario's gepresenteerd. Naast de scenario's Verdeeldheid, Coördinatie, Competitie en Spreiding (de CPB-scenario's) is ook een scenario Hoge Ruimtebehoefte doorgerekend, een scenario dat voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening door alle ruimtevrugnende sectoren is

³¹ Zie voor de gehanteerde methodiek bijlage 2.

gebruikt om op vergelijkbare wijze de ruimtebehoefte in beeld te brengen en te kunnen afwegen. De CPB-scenario's gaan uit van een concentratie van bevolking en werkgelegenheid in de Randstad. VROM heeft daarnaast enkele varianten in beeld gebracht met een andere verdeling over de landsdelen.³³ In tabel 4.1 is de ruimtebehoefte (vraag) in relatie gebracht met de beschikbare ruimte volgens de nu bekende plancapaciteit (aanbod). De analyse van de bestaande bouwplannen geeft een locatiecapaciteit aan van circa 24.000 ha in de periode 2000-2010. Volgens het scenario Verdeeldheid is het huidige aanbod aan ruimte tot 2010 voldoende, maar dat scenario is weinig realistisch. De bevolkingsgroei in dat scenario is namelijk laag en valt buiten de marge van de meest recente bevolkingsramingen van het CBS. Bovendien is de veronderstelde economische groei tot 2020 door de feitelijke ontwikkeling al min of meer achterhaald³⁴. Bij alle andere scenario's is tot 2010 sprake van een tekort aan ruimte. Dat tekort loopt op tot maximaal ca 10.000 ha (in het scenario Hoge Ruimtebehoefte). Ten opzichte van de nu bekende plancapaciteit betekent dit dat er tot 2010 ruim 40 % extra ruimte nodig is.

³² Deze inventarisaties zijn in opdracht van VROM verricht door Rigo; Rigo, 1999, *Aanbodmodel nieuwbouw*.

³³ Door het verschil in spreiding van bevolking en werkgelegenheid heeft het scenario Hoge Ruimtebehoefte niet in alle regio's tot de grootste ruimtevrage te leiden.

³⁴ De economische groei is een belangrijke variabele voor de ruimtebehoefte omdat deze van invloed is op zowel de huishoudensvorming, de kwaliteitsvraag als de immigratie.

Tabel 4.1: Extra ruimtebehoefte tot 2010 naar landsdeel (*1000 ha)

	Verdeeldheid			Coördinatie		Competitie		Spreiding		Hoge Ruimtebehoefte	
	aanbod	vraag	saldo	vraag	saldo	vraag	saldo	Vraag	saldo	vraag	saldo
Noord	2,1	1,5	-0,6	1,7	-0,4	2,1	0	2,4	0,3	2,6	0,5
Oost	4,7	4,0	-0,7	4,7	0	5,3	0,6	7,6	2,9	6,9	2,2
West	11,7	13,9	2,2	15,9	4,2	16,7	5,0	14,5	2,8	16,5	4,7
Zuid	5,6	4,4	-1,2	5,8	0,2	6,7	1,1	5,2	-0,3	8,2	2,7
totaal	24,1	23,8	-0,3	28,1	4,0	30,8	6,7	29,7	5,6	34,2	10,1

bron: VROM/ABF

Uitwerking naar landsdelen

Naar landsdeel bezien is sprake van omvangrijke tekorten aan ruimte voor wonen in het Westen van het land en in mindere mate in het Zuiden en het Oosten van het land. In het Noorden is alleen volgens de scenario's Spreiding en Hoge Ruimtebehoefte tot 2010 onvoldoende ruimte beschikbaar. Daarbij is er echter nog geen rekening mee gehouden dat er als gevolg van de afspraken naar aanleiding van de commissie Langman (43.000 extra arbeidsplaatsen en een eventuele snelle openbaar vervoersverbinding) extra ruimte voor wonen nodig zal zijn.

Tabel 4.2: Extra ruimtebehoefte tot 2010 naar woonmilieu (*1000 ha)

	Verdeeldheid			Coördinatie		Competitie		Spreiding		Hoge Ruimtebehoefte	
	aanbod	vraag	saldo	vraag	saldo	vraag	saldo	vraag	saldo	vraag	saldo
centrum-stedelijk	0,6	4,4	3,8	4,5	3,9	4,6	4,0	4,4	3,8	5,0	4,4
buiten-centrum	5,7	-0,4	-6,1	1,2	-4,5	2,3	-3,4	1,0	-4,7	3,1	-2,6
groen-stedelijk	5,0	7,9	2,9	8,4	3,4	8,4	3,4	8,7	3,7	7,3	2,3
centrum-dorps	9,8	2,5	-7,3	4,4	-5,4	5,8	-4,0	5,6	-4,2	6,7	-3,1
landelijk	3,0	9,4	6,4	9,6	6,6	9,7	6,7	10,0	7,0	12,1	9,1
totaal	24,1	23,8	-0,3	28,1	4,0	30,8	6,7	29,7	5,6	34,2	10,1

bron: VROM/ABF

Uitwerking naar woonmilieus

In tabel 4.2 is de ruimtebehoefte uitgesplitst naar de verschillende woonmilieutypen. Hieruit blijkt dat er voor de stedelijke woonmilieus (centrum-stedelijk, buitencentrum en groenstedelijk) tot 2010 een maximaal ruimtetekort van 4.100 ha bestaat.³⁵

³⁵ Zie laatste kolom tabel 4.2: 4.400-2.600+2.300=4.100 ha

Voor de landelijke woonmilieus (centrum-dorps en landelijk) bedraagt het maximale tekort 6.000 ha.³⁶

Bij deze berekeningen is wel uitgegaan van een saldobenadering. Dat betekent dat de ruimte van ‘overtollige’ woonmilieus (i.c. buitencentrummilieus en centrumdorpse milieus) beschikbaar kan komen voor wel gewenste woonmilieus. Hiervoor is een grote inspanning ten aanzien van de transformatie van bestaand stedelijk en dorpsgebied noodzakelijk (zie hiervoor hoofdstuk 8 en 9). Indien die transformatie in onvoldoende mate van de grond zal komen, dan zal dat resulteren in een aanvullende ruimtebehoefte. Een goede fasering en afstemming van het proces van uitbreiding en transformatie is dus van het grootste belang om het ruimtebeslag te beperken.

Daarnaast zal voldoende ruimte moeten worden gevonden om de substantiële wens naar wonen in lage dichtheden in een groene omgeving op te vangen. Bij het vaststellen van het ruimtelijk beleid in het kader van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zal met de hier gesignaleerde behoefte rekening worden gehouden.

4.3 De ruimtebehoefte voor wonen in de periode 2000-2030

Voor de scenario's Verdeeldheid, Coördinatie, Competitie, Spreiding en Hoge Ruimtebehoefte is voor heel Nederland voor de periode 2010-2030 de volgende ruimtebehoefte voorzien.³⁷

Voor deze periode (2010-2030) is nog geen capaciteit in plannen voorzien.

Tabel 4.3: Verwachte ruimtebehoefte wonen 2010-2030 (*1000 ha)

	Verdeeldheid	Coördinatie	Competitie	Spreiding	Hoge Ruimtebehoefte
behoefte 2010-2030 in ha	20,6	38,9	35,0	40,9	43,3

bron: VROM/ABF

In tabel 4.4 en 4.5 is deze ruimtebehoefte weer uitgesplitst naar landsdelen en woonmilieutypen. Om een totaalbeeld van de extra ruimtebehoefte tot 2010 en de nieuw geraamde ruimtebehoefte voor de periode 2010-2030 te krijgen is daarbij de extra ruimtebehoefte uit de vorige paragraaf opgeteld.

³⁶ idem: $-3.100+9.100=6.000$ ha

³⁷ Hierbij is ervan uitgegaan dat aan de ruimtebehoefte tot 2010 geheel kan worden voldaan.

Tabel 4.4: Verwachte (extra) ruimtebehoefte 2000-2030 naar landsdeel (*1000 ha)³⁸

	Verdeeldheid	Coördinatie	Competitie	Spreiding	Hoge Ruimtebehoefte
Noord	0,3	2,8	2,5	6,7	4,1
Oost	2,8	7,0	7,2	17,4	11,5
West	15,8	23,6	23,2	17,7	23,2
Zuid	1,5	9,3	8,9	4,6	14,5
totaal	20,3	42,9	41,8	46,5	53,4 ³⁹

bron: VROM/ABF

Tabel 4.5: Verwachte (extra) ruimtebehoefte 2000-2030 naar type woonmilieu (*1000 ha)

	Verdeeldheid	Coördinatie	Competitie	Spreiding (ECP)	Hoge Ruimtebehoefte
centrum-stedelijk	8,1	7,9	7,8	7,7	9,9
buiten-centrum	-6,7	0,6	0,6	0,1	5,4
groen-stedelijk	12,0	12,8	12,2	14,1	6,8
centrum-dorps	-8,0	4,6	5,7	6,7	6,6
landelijk	15,0	17,0	15,5	18,0	24,6
totaal	20,3	42,9	41,8	46,5	53,4

bron: VROM/ABF

De (extra) ruimtebehoefte in de periode 2000-2030 varieert van circa 20.000 ha bij het scenario Verdeeldheid tot circa 53.000 ha bij het scenario Hoge Ruimtebehoefte.

De totale ruimtebehoefte voor het wonen over de periode 2000-2030 (inclusief de beschikbare plancapaciteit tot 2010) wordt in het scenario Hoge Ruimtebehoefte geraamd op circa 77.500 hectare.⁴⁰ Daarbij wordt wel aangetekend dat de woningdichtheidsnorm per gecombineerd woonmilieu en woontype voor de gehele periode tot 2030 constant is gehouden. Er is derhalve sprake van een conservatieve raming. Het CPB heeft inmiddels een nadere studie verricht die tot bijstelling noopt. Die studie gaat ervan uit dat als gevolg van de toenemende welvaart de behoefte aan meer ruimte in en om de woning zal toenemen. Per saldo zou dit tot lagere woningdichtheden en dus tot een hogere ruimtebehoefte leiden. Uitgaande van een verlaging van de woningdichtheid met zo'n 10% komt het totale ruimtebeslag op ca 85.000 hectare. Een nadere analyse van de CPB-studie zal tot een definitieve inschatting moeten leiden.

³⁸ Als gevolg van afrondingsverschillen kan de som van de aantallen hectares per landsdeel (tabel 4.4) resp. per woonmilieutype (tabel 4.5) iets afwijken van het (rand)totaal.

³⁹ Totaal tabel 4.3 (43.300 ha) plus het tekort van 10.100 ha.

⁴⁰ Totaal tabel 4.1 (34.200 ha) plus totaal tabel 4.3 (43.300 ha).

4.4 Inpassing in ruimtelijk en vervoersbeleid

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zal de ruimte voor het wonen worden afgewogen tegen de ruimtebehoefte van andere sectoren. Voor deze ruimtebehoefte, die voortvloeit uit de bewonersvoorkeuren, zullen binnen het in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening te hanteren concept van de stedelijke netwerken, ruimtelijke oplossingen worden gezocht. Daarmee vindt op dat niveau geen stedelijke verdunning plaats, waardoor voldoende draagvlak voor voorzieningen en voor het openbaar vervoer aanwezig blijft. Een goede bereikbaarheid is een van de belangrijkste factoren die de economische potentie van buurten en wijken bepaalt en daarmee de slaagkansen van veranderingsprocessen in buurten en wijken. Ruimtelijke kwaliteit, vervoerskwaliteit en woonkwaliteit vormen naast sociale en economische kwaliteit een complementair geheel voor een vitale stad. In hoofdstuk 9 wordt nader ingegaan op de inpassing van de (groene) woonwensen in het landelijk gebied.

HOOFDSTUK 5

Meer zeggenschap over woning en woonomgeving

5.1 Zeggenschap vergroot de keuzevrijheid

Eén van de vijf factoren die van invloed is op de keuzevrijheid van de burger is de mate waarin hij of zij zeggenschap heeft over de eigen woonsituatie. Zeggenschap over woning en woonomgeving is een belangrijke sociaal-culturele beleving van geëmancipeerde burgers als soevereine consumenten. Het gaat daarbij om meer dan inspraak. Inspraak is nog sterk verbonden met een aanbodgeoriënteerde voorzieningswijze: “*u mag meepraten, maar ik, aanbieder, beslis uiteindelijk*”. In veel gevallen is dat overigens ook gewoon zo. We moeten niet de illusie hebben dat iedereen over elke spijker moet kunnen meepraten. Zeggenschap anno 2000 gaat over daadwerkelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van burgers. Het gaat daarbij niet alleen over de burger als woonconsument, maar vooral ook over de burger als woonproducent. Zelf vormgeven aan het wonen, zelf keuzes maken, zelf verantwoordelijkheid dragen, dat is het uitgangspunt. Dat is nu beslist niet overal het geval. Zeggenschap van burgers is op tal van toeleverende markten (grondmarkt, bouwmarkt et cetera) zeer beperkt, welstandstoezicht is onvoldoende transparant, bouwregelgeving werkt vaak onnodig belemmerend en het kunnen kiezen uit verschillende koop-huurarrangementen hangt nog vooral af van ‘toevallige’ aanbieders. Een belangrijke verklarende factor voor beperkte zeggenschap en keuzevrijheid van burgers is gelegen in de aanpak van de grote naoorlogse woningnood, die leidde tot standaardisatie en schaalvergroting in de bouw.

zeggenschap is meer dan inspraak

De vergroting van zeggenschap, keuzevrijheid en verantwoordelijkheid van burgers moet van drie kanten komen. Allereerst van de *burger* zelf. Die moet verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het wonen in zijn omgeving willen nemen, bijvoorbeeld door zich aan te sluiten bij consumentenorganisaties of door zich te organiseren in kleinere verbanden, op complex- of buurtniveau of in het kader van collectief opdrachtgeverschap.

In de tweede plaats zullen *aanbieders* van woningen en woondiensten zich meer consumentgericht moeten opstellen. Door een verdergaande ontspanning van de

zeggenschap: een zaak van burgers, aanbieders en overheid

woningmarkt zullen ze dat ook wel moeten. Kwaliteitskeurmerken en certificaten voor producten en diensten moeten voor een betere informatievoorziening aan consumenten zorgen. Digitale technologie en het Internet bieden overigens uitstekende kansen voor een 'ketenomkering', waarbij de vragers en niet primair de aanbieders de markt aansturen.

Ten slotte is ook de *overheid* aan zet. Zij moet onder meer zorgen voor een vroegtijdige betrokkenheid van burgers bij planontwikkeling. Daarnaast kan de overheid helpen de transparantie van de markt te vergroten. Waar nodig zal het Rijk initiatieven nemen om de informatie over wonen op Internet beter toegankelijk te maken voor de burgers. Ook zal worden bevorderd dat marktpartijen samenwerken bij het informeren van de consument over het assortiment aan diensten en producten op het gebied van wonen (huur/koop) en zorg. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van 'woonwinkels', waar de consument advies kan inwinnen over het beschikbare aanbod.

De overheid kan burgers ook een grote dienst bewijzen door haar eigen diensten via één loket (Overheidsloket 2000/Loket Bouwen en Wonen) aan te bieden en administratieve procedures te stroomlijnen (zoals nu bij de Huursubsidie gebeurt).⁴¹ In dit kader is inmiddels een aantal voorbeeldprojecten gestart om het geïntegreerde Loket Bouwen en Wonen dichterbij te brengen.

Zeggenschap, keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid kunnen langs de volgende lijnen worden vergroot:

- een sterkere positie van woonconsumenten;
- meer zeggenschap in de huursector;
- bevordering van het eigenwoningbezit;
- vroegtijdige betrokkenheid bij plan- en bouwprocessen en bevordering particulier opdrachtgeverschap;
- vereenvoudiging en betere handhaving van bouwregelgeving;
- een transparanter en afgeslankt welstandstoezicht.

5.2. *Positie en verantwoordelijkheden van consumenten*

Rol en positie van de burger

De burger heeft op het terrein van het wonen allerlei rollen: huurder, eigenaar-bewoner, verhuurder, buurman/buurvrouw, bewoner, woningzoekende,

⁴¹ Zie ook <http://www.ol2000.nl>.

opdrachtgever, ontwerper, bouwer, consument of aanvrager van een bouwvergunning. De burger stelt steeds hogere eisen aan de kwaliteit van de woning en de woonomgeving. Onder invloed van de individualisering lopen deze eisen en wensen ook steeds verder uiteen, afhankelijk van de leefstijl van het individu, het huishouden of de samenlevingsvorm waarin de burger zich beweegt. In de tijd veranderen de voorkeuren bovendien steeds sneller. Door de welvaartsontwikkeling zijn burgers in beginsel steeds beter in staat hun wensen en eisen concreet vorm te geven. Toch is de keuzevrijheid en zeggenschap van burgers vaak nog beperkt.

positie burger in het krachtenspel

De burger kent diverse rechten. Die zijn vastgelegd in regelgeving en jurisprudentie, zoals de huurbescherming, het recht op huursubsidie, de inspraak bij planprocessen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en Algemene Wet Bestuursrecht (AWB), de vergoeding voor planschade bij bestemmingsplannen en de Overlegwet tussen huurder en verhuurder. Daarnaast ontleent de burger ook rechten aan private overeenkomsten, zoals het contract met de verhuurder, de overeenkomst met de financier van de woning, of een overeenkomst met de gemeente inzake beheer en onderhoud van de woonomgeving. Naast rechten kent de burger ook plichten: in de omgang met de buren, het onderhoud van de woning en de zorg voor de kwaliteit van de woonomgeving. Maar de keuzevrijheid van de burger, de mate van betrokkenheid en de zeggenschap bij beslissingen over de woning en de woonomgeving worden slechts ten dele bepaald door rechten en plichten. De positie van de burger in het krachtenspel op de markt, waarop krachtige partijen als ontwikkelaars, corporaties en lokale overheden de bepalende spelers zijn, wordt beïnvloed door uiteenlopende factoren.

het directe eigenbelang

In de eerste plaats is de positie van de burger op de woningmarkt afhankelijk van het directe eigenbelang dat de burger heeft bij de woning of woonomgeving. Is dit belang groot dan zal de burger zich sterker profileren bij planprocessen en de bouw of verbouw van woning en woonomgeving. Omdat de burger in de bestaande voorraad tevens de bewoner is, is hij eenvoudiger te mobiliseren, waardoor een relatief hoge mate van zelforganisatie mogelijk is. In de nieuwbouw ligt dat anders. Vaak is nog onbekend wie de toekomstige bewoners zijn. Participatie van burgers in het planproces is bij nieuwbouw dan ook veel lastiger. Hier zou meer gebruik kunnen worden gemaakt van Internet en moderne marketingconcepten als consumentenpanels et cetera. Het Rijk zal in overleg met de sector de nodige initiatieven nemen voor ontwikkeling en toepassing van moderne

marketingtechnieken voor de woningbouw, waarbij niet alleen naar het 'hier en nu' maar ook naar de toekomst wordt gekeken.

*spanning op de
woningmarkt*

Ook de mate van spanning op de woningmarkt is van invloed op de positie van de burger. Naarmate de markt meer ontspannen is, wordt zijn positie sterker. Marktpartijen hebben er door de concurrentie meer belang bij beter aan te sluiten bij de kwalitatieve behoeften van de burger. De uitspraak van een projectontwikkelaar uit het Noorden, die verzuchtte: “*wat ze in Amersfoort bouwen wordt hier al weer afgebroken*”, is illustratief voor deze verschillen op de woningmarkt.

eigendomspositie

Ook eigendom is van invloed op de positie van de burger op de woningmarkt. Want wanneer de burger eigenaar is van de nieuw te bouwen woning (bezit vrije kavel, particulier opdrachtgeverschap individueel dan wel in gezamenlijkheid) of de bestaande woning (eigenaar van woning of casco, participant in buurtbeheerbedrijf), zal hij zich meer bewust zijn van zijn rechten. Niet alleen in de koopsector, maar ook in de huursector moet de burger meer zeggenschap over woning en woonomgeving kunnen hebben.

*organisatiegraad
van burgers*

Voor individuele kopers en huurders is het soms moeilijk een vuist te maken in de interactie met marktpartijen, corporaties en overheden over plannen en beslissingen over de woning of de woonomgeving. In het algemeen kan worden gesteld dat de positie van de burger in het krachtenspel op de woningmarkt relatief zwak is. De belangen van commerciële marktpartijen, corporaties en overheden, winsten, rendementen en grondexploitaties, overheersen. Dit geldt voor de nieuwbouw op uitleglocaties, maar is ook aan de orde bij de vernieuwing van bestaande stedelijke gebieden. Deze mechanismen worden onbedoeld nog versterkt door het gevoerde ruimtelijk beleid en tal van in zwang geraakte rekenregels (zoals grondprijscurves en -quotes), die het ontstaan van een soort kunstmatig in stand gehouden kwalitatieve schaarste op de woningmarkt in de hand werken.

Daarom is het belangrijk dat de burger zich op verschillende niveaus goed weet te organiseren: op gebouwniveau (verenigingen van eigenaren, bewonersraden), het niveau van wijk of buurt (verenigingen van wijkeigenaren, buurtbeheer, wijkraden), in relatie tot de verhuurder (bewonersstichtingen en -verenigingen) en op gemeentelijk, provinciaal of nationaal niveau (belangenorganisaties zoals de Nederlandse Woonbond, de Vereniging Eigen Huis (VEH), de Consumentenbond, Vrouwenadviescommissies, de Federatie Nederlandse Gehandicapten Raad en het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties). Het Internet biedt

daarvoor nieuwe mogelijkheden, zelfs als (toekomstige) bewoners elkaar nog niet kennen.

Op de woningmarkt staat de burger relatief snel op achterstand ten opzichte van de professionals bij marktpartijen (ontwikkelaars, corporaties, architecten, aannemers en financiers) en overheden. In het laatste geval is vooral de complexe regelgeving en de veelheid aan overheidsloketten vaak een probleem voor de burger. De kennis en informatie die over het wonen bij tal van gespecialiseerde intermediaire organisaties (Novem, Nationaal Dubo Centrum, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV), Nationaal Woninginstituut (NWI), Kennis-, Expertise- en Innovatiecentrum stedelijke vernieuwing (KEI), Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik (EMR) of het Kenniscentrum PPS) voorhanden is, is voor de individuele burger vaak slecht toegankelijk. Met Internet moet het mogelijk zijn deze verspreide kennis voor de burger snel en toegankelijk aan te bieden.⁴² Het Rijk is van plan om op dit vlak de nodige initiatieven te nemen. Voorts zal de rijksoverheid de opzet van 'woonwinkels' bij grootschalige projecten (zowel in de nieuwe uitleg als in de bestaande voorraad) als procesvereiste in het rijksbeleidskader opnemen.

Rol en positie van consumentenorganisaties

Consumentenorganisaties kunnen een veel belangrijker rol spelen bij het verder versterken van de positie van de burger op de woningmarkt. Het is daarbij wenselijk dat deze organisaties hun scope verbreden door naast de belangenbehartiging en dienstverlening van hun leden meer aandacht te besteden aan het collectieve belang van een duurzame woonkwaliteit op het niveau van de woning en woonomgeving.

De rijksoverheid onderkent het belang van deze organisaties nadrukkelijk. Dit is het motief voor de financiële steun die diverse organisaties ontvangen (overigens zal deze steun in de toekomst meer de vorm krijgen van specifieke projectsteun). Het Rijk vindt wel dat de consumentenorganisaties zich, gegeven de positie van de burger op de woningmarkt en de bestaande marktmechanismen, nog actiever mogen opstellen en de krachten moeten bundelen. Dat geldt vooral voor situaties waarin het belang van individuele burgers nog moeilijk te duiden is, zoals bij grootschalige nieuwbouw. Het is dan wenselijk dat consumentenorganisaties zich als partij opwerpen voor de belangen van burgers in het overleg, het onderhandelingsstraject

⁴² Veel van deze organisaties hebben daartoe al stappen gezet. Zie onder andere <http://www.novem.nl>, <http://www.dubo-centrum.nl> en <http://www.sev.nl>.

krachten bundelen

en de uiteindelijke besluitvorming. In deze situaties, maar ook door het ontstaan van tal van tussenvormen tussen huur en koop, is een krachtige samenwerking tussen consumentenorganisaties op het terrein van huur en koop gewenst. Het Rijk roept de consumentenorganisaties op na te gaan of een verdere bundeling van krachten mogelijk is.

In een Woonwet⁴³ zal de positie van de consumentenorganisaties verder worden versterkt door deze organisaties expliciet aan te merken als één van de te raadplegen partijen bij besluitvorming over het woonbeleid door corporaties en gemeenten. In een dergelijke rol is nu reeds voorzien in onder meer de Wet Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

5.3 Zeggenschap van huurders

De zeggenschap van huurders over hun woning en woonomgeving zal via diverse lijnen worden versterkt. In hoofdstuk 6 wordt aangegeven hoe meer ruimte geboden kan worden om allerlei nieuwe huurproducten, zoals diensten, woonzorgarrangementen en tussenvormen van koop en huur, in uiteenlopende contractvormen te regelen. Productvernieuwing is noodzakelijk voor een vitale en blijvend aantrekkelijke huursector, met ruime keuzemogelijkheden voor de consument. De belangstelling van die consument voor de huursector blijft groot, niet alleen voor het goedkope maar zeker ook voor het duurere segment. De behoefte aan mobiliteit en flexibiliteit leidt tot een toenemende vraag naar luxere huurwoningen, vooral in stedelijk gebied. Ook de wens van veel senioren om onbezorgd en beschermd te wonen draagt hieraan bij. Verhuurders, in het bijzonder de particuliere, moeten dan ook in staat zijn om die marktvrage te beantwoorden, zonder daarbij onnodige belemmeringen tegen te komen. Maar daadwerkelijke zeggenschap van huurders vraagt om aanvullende initiatieven, die hierna worden uiteengezet.

Huurbescherming en zeggenschap over de woning

huurbescherming blijft

Bij de huurbescherming gaat het er in de kern om dat mensen niet hun huis uitgezet kunnen worden omdat ze een geschil hebben met de huisbaas of omdat die eenzijdig de huur wil opzeggen. Zo'n bescherming is op zijn plaats, want verhuizen is niet alleen duur maar verbreekt ook banden die voor het wonen als sociaal-culturele activiteit nu juist zo belangrijk zijn. Bovendien liggen de alternatieven in delen van de markt waar schaarste heerst niet voor het oprapen. Er is geen aanleiding om

⁴³ Zie voor de voornemens van een Woonwet hoofdstuk 10.

principieel verandering aan te brengen in de huurbescherming. Wel is er op onderdelen behoefte aan verduidelijking. Dat geldt in ieder geval voor de status van de (soms summiere, soms zeer uitgebreide) bepalingen in de huurovereenkomst over het woongedrag. Deze geven de verhuurder een titel om stelselmatige veroorzakers van overlast de huur op te zeggen. Maar ook bieden ze andere huurders een titel om de verhuurder aan te spreken op gederfd woongenot, bijvoorbeeld als de burens voortdurend overlast veroorzaken. Met name in wooncomplexen in stedelijke gebieden kan de overlast voortvloeiend uit het woongedrag, aanzienlijk zijn. Er is dan behoefte aan duidelijkheid over de mogelijkheden waarbinnen huurder en verhuurder elkaar kunnen aanspreken op woongedrag respectievelijk woongenot. In overleg met partijen uit de huursector zal worden bekeken of een (model-) gedragscode, op te nemen in de huurovereenkomst, de aanspreekbaarheid van zowel huurder als verhuurder kan verduidelijken. In overleg met het Ministerie van Justitie zal worden bezien of de algemene bepalingen over woongenot en woongedrag uit het Burgerlijk Wetboek aangescherpt kunnen worden.

Ook de status van tijdelijke huurcontracten heeft verduidelijking. Tijdelijke huurcontracten waarbij volledige onderhandelingsvrijheid bestaat tussen huurder en verhuurder, zouden in gespannen woningmarkten leiden tot een verzwakking van de rechtspositie van de huurder. Maar de bestaande mogelijkheden om de tijdelijke verhuur van een woning te beëindigen kennen een relatief zware bewijslast voor de verhuurder. De verhuurder moet aantonen dat de woning voor dringend eigen gebruik nodig is, waarna de rechter een belangenafweging maakt. In sommige gevallen van verhuur van de 'eigen woning' vormt de bewijslast of de belangenafweging een knelpunt. Daarbij valt te denken aan de ouder die een appartement heeft gekocht voor een kind dat wil gaan studeren en het appartement - in afwachting van afronding van de vooropleiding - tijdelijk verhuurt. In overleg met het Ministerie van Justitie zullen voorstellen worden gedaan om dergelijke knelpunten weg te nemen.

zeggenschap over de woning

Op verschillende punten is verbetering mogelijk in de positie van de huurder, in het bijzonder met betrekking tot de zeggenschap over de woning. De tijd dat huurders genoeg namen met een standaardkeuken of standaardbadkamer is voorbij. Huurders willen bijvoorbeeld zelf de kleur en het uitrustingsniveau kunnen bepalen. Andere huurders willen daarin nog verder gaan en een 'kale' woning naar eigen inzicht opknappen, maar dan wel tegen een lagere huurprijs. Soms geven verhuurders daar gelegenheid voor. In het verlengde hiervan zijn er huurders die het onderhoud van de woning voor eigen rekening willen nemen. Ook daar kan dan een

lagere huurprijs tegenover staan. In dit verband moeten ook de tussenvormen tussen kopen en huren genoemd worden. Daar zijn constructies mogelijk waarbij de zeggenschap over de woning door de huurder/koper aanzienlijk wordt vergroot.

De opgave voor het huurbeleid is om deze ontwikkelingen verder mogelijk te maken, de huursector aantrekkelijk te houden én te bewaken dat de positie van de huurder niet wordt uitgehold. Bij alle hierboven genoemde voorbeelden van zeggenschap is het van essentieel belang dat huurder en verhuurder goede afspraken maken over ieders rechten en plichten. Het Rijk behoudt de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat kan worden teruggevallen op duidelijke regelgeving ingeval er geen afspraken tussen huurder en verhuurder zijn gemaakt.

*positie huurder bij
vertrek*

Het kabinet heeft een wetsvoorstel ingediend om de positie van de huurder bij het verlaten van de woning - iets waar elke huurder op een gegeven moment mee te maken krijgt - te verbeteren. Het betreft hier de eis van oplevering van de woning in oorspronkelijke staat. Aanpassingen en verbeteringen moeten vaak weer teniet gedaan worden. Zeker voor ouderen levert dat vaak problemen op. Hoewel veel verhuurders niet meer vasthouden aan deze eis, wordt in het wetsvoorstel geregeld dat de huurder in ieder geval niet meer verplicht is tot het ongedaan maken van veranderingen en toevoegingen waarvoor de huurder eerst bij de verhuurder om toestemming heeft gevraagd. Alleen als dit contractueel is overeengekomen moeten de geoorloofde voorzieningen worden verwijderd. Toch kan nog een stap verder worden gegaan. In de eerste plaats zal worden vastgelegd dat elke huurder in beginsel de mogelijkheid heeft tot het aanpassen en verbeteren van de woning. De plicht tot het terugbrengen in de oorspronkelijke staat zal worden beperkt tot die gevallen waarin het aangebrachte de waarde van het onroerend goed aantoonbaar schaadt. In contractueel overeengekomen gevallen zullen verbeteringen die de waarde verhogen, vergoed moeten worden. Vooruitlopend hierop zal het Landelijk Overleg Huurders Verhuurder (LOHV) worden gevraagd dit beginsel uit te werken en vast te leggen in een standaardregeling.

Door de verzelfstandiging heeft de professionalisering van woningcorporaties een hoge vlucht genomen en is de stichting de overheersende rechtsvorm geworden, terwijl dat vroeger de vereniging was. Dit roept de vraag op 'wie eigenaar van de corporatie is'. Om de zeggenschap van bewoners over het corporatiebeleid te vergroten, zal het Rijk steun geven aan experimenten die nieuwe vormen van daadwerkelijke zeggenschap beogen. De uitgifte van 'aandelen' is daarbij één van de mogelijkheden.

*inzichtelijkheid
huurwoningmarkt*

Bevordering van een transparante markt

Verbetering van de positie van de huurder kan ook worden bereikt door een vergroting van de transparantie van de huurwoningmarkt. Om een goede en verantwoorde keus te kunnen maken moet een woningzoekende huurder voldoende inzicht hebben in de woningmarkt, zeker wanneer de nagestreefde diversiteit in woonarrangementen toeneemt. Voor de huursector is die transparantie nog maar matig ontwikkeld. Op het Internet zijn wel alle in Nederland te koop staande woningen met foto te bewonderen, voor de huursector bestaat zo iets niet of nauwelijks. En niet weten maakt mensen altijd kwetsbaar. De ontwikkeling van het zogenoemde aanbodmodel een aantal jaren geleden, waarbij alle vrijkomende woningen in de lokale krant te huur worden aangeboden, betekende wat betreft de inzichtelijkheid van de woningdistributie een grote stap voorwaarts. De voortschrijdende technologie (Internet) maakt het nu echter mogelijk de transparantie verder te vergroten. Het ontsluiten van informatie en kennis bevordert de transparantie. In overleg met belanghebbende organisaties, waaronder het Nationaal Woninginstituut (NWI), dat het transparant maken van de woningmarkt tot doelstelling heeft en dat soortgelijke voorzieningen al aanbiedt voor de koopsector, zal de transparantie van het huurwoningaanbod in zijn verscheidenheid van arrangementen worden vergroot. Op die manier kan ook van de vraagzijde een prikkel uitgaan naar de lokale aanbieders om huurarrangementen op maat aan te bieden.

steun woningzoekende

Een andere mogelijkheid is het ondersteunen van de woningzoekende in zijn onderhandelingspositie. Net als op de koopwoningmarkt waar de makelaar onderhandelt over de prijs op basis van zijn kennis van de woningmarkt, is het denkbaar dat ook gegadigden voor een huurwoning zich laten bijstaan door een speciaal op de huurmarkt gerichte makelaar. Met de Nederlandse makelaarsverenigingen zullen de mogelijkheden daartoe, de condities waaronder en de tariefstelling worden besproken. De uitwerking van deze gedachte zal plaatsvinden in overleg met organisaties van huurders en verhuurders.

Transparant is mooi, maar dan moet het aanbod in beginsel ook openstaan voor iedereen. In de meeste woningmarkten is dat al zo. Maar de toegankelijkheid van de woningmarkt vraagt om voortdurende aandacht, gericht op het wegnemen van belemmeringen en het voorkomen van nieuwe barrières die de mogelijkheden voor de consument om een woning naar eigen wens te betrekken in de weg staan. Er mogen geen nieuwe 'hekjes' om woningmarkten of delen daarvan worden opgetrokken. Het Rijk zal de ontwikkelingen op dit punt scherp in de gaten houden.

Wel blijft de mogelijkheid bestaan om, op basis van de Huisvestingswet en in de vorm van een huisvestingsverordening of een convenant, schaarse woonruimte met een betaalbare prijs bij voorrang aan te bieden aan woningzoekenden met een bescheiden inkomen (zie overigens ook paragraaf 8.3 en paragraaf 9.3).

5.4 Zeggenschap in de koopsector

Ontwikkelingen in de koopsector

In het algemeen zijn de zeggenschap over en de verantwoordelijkheid voor de woning het grootst bij eigenwoningbezit. Bewoners genieten dan immers niet alleen het gebruik van de woning, maar hebben ook het eigendom. Aldus kan het eigenwoningbezit bijdragen aan de realisering van meer woongenot en de realisering van wenselijke maatschappelijke doelen als bezits- en vermogensvorming. Het eigenwoningbezit in Nederland groeit gestaag. Was direct na de Tweede Wereldoorlog het aandeel circa 28%, in 1998 bestond voor het eerst in de geschiedenis meer dan de helft van onze woningvoorraad uit eigen woningen. Inmiddels gaat het om 51%. Maar Europees gezien zit Nederland daarmee nog steeds in de lagere regionen. In de meeste Europese landen bedraagt het eigenwoningbezit 64 tot 80%.

In de vier grote steden is het aandeel eigen woningen zelfs zeer beperkt: 25% gemiddeld, met een uitschieter naar beneden van circa 14% voor Amsterdam. Het is belangrijk dat in de steden aan die koopvraag wordt voldaan. Niet alleen zullen mensen met midden- en hogere inkomens anders naar alternatieve ruimte buiten de stad gaan zoeken, eigenwoningbezit kan juist in stedelijke gebieden een belangrijke rol spelen in de noodzakelijke transformatieprocessen. Want eigenwoningbezit kan de betrokkenheid bij buurt en wijk vergroten.

De vraag naar koopwoningen blijft, zo mogen we verwachten, in structurele zin stijgen.

De prijzen van koopwoningen zijn de afgelopen jaren als gevolg van een combinatie van factoren flink gestegen. De belangrijkste oorzaken zijn de stijgende structurele vraag naar koopwoningen gecombineerd met een beperkt aanbod in met name het dure segment, de relatief lage nominale rente en de soepele financieringsmogelijkheden. De opwaartse druk werd nog verder aangewakkerd door de flinke huurprijsstijgingen in de jaren 1990-1996. De stijging van de koopprijzen houdt uiteraard ook nauw verband met de welvaartsgroei, en mede als

gevolg daarvan het hoge consumentenvertrouwen. De landen met de grootste prijsstijgingen zijn tevens de landen met de hoogste economische groei. Binnen Europa blijkt Nederland samen met Ierland tot de koplopers te behoren (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2: Ontwikkeling kooprijsniveau in de Europese Unie

Index 1990=100

	1988	1990	1992	1994	1996	1998
België	83	100	115	132	144	150
Denemarken	109	100	95	108	118	134
Duitsland	-	100	115	136	133	137
Spanje	70	100	113	113	120	127
Ierland	80	100	105	111	133	190
Nederland	92	100	112	131	151	181
Finland	87	100	90	69	70	91
Zweden	76	100	97	90	91	107
Verenigd Koninkrijk	84	100	85	95	99	120

bron: European Mortgage Federation (EMF)

De prijzen van koopwoningen zijn dan wel fors gestegen, maar met evenveel recht kan worden gezegd dat de prijzen medio jaren tachtig erg laag waren. Er moet overigens een onderscheid worden gemaakt tussen risico's van eigenwoningbezit op macroniveau en risico's op microniveau, dat van de individuele eigenaar-bewoner en zijn directe omgeving. In macro-economisch opzicht neemt het belang van het eigenwoningbezit toe. Zo goed als in de tweede helft van de jaren negentig een deel van de nominale economische groei het gevolg was van consumptieve bestedingen die zijn gefinancierd met de overwaarde van de eigen woning, zo zal de economie omgekeerd met een toenemend eigenwoningbezit gevoeliger zijn bij een daling van het consumentenvertrouwen, bijvoorbeeld als gevolg van een hogere rente. De spreiding en de toenemende lengte van de rentevaste periode, alsook de goede structurele vooruitzichten op een positieve inkomensontwikkeling, dempen dit risico voor de langere termijn, althans zolang aan de vraagkant geen abrupte wijzigingen optreden. Ook in het nieuwe belastingstelsel wordt de hypotheekrenteaftrek voor de eerste woning als middel om het eigenwoningbezit te stimuleren gehandhaafd. Er is, vanuit het woonbeleid gezien, geen aanleiding om de mogelijkheden tot renteaftrek ter discussie te stellen. Integendeel zelfs. De keuzevrijheid van de burger op de woningmarkt is gebaat bij een zo groot mogelijke duidelijkheid en zekerheid. Dat geldt zeker op de koopmarkt, waar consumenten langjarige en forse financiële verplichtingen aangaan. Het alleen al ter discussie stellen van de fiscale faciliteiten zorgt voor onzekerheid onder (potentiële) kopers, en beperkt alleen daardoor al de keuzevrijheid in aanzienlijke mate. In het licht van de omvangrijke vraag naar

koopwoningen en de ook uit maatschappelijk oogpunt gewenste bevordering van het eigenwoningbezit, is een dergelijke inperking van de mogelijkheden om een eigen woning te kopen ongewenst. Voor lagere-inkomensgroepen zal de toegang tot de koopsector (en de daar geboden faciliteiten) worden verbeterd door het wetsvoorstel Bevordering Eigen Woningbezit (BEW).

Op microniveau geldt dat jonge huizenbezitters die op volledige financiering zijn aangewezen, een potentieel risico lopen bij (schoksgewijze) veranderingen, vooral als zij een beleggingshypotheek hebben. Er is echter weinig aanleiding om wettelijk in te grijpen. Het is en blijft een eigen verantwoordelijkheid van de (potentiële) huizenkoper om een goede afweging te maken tussen enerzijds de eigen inkomens- en vermogenspositie en anderzijds de hypothecaire verplichtingen. De ontwikkeling is op dit moment niet zodanig dat van te grote risico's moet worden gesproken. De ontwikkeling van koopprijzen, inkomens in de koopsector en de schuld/waardeverhouding lopen redelijk in de pas. Wel blijft monitoring van deze ontwikkelingen noodzakelijk. Bij De Nederlandsche Bank is inmiddels een afdeling in het leven geroepen die in het bijzonder toeziet op consumentenbescherming bij de kredietverstrekking. Daarnaast is een goede consumentenvoorlichting door hypotheekbemiddelaars en financiers over de risico's noodzakelijk. Het is dan ook goed dat de Gedragscode Hypothecaire Financiering op dit punt is aangescherpt.⁴⁴ Voorts biedt de borging van hypothecaire leningen, via de Nationale Hypotheek Garantie, onder door het Rijk goedgekeurde normen een bijdrage aan een goed functionerende woningmarkt. Ook voor de Vereniging Eigen Huis (VEH) is hier een rol weggelegd.

Budgettaire effecten: koop- en huursector

In het verleden is menigmaal een poging gedaan om kopen en huren zo objectief mogelijk met elkaar te vergelijken. Het zijn in het algemeen vergelijkingen vanuit een economische invalshoek, waarbij baten en lasten worden toegerekend.⁴⁵ Ongeacht de eigendomsvorm kunnen de lasten van een investering niet worden ontgaan. Lasten en baten kunnen wel verschillend in de tijd worden gespreid en over verschillende partijen worden verdeeld. Medebepalend daarin zijn de overheidssubsidies en de fiscale behandeling van het woningbezit.

⁴⁴ Overigens wacht de aangescherpte gedragscode nog op de goedkeuring van de NMa.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld Conijn en Elsinga (1998) en Profijt van de overheid III van het SCP (1994).

In de tabellen 5.3 en 5.4 wordt, analoog aan de presentatie bij de Miljoenennota 2001, een vergelijking tussen huren en kopen gemaakt op basis van de budgettaire effecten van de behandeling van eigenwoningbezit en huurwoningen. Dat is één van de manieren waarop een vergelijking kan worden gemaakt. In tabel 5.3 staan voor de eigen woning de belastinginkomsten, de fiscale aftrekposten, de rijksbijdragen en de objectsubsidies. In tabel 5.4 is het budgettair belang van de huursector weergegeven met de verstrekte huursubsidie en de objectsubsidies en de onroerendezaakbelastingen.

Tabel 5.3 Budgettaire effecten behandeling eigenwoningbezit, belastingen, premies en subsidies in lopende prijzen (op transactiebasis) en in constante prijzen (uitgedrukt in cijfers 1990), in miljarden gulden/euro's*

	1990	1995	1999	2001	Mutatie 1990-2001
hypotheekrenteaftrek	-7,5	-11,6	-16,0	-16,0	113%
rijksbijdrage eigen woning ¹	-0,7	-0,4	-0,1	-0,1	-86%
objectsubsidie	-0,9	-0,7	-0,2	-0,1	-89%
huurwaardeforfait	1,3	3,2	4,0	3,8	192%
vermogensbelasting ²	0,2	0,2	0,25	0,0	-100%
overdrachtsbelasting ³	1,2	2,0	4,1	4,7	292%
onroerendezaakbelastingen	1,2	1,7	2,2	2,5	108%
saldo in lopende prijzen ⁴	-5,2	-5,6	-5,8	-5,2	0%
aantal eigen woningen (in mln)	2,6	3,0	3,5	3,7	41%
saldo per woning (in gld)	-1 980	-1 870	-1 645	-1 405	-29%
saldo per woning (EUR)	-900	-850	-745	-638	-29%
consumentenprijsindex (CPI)	100	114	125	131	31%
saldo in constante prijzen	-5,2	-5,6	-5,8	-5,2	0%
saldo per woning (in gld)	-1 980	-1 635	-1 320	-1 070	-46%
saldo per woning (EUR)	-900	-743	-600	-486	-46%

* de fiscale bedragen voor 1999 en 2001 zijn voorlopige cijfers

1 Voor de jaren 1990, 1995 en 1999 gaat het om bijdragen op grond van het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS), en regelingen voor stads- en dorpsvernieuwing of woning- of wijkverbetering. Dit zijn aflopende regelingen. Voor het jaar 2001 gaat het om de individuele koopsubsidie Bevordering Eigen Woningbezit (BEW)

2 Voor de vermogensbelasting zijn veronderstellingen gemaakt over het aandeel van de eigen woning in de totale opbrengst van de vermogensbelasting. Het cijfer voor 1999 is een raming

3 Voor de overdrachtsbelasting zijn veronderstellingen gemaakt over het aandeel van de particuliere huizenmarkt in de totale opbrengst van de overdrachtsbelasting. Het cijfer voor 2001 is een raming

4 Exclusief btw-opbrengst op nieuwbouwwoningen en onderhoud

bron: Ministerie van Financiën, 2000, Miljoenennota 2001

Tabel 5.4. Budgettaire effecten behandeling huurders, in miljarden guldens/euro's*

	1990	1995	1999	2001	Mutatie 1990-2001
huursubsidie	-1,7	-2,2	-3,3	-3,4	100%
objectsubsidie ¹	-6,3	-4,7	-4,3	-3,5	-44%
onroerende-zaakbelastingen	0,7	0,8	1,3	1,1	57%
saldo in lopende prijzen	-7,3	-6,1	-6,3	-5,8	-21%
aantal huurwoningen (in mln)	3,2	3,2	3,2	3,1	-1%
saldo per woning (in gld)	-2 298	-1 908	-1 970	-1 853	-19%
saldo per woning (EUR)	-1 043	-866	-895	-841	-19%
saldo in constante prijzen (van 1990)	-7,3	-5,3	-5,0	-4,4	-39%
saldo per woning (in gld)	-2 298	-1 668	-1 600	-1 413	-39%
saldo per woning (EUR)	-1 045	-758	-720	-642	-39%

* bedragen zijn exclusief btw-opbrengst op nieuwbouwwoningen en onderhoud. Er is geen rekening gehouden met meer indirecte en vaak niet of nauwelijks kwantificeerbare effecten, zoals faciliteiten die woningcorporaties genieten en de regulering van de huurmarkt

¹ Sinds 1995 heeft de post ook betrekking op een raming van de gebruteerde exploitatiesubsidies

bron: Ministerie van Financiën, 2000, Miljoenennota 2001 (cijfers voor 1999 zijn geactualiseerd op grond van jongste inzichten van Financiën over de opbrengsten van onroerende-zaakbelastingen)

Uit tabel 5.3 blijkt dat er bij de budgettaire behandeling van het eigenwoningbezit per saldo sprake is van een derving voor de overheid: 'er wordt meer uitgegeven dan er binnenkomt'. Het totaalbedrag in 2001 (in lopende prijzen) zal naar verwachting per saldo constant blijven ten opzichte van 1990. Indien het totale budgettaire effect wordt gemiddeld over het aantal eigen woningen, dan blijkt dit effect per eigen woning tussen 1990 en 2001 per saldo te dalen. Indien de bedragen worden uitgedrukt in constante prijzen van 1990 is de daling nog groter.

Uit tabel 5.4 blijkt dat, net als bij de eigenaar-bewoners, ook in de huursector per saldo een budgettaire derving voor de overheid resulteert. De omvang van dit effect is tussen 1990 en 2001 per saldo eveneens afgenomen. Ook het gemiddeld budgettaire effect per huurwoning blijkt te dalen ten opzichte van 1990 en is over de gehele periode hoger dan de bijdrage in de koopsector.

Eigenwoningbezit en keuzevrijheid: kopen of huren, risico of zekerheid?

Voor veel mensen is de eigen woning een trots bezit of een stille droom. Een poging tot objectieve vergelijking tussen kopen en huren, zoals in de vorige paragraaf

gebeurde op basis van baten en lasten op macroniveau, gaat aan zulke meer subjectieve argumenten voorbij. Maar op het niveau van de burger spelen ze een belangrijke rol bij de keuze tussen kopen en huren. De vrijheid waarin die afweging kan worden gemaakt is, zoals hiervoor al werd gesteld, vooral gebaat bij duidelijkheid en zekerheid.

Zoals in het regeerakkoord is afgesproken, laat de belastingherziening de fiscale behandeling van de eigen woning in stand. Wel hebben enkele aanpassingen plaatsgevonden ten aanzien van de aanwending van uitkeringen van kapitaalsverzekeringen bij hypotheeklen die daarop zijn gebaseerd. Verder is van belang dat de rente voor maximaal dertig jaar aftrekbaar is. Hierdoor kan de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit ook voor de langere termijn gewaarborgd blijven. En dat is ook belangrijk om mensen met lagere inkomens in staat te stellen een huis te kopen. In dit verband kan geconstateerd worden dat nog wel eens het beeld bestaat dat de traditionele ‘doelgroep’ van de volkshuisvesting uitsluitend is aangewezen op de huursector, terwijl feitelijk 30% van deze groep een eigen woning bewoont. Het wetsvoorstel Bevordering Eigen Woningbezit beoogt een verdere verruiming van de mogelijkheden voor lagere inkomens om te kiezen voor een woning in eigendom. Om de koper te beschermen zal voorts de driedaagse bedenktijd in het wetsvoorstel over de koop van onroerende zaken en de aanneming van werk⁴⁶ worden gehandhaafd.

vermogensrisico

De keuzevrijheid tussen kopen en huren wordt voorts bepaald door het verschil in risico's en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan. Het gaat daarbij om vermogensrisico, betaalbaarheidsrisico en onderhoudsrisico. Terwijl bij de eigen woning het vermogensrisico bij de bewoner berust, drukt dat bij een huurwoning op de verhuurder. Hoewel er bijvoorbeeld eind jaren zeventig forse vermogensverliezen zijn geleden, is het algemene beeld dat van een positieve waardeontwikkeling van de eigen woning. Een groot reservoir aan potentiële kopers in een omvangrijke huursector ondersteunt die ontwikkeling. Met een toenemende ontspanning van de markt en een veranderende verhouding in de woningvoorraad tussen koop en huur, neemt het vermogensrisico, zeker in de lagere segmenten van de markt, echter toe. Om individuele zeggenschap, verantwoordelijkheid en risico's daar in balans te brengen, zullen tussenvormen van koop en huur uitkomst kunnen bieden. Voor woningcorporaties ligt daar een belangrijk marktsegment. De condities die bij deze tussenvormen gelden, komen aan de orde in paragraaf 6.4. De ontwikkeling van het vermogensrisico op buurt- of wijkniveau kan worden

⁴⁶ Tweede Kamer 1992-1993, 23 095, nrs. 1-2

voorkomen door pro-actieve transformatiemaatregelen in de buurt. Bijvoorbeeld door een opwaardering van de openbare ruimte.

betaalbaarheidsrisico

Het betaalbaarheidsrisico voor de eigenaar-bewoner vloeit voort uit ofwel stijgende woonlasten, ofwel een dalend inkomen. De aangepaste Gedragscode Hypothecaire Financieringen in combinatie met de Erkenningregeling Hypotheekadviseurs en het Keurmerk Hypotheek Bemiddeling moet de koper waarborgen bieden om zelfstandig een verantwoorde beslissing te kunnen nemen en overcreditering te voorkomen. Bij die beslissing kunnen mogelijke toekomstige rentewijzigingen, onderhoudslasten en eigenaarslasten (zoals de onroerendezaakbelasting) weloverwogen worden meegenomen. Toch kunnen zich voor woningbezitters omstandigheden voordoen die leiden tot betaalbaarheidsproblemen, zoals werkloosheid, echtscheiding of arbeidsongeschiktheid. Als een van de mogelijkheden om dergelijke risico's weg te nemen is een woonlastverzekering zeer wel denkbaar. Ook in de sfeer van het vermogen zijn producten te ontwikkelen die een buffer vormen voor het mogelijke verlies aan vermogen. In overleg met banken, verzekeraars, consumentenorganisaties, de VNG en het Waarborgfonds Eigen Woningen zullen de mogelijkheden van deze producten nader worden uitgewerkt. Een periodieke aanpassing van de onroerendezaakbelasting aan de ontwikkeling van de huizenprijzen kan - afhankelijk van de tarieven - voor veel burgers schoksgewijze en soms aanzienlijke extra woonlasten leiden. Een verschuiving binnen en tussen de categorieën bedrijfsonroerendgoed en woningen, die elk een eigen waardeontwikkeling kennen, kan hieraan deels tegemoet komen. Een aanpassing van de Gemeentewet met het doel de effecten te matigen is in voorbereiding. Daarnaast zouden gemeenten een zekere terughoudendheid moeten betrachten met het ramen van extra OZB-inkomsten als gevolg van de recente waardeontwikkeling.

onderhoudsrisico

Het onderhoudsrisico heeft zowel een individuele als een collectieve component. Iemand die zijn huis niet goed onderhoudt, ziet op termijn niet alleen de waarde dalen, maar draagt ook bij aan een verminderde kwaliteit van de woonomgeving. Kwaliteitsgebreken kunnen zich overigens al bij de oplevering van nieuwbouwwoningen openbaren. Gemiddeld gaat het om 23 gebreken per woning. De garantie van het Garantie Instituut Woningbouw (GIW) is ook voor de toekomst daarom van groot belang. Vaak is de duur van de klachtbehandeling lang en de uitkomst lange tijd onzeker. Bij 40% van de woningen bestaan na drie maanden nog steeds klachten. Het is nu vaak onduidelijk of gekozen moet worden voor bemiddeling door het GIW of door de Raad van Arbitrage, die zijn grondslag vindt

in het Burgerlijk Wetboek. Daarom zal worden gestreefd naar één loket voor arbitrage bij gebreken aan nieuwe woningen.

In de bestaande bouw is vooral in oudere meergezinswoningen het niet altijd goed functioneren van Verenigingen van Eigenaren (VvE's) aan de orde. In overleg met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de VNG, de Vereniging Eigen Huis (VEH) en het ministerie van Justitie wordt gewerkt aan een aanscherping van het appartementsrecht, zodat VvE's van complexen (meergezins) eigen woningen effectiever kunnen functioneren. Vooral het adequaat reserveren voor onderhoud wordt daarbij gestimuleerd, door in het appartementsrecht de aanleg van een onderhoudsfonds verplicht te stellen. Maar ook door te bepalen dat het bestuur van een VvE een nieuwe eigenaar bij overdracht inzicht moet geven in de omvang van het reservefonds en moet aangeven welke vorderingen, zoals achterstallige servicekosten, er bij overdracht nog rusten op het appartement. Tevens zal door middel van voorlichtende activiteiten de kwaliteit van VvE's worden verbeterd, waarbij de door de VEH en de NVM opgestelde vragenlijst 'VvE in beeld' als leidraad kan dienen. Bij goede voorlichting over rechten en plichten van toekomstige appartementseigenaren is ook een belangrijke rol weggelegd voor makelaars, notarissen, de VEH en de nieuw opgerichte koepelorganisatie VvE-Belang.⁴⁷ Ook woningcorporaties kunnen de vorming en actieve opstelling van VvE's stimuleren door (collectieve) verkoop en via onderhoudscontracten.

Groeibeleid eigenwoningbezit

Het beleid is gericht op een verdere groei van het eigenwoningbezit. Het bezit van een eigen woning schept zowel zeggenschap als verantwoordelijkheid. De invloed hiervan is groot, en strekt zich vaak uit tot de manier waarop iemand zijn woonomgeving beoordeelt en participeert in sociale activiteiten in de buurt. Mede om deze redenen is ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) van mening dat de betekenis van het toegenomen en verder toenemend eigenwoningbezit moeilijk kan worden overschat.⁴⁸ Het overheidsbeleid zal de door veel burgers geuite vraag naar een eigen woning dan ook ondersteunen. Richtinggevend daarbij is het streven naar een woningvoorraad die in 2010 voor 65% uit eigen woningen bestaat. Op basis van de huidige inzichten in de vraag(ontwikkeling) is dit percentage zonder meer realistischer. Volgens het scenario Coördinatie zal het eigenwoningbezit in 2010 al op ongeveer 62% moeten liggen, maar daarbij is dan nog geen rekening gehouden met de mensen die hun huidige

⁴⁷ Zie ook <http://www.vveplaza.nl>.

⁴⁸ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2000, Wonen in de 21^{ste} eeuw. Reactie op de ontwerpnota Mensen, wensen, wonen, (advies 13).

huurwoning willen kopen. Uit het WBO 1998 blijkt dat maar liefst ruim een kwart van de huidige huurders dat zou willen. Daarom is het streven erop gericht om in 2010 ongeveer 65% van de woningvoorraad uit eigen woningen te laten bestaan, uiteraard voorzover en voor zolang de consumentenvoorkeuren dat ondersteunen. Dit streefcijfer moet dan ook niet als een dogma worden gezien, maar als richtpunt. In het licht van de geschiedenis lijkt 65% enorm veel, maar als we dit percentage halen, bevinden we ons in de Europese middenmoot. Om dit te bereiken moet vooral de keuzeruimte voor starters op de koopwoningmarkt worden vergroot. Door de prijsontwikkeling van de afgelopen jaren is de toegankelijkheid voor nieuwkomers op de koopwoningmarkt teruggelopen. Dat geldt niet alleen voor lagere inkomensgroepen, maar ook voor de middeninkomensgroepen. Om in enig tempo het streefcijfer te kunnen realiseren, reddend we het niet met alleen de toevoegingen aan de woningvoorraad. Bij ongewijzigd beleid (driekwart van de huidige nieuwbouw is een koopwoning) resulteert in 2010 een percentage van 58%. Zelfs al zouden alle woningen die tussen 2000 en 2010 aan de voorraad worden toegevoegd in de eigenwoningsector worden gerealiseerd, dan nog zouden we op circa 61% blijven steken. In diezelfde periode zullen daarom nog minstens 700.000 huurwoningen (waarvan 500.000 corporatiewoningen) in koopwoningen moeten worden omgezet. Dat vergt een grote inspanning van verhuurders, en in het bijzonder van woningcorporaties. Het huidige aantal jaarlijkse verkopen van 20.000 à 25.000 woningen is dan ook veel te mager om het gestelde marktaandeel te behalen. Met woningcorporaties zullen daarom afspraken worden gemaakt om de verkoopaantallen te verhogen. Uiteraard moet lokaal, gebiedsgericht worden bepaald welke huurwoningen in aanmerking komen om te worden verkocht, en moet de verkoop deel uitmaken van een evenwichtige strategie, gebaseerd op een analyse van de lokale en regionale woningmarkt en de transformatieopgaven. Een evenwichtig opgebouwde, gevarieerd samengestelde huurvoorraad moet behouden blijven. Maar tegelijk mag het belang van een zorgvuldig vormgegeven verkoopbeleid niet verworden tot een argument om terughoudend te zijn bij de verkoop van huurwoningen. De wens van de huurder om tot aankoop over te gaan kan - en moet ook - in veel gevallen een meer dan voldoende reden zijn.

Verwacht mag worden dat een belangrijk deel van de zittende bewoners zijn huurwoning daadwerkelijk wil kopen. Om dat mogelijk te maken heeft een deel van deze groep financiële ondersteuning nodig. Het wetsvoorstel Bevordering Eigen Woningbezit biedt hiertoe mogelijkheden. Aan huurders kan evenwel geen *kooprecht* worden toegekend, omdat woningen van woningcorporaties (en andere verhuurders) particulier eigendom zijn. Een dergelijke onteigeningsmaatregel is

juridisch onhaalbaar. Wel zullen - naast volledig eigendom - vloeiende overgangen van huur naar koop worden bevorderd, onder meer door allerlei (nieuwe) vormen tussen koop en huur breed bekend te maken. Daarnaast zal in overleg met verhuurders worden bezien op welke wijze producten kunnen worden ontwikkeld waarbij al bij het aangaan van de huurovereenkomst (optie)rechten op verwerving van de woning of een aandeel in het eigendom van de woning kunnen worden vastgelegd. In dat geval kan de zekerheid van huur met een groeiend eigendom worden gecombineerd. Een belangrijk aandachtspunt daarbij vormen echter ook de voorwaarden waaronder corporaties verkopen; er dient voldoende keuzemogelijkheid voor de potentiële koper aanwezig te zijn. De mogelijke introductie van een vouchersystematiek bij de huursubsidie en van het wetsvoorstel Bevordering Eigen Woningbezit (zie hoofdstuk 6) zullen ertoe bijdragen dat subsidiëringssystematieken van huur en koop gemakkelijker met elkaar verbonden kunnen worden.

Ten slotte is de groei van het eigenwoningbezit ook van belang voor de doorstroming. Om de doorstroming te bevorderen is het bouwen van sociale huurwoningen 'om de wachtlijsten te bekorten' veelal een verkeerde strategie. Gemeenten kunnen vaak veel beter inzetten op het bouwen van (duurdere) koopwoningen. Dat brengt verhuisketens op gang, waardoor meer mensen een stap in hun wooncarrière kunnen maken en er in woonkwaliteit op vooruit gaan. Het Rijk zal de gemeentelijke programma's daarop kritisch bezien en dit ook betrekken bij de verdere gesprekken over de verstedelijking tot 2010.

5.5 Zeggenschap bij planprocessen en particulier opdrachtgeverschap

Vroegtijdige betrokkenheid bij planprocessen

Burgers zijn de belangrijkste partij voor het gemeentelijke woonbeleid. De positie van de burger in het beleid en de inbreng van de burger bij concrete planprocessen is beschermd in wet- en regelgeving van onder meer de Woningwet, de Wet Ruimtelijke Ordening, de Wet Milieubeheer, de Algemene Wet Bestuursrecht en het Burgerlijk Wetboek. Ook in de recente Wet Stedelijke Vernieuwing is opgenomen dat gemeenten bij het tot stand brengen van de ontwikkelingsvisies de lokale partijen, waaronder de burgers, moeten betrekken.

De gemeenten betrekken de burger meer en meer bij de planprocessen in het bestaand stedelijk gebied. De burger wordt vaker uitgenodigd om een inbreng te

*betrekken burgers bij
planprocessen*

leveren over de kwaliteit van de woonomgeving bij de voorbereiding van gemeentelijke beleidsvoornemens. De stadsdebatten die in diverse steden over de lange termijn ontwikkelingsperspectieven van de stad zijn gevoerd, zijn hiervan een voorbeeld. Zij hebben mede ten grondslag gelegen aan de ontwikkelingsvisies in het kader van het ISV.

*acceptatie burgers bij
transformatiesprocessen*

In het bestaand stedelijk gebied is het individuele belang van de burger bij stedelijke transformaties van wijken en buurten evident. Burger zijn vanwege dit belang geneigd om zichzelf te organiseren en daarmee hun positie in het overleg of in de onderhandelingen, te versterken. Ook andere partijen hebben belang bij de organisatie van burgers. Ze kunnen met een collectief onderhandelen en afspraken maken. Gemeenten en marktpartijen kunnen op deze wijze de burgers een eigen verantwoordelijkheid en positie geven bij de transformatie van wijken of buurten en deze - binnen kaders - overlaten aan bijvoorbeeld een vereniging van wijkeigenaren.

*consumenten-
organisaties als
belangenbehartiger
van de burger*

Consumentenorganisaties, zoals de Woonbond en de Vereniging Eigen Huis, bieden ondersteuning aan individuele burgers en burgers die in gezamenlijkheid tot actie willen overgaan. Zij geven kennis en informatie, juridische bijstand of vertegenwoordigen hun leden bij de belangenbehartiging. Ook leveren zij modellen voor overeenkomsten waarin procesafspraken tussen gemeente en burger, bijvoorbeeld ten aanzien van de inbreng en de rechten bij stedelijke transformatieprocessen, kunnen worden vastgelegd.

*burger betrekken bij
planprocessen in de
nieuwbouw*

Door veel gemeenten wordt het belang van een vroegtijdige betrokkenheid van de burger, vooral in de nieuwbouw, nog te weinig onderkend. Dit blijkt onder meer uit de gemeentelijke bouwprogramma's die weinig rekening houden met de turbulentie en dynamiek op de woningmarkt, de kwalitatieve behoeften van burgers en het accommoderen van de doorstroming van burgers naar andere door de burger meer gewenste woonmilieus. Een minder sturende rol van de gemeenten via de bouwprogramma's en de daarin opgenomen dichtheden, en meer aandacht voor het vroegtijdig betrekken van de burger bij gemeentelijke planprocessen is gewenst. Dat kan ook van belang zijn om aan de eventuele specifieke woonwensen van allochtonen tegemoet te komen. Voorzover er sprake is van specifieke wensen van allochtonen met betrekking tot de indeling of vormgeving van de woning, de woonomgeving en de openbare ruimte (zie hoofdstuk 3), is het vooral zaak dat die wensen naar voren kunnen komen door allochtonen intensiever te betrekken bij de planvorming rond woning en woonomgeving en andere vormen van (bewoners)overleg, en bij het lokaal bestuur.

In de nieuwbouw is vaak nog niet bekend wie de toekomstige bewoners worden. Het directe belang van de burger om vroegtijdig een inbreng in het planproces te leveren is relatief gering. Consumentenorganisaties kunnen in de nieuwbouw soms in de plaats van individuele burgers treden en als belangenbehartiger van toekomstige, op het moment van de planontwikkeling nog niet bekende, bewoners optreden.

Ook kan de gemeentelijke overheid, in samenwerking met marktpartijen, er voor zorgen via gerichte marktonderzoeken en consumentenpanels meer zicht te krijgen op de wensen van toekomstige bewoners.

ook marktpartijen moeten burger bij planontwikkeling betrekken

Ook van de marktpartijen wordt verwacht dat zij meer oog krijgen voor het betrekken van de burger bij het plan- en bouwproces. Naast marktonderzoek en het instellen van consumentenpanels valt hier te denken aan het verruimen van het aanbod in de sfeer van consumentgerichte projectontwikkeling waarbij de bewoner in een vroeg stadium bij de projectontwikkeling betrokken wordt. Vanuit de optiek van een ruimere keuzevrijheid en meer zeggenschap voor de burger bij de ontwikkeling en bouw van woning en woonwijk kan deze vorm van projectontwikkeling mogelijk een alternatief antwoord op de vraag naar particulier opdrachtgeverschap bieden.

Voor het vroegtijdig betrekken van burgers bij planprocessen ligt het initiatief primair bij de gemeentelijke overheid en de marktpartijen. Een goede inbreng van de burger in het overleg, de onderhandeling en de concrete beleidsafspraken zijn van grote waarde. Het Rijk heeft hierbij een rol als wetgever en als facilitator. De positie van bewoners en hun organisaties bij planprocessen zal wettelijk worden verankerd in de Woonwet. En ook bij de in te stellen thematische overlegplatforms zullen consumentenorganisaties worden betrokken..

de burger als opdrachtgever

Particulier opdrachtgeverschap

De vorm van zeggenschap waarbij de burger zelf als opdrachtgever optreedt voor de bouw van de woning levert een zeer belangrijke impuls aan de doelstelling de keuzevrijheid en zeggenschap voor de burger te vergroten. Dit geldt zowel voor de nieuwbouw als voor de transformatieopgaven van woonmilieus binnen de bestaande voorraad.

collectieve vormen nadrukkelijk in beeld

Bij het stimuleren van het particulier opdrachtgeverschap gaat het er primair om tegemoet te komen aan de vraag van de burger om zelf (mede) vorm te geven aan zijn woonsituatie. Daaraan kan inhoud worden gegeven door het individueel

opdrachtgeverschap voor de bouw van de eigen woning. Maar ook meer collectieve vormen van particulier opdrachtgeverschap zijn in beeld, zoals het gezamenlijk bouwen van een wooncomplex, bijvoorbeeld voor ouderen. Een bijzondere vorm van collectief opdrachtgeverschap is de situatie waarin de bouw van een complex, inclusief de inrichting van de woonomgeving, wordt overgelaten aan bijvoorbeeld een vereniging van wijk-eigenaren.

*mogelijkheden
in de huursector*

In aanzet zijn ook in de huursector, zeker met het ontstaan van de verschillende woonarrangementen op het grensvlak van huur en koop, vormen van particulier opdrachtgeverschap mogelijk. Met name van corporaties wordt verwacht dat zij hiertoe initiatieven ontwikkelen, in eerste instantie in de vorm van experimenten en voorbeeldprojecten. Binnen de huursector wordt de invloed van de burger vergroot door het toepassen van vormen van consumentgerichte projectontwikkeling, waarbij een verhuurder de toekomstige bewoners nauw betreft bij ontwikkeling, vormgeving en bouw van woning, wooncomplex en woonomgeving.

*eigenbouw,
opdrachtgeverschap en
catalogusbouw*

Een in het buitenland veel voorkomende vorm van particulier opdrachtgeverschap is 'eigenbouw', waarbij de burger zelf de woning bouwt. Deze vorm van particulier opdrachtgeverschap komt in Nederland relatief weinig voor. In Nederland is de burger veelal de opdrachtgever en wordt de uitvoering (het feitelijke bouwproces) overgelaten aan architect en aannemer. Ook bieden marktpartijen de burger cataloguswoningen aan. Op dit moment bestaat een groot deel van het particulier opdrachtgeverschap in Nederland uit de beperkte vorm van de catalogusbouw. Het voordeel van deze vorm is dat de risico's en de tijdsinvestering voor de koper minder groot zijn dan bij het zuivere individuele opdrachtgeverschap of eigenbouw.

*internationaal
perspectief*

In vergelijking met omliggende landen is het aandeel particulier opdrachtgeverschap voor nieuw te bouwen woningen in Nederland relatief laag, te weten 18%. In België ligt het particulier opdrachtgeverschap op circa 70%, in Frankrijk op 40% en in Duitsland op circa 30%. Uit de vergelijking met deze landen blijkt dat:

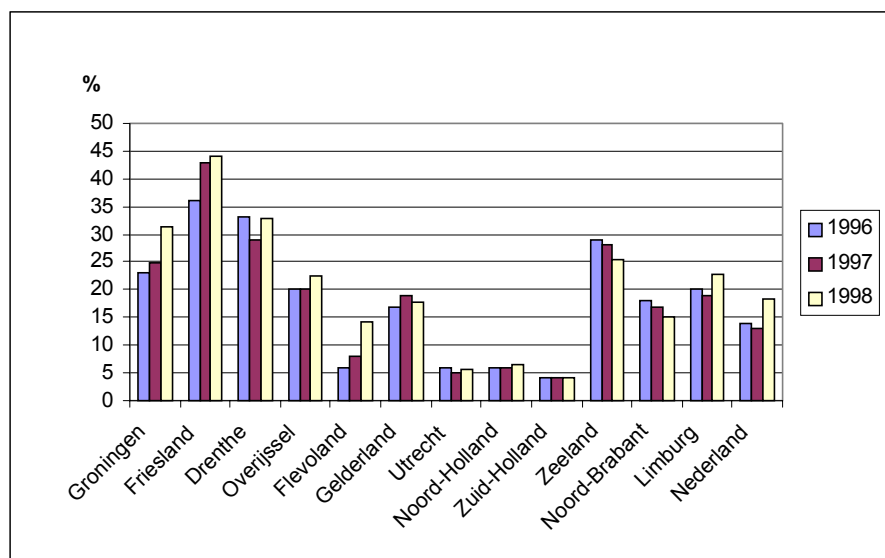
- de traditionele eigenbouw in alle landen het merendeel van het particulier opdrachtgeverschap omvat;
- het collectief opdrachtgeverschap in geen van de landen een belangrijk onderdeel van de nieuwbouwproductie uitmaakt;
- catalogus- en systeembouw populair zijn in Frankrijk en Duitsland.

*grote verschillen
binnen Nederland*

Binnen Nederland zijn er, geografisch gezien, grote verschillen wat betreft het aandeel particulier opdrachtgeverschap (zie figuur 5.1). In de kwalitatief meer

ontspannen woningmarkten ligt het aandeel particulier opdrachtgeverschap beduidend hoger dan in de meer gespannen woningmarkten. Ook is er een duidelijk onderscheid te maken naar de grootte van gemeenten, waarbij het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de kleinere, veelal meer landelijk gesitueerde, gemeenten hoger ligt. Dit is mede terug te voeren op het verschil in volume van de nieuwe uitleg en de mate waarin de ontwikkeling van dergelijke locaties is overgelaten aan projectontwikkelaars.

Figuur 5.1: Aandeel particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw per provincie



bron: RIGO 1999

*grondbeleid werkt
belemmerend*

Er zijn vele factoren die het relatief lage percentage van particulier opdrachtgeverschap in Nederland verklaren, zoals de beschikbaarheid van grond, de relatief hoge grondprijzen, de voorgenomen bebouwingsdichtheden en welstandsregelgeving. Vaak wordt ten onrechte beweerd dat particulier opdrachtgeverschap veel tijd kost, duur is en dat burgers onvoldoende belangstelling hebben of niet capabel zijn. De projectmatige nieuwbouw kent juist vaak een lange voorbereidingstijd en de prijzen zijn er - zeker in verhouding tot de geboden kwaliteit - doorgaans hoger dan bij particulier opdrachtgeverschap. De belangstelling voor particulier opdrachtgeverschap is groot, zo blijkt uit woonwensonderzoeken.⁴⁹ Mondige burgers zijn prima in staat de risico's en moeite ervan in te schatten.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld NVB, Huizenkopers in profiel, mei 2000.

Het Rijk wil deze onevenwichtigheid doorbreken en naar een situatie streven waarin vanaf 2005 bij ongeveer eenderde van de nieuw te bouwen woningen sprake is van particulier opdrachtgeverschap. Dit aandeel is niet bedoeld als generieke norm, maar als richtgetal. Het geldt uiteraard voorzover er bij burgers ook echt behoefte aan is, en het feitelijke aandeel zal moeten passen bij de regionale vraag. Deze vraag bestaat ook in de Randstad en de grote steden, waar nu nauwelijks mogelijkheden voor particulier opdrachtgeverschap worden geboden. Het uiteindelijke doel, namelijk tegemoet komen aan de bestaande behoeften van burgers, staat voorop. Als bouwende partijen erin slagen om op een andere wijze, vooral door innovatieve vormen van bewonersparticipatie bij het bouwproces (onder de verzamelterm ‘consumentgericht bouwen’), in die behoeften te voorzien, kan dat wellicht de vraag naar particulier opdrachtgeverschap substitueren. Maar de bewijslast ligt daarbij wel bij de bouwende partijen.

Realisatie van een hoger aandeel particulier opdrachtgeverschap zal in eerste instantie langs de bestuurlijke lijn tot stand moeten komen. Het Rijk zal hierover overleg voeren met de partijen die zijn betrokken bij de herijking van de Vinac-afspraken en bij de beleidsinzet voor de stedelijke opgave vanaf 2005, in eerste instantie bij de gesprekken over de verstedelijking. Daarnaast zal particulier opdrachtgeverschap worden opgenomen als nieuw prestatieveld in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en zullen de rijksbijdragen voor de stedelijke uitleg worden gekoppeld aan het realiseren van het gewenste aandeel particulier opdrachtgeverschap. Mocht het gestelde doel onvoldoende via de bestuurlijke lijn worden bereikt, dan zullen wettelijke maatregelen worden getroffen. Dat kan bijvoorbeeld door een Wet Bevordering Particulier Opdrachtgeverschap, waarin onder meer opname van een minimaal aandeel particulier opdrachtgeverschap in de exploitatieverordeningen wordt geregeld. Of, meer specifiek, door een Wet Voorkeursrecht Particulieren, waarin een voorkeursrecht voor particulieren bij de uitgifte van bouwgrond wordt gecreëerd. Deze en andere juridische mogelijkheden en de effecten daarvan op de planontwikkeling zullen al vast worden verkend.

*verminderen
belemmeringen en
risico's voor de burger*

Tegelijkertijd zal het Rijk nagaan of de belemmeringen en risico's waarmee de burger in het kader van particulier opdrachtgeverschap te maken krijgt, kunnen worden verminderd. Voorbeelden van dergelijke belemmeringen en risico's zijn: moeilijkheden bij de grondverwerving, afhankelijkheid van marktpartijen, slechte grip op het bouwproces, gebrek aan kennis en knowhow en een slechte tot matige dienstverlening vanuit marktpartijen en gemeenten.

voorbeeldprojecten

Het Rijk zal het particulier opdrachtgeverschap bevorderen door voorbeeldprojecten en experimenten te stimuleren. Het voortouw ligt daarbij nadrukkelijk bij bewoners(groepen), gemeenten en marktpartijen. Het accent in deze voorbeeldprojecten en experimenten zal worden gelegd bij bijzondere vormen van particulier opdrachtgeverschap zoals collectieve vormen, particulier opdrachtgeverschap vanuit een vereniging van wijk-eigenaren en de mogelijkheden in de huursector. Middelen uit het innovatiebudget van het ISV zullen in het bijzonder ook hierop gericht zijn. Een deel van die middelen zal ook worden gebruikt om de mogelijkheden van particulier opdrachtgeverschap voor mensen met een laag inkomen te stimuleren. In samenspraak met de marktpartijen zal het Rijk de toepassing van nieuwe technieken, zoals industrieel, flexibel en demontabel bouwen bij het particulier opdrachtgeverschap stimuleren. Via de eerdere gemaakte bundeling van kennisstromen en de instelling van ‘woonwinkels’ kan de positie van de particuliere opdrachtgever verder worden ondersteund.

*‘groot project’
architectuurnota*

Daarnaast is het individueel opdrachtgeverschap aangemerkt als ‘groot project’ in de architectuurnota ‘Ontwerpen aan Nederland’. Dit project is erop gericht om extra (kwaliteits)impulsen aan het individueel opdrachtgeverschap te geven. Het individuele opdrachtgeverschap heeft uiteraard gevolgen voor de inrichting van de openbare ruimte, bij uitstek een publieke verantwoordelijkheid. Er is sprake van een wederkerige relatie: naarmate de stedenbouwkundige structuur (als basis van de openbare ruimte) een steviger raamwerk biedt, zijn de mogelijkheden voor individuele architectonische expressie groter. De Amsterdamse grachten vormen hiervoor het beste bewijs: een heldere stedenbouwkundige structuur met een maximum aan individuele architectonische expressie. Het project ‘Revisie van de openbare ruimte’, één van de andere grote projecten uit de nota Ontwerpen aan Nederland, zal daarom een stimulans geven aan de versterking van stedenbouwkundige kwaliteiten.

5.6 Vereenvoudiging en handhaving bouwregelgeving

Modernisering bouwregelgeving in het belang van de burger

Partijen in de bouw zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het bouwwerk. In de bouwregelgeving stelt het Rijk kaders ten aanzien van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en duurzaamheid van gebouwen en woningen. In de praktijk blijken bouwpartijen de bouwregelgeving vooral te gebruiken als

richtsnoer voor de feitelijk te leveren kwaliteit. De minimumeisen worden daarmee regelmatig tot norm verheven. Dat is een onbedoeld en ongewenst effect van de regelgeving.

In het regeerakkoord is aangekondigd dat de bouwregelgeving drastisch zal worden vereenvoudigd. Motieven om de bouwregelgeving te vereenvoudigen en te moderniseren zijn:

- het terugdringen van administratieve lasten veroorzaakt door niet-transparante vergunningsprocedures en complexe technische regels;
- het voorzien in regelgeving geven die de burger niet belemmert, maar beschermt;
- het eenduidig maken van de uitvoering door een betere afstemming tussen overheden onderling;
- het aanpassen van de regelgeving aan nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van bouwmethoden en materiaalgebruik.

Hieronder zal nader worden ingegaan op de inhoudelijke onderwerpen uit het Bouwbesluit, vanuit de drieslag:

- vereenvoudigen waar mogelijk;
- aanscherpen waar noodzakelijk;
- adequaat handhaven van gestelde regels.

Reeds in gang gezette vereenvoudiging van de bouwregelgeving

Recent zijn verschillende vereenvoudigingen in de bouwregelgeving doorgevoerd en in uitvoering genomen. In het verlengde hiervan zullen de komende jaren nog verdere aanpassingen plaatsvinden. In de eerste plaats zullen wijzigingen in de bouwregelgeving, inclusief de aanwijzing van nieuwe technische normen, minder frequent (maximaal éénmaal per jaar) plaatsvinden. Veranderingen in Woningwet en Bouwbesluit zullen ruim van tevoren, bij voorkeur een half jaar, bekend worden gemaakt.

*wijzigingen minder
frequent*

*snellere en goedkopere
vergunningverlening*

Verder zal de vergunningverlening sneller en goedkoper moeten. In september 1999 is daartoe bij de Tweede Kamer een voorstel tot wijziging van de Woningwet ingediend, die een vereenvoudiging van de vergunningverleningsprocedure beoogt. In de Woonwet zal de mogelijkheid worden gecreëerd dat de bouwsector - indien zij dat wenst - een certificeringsregeling kan maken die de technische eisen uit het Bouwbesluit dekt. Dit heeft als voordeel dat de gemeentelijke afdeling Bouw- en Woningtoezicht dan alleen nog de overige aspecten hoeft te beoordelen, zoals

ruimtelijke kwaliteit (bestemmingsplan, stedenbouwkundige eisen en welstand), bodemverontreiniging en de monumentenverordening. Daarnaast zal ook de regeling voor aanschrijving worden gestroomlijnd, zodat dit instrument eenvoudiger kan worden toegepast. Voorts wordt een nieuw systeem van bouwleges ontwikkeld, waarbij de relatie tussen de in rekening gebrachte leges en de door de gemeente verrichte werkzaamheden transparanter wordt. In verschillende gemeenten lopen al experimenten met het digitaal indienen van bouwplannen.

*conversie
Bouwbesluit*

In de derde plaats zullen de bruikbaarheid en transparantie van het Bouwbesluit worden vergroot. Bij de introductie van het Bouwbesluit in 1992 is een grote stap gezet naar uniforme bouwkundige regels. Voor woningen en woongebouwen is dit gebeurd via een systeem van concrete prestatie-eisen en grenswaarden in het Bouwbesluit en via genormaliseerde bepalingsmethoden. Deze zijn vastgelegd in - private - normen van het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN). Daarmee is een balans gevonden tussen rechtszekerheid (duidelijke prestatie-eisen) en flexibiliteit (de wijze waarop wordt voldaan aan de eisen staat open). Om de structuur van het Bouwbesluit transparanter en eenvoudiger te maken, zal per 1 januari 2002 een gewijzigd besluit van kracht worden.

*welstandcriteria uit de
bouwregelgeving*

Na inwerkingtreding van de wijziging van de Woningwet zullen gemeentelijke welstandscriteria niet meer in de bouwverordening maar in een welstandsnota moeten zijn neergelegd. Tevens worden de vereisten voor indiening van een aanvraag om een bouwvergunning, die nu nog in de gemeentelijke bouwverordening zijn geregeld, landelijk geüniformeerd. De dan nog resterende technische en procedurele elementen van de Model-bouwverordening kunnen eveneens landelijk worden geüniformeerd. Bezien wordt of de omgevingsgerichte voorschriften, zoals stedenbouwkundige en parkeervoorschriften, mede in relatie tot de herziening van de WRO in bestemmingsplannen kunnen worden ondergebracht.

Schrappen van overbodige bepalingen

*verwijdering overbodige
eisen uit het Bouwbesluit*

Om de zeggenschap van burgers over de vormgeving van de eigen woning te vergroten zullen de eisen voor de aanwezigheid van bergruimtes, buitenruimtes (balkons), de opstelplaats voor wasapparatuur en de eisen voor telefoon-, radio- en televisie-aansluitingen uit het Bouwbesluit worden verwijderd. De eisen voor aanwezigheid van het sanitair en de keukeninrichting zijn inmiddels geschrapt. Daarnaast is het de bedoeling om eisen die oorspronkelijke en verrassende woningontwerpen belemmeren, uit het Bouwbesluit te verwijderen. In elk geval zullen resterende gebruiksvoorschriften, zoals de minimumeisen voor oppervlakte van verblijfsruimten, toilet- en badruimten en de aanwezigheid van aparte

meterruimten worden geschrapt, en worden de voorschriften voor daglichttoetreding versoepeld. Verwacht mag worden dat de markt terzake zelfregulerend zal zijn. Bovendien zal het Overlegplatform voor de Bouwregelgeving (OPB), waarin partijen uit de bouwpraktijk zijn vertegenwoordigd, rond de jaarwisseling 2000 - 2001 vanuit het vertrekpunt van verdere vereenvoudiging en stroomlijning adviseren over de toekomstige vormgeving van de bouwregelgeving. Verwacht mag worden dat dit advies, naast een visie op hoofdlijnen, concrete aanbevelingen zal bevatten. Als dit onvoldoende het geval is, zal het kabinet terzake zelf zijn verantwoordelijkheid nemen.

Europese ontwikkelingen

De gevolgen van de Europese ontwikkelingen in de bouw dienen scherp gezien te worden op hun gevolgen voor de Nederlandse regelgeving. Allereerst wordt de bouwmaterialenhandel steeds Europees en minder beperkt tot één regio. Bouwmaterialen zullen steeds meer rechtstreeks aan particulieren worden verkocht en makkelijker hanteerbaar worden.

Richtlijn Bouwproducten

De Europese Richtlijn Bouwproducten, die onder meer de verhandelbaarheid van bouwmaterialen beoogt te vergroten, heeft ook consequenties voor de bouwregelgeving. Nu is op vrijwillige basis 'erkenning' door het Rijk mogelijk van bouwmaterialen op basis van de geschiktheid bij toepassing (certificering). In de toekomst zal de gebruiker op basis van productinformatie die in de verplichte CE-markering wordt gegeven, kunnen nagaan of het product voor de bedoelde toepassing voldoet. De producent van bouwproducten heeft de verantwoordelijkheid om op juiste wijze aan te geven wat het beoogd gebruik is van het product en tevens om de CE-markering correct aan te brengen. Het Rijk heeft de plicht om te controleren of de producent de gebruiker juist en volledig informeert. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever om aan te geven of de eigenschappen van het product aansluiten op de eisen van de technische bouwregelgeving. Het Rijk zal daarbij een systeem ontwikkelen waardoor gebruikers en toezichthouders eenvoudig kunnen zien of de producteigenschappen aansluiten op de eisen van de bouwregelgeving.

harmonisatie van bepalingsmethoden

De Richtlijn Bouwproducten zal verder leiden tot nieuwe geharmoniseerde Europese bepalingmethoden, die bestaande methoden in het Bouwbesluit zullen gaan vervangen.

Betere afstemming in regelgeving

Als een burger of ondernemer ergens iets wil gaan (ver)bouwen heeft de overheid daar vanuit allerlei invalshoeken bemoeienis mee. Naast een bouwvergunning kunnen bijvoorbeeld ook een sloop-, gebruiks-, milieu-, aanleg-, monumenten-, kap- en/of uitritvergunning nodig zijn, een schone grondverklaring, vrijstelling van bestemmingsplanvoorschriften en een advies van de welstandscommissie. Daarnaast moet soms worden voldaan aan specifieke eisen die de gemeente bij gronduitgifte heeft gesteld. De overheidsbemoeienis is vaak erg verbrokkeld. De burger ziet zich geconfronteerd met een weinig inzichtelijke hoeveelheid voorschriften van verschillende overheden, die zich bovendien niet verantwoordelijk voelen voor het geheel. Bovendien blijkt de bouwrelevante regeldruk alleen maar toe te nemen, als gevolg van een voortdurende maatschappelijke druk om zaken te regelen via nieuwe voorschriften in het Bouwbesluit en in wet- en regelgeving uit andere beleidsdomeinen als arbeid, ruimtelijke ordening, milieu en zorg. Daarnaast is sprake van een toename van regelgeving door medeoverheden daar waar de rijksoverheid zich terugtrekt.

*MDW project service
gerichte overheid*

De bouwgerelateerde regelgeving is mede daarom een van de probleemgebieden die aan de orde komen in het MDW-project 'Servicegerichte overheid', dat onlangs is gestart. Dit project heeft tot doel oplossingen te ontwikkelen die leiden tot significante vermindering van de regeldruk voor de burger bij de realisatie van een bouwwerk. Medio 2001 zal het MDW-project moeten zijn afgerond.

*integratie producten
en diensten
afstemming procedures*

Op lokaal niveau zullen verschillende uitvoeringstaken zo veel mogelijk geïntegreerd moeten worden aangeboden. Dat gebeurt in het kader van project 'Overheidsloket 2000', waarin de ministeries van BZK, VWS, VROM, EZ en de VNG samenwerken aan de éénloketgedachte. Maar de éénloketgedachte kan alleen slagen als ook de procedures die schuilgaan achter die uitvoeringstaken, zoals aanhoudingsregelingen en beroepsprocedures, beter op elkaar worden afgestemd. Met het wetstraject Algemene Wet Bestuursrecht zal er een uniforme regeling voor de samenloop van bouwvergunning- en andere procedures worden ontwikkeld.

*inhoudelijke afstemming
in regelgeving*

Voorts is inhoudelijke afstemming van de diverse regelingen nodig. Een goed voorbeeld daarvan zijn de experimenten in het kader van de Experimentenwet Stad & Milieu. De wet kent de mogelijkheid bij een integrale aanpak van problemen om - gemotiveerd - af te wijken van regels op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening en bouw.

In navolging van Stad & Milieu zal ook voor ‘gebruiksinrichtingen’ worden gestreefd naar een betere domeinafbakening in regelgeving. Het streven van de rijksoverheid blijft daarbij gericht op één centraal document voor de technische voorschriften. De kwaliteitseisen uit de Wet Milieubeheer zullen worden afgestemd op het gebiedsgerichte beleid enerzijds en op de landelijke uniforme regeling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet anderzijds. Bouwtechnische eisen in milieuregelgeving die overlap vertonen met de bouwregelgeving (zoals eisen voor gebouwfuncties op basis van artikel 8.40 van de Wet Milieubeheer), zullen eenduidig worden geregeld.

Veilig wonen

Veiligheid is een belangrijk kwaliteitsaspect van de woning. Het gaat hierbij zowel om veiligheid in de bouwtechnische sfeer als inbraak- en brandwerendheid. De afgelopen decennia is daaraan veel gedaan. Inmiddels vinden we een veilige woning zo vanzelfsprekend dat we niet meer stil staan bij de voorwaarden die deze veiligheid garanderen. Tegelijkertijd brengen deze voorschriften ook beperkingen in ontwerptechnische zin met zich mee, waardoor de flexibiliteit en keuzevrijheid worden beperkt. Ze beperken de ontwerprijheid en daarmee de zeggenschap van burgers over hun woning. De generieke maatregelen leiden er ook toe dat minder goed ingespeeld kan worden op de specifieke behoeften van sommige burgers. De ontwerprijheid neemt toe als bij het zekerstellen van de brandveiligheid van (woon)gebouwen meer gebruik wordt gemaakt van installaties en beheersplannen en minder van bouwkundige eisen alleen. Te denken valt aan de aanwezigheid van brandblusinstallaties in grote gebouwen en gedetailleerde, goed nageleefde ontruimingsplannen. Met name bij grote gebouwen kan meer gebruik gemaakt worden van Europese brandveiligheidsmodellen, die zijn gebaseerd op zorgvuldige analyse van de daadwerkelijke veiligheidsrisico's. Minder regels dus en meer flexibiliteit in de toepassing om maatwerk en zeggenschap te vergroten. Nieuwe (maar andere) regels kunnen ook bijdragen aan de vergroting van de ontwerprijheid. Zo zal met ingang van 2002 de aanwezigheid van een op het elektriciteitsnet aangesloten rookmelder verplicht worden gesteld voor nieuwbouw. Door het opnemen van deze regel in het Bouwbesluit kunnen diverse bouwtechnische eisen vervallen.

vergroten flexibiliteit

De privatisering van de elektriciteits- en gasvoorziening stelt nieuwe eisen aan het toezicht op installaties en leidingen tot aan het distributienet. In overleg met alle betrokken partijen zullen verantwoordelijkheden duidelijk worden vastgelegd. Met het oog op de vergrijzende bevolking en de stijgende kosten van gehandicaptenvoorzieningen worden in het Bouwbesluit, mede op advies van de

consumentenorganisaties, de eisen voor de beloopbaarheid van trappen aangescherpt. Dit leidt tot ruimere trappen.

Gezond wonen

*gezondheidsrisico's
van materialen*

De burger gaat er niet alleen vanuit dat zijn woning veilig is, maar ook dat de woning geen negatieve invloed heeft op zijn gezondheid. Het verleden leert dat dit niet vanzelfsprekend is. Zo heeft het gebruik van loden drinkwaterleidingen geleid tot potentiële gezondheidsproblemen. De subsidieregeling voor het saneren van loden drinkwaterleidingen moet aan dit probleem een einde maken. Daarnaast brengt asbest, vooral bij ondeskundig verwijderen, gezondheidsrisico's met zich mee. Via afspraken met de sociale en particuliere beheerders van huurwoningen en met bemiddelaars bij koop en verkoop van woningen zullen bewoners worden geïnstrueerd hoe met asbest om te gaan. Met corporaties worden afspraken gemaakt om (sociale) huurwoningen die worden verkocht tevoren asbestvrij te maken.

*een gezond
binnenmilieu*

We vinden het normaal dat een woning voldoende geventileerd kan worden en dat de woning niet vochtig is. Maar door de bouw van steeds energiezuiniger woningen, komt het ongecontroleerd ventileren van woningen als gevolg van kieren en dergelijke steeds minder voor. Een gezond binnenmilieu is daardoor in toenemende mate afhankelijk van de aanwezigheid van voldoende ventilatievoorzieningen en het juiste gebruik daarvan. Daarom zal onderzoek worden verricht naar de toepassing van natuurlijke en mechanische ventilatiesystemen, waaronder systemen voor warmteterugwinning.

geluidhinder

Het is de verantwoordelijkheid van opdrachtgevers en woningeigenaren een goede fysieke geluidskwaliteit van woningen daadwerkelijk te realiseren. De verhoging van deze kwaliteit zal primair via de markt tot stand moeten komen. Wel is het wenselijk dat de grenswaarden voor contactgeluidisolatie voor woningen in het Bouwbesluit gelijkgeschakeld worden met andere vormen van geluidisolatie. Een verhoging van het niveau met 5dB zorgt voor een betere isolatie tegen 'loopgeluiden' en geeft een goede aansluiting op de comfortklassen van het Nederlands Normalisatie-instituut, dat is opgesteld door de bouwpraktijk. Een aanpassing van het Bouwbesluit op dit punt zal na enkele jaren worden geëvalueerd. Alsdan zal worden bezien of het zinvol is een verhoogde norm in de regelgeving te handhaven.

Burenoverlast kan het woongenot van burgers behoorlijk aantasten. Vorig jaar is in de beleidsbrief Geluid en Wonen ingegaan op het burenlawaai. Aangegeven is dat burenlawaai niet zonder meer met fysieke maatregelen oplosbaar is. Zo is een betere isolatie voor sommigen aanleiding om de volumeknop van de stereo weer verder

open te draaien. Het aanscherpen van fysieke normen levert slechts een beperkte bijdrage, omdat burenlawaai in veel gevallen vooral samenhangt met sociaal gedrag. Meestal is dat met goed overleg wel op te lossen, maar soms dreigt een uitzichtloze situatie waarin burens elkaar het leven behoorlijk zuur maken. De huidige wetgeving biedt echter nog weinig handvatten om notoire overlastveroorzakers aan te pakken. Daarom zullen in ieder geval de mogelijkheden van bemiddeling worden verkend⁵⁰ en zal het burensrecht op dit punt worden aangescherpt om uitzetting te vergemakkelijken (zie paragraaf 5.3).

Milieu en wonen

de burger verleiden

Veiligheid, gezondheid en comfort zijn zaken die verreweg de meeste burgers als basiseisen aan hun woning stellen. Voor milieuaspecten zoals duurzaam materiaalgebruik en energiezuinigheid geldt dat in minder sterke mate. Toch zal ook vanuit het wonen stevig moeten worden bijgedragen aan milieudoelstellingen waarover nationaal of internationaal afspraken zijn gemaakt (NMP3, Uitvoeringsnota Klimaatbeleid). Beleidsmaatregelen die hierop gericht zijn, dienen zo veel mogelijk aan te sluiten bij consumentenvoorkeuren met betrekking tot comfort, keuzemogelijkheden en kostenaspecten. Dat past bij het nieuwe milieubeleid waarin minder zal worden ingezet op regelgeving, geboden en verboden, maar meer op instrumenten die door positieve prikkels de keuzes van actoren beïnvloeden, zoals financiële instrumenten of technologiestimulering.⁵¹

duurzaam bouwen

Met betrekking tot het bouwen geeft het Beleidsprogramma Duurzaam Bouwen 2000-2004 voor de komende vier jaar de uitgangspunten aan. Duurzaamheid heeft overigens een brede betekenis; het gaat zowel om ecologische, functionele als sociale duurzaamheid. Wat betreft de ecologische dimensie is in het Beleidsprogramma Duurzaam Bouwen rekening gehouden met de impact van de beleidsbrief Geluid en Wonen, de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid en het Actieprogramma Energiebesparing. Met het beleidsprogramma wordt ingezet op een goede verankering van duurzaam bouwen in het handelen van burgers, marktpartijen en overheden en als vast onderdeel in het woonbeleid. Als dat lukt is na 2004 geen programmatische aanpak van duurzaam bouwen meer nodig (wat overigens niet betekent dat dan geen rijksbeleid meer nodig zou zijn). De komende jaren zal gewerkt worden aan de implementatie van het beleidsprogramma. Een belangrijk accent is gelegd bij de mogelijkheden om de duurzaamheid in de bestaande voorraad te vergroten. De aandacht wordt primair gericht op het

⁵⁰ Zie het rapport van het ministerie van Justitie over mediation/ADR en burensverlast.

duurzaam gebruik van materialen en gebouwen, zowel in de ontwerpfase als bij onderhoud en beheer. Van corporaties wordt in het bijzonder een bijdrage aan de ambities met betrekking tot het duurzaam bouwen verwacht. De komende tien jaar zullen zij in principe naar verwachting 14 à 15 miljard gulden moeten uittrekken voor duurzaamheidsinvesteringen.

Het beter informeren van de burger krijgt onder meer gestalte via de milieurelevante productinformatie over de woning en over de bouwmaterialen. Om opdrachtgevers/bewoners, ontwerpers, bouwers en overheden inzicht te verschaffen in de effecten van verschillende bouwvormen op het milieu, wordt in samenwerking met de bouwpartijen een meetmethode ontwikkeld. Daarbij zullen in ieder geval voor de volgende aspecten de gevolgen voor het milieu in kaart worden gebracht: het materiaalgebruik, zowel bij de bouw als bij het onderhoud, inclusief het daartoe noodzakelijke grondstoffengebruik, het energiegebruik, de emissie van schadelijke stoffen en het ontstaan van afvalstromen.

energiezuinig wonen

Sinds het midden van de jaren tachtig zijn nieuwe woningen in Nederland veel energiezuiniger geworden. Een nieuwe woning verbruikt voor de verwarming van ruimtes gemiddeld nog maar 70% van de energie van een al goed geïsoleerde woning uit 1992. Dit is het resultaat van uitgebreide productinnovatie en voorbeeldprogramma's van onder anderen de Novem, maar ook van aangescherpte eisen in de bouwregelgeving. Door het rendement dat de investering in energiebesparende voorzieningen oplevert en de aanzienlijke prijsdaling van die voorzieningen, ondervindt de bewoner snel financieel voordeel. Natuurlijk draagt de verbetering van de isolatie ook bij aan het comfort van de woning.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen zijn aanvullende maatregelen nodig. Nederland heeft zich met het Kyoto-protocol verplicht tot een CO₂-reductie van 6% in 2010 ten opzichte van 1990. In de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid staan de maatregelen beschreven die er voor moeten zorgen dat Nederland deze verplichting haalt. Voor de gebouwde omgeving is hierin vastgelegd dat in 2010 een CO₂-reductie van 3Mton moet zijn gerealiseerd. Het grootste deel hiervan (2 Mton) zal naar verwachting uit de bestaande woningvoorraad komen. Dit komt er op neer dat woningen in 2010 gemiddeld ruim 20% energiezuiniger moeten zijn dan in 1995 het geval was. Het instrument om deze taakstelling te halen, is het recent geïntroduceerde Energie Prestatie Advies (EPA). Met het EPA wordt de energetische kwaliteit van een woning in beeld gebracht met daaraan gekoppeld een advies over energiebesparende maatregelen en inzicht in de daarmee

Energie Prestatie Advies

⁵¹ Agenda NMP4, december 1999.

samenhangende kosten en besparingen. Zowel het EPA als het daadwerkelijk treffen van energiebesparende maatregelen worden door de rijksoverheid financieel ondersteund. De totale netto investering in de bestaande woningvoorraad die is gemoeid met de CO₂-reductie bedraagt tot 2010 naar schatting tussen de 30 en 40 miljard gulden. Deze investeringen zullen voor het overgrote deel door de woningeigenaren zelf moeten worden opgebracht; de financiële steun van de overheid is erop gericht eigenaren van woningen over de streep te halen om die investeringen ook daadwerkelijk te plegen. De sociale huursector zal circa 10 miljard voor haar rekening moeten nemen (dit bedrag maakt deel uit van de hiervoor genoemde 14 à 15 miljard aan duurzaamheidsinvesteringen). Er wordt naar gestreefd om het EPA ook onderdeel te laten worden van andere kwaliteitsadviezen, al dan niet in de vorm van keurmerken. Hierbij zal aandacht worden besteed aan de relatie met een gezond binnenmilieu, de verdeling van kosten en baten tussen verhuurders en huurders en de gevolgen voor woonlasten en overheidsbijdragen, zoals de individuele huursubsidie.

Ook andere maatregelen worden ingezet om de besparing van 3 Mton CO₂ in de gebouwde omgeving te realiseren. Zo zal de toepassing van zonnecellen voor de opwekking van elektriciteit in de gebouwde omgeving met verschillende instrumenten worden gestimuleerd. Huishoudens met lage inkomens zullen met behulp van een subsidieregeling worden aangemoedigd energiebesparende maatregelen te treffen. Stimuleringsprogramma's die zijn gericht op de energieneutrale woning zullen worden ondersteund. Naar verwachting zullen daaruit in de nabije toekomst nieuwe oplossingen voortvloeien die wellicht ook grootschalig kunnen worden ingezet. Na een evaluatie van de energieprestatiecoëfficiënt (naar verwachting in 2001) zal worden bepaald of er aanleiding is de zogenaamde 'energieprestatie-eis' voor nieuwe woningen aan te passen. Daarbij wordt gekeken naar het effect van verdere maatregelen op het comfort van de woning, zoals de bruikbaarheid van ventilatiesystemen, warmtekrachtkoppeling en het effect op de energiebehoefte als gevolg van het extra materiaalgebruik.

De verantwoordelijkheid voor het energiebesparingsbeleid in de gebouwde omgeving zal vanaf 2001 overgaan van het Ministerie van Economische Zaken naar het Ministerie van VROM. Daarmee wordt bevorderd dat energiebesparing een vast onderdeel wordt van het beleid ten aanzien van bouwen en wonen.

Comfortabel wonen nu en later

Kwaliteit van wonen heeft naast veiligheid en gezondheid vooral te maken met de gebruiksmogelijkheden van een woning. Voldoet de woning aan de wensen van de

bewoner, heeft de woning comfort, is de woning flexibel genoeg, heeft de woning toekomstwaarde? Uitgangspunt is dat burgers in staat moeten worden gesteld zelf te bepalen wat kwaliteit is en wat wordt verstaan onder ‘comfortabel’ wonen. Daartoe zullen aanbieders zich meer moeten richten op de wensen van de ‘woonconsument’, zal de transparantie in het aanbod moeten worden vergroot zodat men ook daadwerkelijk kan kiezen en zullen belemmerende regelgeving en overbodige overheidseisen moeten worden geschrapt, zodat burgers hun rol als ‘woonproducent’ beter kunnen vervullen.

*vergroten transparantie
keurmerken*

Comfortabel wonen betekent ook dat bewoners die keuzes kunnen maken die passen bij hun individuele situatie. Daarvoor is een transparant marktaanbod nodig, niet alleen van koopwoningen (nieuwbouw en bestaand), maar ook van huurwoningen. Diverse keurmerken proberen de consument te helpen. In de huidige situatie dreigt evenwel een te veelzijdig aanbod aan keurmerken, gebonden aan individuele aanbieders van producten en diensten. Hier zal de markt uiteindelijk sanerend moeten werken. Het Rijk zal initiatieven die leiden tot een grotere transparantie ondersteunen. Een voorbeeld daarvan is het initiatief van enkele consumentenorganisaties om samen met de SEV te komen tot een ‘WoonKeur’ voor nieuwbouw.⁵² Een tweede voorbeeld is het initiatief van gemeenten, bouwpartijen en consumentenorganisaties, wederom samen met de SEV, om te werken aan een overkoepelende ‘Algemene Woningkeuring’ bij verkoop, verbetering en onderhoud.

vergroten toekomstwaarde

Om de toekomstwaarde (kwaliteit in de toekomst) van woningen te vergroten, zal tijdig moeten worden ingespeeld op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. De te verwachten kwaliteitsvraag op een toekomstige ontspannen woningmarkt, het inspelen op het toenemend aantal ouderen die ook langer thuis zullen wonen en de toenemende gemiddelde lengte van de bevolking maken het noodzakelijk de eisen voor toegankelijkheid en hoogte van ruimten aan te scherpen. Mede als gevolg van het feit dat het hier gaat om deels in de toekomst liggende ontwikkelingen, reageert de markt hierop minder adequaat. Vooral in de gespannen woningmarkten en in het bijzonder in de Vinex/Vinac-wijken wordt niet de kwaliteit gerealiseerd die op basis van de verhouding tussen stichtingskosten en de vrij-op-naamprijs mogelijk is.⁵³ Toch moeten we voorkomen dat de woningen die nu gebouwd worden de herstructureringswoningen van de toekomst zijn. Daarom zullen de volgende eisen in het Bouwbesluit worden opgenomen:

⁵² Zie <http://www.woonkeur.nl>.

⁵³ In hoofdstuk 8 wordt nader ingegaan op de achterliggende redenen waarom op Vinexlocaties de kwaliteit niet door de markt zelf tot stand wordt gebracht.

- minimum plafondhoogte van 2.60 m in plaats van 2.40 m;
- minimum hoogte van deuren en sanitaire ruimtes van 2.30 m in plaats van 2.10 m;
- betere beloopbaarheid van trappen (aan/optrede);
- bredere gangpaden in collectieve woongebouwen; en
- verhoging van contactgeluidisolatie met 5dB.

In aanzet zijn de voorgestelde maatregelen betreffende de plafond- en deurhoogte tijdelijke maatregelen die uit het Bouwbesluit kunnen worden gehaald zodra deze maten breed worden toegepast.

*woning geschikt
voor alle
levensfasen*

De toekomstwaarde van een woning wordt vooral bevorderd als de indeling ervan zodanig is dat deze gemakkelijk kan worden aangepast aan woonwensen in diverse levensfasen. Dit vraagt om zo veel mogelijk flexibiliteit in de woningplattegrond. Naast plafond- en deurhoogtes gaat het daarbij vooral om kavelgroottes en beukmaten. De periode dat ruim 90% van alle woningen met subsidie werd gebouwd om het woningtekort in te lopen, ligt inmiddels ruim achter ons. Subsidieregelingen verzekerden de sobere en doelmatige bouw van woningen met standaardmaten als een beukmaat van 5.00 of 5.40 meter. De woningnood is voorbij, maar toch houden veel marktpartijen en gemeenten nog vast aan dergelijke standaardmaten. Waar dit toe leidt is te zien in vrijwel alle nieuwbouwwijken: bewoners zoeken hun toevlucht in dakkapellen, serres en dakopbouwen. Uitbreidingen waarmee in het ontwerp geen rekening is gehouden. Tegelijkertijd laden diezelfde bewoners de hoon op zich van experts: stedenbouwkundigen, architecten, welstandcommissies, als de uitbouw niet voldoet aan de gewenste esthetica. Maar de verantwoordelijkheid hiervoor ligt niet bij de bewoner, maar bij de aanbieders, die weinig of geen ruimte laten voor zeggenschap van de burger! Bij de Vinex/Vinac-opgave, waar veelal sprake is van het bebouwen van onbebouwd gebied, zijn weinig belemmeringen voor het bouwen van ruimere en beter indeelbare woningen. Dat zou kunnen worden 'afgedwongen' via wet- en regelgeving, maar daaraan kleven ook nadelen. Het Rijk zal daarom vooralsnog de feitelijke ontwikkeling bij nieuwe bouwprojecten nauwlettend volgen. Afhankelijk van de uitkomsten van deze monitoring zal worden bezien of het tóch noodzakelijk is minimumvoorschriften in het Bouwbesluit te verhogen, bijvoorbeeld ten aanzien van de woonoppervlakte of de beukmaat.

De projecten uit de eerste tranche van het programma Industrieel, Flexibel en Demontabel Bouwen (IFD) laten zien dat IFD-bouwen kansen biedt om de invloed van de consument op het ontwerp van zijn woning te vergroten. Daarom zal het

‘veranderbaar bouwen’ verder worden gestimuleerd. Daarbij gaat het om bouwprocessen en het gebruik van bouwmaterialen die een extreme mate van veranderbaarheid en flexibiliteit kennen en gericht zijn op aansturing door de klant/gebruiker/bewoner. Het gebouwde moet qua indeling en functionaliteit zo makkelijk en snel veranderbaar zijn tegen zulke lage kosten en tijdsinspanning, dat dezelfde bewoners in een nieuwe levensfase dan wel volgende bewoners nog steeds met het gebouwde uit de voeten kunnen.

Comfort door informatie- en communicatietechnologie

domotica

Comfortabel wonen betekent voor huishoudens in de nabije toekomst ook dat het huis steeds meer gebruikt gaat worden als een multifunctioneel ‘home’. Mede als gevolg van technologische ontwikkelingen zal de woning behalve een uitvalsbasis voor activiteiten, in toenemende mate centrum van die activiteiten zelf zijn. ICT-toepassingen maken het mogelijk allerlei activiteiten te verrichten waarvoor je vroeger de deur uit moest, zoals telewerken, tele-educatie, teleshoppen, telebankieren, teleontspanning (bijvoorbeeld speelfilms of je favoriete sportprogramma’s via abonnee-tv) en wereldwijde communicatie. Zulke informatica in huis wordt wel ‘domotica’ genoemd. Domotica maakt ook zorg op afstand mogelijk, en dus het langer zelfstandig wonen van ouderen en zorgbehoevenden (zie hoofdstuk 7). Bij de bouw en verbouw van woningen moet met deze ontwikkelingen rekening worden gehouden. Bijvoorbeeld door woningen standaard te voorzien van een ‘woon-werkkamer’, of door woningen aanpasbaar te maken voor thuis- of telewerken. Een andere mogelijkheid is het aanbieden van een ‘verzamelgebouw’ in de woonomgeving met telewerkplekken, al dan niet in combinatie met een bibliotheek, kinderopvang en andere voorzieningen.

ontwikkelingen stimuleren

Op dit moment is technologisch al veel mogelijk maar komt grootschalige toepassing nog niet goed van de grond. Eén oorzaak is dat ontwikkelingen zo snel gaan dat niet duidelijk is aan welke eisen woningen moeten voldoen. Is het aanleggen van loze leidingen in nieuwbouw woningen zinvol, of zal aansturing van installaties op korte termijn draadloos gebeuren? Overigens zal in dit kader worden gezien of de afspraken over elektrische installaties, zoals de marktpartijen hebben gemaakt in de NEN 1010, niet onnodig nieuwe ontwikkelingen tegenhouden. Voor de overheid ligt er op dit moment dan ook geen regulerende of normerende taak, maar wel in het stimuleren van verdere research en standaardisatie. Experimentenprogramma’s, onderzoek, informatieoverdracht en voorbeeldplannen

zijn middelen om die kennis te ontwikkelen.⁵⁴ Om innovatie te stimuleren worden de volgende maatregelen genomen.

*stimulering onderzoek
woonsmartcard*

In de eerste plaats zal onderzoek (research, experimenten) worden bevorderd naar de voor- en nadelen van een 'woonsmartcard', waarin allerlei aspecten van wonen en de dienstverlening tezamen komen: wonen (contact met corporatie, eigendomsrecht woning, recht op en ontvangst van huursubsidie; in een later stadium ook de toegang tot de woning, de smartcard als sleutel), zorgen (woonzorgvoucher; zie hoofdstuk 6 en 7), energie (reeds bestaande energiesmartcards, in samenwerking met de energiebedrijven), inclusief (parkeer)betaalmogelijkheid. Deze woonsmartcard kan worden aangehaakt bij andere smartcards. In wezen is deze woonsmartcard een digitaal woon-zorg-energie-vouchersysteem.

digilabel

In de tweede plaats zullen kennis- en informatievoorziening over en geleidelijke standaardisatie van de mogelijkheden van domotica worden bevorderd door het stimuleren van de totstandkoming van een 'digilabel' voor intelligente woningen, kantoren en wijken. Dat is nodig, niet om te normeren, maar wel om te stimuleren dat de producten die nu in snel tempo worden ontwikkeld en die vaak van verschillende systemen gebruik maken, meer op elkaar worden afgestemd. Voor de burger wordt zo sneller een grootschaliger toepassing mogelijk.

*experiment met een
intelligente wijk*

Het ministerie van VROM en de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) hebben eind 1999 het initiatief genomen tot een verkenning naar de haalbaarheid van de 'Digitale Proeftuin': de bouw van een intelligente, duurzame wijk. De proeftuin tracht op integrale wijze duurzaamheid op wijkniveau te bereiken door de inbouw van digitale intelligentie in harde (o.a. huizen, wegen, auto's) en zachte infrastructuur (diensten) te stimuleren. Het gaat erom *duurzame* technologie te gebruiken die de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving verhoogt. De meerwaarde van de proeftuin zit in de koppeling van overheidsdoelen, zoals ruimtelijke kwaliteit (functiemenging), stedelijke vernieuwing, duurzaam bouwen, bevordering kennis- en diensteneconomie, zorg- en dienstverlening, efficiënte benutting van bestaande infrastructuur (ketenlogistiek), flexibel werken, filespreiding, toerekening persoonlijk gebruik infrastructuur. Het experiment is erop gericht bestaande projecten en initiatieven aan elkaar te koppelen, intelligente bouw te stimuleren en marktpartijen ertoe te bewegen dit alles op te pakken en verder te

⁵⁴ Ministerie van VROM, 1999, *Een ministerie van Ruimte & Tijd; naar een duurzame netwerksamenleving*, Den Haag.

ontwikkelen. Als deze proef succesvol is zal het initiatief worden uitgebreid met andere beleidssectoren (ruimte, milieu, verkeer⁵⁵, zorg), gemeenten en marktpartijen.

Verbetering van de handhaving

Een van de achterliggende overwegingen tot vereenvoudiging van het Bouwbesluit vormt het verbeteren van de handhaafbaarheid van de daarin opgenomen regels. De handhaving van het Bouwbesluit is een taak van de gemeenten, waarop door de Inspectie Volkshuisvesting tweedelijns toezicht wordt gehouden.

handhaving vertoont gebreken

Uit recent onderzoek van de Inspectie Volkshuisvesting en de Inspectie Ruimtelijke Ordening naar de afgifte van bouwvergunningen blijkt dat veel gemeenten hun organisatie niet zodanig op orde hebben dat de handhaving adequaat ter hand kan worden genomen. In de uitvoeringspraktijk worden enkele tekortkomingen geconstateerd. Zo blijkt dat dossiers regelmatig niet compleet zijn en dat relevante stukken die nodig zijn voor toetsing aan Bouwbesluit of Asbestverwijderingsbesluit, in de dossiers ontbreken. Bij een systematische toets op onderwerpen zoals bodemonderzoek, constructieve veiligheid en energieprestaties blijkt dat op deze onderwerpen respectievelijk in 28, 24 en 86% van de plannen onvoldoende gegevens in de dossiers aanwezig waren voor een adequate toetsing.

De onderzoeksresultaten tonen aan dat lokale bestuurders zich er onvoldoende van bewust zijn dat het bouw- en woningtoezicht een gemeentelijke kerntaak is. Zeker in het geval van het Bouwbesluit, waarbij het in belangrijke mate gaat om essentiële voorschriften op het punt van veiligheid en gezondheid, zou een nalevingstekort kunnen leiden tot risico's voor de burger. Deze moet erop kunnen vertrouwen dat er wordt toegezien of de voorschriften ook daadwerkelijk worden nageleefd. Doordat gemeenten bouwvergunningen verlenen en hiervoor ook leges in rekening brengen wordt wel de indruk gewekt dat er gecontroleerd wordt of er aan de regelgeving wordt voldaan. Een indruk die gezien de onderzoeksresultaten niet altijd terecht blijkt te zijn.

Met medewerking van VROM is inmiddels gewerkt aan de ontwikkeling van een door de VNG uit te geven Handreiking Bouw- en Woningtoezicht. Deze publicatie,

⁵⁵ Mogelijk kan een koppeling worden gelegd met de 'kenniswijken' waarmee de organisatie Nederland Kennisland momenteel experimenteert. Huishoudens in deze kenniswijken krijgen voor een periode van vijf jaar de meest hoogwaardige ICT-technologie. Zie: Raad voor Verkeer en Waterstaat, 1999, *Nederland, let op uw saeck. Technologie, economie en levensstijl; over de betekenis van informatie- en communicatietechnologie.*

die zeer binnenkort verschijnt, biedt gemeenten praktische handreikingen om de uitvoeringspraktijk van het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht te verbeteren. Een belangrijk doel van deze publicatie is voorts dat het algemeen belang van een goed functionerend bouw- en woningtoezicht nog eens uitdrukkelijk onder de aandacht van gemeentebestuurders wordt gebracht.

Gelijktijdig zal de Inspectie Volkshuisvesting haar activiteiten op het terrein van de bouwregelgeving opvoeren. De doelstelling is dat alle gemeenten in Nederland in 2003 zijn onderworpen aan een inspectieonderzoek. De afzonderlijke onderzoeken worden afgesloten met een eindrapport met aanbevelingen waarover zo nodig concrete afspraken worden gemaakt tussen gemeente en Inspectie. Gemeenten waarmee nadere afspraken zijn gemaakt krijgen daarna nog een nacontrole waarin wordt nagegaan op welke wijze de gemeente met de aanbevelingen is omgegaan. Daar waar gemeenten onvoldoende voortgang hebben geboekt, zal de Inspectie in eerste instantie via bestuurlijk overleg bij de betrokken gemeente aandringen op verbetering. Voor gevallen waar ook dit niet mag baten zal gezocht worden naar een wettelijke vorm van sanctionering.

Naast de hierboven aangegeven kortetermijnacties zijn er aanvullende en ook wettelijke maatregelen nodig om de handhavingssituatie structureel te verbeteren. Maatregelen die gemeenten enerzijds zullen ondersteunen in hun handhavingstaak en anderzijds zullen dwingen om beter te gaan handhaven. Het uitgangspunt bij het ontwikkelen van maatregelen is dat de bouwkwaliteit een onderwerp blijft van overheidsbemoediging, waarbij (technische) bouwregelgeving wordt beschouwd als een exclusieve rijkscompetentie. Verder wordt geen regelgeving uitgevaardigd zonder dat de handhaving daarvan voldoende gewaarborgd is. Daarbij wordt gezocht naar mogelijkheden om de eigen verantwoordelijkheid van burgers en de bouwpraktijk voor de naleving van de regelgeving aan te scherpen. Zo wordt de mogelijkheid van procescertificering wettelijk verankerd. Deze mogelijkheid zal het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht in de toekomst vergaand kunnen ontlasten. Voorts wordt gestreefd naar een versterking van de positie van het tweedelijns toezicht op de gemeente en wordt in overleg met het ministerie van BZK kritisch gekeken naar het stelsel van de bouwleges.

*maatregelen op de
korte termijn*

De volgende maatregelen zijn voorzien om de handhaving te verbeteren:

- de wijze van toetsing van bouwvoornemens aan het Bouwbesluit wordt geüniformeerd, via een toetsingsprotocol of AMvB;

- de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bouwpraktijk (benchmark) voor de naleving van de bouwregelgeving zal worden aangescherpt. Bij AMvB zal het gebruik van een aanvraagformulier waarmee een aanvrager zich verbindt aan een juiste en volledige indiening, worden voorgeschreven;
- het aanschrijfinstrumentarium uit de Woningwet zal worden vereenvoudigd;
- een ruimere inzet van de sanctie-instrumenten bestuursdwang en dwangsom wordt mogelijk gemaakt, met name bij eigendomsovergang van zaken die in strijd met de regels zijn uitgevoerd;
- met (bestuurlijke) maatregelen worden de regionalisering van het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht en het uitbesteden van controletaken op het terrein van de technische bouwregelgeving gestimuleerd.

Voor de middellange termijn (2004-2006) zijn de volgende maatregelen voorzien:

- het sloop- en gebruiksvergunningstelsel zal uit de bouwverordening worden overgeheveld naar een AMvB. Dit past in de beoogde vereenvoudiging van bouwregelgeving waarin op termijn alle technische regelgeving in rijksregelgeving wordt opgenomen;
- aanvullende bevoegdheden voor een adequate invulling van het tweedelijnstoezicht zullen wettelijk worden geregeld;
- het sanctie-instrument van bestuurlijke boete uit de vierde tranche van de AWB (verwacht in 2003) zal toepasbaar worden gemaakt voor de handhaving van de bouwregelgeving;
- er zal worden gezocht naar mogelijkheden om het buiten behandeling laten van onvolledige aanvragen te verplichten.

5.7 *Transparant welstandstoezicht*

Gemeentelijk welstandstoezicht moet in de toekomst steeds zwaarder worden gelegitimeerd en onderbouwd op basis van het gemeentelijke beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige ontwikkeling. Dit geldt zowel voor plannen voor nieuwe uitleggebieden als voor transformatieprocessen in het bestaand stedelijk gebied.⁵⁶

Het onderzoek ‘Welstand op een nieuwe leest’ dat in opdracht van de Rijksbouwmeester is opgesteld, maakt duidelijk dat een professionalisering van het welstandstoezicht noodzakelijk is. Dit heeft ertoe geleid dat al voor het verschijnen

*professionalisering
welstandstoezicht*

⁵⁶ In hoofdstuk 8 wordt teruggekomen op de rol van de architectuur.

*nadere
maatregelen*

van de Nota Wonen stimuleringsmaatregelen in gang zijn gezet om het welstandstoezicht meer transparant, toetsbaar en openbaar te maken. De welstandscommissies moeten meer in het openbaar gaan functioneren. Het welstandstoezicht komt op een meer democratische wijze tot stand, waarbij vooraf, door de gemeenteraad, zo concreet mogelijke en objectieve criteria worden vastgesteld.

De recent voorgestelde wijzigingen in het welstandstoezicht dienen te leiden tot een goede inpassing van gebouwen in hun omgeving, waarbij de samenhang met de omringende bebouwing en het openbaar gebied voorop staat. Zij bieden bovendien de burger meer ruimte voor vergunningvrij bouwen. Voor door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten en voor (gemeentelijke, provinciale en rijks-)monumenten blijft een strak welstandstoezicht gelden.

De rijksoverheid zal nagaan hoe het welstandstoezicht verder kan worden gemoderniseerd, bijvoorbeeld:

- door in plaats van gemeentelijk welstandstoezicht te komen tot bindende afspraken tussen gemeente en betrokken partijen (inclusief burgers in een verenigingen van wijkeigenaren) op complex-, straat- of wijkniveau; en
- door de samenstelling van de welstandcommissies aan te passen zodat ook ‘gewone burgers’ daarvan deel kunnen uitmaken.

5.8 De belangrijkste maatregelen op een rij

Samengevat worden de volgende maatregelen genomen om de zeggenschap van de burger over woning en woonomgeving te vergroten:

1. De positie van woonconsumenten en woonconsumentenorganisaties in het proces van bouwen en beheren zal wettelijk worden verankerd.
2. Het Rijk zal bevorderen dat de kennis- en informatievoorziening aan de burger over woning, woonomgeving en woningmarkt wordt verbeterd, onder meer door gebruik te maken van Internet en kwaliteitskeurmerken.
3. Het Rijk zal bevorderen dat gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen via gerichte marktonderzoeken en adequate marketingtechnieken meer zicht krijgen op de wensen van toekomstige bewoners en de ontwikkeling van woonvoorkeuren in kaart brengen.
4. De overheid streeft ernaar haar diensten, waar mogelijk gezamenlijk met woningcorporaties en marktpartijen, vanuit één loket aan te bieden (Overheidsloket 2000/Loket Bouwen en Wonen) en waar mogelijk administratieve procedures te bundelen.

5. In overleg met partijen uit de huursector zal worden bekeken of een (model-) gedragscode ten aanzien van het woongedrag, op te nemen in de huurovereenkomst, de aanspreekbaarheid van zowel huurder als verhuurder kan verduidelijken. In overleg met het Ministerie van Justitie zal worden gezien of de algemene bepalingen over woongenot en woongedrag uit het Burgerlijk Wetboek aangescherpt kunnen worden.
6. In overleg met het ministerie van Justitie zullen voorstellen worden gedaan hoe enkele knelpunten ten aanzien van tijdelijke verhuur kunnen worden opgeheven.
7. Wettelijk zal worden geregeld dat de huurder niet meer verplicht is tot het ongedaan maken van veranderingen en toevoegingen aan de woning als dat de waarde van het onroerend goed niet schaadt.
8. Het Rijk zal steun geven aan experimenten die nieuwe vormen van zeggenschap van bewoners over het corporatiebeleid beogen.
9. In overleg met het Nationaal Woning Instituut zal de transparantie van het aanbod op de huurwoningmarkt, inclusief de verscheidenheid aan arrangementen en de prijs-kwaliteitverhoudingen, worden vergroot. Het Rijk zal samen met de makelaarsverenigingen, NWI en organisaties van huurders en verhuurders de mogelijkheid tot ontwikkeling van speciaal op de huurmarkt gerichte huurmakelaars verkennen.
10. In overleg met marktpartijen zullen risicobeperkende producten worden ontwikkeld als buffer voor het mogelijk verlies aan vermogen.
11. Voor gebreken aan nieuwe woningen wordt gestreefd naar één loket voor arbitrage bij geschillen.
12. In overleg met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Vereniging Eigen Huis en het ministerie van Justitie wordt het appartementsrecht zodanig aangescherpt dat Verenigingen van Eigenaren van complexen eigen woningen effectiever kunnen functioneren.
13. Met woningcorporaties worden afspraken gemaakt om het aantal te verkopen huurwoningen te verhogen.
14. Het Rijk zal in overleg met verhuurders de vloeiende overgang van huur naar koop verder bevorderen. In het bijzonder wordt hierbij gedacht aan producten waarbij al bij het aangaan van de huurovereenkomst rechten op verwerving van de woning of een aandeel in het eigendom van de woning kunnen worden vastgelegd.
15. In de Woonwet zal de positie van bewoners en hun organisaties bij planprocessen wettelijk worden verankerd.

16. Het particulier opdrachtgeverschap zal als prestatieveld in het rijksbeleidskader worden opgenomen. Als het particulier opdrachtgeverschap onvoldoende invulling krijgt, worden wettelijke maatregelen getroffen.
17. Het Rijk zal particulier opdrachtgeverschap door voorbeeldprojecten en experimenten stimuleren.
18. Het Rijk zal de bouwregelgeving verder vereenvoudigen. Het gaat daarbij om: de reeds in gang gezette conversie van het Bouwbesluit, een snellere procedure voor de vergunningverlening, het ontwikkelen van een nieuw systeem voor de bouwleges, en het verwijderen van overbodige eisen uit het Bouwbesluit.
19. Het Rijk zal de bouwregelgeving waar mogelijk harmoniseren. Het gaat daarbij om het harmoniseren en afstemmen van de bouwregelgeving aan Europese regelgeving. Daarbij gaat het ook om het verbeteren van de inhoudelijke en procedurele afstemming van de bouwregelgeving met de regelgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening (herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening) en van het milieu (Wet Milieubeheer).
20. Het Rijk zal de bouwregelgeving (Bouwbesluit) aanscherpen waar het gaat om de veiligheidseisen in de sfeer van rookmelders en de beloopbaarheid van trappen, de eisen aan de gezondheidsaspecten van het wonen waar het gaat om geluid, ventilatie, asbest en radon en de eisen aan de toekomstwaarde van woningen waarbij het gaat om hogere deuren en plafonds en het implementeren van het Beleidsprogramma Duurzaam Bouwen en de Klimaatnota.
21. Het Rijk zal maatregelen treffen om de handhaving van de bouwregelgeving te verbeteren.
22. Het Rijk zal de toepassing van zonnecellen voor de opwekking van elektriciteit in de gebouwde omgeving met verschillende instrumenten stimuleren.
23. Het Rijk zal met behulp van een subsidieregeling de toepassing van energiebesparende maatregelen door huishoudens met lage inkomens stimuleren.
24. Het Rijk zal nagaan hoe het welstandtoezicht verder kan worden gemoderniseerd.

HOOFDSTUK 6

Goed wonen voor iedereen

6.1 *De brede oriëntatie van het woonbeleid*

Persoonsgerichte sociale dimensie: aandachtsgroepen

In de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig is het inkomen als uitgangspunt gekozen om de ‘doelgroep’ af te bakenen. De nadruk daarop kwam voort uit het schaarstedenken. Gezien de spanning op de woningmarkt en de noodzaak van het efficiënter benutten van de woningvoorraad was dat een begrijpelijke benadering. Maar met de omslag van kwantiteit naar kwaliteit is een bredere oriëntatie van het beleid noodzakelijk. In de Woonverkenningen MMXXX werd een aanzet voor die verbreding gegeven. Daar werden onderscheiden:

- de mensen met een goed inkomen en met veel maatschappelijk perspectief;
- de mensen die zich maatschappelijk goed kunnen redden, maar die bewust kiezen voor een alternatieve leefwijze en minder inkomen, bijvoorbeeld huishoudens met twee halve banen;
- de mensen met een goed inkomen maar die om niet financiële redenen aandacht behoeven, zoals de koppeling van wonen en zorg;
- de mensen met een laag inkomen en weinig maatschappelijk perspectief.

De eerste groep vormt de hoofdstroom in de samenleving. Het zijn de kwaliteitsvragers, de mensen die de dynamiek op de woningmarkt bepalen. De effecten die zij teweegbrengen in de samenleving leiden ertoe dat wel beleidsmatige aandacht nodig is. Met name de hoofdstukken 8 en 9 over de stedelijke en de landelijke kwaliteitsvraag gaan daarover. De tweede groep vormt een onderstroom voor wie het bewust uitdrukking geven aan de eigen identiteit belangrijk is. Voor deze mensen is keuzevrijheid een belangrijke culturele dimensie.

De derde groep vraagt vooral beleidsaandacht in de afstemming tussen wonen en zorg. Daarover gaat het volgende hoofdstuk. Dit hoofdstuk gaat over de vierde groep.

De meeste mensen zijn zeer goed in staat zelf voor hun huisvesting zorg te dragen. Maar een aanzienlijk deel heeft daartoe nog altijd minder goede mogelijkheden.

Verschillende factoren zijn van doorslaggevende betekenis bij de vraag wie achterblijft en wie opklimt, wie de keuzeruimte kan gebruiken en wie niet. In de eerste plaats stelt de hoogte van het inkomen meestal harde grenzen aan iemands woonmogelijkheden. Of iemand weinig perspectief heeft, wordt daarnaast ook bepaald door zijn sociale en culturele vaardigheden - is men in staat de juiste wegen te bewandelen, is men voldoende taalvaardig - en door de steun uit de sociale omgeving - sociale netwerken, voorzieningen in de buurt.⁵⁷ De combinatie van deze factoren is van doorslaggevende betekenis voor iemands kansen op sociale mobiliteit ook bij het wonen.

Een bijzondere categorie vormt de groep studenten. Gedurende een aantal jaren hebben ze een laag inkomen, maar wel degelijk een goed maatschappelijk perspectief. Vaak bewonen ze geen zelfstandige woonruimte, maar huren ze een kamer. Er zijn signalen dat het aanbod aan betaalbare studentenhuisvesting afneemt. Onder meer als gevolg van de gestegen huizenprijzen, waardoor het lucratiever wordt om een pand te verkopen dan te verhuren aan studenten. In overleg met het Ministerie van OCW zal worden onderzocht of er voldoende aanbod aan studentenhuisvesting beschikbaar is, en welke ontwikkelingen op de omvang van dat aanbod van invloed zijn. Daarbij komen ook de mogelijke gevolgen voor het kameraanbod van de belastingherziening 2001 aan de orde.

Ook woonwagenbewoners vormen een bijzondere aandachtsgroep. Omdat in de loop der tijd in andere wet- en regelgeving al voldoende waarborgen voor rechtszekerheid waren opgenomen, kon de Woonwagenwet vervallen. Met de afschaffing van deze wet worden woonwagenbewoners niet meer als afzonderlijke categorie in het beleid voor het wonen aangemerkt. Ook voor hen geldt de Huisvestingswet. Bij de afschaffing van de Woonwagenwet is een tekort aan standplaatsen geconstateerd. Daarom is er, als overgangsmaatregel, bij de toewijzing van standplaatsen tot en met 2003 een voorrangregeling voor huidige woonwagenbewoners. Tevens dienen gemeenten, en ook woningcorporaties, hun verantwoordelijkheid te nemen om te voorzien in voldoende standplaatsen, onder meer op VINEX-locaties.

⁵⁷ Deze indeling is ontleend aan een analyse die in het kader van de Nota Wonen is gemaakt door het Verwey-Jonker Instituut en bureau Gerrichhausen & Partners: *Dynamiek en determinanten van de doelgroep*, januari 2000.

*loslaten actieve
scheefheids-
bestrijding*

Onevenwichtige woonruimteverdeling

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op ondersteuning van mensen in een *financieel* kwetsbare positie, in de vorm van de huursubsidie, het huurbeleid en de bevordering van het eigenwoningbezit.

Het bestrijden van een onevenwichtige woonruimteverdeling - het verschijnsel dat mensen in verhouding tot hun inkomen te goedkoop of te duur wonen - was een belangrijk beleidsdoel van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig. Dit streven wordt in deze Nota Wonen als doelstelling van rijksbeleid losgelaten. Uit een oogpunt van doelmatigheid en rechtvaardigheid werd het destijds als ongewenst beschouwd dat huishoudens met een redelijk tot hoog inkomen goedkope woningen 'bezet' hielden en omgekeerd, dat mensen met lage inkomens daardoor in dure woningen met huursubsidie gehuisvest moesten worden.

Inmiddels is er aanleiding om deze stellingname te herzien. Dat geldt in het bijzonder vanuit het oogpunt van de keuzevrijheid, die in deze Nota een leidend beginsel is. Het voorschrijven van normen over wat te duur en wat te goedkoop wonen is, verdraagt zich slecht met dit beginsel. Wel blijven aanvaardbare woonlasten een belangrijke randvoorwaarde. Het loslaten van de actieve scheefheidsbestrijding is ook ingegeven door de gewenste stedelijke vernieuwing. Een actief scheefheidsbeleid kan, in wijken met een eenzijdige samenstelling van het woningbestand, segregatie naar inkomen in de hand werken. Het is daarom beter het beleid te richten op differentiatie van het aanbod in de wijk, zodat een wooncarrière binnen de wijk wél mogelijk wordt.

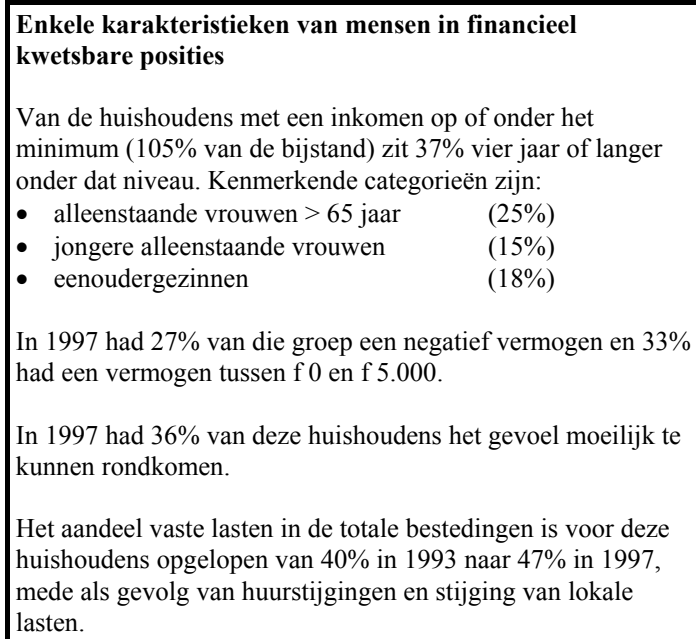
Het loslaten van een stringent verdelingsbeleid vergt wel aanvullende maatregelen om de uitgaven aan huursubsidie te kunnen beheersen. De nieuwe Huursubsidiewet introduceerde daartoe in 1997 de prestatienormering, die gemeenten en verhuurders tot doelmatig gebruik van de huursubsidie prikkelt.

6.2 De huursubsidie

Mensen in financieel kwetsbare posities

Actieve deelname aan het arbeidsproces is de belangrijkste manier om vooral financieel-economische, maar ook om sociaal-culturele kwetsbaarheid tegen te gaan. Op basis van de verschillende CPB-scenario's ziet de toekomst er wat betreft de ontwikkeling van de werkgelegenheid goed uit. Maar langdurige werkloosheid blijkt ook in tijden van voorspoed een hardnekkig probleem, ondanks de groei van de werkgelegenheid in de laatste jaren. Ditzelfde geldt voor mensen in de WAO.

Figuur 6.1:



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

Tussen 1994 en 1998 is de groep niet-werkenden met een laag inkomen en een lage opleiding iets afgenomen, maar ze omvat nog altijd circa 10% van de Nederlandse huishoudens. De grootste concentraties bevinden zich in de grote steden, vooral in de vroegnaoorlogse buiten-centrum woonmilieus. In de kleinere gemeenten is het percentage mensen die in financieel-economisch opzicht kwetsbaar zijn, beduidend lager. In deze gemeenten daalt hun aandeel ook het snelst.

Tabel 6.1: Mensen in financieel kwetsbare posities⁵⁸, naar gemeentegrootte

	1994	1998	toe/afname
Amsterdam	11,4%	13,7%	+2,3%
Rotterdam	16,9%	12,6%	-4,3%
Den Haag	14,5%	14,7%	+0,2%
Utrecht	8,5%	7,4%	-1,1%
G4 totaal	13,2%	12,8%	-0,4%
Overige gemeenten > 100.000 inwoners	10,8%	9,5%	-1,3%
Gemeenten < 100.000 inwoners	10,6%	8,8%	-1,8%
Nederland	11,0%	9,5%	-1,5%

bron: WBO (CBS/VRROM)

Het niveau van het sociaal minimum bepaalt mede of, en zo ja welke, sectorale maatregelen aanvullend nog noodzakelijk zijn. Op het terrein van het wonen zijn dit de huursubsidie, het huurprijsbeleid en het aanbod van betaalbare woningen (met name door woningcorporaties). Deze instrumenten beïnvloeden de prijs van het wonen, bevorderen zo de toegankelijkheid van woonkwaliteit en hebben zo ook hun betekenis voor de leefbaarheid op wijkniveau. Ze matigen dus de gevolgen van financieel-economische kwetsbaarheid, maar veranderen niet de oorzaak ervan. Daarvoor zijn vooral maatregelen in de sfeer van onderwijs, werkgelegenheid en het bredere inkomensbeleid nodig.

Huursubsidie blijft kerninstrument

Individuele financiële vraagondersteuning in de vorm van huursubsidie is en blijft een kerninstrument om ook voor mensen met lage inkomens fatsoenlijke en betaalbare huisvesting te garanderen en de keuzeruimte te vergroten. Op dit moment maken ruim 1 miljoen huishoudens gebruik van de huursubsidie. Dat is bijna een derde van alle huurders. Gelet op de economische ontwikkelingen uit de CPB-scenario's is te verwachten dat het aantal ontvangers relatief gezien zal afnemen. Maar in absolute zin zal het aantal ontvangers niet of beperkt afnemen. De totale huursubsidie-uitgaven zijn recentelijk zelfs toegenomen. De oorzaken daarvan zijn een afnemend niet-gebruik, de gestegen huren, en de verruiming van de Huursubsidiewet zelf. Ook door de eenmalige verhoging in 2000 van de kwaliteitskortingsgrens, de aftoppingsgrenzen en de maximale huurgrens met 3,8% in plaats van het inflatiepercentage, nemen de uitgaven toe.

huursubsidie

⁵⁸ 105% van de bijstand

*effectief
instrument*

Uit de evaluatie van de Huursubsidiewet blijkt dat de huursubsidie een effectief instrument is. In het tijdvak 1997-1998 is de netto huurquote met gemiddeld 2 procentpunt gedaald als gevolg van de nieuwe Huursubsidiewet, die in 1997 van kracht werd. Voor de specifieke aandachtsgroepen (éénpersoonshuishoudens en 65-plussers) is de huurquote meer dan gemiddeld gedaald.

Het is van belang dat mensen zelf weten hoe hoog de huur is van de woning en welke bijdrage daarvoor wordt ontvangen. In het kader van de invoering van de verdere automatisering bij de huursubsidie (het zogenaamde Eos-project) komt de huurmatiging via de verhuurder te vervallen. Zodoende zien mensen zelf wat zij aan subsidie ontvangen.

Niet-gebruik

De bekendheid van het instrument huursubsidie is zeer groot. Uit onderzoek blijkt dat 97% van alle burgers het instrument kent. Sinds 1997 zijn er meer dan 100.000 huishoudens bijgekomen die huursubsidie ontvangen. Tot nu is dan ook hard gewerkt aan maatregelen gericht op het terugdringen van het niet-gebruik. De belangrijkste maatregelen waren gericht op:

- de bekendheid met de regeling;
- de eenvoudige uitvoering; en
- het actief opsporen en benaderen van huishoudens.

Evaluatie laat zien dat alle voorgenomen maatregelen zijn uitgevoerd en hun effect hebben gehad. Intensivering lijkt geen extra rendement meer op te leveren. Toch is de zaak te belangrijk om zomaar op zijn beloop te laten. In de komende periode zal daarom worden doorgedaan met de reguliere voorlichting en het vereenvoudigen van de uitvoering door het automatisch continueren - de burger hoeft maar één maal aan te vragen - en door de instelling van lokale klantcontactpunten. Deze lokale contactpunten maken het vanaf 2002 mogelijk dat elke beschikking binnen drie weken zal zijn geslagen en dat nieuwe aanvragen het hele jaar door mogelijk zijn. Door de mogelijkheid om deze lokale klantcontactpunten samen te voegen met andere klantcontactpunten, zoals de bijzondere bijstand- en welzijnsloketten, zal het niet-gebruik ook tegengegaan kunnen worden. Het CBS schat het niet-gebruik op 15 tot 23% van het aantal rechthebbenden. Ten opzichte van ramingen die eerder door het SCP voor het tijdvak 1993-1994 waren gemaakt (32%) is een afname van het niet-gebruik (hoe moeilijk ook precies vast te stellen) toch waarschijnlijk.

Armoedeval

Al geruime tijd is er discussie over de armoedeval. Inkomensafhankelijke regelingen dienen een belangrijk doel, maar hebben als effect dat het aanvaarden van betaalde arbeid voor sommigen minder aantrekkelijk is en de doorstroming aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt bemoeilijkt, omdat tegenover een hoger inkomen minder subsidie staat. Daarnaast kunnen andere redenen zoals gebrek aan kinderopvang voor alleenstaande ouders een belemmering zijn bij het accepteren van een betaalde baan. Voor het stimuleren van het arbeidsaanbod is het dus ook nodig te kijken naar de beschikbaarheid en toegankelijkheid van voldoende voorzieningen om arbeid en zorg te kunnen combineren. Daarnaast spelen ook scholing en het sanctiebeleid een belangrijke rol bij de toetreding tot de arbeidsmarkt. Met de belastingherziening 2001 is overigens, vooral door de invoering van de arbeidskorting, een belangrijke stap voorwaarts gezet bij het ook financieel aantrekkelijker maken van betaalde arbeid.

meerdere opties

Er zijn verschillende mogelijkheden denkbaar om het armoedevalprobleem te matigen. Mede op basis van een rapport van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, waarin verschillende mogelijke oplossingen voor de armoedevalproblematiek als gevolg van inkomensafhankelijke regelingen worden verkend, heeft het kabinet recent besloten een uitstroompremie bij aanvaarding van werk te introduceren en de arbeidskorting bij de inkomstenbelasting te verhogen. Ook wordt de koopkrachttoeslag in de huursubsidie afgeschaft en wordt de progressiviteit in de huursubsidietabel verminderd. Fiscale compensatie beperkt de nadelige gevolgen voor het besteedbaar inkomen van huursubsidiegebruikers. Een verdere vermindering van de problematiek van de armoedeval zal ook na de eerste stappen in 2001 de aandacht blijven vragen.

Als gevolg van de veranderingen in de belastingheffing in 2001 (vooral door de arbeidskorting) wordt werken aantrekkelijker gemaakt. Door de wijzigingen in de standaardaf trekposten veranderen de belastbare inkomens echter. Zonder nader beleid zou de aanspraak op huursubsidie daardoor kunnen afnemen. Daarom heeft het kabinet voorstellen ontwikkeld om de belastbare inkomens uit de inkomstenbelasting 2000 zodanig te laten corrigeren door de Belastingdienst, dat huursubsidieontvangers hiervan geen nadelige gevolgen ondervinden.

Huursubsidie, bijstand, arbeid en voorzieningen (sociale as)

<i>vangnetten bundelen</i>	<p>In aanvulling op de (generieke) huursubsidieregeling bestaan er diverse ‘vangnetregelingen’ om de specifieke woonlastenproblemen van bepaalde mensen te verzachten. Om de transparantie en de toegankelijkheid van deze regelingen voor burgers te verbeteren en de uitvoeringskosten te beperken, wordt gezien hoe deze vangnetten zijn te bundelen. Het gaat daarbij om de bundeling van vangnetten van de huursubsidie en het wetsvoorstel Bevordering Eigen Woningbezit met de gemeentelijke woonlastenfondsen, de woonkostentoeslag uit de bijzondere bijstand en de schuldsaneringsregeling uit de bijstand. In overleg met de VNG (er zijn ook gemeentelijke regelingen in het geding) en de betrokken departementen zullen de mogelijkheden hiervoor worden verkend. Ook wordt daarbij gezien in hoeverre aanvullende (particuliere) verzekeringen het ‘gat’ tussen vangnetzorg en volledige zelfredzaamheid ten aanzien van de relatie tussen woonkosten en inkomen kunnen dichten. In de koopsector worden dergelijke producten al aangeboden. In overleg met de verzekeringsbranche zal worden gezien of dergelijke producten breed toepasbaar zijn.</p>
<i>woonkosten- verzekering</i>	
<i>één loket</i>	<p>In het kader van Overheidsloket 2000 wordt ingezet op een goede samenwerking en eventueel integratie van de loketten voor arbeid en inkomen, thuiszorg en huursubsidie. Zo wordt bevorderd dat burgers in één loket meerdere voorzieningen kunnen verkrijgen. Dit is van belang om niet-gebruik tegen te gaan. Maar evenzeer om de stap van subsidie naar arbeid te bevorderen.</p>

Aandacht voor beheersbaarheid en keuzevrijheid

De huursubsidieregeling, zo laat de evaluatie zien, is een effectief en onmisbaar instrument. Voor de langere termijn vragen twee onderwerpen de aandacht: de beheersbaarheid van de regeling, en de keuzemogelijkheden die zij biedt, in het bijzonder op het grensvlak van wonen en zorg. Alternatieve systematieken als vouchers en vormen van fiscalisering, zullen op deze aspecten worden onderzocht.

Beheersing huursubsidie-uitgaven

De nieuwe Huursubsidiewet heeft geleid tot meer huursubsidie voor praktisch alle huishoudens en daarmee tot een dalende huurquote. De afzwakking van de kwaliteitskorting is hiervan de belangrijkste reden. De contramal hiervan is wel dat de ‘kwaliteitsprong’ in het wonen grotendeels ten laste van de gemeenschapsmiddelen gebracht kan worden. Opvallend zijn voorts de relatief hoge huurstijging (1,5 procentpunt meer dan gemiddeld) die huursubsidieontvangers in

*gemeenten en
verhuurders
medeverantwoordelijk*

de woningen met vrij lage huren hebben ondergaan, en de relatief hoge huurstijging bij mutaties. De beheersbaarheid en doelmatigheid van het instrument kunnen daarmee onder druk komen te staan.

Het kabinet houdt daarom vast aan de systematiek van de prestatienormering om de doelmatigheid en beheersbaarheid te bevorderen. De prestatienormering beoogt gemeenten en verhuurders aan te zetten tot een zorgvuldig gebruik van de regeling. Hoewel de actieve scheefheidsbestrijding in deze Nota als doelstelling van beleid wordt losgelaten, mag dat bij de woonruimteverdeling niet leiden tot een ongemotiveerde afwenteling op de huursubsidie. Dit is een verantwoordelijkheid van gemeenten en verhuurders. Gemeenten moeten erop toezien dat het aantal relatief dure toekenningen in verband met het betrekken van een nieuwe woning binnen redelijke grenzen blijft, een verantwoordelijkheid die in de verhuisnorm van de prestatienormering zichtbaar wordt gemaakt. In zijn algemeenheid geldt verder dat verhuurders de kosten van hun eigen beslissingen over het huur-, verhuur- en nieuwbouw- en verbeterbeleid niet ongemotiveerd op de huursubsidie mogen afwentelen. De verantwoordelijkheid van de verhuurders op dit punt, wordt zichtbaar in de uitgavennorm van de prestatienormering.

De hiervoor omschreven doelstellingen van de prestatienormering blijven onverkort gelden, en zullen scherp worden gehandhaafd. De wijze waarop dat gebeurt - de uitwerking en toepassing van de normen - staat momenteel ter discussie. Er wordt dan ook verder gezocht naar manieren waarop de medeverantwoordelijkheid van gemeenten en verhuurders in een eenvoudige en handhaafbare norm kan worden vertaald.

Als maatschappelijke instellingen, met het leveren van woondiensten aan mensen met een bescheiden inkomen als één van hun kerntaken, zijn de woningcorporaties in het bijzonder medeverantwoordelijk voor de beheersbaarheid van het huursubsidiebudget. Zij hebben bovendien met het investerings-, huur- en verhuurbeleid instrumenten in handen om aan die medeverantwoordelijkheid invulling te geven. Mocht dat niet in voldoende mate gebeuren, dan zijn andere mechanismen nodig om de beheersbaarheid van de regeling te waarborgen. Daarbij kan gedacht worden aan vormen van medebekostiging.

Modernisering van de huursubsidiesystematiek

Hoewel de huursubsidie op dit moment als kerninstrument in de volkshuisvesting succesvol is, is het mede met het oog op de keuzevrijheid van belang verder in de toekomst te kijken. Onderzocht zal worden of fiscalisering van de huidige huursubsidieregeling een begaanbare weg kan zijn. Daartoe zullen vormen van fiscalisering worden gezien op de keuzevrijheid en zekerheid die de burger worden

geboden, de gevolgen voor de woonlasten van burgers, de relatie tussen woonkwaliteit en eigen verantwoordelijkheid, de administratieve lasten en de beheersbaarheid van de begroting. Ook de mogelijke effecten op de woningmarkt en de relatie met andere beleidsthema's (waaronder de armoedeval) komen in deze verkenning aan bod. In het bijzonder zal ook aandacht worden besteed aan het verruimen van de keuzemogelijkheden op het grensvlak van wonen en zorg. Het verruimen van de mogelijkheden om te kiezen voor arrangementen waarin wonen en zorg op maat worden aangeboden, vormt een centrale opgave in deze Nota (zie hoofdstuk 7). Het is van belang dat de huursubsidieregeling zulke arrangementen ook voor mensen met een bescheiden inkomen bereikbaar maakt. De huursubsidie zal daartoe goed moeten aansluiten bij ontwikkelingen in de zorgsector. Daar wordt, onder meer in de vorm van persoonsgebonden budgetten, toegewerkt naar een meer vraaggestuurde financiering, en is een beweging van intramurale naar extramurale zorgverlening gaande. Die beweging wordt door velen gewenst, niet in het minst door zorgbehoevende ouderen, die liever thuis dan in een instelling worden verzorgd. In de komende jaren zal worden bezien of een modernisering van de huursubsidiesystematiek wenselijk is, teneinde de keuzemogelijkheden voor wonen mét zorg te verruimen. Naast de verkenning van de mogelijkheden van fiscalisering, zal daartoe tevens worden geëxperimenteerd met persoonsgebonden woonbudgetten, ook wel vouchers genoemd.⁵⁹

Naar woonzorgvouchers

Een voucher geeft huishoudens een bedrag in handen dat niet, zoals de huidige huursubsidiebijdrage, rechtstreeks afhankelijk is van de feitelijke huurprijs van de woning. Deze loskoppeling maakt een goede aansluiting met bijdragen uit de zorgsector (bijvoorbeeld de AWBZ) mogelijk en verruimt de keuzemogelijkheden van de ontvanger. Deze kan naar eigen keuze het gewenste pakket aan woon- en zorgdiensten samenstellen, naar keuze in de huur- of koopsector. Het ontkoppelen van de band tussen feitelijke huur en subsidiebijdrage versterkt tevens de marktwerking. De hoogte van de voucher is vooraf bekend, zodat de ontvanger belang heeft bij een kritische afweging tussen prijs, kwaliteit en geleverde diensten. En verhuurders zullen hun beleid meer af moeten stemmen op de (met de voucher ondersteunde) wens van de consument dan, zoals nu soms gebeurt, op de huursubsidieregeling. De vouchersystematiek verruimt zodoende de keuzemogelijkheden van de consument, terwijl tegelijk de eigen verantwoordelijkheid voor de gemaakte keuze wordt benadrukt.

⁵⁹ Zie H. Priemus, 1998, Vouchers, subsidieformule van de toekomst?, in: *ESB*, 13 november 1998, pp.

De eventuele introductie van een (woonzorg-) vouchersysteem vergt een gedegen voorbereiding. De toepassingmogelijkheden van vouchers als subsidie-instrument komen als MDW-project aan de orde. In de eerste fase van dit project zal een algemeen toetsingskader voor vouchers worden ontwikkeld. Hierna start een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO), dat de voor- en nadelen van het invoeren van vouchers in de woon- en woonzorgsector zal verkennen.⁶⁰ Na afronding van deze trajecten (medio 2001) zal, bij gebleken haalbaarheid en wenselijkheid, op vrijwillige basis een aantal meerjarige (2002 - 2005) experimenten met vouchers worden gestart, onder begeleiding van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV). Uit deze experimenten zal moeten blijken of de beoogde verruiming van keuzemogelijkheden inderdaad ook in de praktijk wordt gerealiseerd, de betaalbaarheid van het wonen voor lagere-inkomensgroepen gegarandeerd blijft en of zich geen ongewenste neveneffecten voordoen. Pas na een zorgvuldige beoordeling van de resultaten van het experiment zal kunnen worden gezien of een geleidelijke vervanging van de huidige huursubsidiesystematiek door vouchers een wenselijke en begaanbare weg is. Deze verkenning is overigens niet ingegeven door een bezuinigingsstreven. Bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsvarianten geldt (in beginsel) budgettaire neutraliteit.

6.3 Huurbeleid

Huurbescherming een rijkstaak

Het huurbeleid is wellicht het meest stelselbepalende element uit het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid. Daarbij moeten we wel onderscheid maken tussen de huurbescherming zoals in het Burgerlijk Wetboek is vastgelegd en het huurprijsbeleid zoals dat is vastgelegd in de Huurprijzenwet Woonruimte. Vooral het huurprijsbeleid heeft de omvang en complexiteit van het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid bepaald. Het lagelonenbeleid in de wederopbouwtijd werd ondersteund met een lage huurpolitiek. Huurstijgingen (niet jaarlijks, maar schoksgewijs en dan vaak fors en met looncompensaties) werden behalve in de Tweede Kamer dan ook hevig bediscussieerd door de sociale partners in de SER. De huurpolitiek leidde weer tot omvangrijke exploitatiesubsidies (die van huurprijsbeleid vooral budgettair beleid maakte), die op hun beurt weer tot

860-862.

⁶⁰ MDW 'Vouchers en persoonsgebonden budgetten' resp. IBO 'Vouchers in de woon- en zorgsector'

gedetailleerde overheidsbemoeienis met de kosten van woningbouwplannen leidden.⁶¹

Na de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies in de jaren tachtig en het volkshuisvestingsbeleid in de jaren negentig is de kentering in dit uitdijend stelsel ingezet. Plantoetsingen verdwenen, exploitatiesubsidies werden eerst genormeerd, met de Tussenbalans in 1991 sterk gereduceerd en later met de bruteringsafgekocht. Het huurbeleid werd met een geliberaliseerd segment en met de introductie van de zogenaamde huursombenadering flexibeler, maar is in de kern onveranderd gebleven. Prijssturing en huurbescherming zijn rijkstaken gebleven.

*'Het genot van huren
is niet te koop'*

Tegelijkertijd staat het huurbeleid voor een aantal nieuwe opgaven. De woonconsumenten van vandaag zijn op zoek naar kwaliteit. Vele proberen die te vinden in de koopsector. Een aantrekkelijk en gedifferentieerd aanbod aan huurwoningen is echter van blijvend belang voor de woningmarkt. We moeten voorkomen dat de huursector marginaliseert en verschaalt. De markt biedt daartoe voldoende kansen: de vraag naar luxere huurwoningen neemt toe, onder anderen bij ouderen die hun koopwoning willen inruilen voor een comfortabele huurwoning, maar ook bij de moderne flexwerkers die regelmatig van baan en woonplaats veranderen. Dit stelt de huursector voor de uitdaging om haar aantrekkingskracht verder te vergroten. Te constateren valt dat de huursector deze uitdaging aanneemt en initiatieven ontwikkelt. Niettemin is er nog veel te winnen bij zaken als zeggenschap over de woning, zekerheid over de huurontwikkeling en het vergroten van de transparantie van de huurwoningmarkt. Het rijk moet ervoor zorgdragen dat het huurbeleid hiervoor voldoende ruimte biedt.

Huurprijsbeleid: ruimte voor contractvrijheid

De huurprijs wordt contractueel overeengekomen. Dat is de principiële basis van de huurprijswetgeving. Maar daaromheen bestaan zoveel regels, dat materieel eigenlijk niet echt sprake is van contractvrijheid. Voor een deel is dat ook verklaarbaar en verdedigbaar uit een oogpunt van bescherming van kwetsbare huurders in een imperfecte markt, zeker op marktsegmenten waar schaarste heerst. Maar we moeten ook niet al te veel illusies hebben bij de sturende werking van die regels. Juist op een krappe markt zien we de contractvrijheid floreren in de vorm van illegale onderverhuur tegen soms exorbitante prijzen. Men kan zich ook afvragen of een al te strak centraal huurprijsbeleid wel in het voordeel van de huurders is. Historisch gezien is dat in ieder geval niet zo (zie tabel 6.2).

⁶¹ Een zeer gedetailleerde beschrijving is te vinden in J. van der Schaar, 1987, *Groei en bloei van het*

Tabel 6.2: Huurprijsontwikkeling 1950-2000

periode	inflatie	huurstijging*	reële huurstijging
1950-1959	3,4%	6,1%	2,7%
1960-1969	4,6%	7,0%	2,4%
1970-1979	6,8%	6,5%	-0,3%
1980-1989	2,8%	3,8%	1,0%
1990	2,5%	3,3%	0,8%
1991	3,1%	5,9%	2,8%
1992	3,2%	5,6%	2,4%
1993	2,6%	5,4%	2,8%
1994	2,7%	5,2%	2,5%
1995	2,0%	4,7%	2,7%
1996	2,0%	4,1%	2,1%
1997	2,2%	3,7%	1,5%
1998	2,0%	3,4%	1,4%
1999	2,0%	3,0%	1,0%
2000	2,2%**	2,6%	0,3%

* inclusief huurharmonisatie

** prognose, CPB

bron: CBS en VROM

De reële huurstijgingen waren in het begin van de jaren negentig hoog, als gevolg van de Tussenbalans. Nadat meer ruimte werd gecreëerd voor flexibele huurverhogingen door de introductie van de zogenaamde huursombenadering in 1993, zakte de feitelijke huurverhoging voor het eerst onder het percentage waarmee subsidies werden afgebouwd. Hoe gering het verschil nominaal ook was, het was een trendbreuk die zich na de 'brutering' in 1995 verder doorzette. Concurrentie onder meer met de koopsector vertaalde zich onmiddellijk in de prijs. Maar ondanks het feit dat de markt hier positief werkt, blijft het niettemin gewenst met woningcorporaties afspraken te maken over betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen voor lagere inkomensgroepen.

Naar inhoud blijft het rijksbeleid gericht op een gemiddeld inflatievolgende huurprijsontwikkeling zoals dat ook in het regeerakkoord is opgenomen. Dat is goed voor de huurders, maar ook voor bijvoorbeeld de positie van groeikernen die al met relatief hoge huren te maken hebben. De berekeningen zoals die in deel IV ten aanzien van de vermogensontwikkeling van de corporatiesector zijn opgenomen met inachtneming van de noodzakelijke kwaliteitsinvesteringen, laten zien dat dat ook verantwoord is. Voor de periode vanaf 2001 zullen op basis van een analyse van de financieel-economische ontwikkeling in de sociale huursector sinds de brutering en de toegenomen mogelijkheden tot verkoop van huurwoningen, de bandbreedte en de

*inflatievolgend
huurbeleid*

Nederlandse volkshuisvestingsbeleid, Delft (Delftse Universitaire Pers).

systematiek voor het huurprijsbeleid in de komende jaren worden vastgesteld. Ook de VROM-raad komt in zijn advies over het huurbeleid tot de conclusie, dat redelijkheidsnormen voor huur en huuraanpassing nodig blijven.⁶² Wel wordt de interessante suggestie gedaan vertegenwoordigers van huurders en verhuurders op landelijk niveau de normen daarvoor te laten ontwikkelen en eventueel lokaal of regionaal te differentiëren. Ook concludeert de Raad dat er tot op heden geen vorm van overleg is ontwikkeld waarbij partijen onderling bindende afspraken kunnen maken. Het Landelijk Overleg Huurders Verhuurder (LOHV) zou zich tot een dergelijk orgaan kunnen ontwikkelen. De Commissie Huurbeleid, waartoe het LOHV het initiatief heeft genomen, heeft de ambitie te komen tot breed gedragen voorstellen voor het huurbeleid voor de langere termijn. Op grond van het advies van deze commissie zal het kabinet het huurbeleid voor de (middel)lange termijn tijdig, vóór de behandeling van de begroting 2002, vaststellen. Ook rond de modernisering van het woningwaarderingssysteem, de beschikbaarheid van voldoende woningen voor lagere-inkomensgroepen, de vrijheid van huurder en verhuurder om een contract aan te gaan en de daarbij passende consumentenbescherming zal het LOHV worden gevraagd om voorstellen te ontwikkelen.

Het kabinet hecht - met het oog op het draagvlak - grote waarde aan voorstellen voor de vormgeving van het huurbeleid die door huurders en verhuurders gezamenlijk worden aangedragen. Een stabiel en harmonieus huurbeleid is daarbij gebaat. Als het LOHV daar onverhoopt niet in slaagt, zal een nieuw landelijk orgaan worden ingesteld, waarbij de leden niet uit de belangenorganisaties worden gerecruteerd, maar 'uit de kring van' huurders en verhuurders, aangevuld met onafhankelijke deskundigen. Dit orgaan zal dan advies moeten uitbrengen aan de Minister over de te hanteren normen en over variëteit in 'standaard' huurcontracten. Op termijn zal vervolgens kunnen worden gezien of dit college een bepalende rol kan krijgen, waarbij de rijkstaak zich beperkt tot de algemeen verbindendverklaring van deze normen.

*nieuwe
huurproducten*

Een goede gedachte van de VROM-raad is ook dat de huidige huurwetgeving de rechten en plichten van de huurder en verhuurder te zeer fixeert, wat een belemmering is voor productinnovatie. Terwijl de behoefte aan nieuwe huurproducten juist stijgt en het onderscheid tussen huren en kopen vervaagt. . Ook zijn er nieuwe huurcontracten waarin huurder en verhuurder overeenkomen dat de huurder zelf voorzieningen in de woning aanbrengt in ruil voor een lagere huurprijs. De zeggenschap van de huurder over zijn woning neemt daarmee toe. De

⁶² VROM-raad, 1999, *Huurbeleid met contractvrijheid*, advies 018.

woonarrangementen zullen zich de komende jaren nog verder ontwikkelen. De welvaart neemt toe en daardoor ook de behoefte aan gemaksdiensten zoals onderhoud van de binnenkant van de woning en zorgverlening.

meer contractvrijheid

Waar de behoefte van de burger aan een grote diversiteit van woonarrangementen toeneemt, mogen de huurbeleidsregels, die in de kern toch dienen ter bescherming van de burger, geen belemmering zijn voor burgers om naar eigen inzichten hun wonen vorm te geven. Daarom is het nodig het huurbeleid te moderniseren door meer ruimte te geven aan de contractvrijheid van de partners. Daarbij wordt beoogd dat binnen de bandbreedte van de door het rijk vastgestelde huurprijsnormen, huurder en verhuurder zelf overeenkomen wat de (aanvangs)huurprijs is, wat de jaarlijkse huurprijsstijging is en wat de aard van de dienstverlening zal zijn.

huurprijsafspraken

In de huurprijswetgeving wordt vastgelegd welke onderwerpen in ieder geval in het huurcontract moeten zijn geregeld. In ieder geval zal worden bepaald dat de huurprijsbescherming in het huurcontract moet worden geregeld door afspraken te maken over de (aanvangs)huur en over de wijze van toekomstige huurprijsaanpassing. De huurprijsnormen zullen daar ook een verband tussen moeten leggen. Hoe lager de huurprijs ten opzicht van wat maximaal redelijk is, hoe groter de bandbreedte voor de huurprijsaanpassingen. Daarbij kan een bepaald percentage worden overeengekomen, maar ook bijvoorbeeld een aan de inflatie gerelateerde huurstijging. De huurder weet daardoor wat zijn toekomstige huurstijging zal zijn en de verhuurder kan een inschatting maken van zijn toekomstige inkomsten.

Enkele voorbeelden van differentiatie in huurcontracten

- de huurder huurt de gehele woning, blijft ook huurder op langere termijn maar neemt het onderhoud voor zijn rekening in ruil voor een lagere huur;
- de huurder huurt de woning en maakt gebruik van zorgdiensten;
- de huurder en verhuurder komen een vaste huurprijs voor tien jaren overeen: 'huurvast';
- de huurder en verhuurder sluiten een huurovereenkomst met een geïndexeerde huurverhoging met een periodieke herijking na een bepaald aantal jaren;
- de huurder (of een groep van huurders) huurt het casco en heeft ten opzichte van de inbouw beschikkingsrecht;
- de huurder groeit in de loop van een nader te bepalen tijd van 100% huurder naar 100% eigenaar ('huurkoop').

Bron: VROM-raad, 1999, *Huurbeleid met contractvrijheid*.

Huurprijsbeleid en modernisering van het woningwaarderingstelsel

Zolang er een beoordeling nodig blijft over de redelijkheid van de huurprijs, zal er een grondslag voor die beoordeling moeten zijn. Dat is nu het woningwaardering- of puntenstelsel zoals dat in het Besluit Huurprijzen Woonruimte is opgenomen. Dat betrekkelijk ingewikkelde stelsel dat weinig marktelementen bevat is zo langzamerhand wel aan een modernisering toe. Om de prijzen meer te laten aansluiten bij de markt en consumentenvoorkeuren, zullen meer marktelementen worden ingebracht. Het stelsel is te veel gebaseerd op zogenoemde ‘objectieve’ criteria en te weinig op factoren die met de beleving van een woning en haar omgeving samenhangen. Daarbij gaat het om marktgevoelige criteria zoals woonmilieu, ligging, uitstraling, veiligheid en gespannenheid van de markt. Maar ook om kwaliteitsaspecten die sinds eind jaren zeventig zijn opgekomen, zoals energiebesparende maatregelen en aanpasbaar en duurzaam bouwen. Door meer marktelementen toe te voegen (en minder relevante details te schrappen) zal automatisch ook de regionale en lokale differentiatie een plek krijgen. Daarom wordt op korte termijn overgegaan naar een meer marktconforme grondslag voor het woningwaarderingstelsel (WWS), onder meer door de waarde van de woning zoals die wordt bepaald in het kader van de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ) in de puntentelling te laten meewegen. Er zal bezien worden in hoeverre onder andere regionale en lokale verschillen daarin kunnen worden verdisconteerd. De effecten op de maximale huurprijzen kunnen fors zijn. Daarom zal een overgangsregime gelden, zodat zittende huurders geen nadelig effect van de wijziging zullen ondervinden. Naar verwachting zullen de effecten voor het huursubsidiebudget neutraal zijn.

Geschillenbeslechting

Als de contractvrijheid in de huurprijsvorming daadwerkelijk meer gestalte heeft gekregen, heeft dat als voordeel dat het aantal conflicten over de huurprijs en huurprijsstijging kan afnemen. Beide partijen weten immers waar zij aan toe zijn. Geschillen over de relatie tussen de onderhoudstoestand en de huurprijs blijven niettemin bestaan. Het aantal geschillen over af te sluiten contracten kan wel toenemen door het grotere belang en de grotere diversiteit. De omvang van het werk voor de huurcommissies zal naar verwachting per saldo afnemen. Het aantal geschillen kan verder worden gereduceerd door eerst gebruik te maken van bemiddelingspogingen. De bemiddeling is geen nieuwe afzonderlijke taak van de huurcommissies, maar zal een regulier onderdeel van de werkzaamheden van de huurcommissie kunnen worden, voorafgaand aan de behandeling van een eventueel geschil. Op dit onderdeel loopt een proef. Na afloop daarvan zal worden bepaald of

bemiddeling het aantal conflicten kan beperken. De administratieve afhandeling van huurgeschillen, die nu nog bij het ministerie van VROM gebeurt, zal in een zelfstandig bestuursorgaan worden ondergebracht.⁶³

Geschillen die niet zozeer betrekking hebben op de huurprijs of op andere delen van het huurcontract, maar meer op de manier waarop een verhuurder met een huurder omgaat waardoor de huurder zich ernstig tekort gedaan voelt, kunnen worden voorgelegd aan een ombudsman/vrouw. Deze ombudsman/vrouw zal worden gestationeerd bij het LOHV.

6.4 Bevordering eigenwoningbezit

Het wetsvoorstel Bevordering Eigen Woningbezit (BEW) is een belangrijk instrument om het eigenwoningbezit voor lage inkomens toegankelijk te maken. Ook mensen met een laag inkomen moeten de keuze kunnen hebben tussen koop en huur, tussen het dragen van meer of minder verantwoordelijkheid en risico, tussen meer en minder waarborgen. Door het ter beschikking stellen van dezelfde financiële faciliteiten aan mensen uit de financiële aandachtsgroep die een woning willen kopen in plaats van huren, zullen huishoudens met een lager inkomen uiteindelijk ook een grotere keus hebben om een bij de persoonlijke situatie passende woning te vinden. De wet zal naar verwachting per 1 januari 2001 in werking treden.

Veel aandacht zal geschonken worden aan een goede uitvoering van de wet. Hiertoe zal nauw contact onderhouden worden met vooral de hypothecaire financiers, die in het kader van deze wet het eerste loket zijn voor kopers met een lager inkomen die in aanmerking willen komen voor een BEW-bijdrage. Ook zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij het traject van vereenvoudiging en stroomlijning van de huursubsidie (EOS). Corporaties die huurwoningen verkopen mogen deze, bij toepassing van de BEW-regeling, aan zittende bewoners aanbieden tegen minimaal 70% van de marktwaarde. Woningen die worden verkocht onder de voorwaarde dat er op enigerlei wijze verdeling plaatsvindt van de waardevermindering op het moment van terug- of doorverkoop, komen op grond van het wetsvoorstel niet voor een BEW-bijdrage in aanmerking. Bij een eerste evaluatie van de regeling in 2001, zal worden gezien of een daartoe strekkende wetwijziging wenselijk is. In de afgelopen jaren zijn allerlei nieuwe tussenvormen ontwikkeld, vaak onder de noemer 'maatschappelijk gebonden eigendom', die vooral voor mensen met een kleinere

⁶³ N.B. De huurcommissies zelf zijn reeds aangemerkt als ZBO.

beurs interessant kunnen zijn. Maar wèl onder de conditie dat zij ook een reële, afgewogen keuze kunnen maken. Het onlangs ontwikkelde 'Fair Value'-concept zal worden gehanteerd bij de beoordeling van verkoopmodellen die uitgaan van enerzijds een korting op de marktwaarde en anderzijds waardeverdeling tussen koper en verkoper. De 'Fair Value'-benadering maakt een reële vergelijking mogelijk tussen de prijs en de verdeling van risico's en waardeveranderingen bij tussenvormen. Vanaf begin 2001 zullen tussenvormen ook voor de Nationale Hypotheek Garantie in aanmerking komen. Verkoop van huurwoningen in een tussenvorm kan een goede manier zijn om het eigenwoningbezit onder lagere inkomens te bevorderen, en tegelijk te zorgen voor een blijvend financieel bereikbare woningvoorraad. Dat geldt in het bijzonder voor huurwoningen die onder de marktwaarde worden verkocht. Regelingen met betrekking tot terug- of doorverkoop, en de verdeling van de waardeverandering op dat moment, kunnen - mits fair toegepast - dan in het belang van de huidige koper én in het belang van het woningaanbod op langere termijn zijn. Bij de verkoop van huurwoningen die geen rol spelen bij de huisvestingsmogelijkheden voor lagere inkomens, of anderszins aan de bereikbare voorraad huurwoningen kunnen worden onttrokken, mag de keuzevrijheid voor de koper echter niet worden ingeperkt. De koper moet dan kunnen kiezen voor volledig eigendom.

De keuzevrijheid tussen huren en kopen voor mensen met een laag inkomen kan ten slotte nog worden versterkt door bij de hiervoor aangekondigde experimenten met een vouchersystematiek bij de huursubsidie ook experimenten met vouchers bij de BEW-bijdrage te betrekken. Op termijn kan dan een - voor zover mogelijk - volkomen identieke systematiek worden ontwikkeld voor de subsidiëring van kopen en huren.

Naar aanleiding van het wetsvoorstel BEW heeft overleg plaatsgehad tussen de ministeries van SZW en VROM over de vermogensvrijlating in de Algemene Bijstandswet. Bij de toetsing van een aanvraag om een bijstandsuitkering wordt gelet op de hoogte van het vermogen van de aanvrager, waarvoor een maximum geldt. Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid kan bij de toekenning van bijstandsuitkeringen geen onderscheid worden gemaakt tussen 'BEW-woningen' en 'niet-BEW-woningen'. Omdat maatregelen op dit punt van generieke aard moeten zijn, zal de maximale vermogensvrijlating voor eigenaar-bewoners worden verhoogd.

6.5 De belangrijkste maatregelen op een rij

Samengevat worden de volgende beleidsmaatregelen genomen:

1. In overleg met het Ministerie van OCW zal worden onderzocht of er voldoende aanbod aan studentenhuisvesting beschikbaar is, en welke ontwikkelingen op de omvang van dat aanbod van invloed zijn.
2. Individuele financiële vraagondersteuning in de vorm van huursubsidie blijft een kerninstrument om de keuzevrijheid voor mensen met lage inkomens te vergroten.
3. De overheid zal zich blijven inspannen om huursubsidiegebruik, indien nodig, te bevorderen. Dit gebeurt door voorlichting, vereenvoudiging van de uitvoering, de instelling van lokale klantcontactpunten en een snellere behandeling van aanvragen.
4. In overleg met andere departementen en de VNG zal worden gezien of het mogelijk en wenselijk is de vangnetregelingen van de huursubsidie en de BEW-regeling te bundelen met de gemeentelijke woonlastenfonds, de woonkostentoeslag uit de bijzondere bijstand en de schuldsaneringsregeling uit de Algemene Bijstandswet.
5. In overleg met de verzekeringsbranche wordt gezien in hoeverre verzekeringsproducten kunnen worden aangeboden om het gat tussen vangnetzorg en volledige zelfredzaamheid ten aanzien van de relatie tussen woonkosten en inkomen te dichten.
6. Om afwentelingsgedrag op de huursubsidie tegen te gaan wordt de prestatienormering huursubsidie scherp gehandhaafd. Wel wordt gewerkt aan een eenvoudiger, beter te handhaven toepassing van dit instrument. Indien dit onvoldoende resultaat heeft, zijn andere mechanismen nodig om de beheersbaarheid van de regeling te waarborgen, bijvoorbeeld vormen van medebekostiging door de woningcorporaties.
7. Mede met oog op de keuzevrijheid voor huursubsidieontvangers zullen de mogelijkheden tot fiscalisering worden onderzocht en zal worden geëxperimenteerd met vouchersystemen.
8. De experimenten met vouchers zijn primair gericht op de ontwikkeling van een breed inzetbare woonzorgvoucher. Op termijn kan de voucher mogelijk verder worden ontwikkeld, als alternatief voor de huursubsidie. Daarbij worden ook vouchers met eigenwoningbijdragen (BEW) betrokken.
9. Het huurbeleid zal worden gericht op een gemiddeld inflatievolgende huurprijsontwikkeling, met daarin opgenomen een maximering van de huurprijs in relatie tot de kwaliteit en een bandbreedte in de ontwikkeling van de jaarlijkse huuraanpassing.

10. Het kabinet acht het gewenst dat het Landelijk Overleg Huurders Verhuurder (LOHV) zich ontwikkelt tot een overleg waarin huurders en verhuurders onderling bindende afspraken maken over huur en huuraanpassing. Als het LOHV daar niet in slaagt, zal het Rijk een orgaan instellen met als taak de minister te adviseren over de redelijkheidsnormen voor de huurprijs en huuraanpassing en een variëteit aan 'standaard'-huurcontracten.
11. Op grond van het advies van de Commissie Huurbeleid van het LOHV zal het kabinet het huurbeleid voor de (middel)lange termijn tijdig, vóór de behandeling van de begroting 2002, vaststellen.
12. Het huurbeleid wordt zodanig gemoderniseerd dat de contractvrijheid tussen huurder en verhuurder wordt vergroot, waarbij in de huurprijswetgeving wordt vastgelegd welke onderwerpen in ieder geval in het huurcontract moeten zijn geregeld.
13. Het woningwaarderingsstelsel (WWS) zal worden gemoderniseerd en krijgt een meer marktconforme grondslag. De waarde van de woning zoals die wordt bepaald in het kader van de Wet Onroerende Zaakbelasting, zal gaan meewegen in de puntentelling van het WWS. Voor zittende bewoners zal er een overgangsregime gelden.
14. De administratieve afhandeling van huurgeschillen wordt in een zelfstandig bestuursorgaan ondergebracht.
15. Bij het LOHV zal een ombudsman worden aangesteld aan wie een huurder geschillen en klachten kan voorleggen over de wijze waarop een verhuurder met hem of haar omgaat, evenals klachten over behandeling door een huurcommissie.

HOOFDSTUK 7

Wonen en zorg: inspelen op de toekomst

7.1 Een groeiende woon-zorgbehoefte

Samenleven is samen (ver)zorgen. Vanaf de geboorte tot de dood zijn mensen in verschillende levensfasen in meer of mindere mate zorgafhankelijk. Als baby, kleuter en kind, maar ook als volwassene wanneer het lichamelijk of geestelijk minder gaat of de ouderdom zijn tol eist. Zorg heeft niet alleen betrekking op ouderen en gehandicapten, het gaat ook om de zorg voor kinderen en voor (tijdelijk) zieken. Verzorging vraagt tijd en aandacht. Verzorging vraagt om ruimte en voorzieningen, en stelt zo eisen aan woning en woonomgeving.

Voor een groeiende groep mensen - met name ouderen - is het zonder ondersteuning moeilijk of zelfs onmogelijk om zelfstandig te wonen. De komende decennia zal de combinatie van wonen, zorg en dienstverlening steeds belangrijker worden. Ook de beschikbaarheid van aangepaste ouderenhuisvesting is van groot belang. Dat komt doordat de vergrijzing vooral na 2010 fors zal toenemen.

vergrijzing

Tabel 7.1: Aantal 55-plussers 2000-2030, naar diverse kenmerken
(in aantallen *1000 en 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*

Niet alleen stijgt het aantal ouderen zeer sterk, we bereiken ook steeds hogere leeftijden. En met de jaren komen de ongemakken. De vergrijzing heeft daarom tot gevolg dat de vraag naar zorg in het algemeen en woon-zorgvoorzieningen in het bijzonder zal toenemen.

Een tweede belangrijke reden van de groeiende woon-zorgvraag is het extramuraliseringsbeleid in de gezondheidszorg. Dat beleid is erop gericht mensen niet zozeer in een zorginstelling, maar zo lang mogelijk zelfstandig, in hun eigen woonomgeving, te laten wonen. De meeste mensen willen dat ook zélf. Dat geldt niet alleen voor ouderen, ook veel verstandelijk en lichamelijk gehandicapten en (ex-)psychiatrische patiënten willen als het even kan (weer) zelfstandig gaan wonen. Dit proces van extramuralisering betekent een toenemende entree op de woningmarkt van groepen mensen met een behoefte aan zorg en/of begeleiding in kleinschalige woonvoorzieningen, geheel of gedeeltelijk zelfstandig.

community care

Tabel 7.2: Gehandicapten naar woonvorm
(in aantallen en procenten)

	tehuis	zelfstandig	totaal	aandeel
verstandelijk gehandicapten	78.000	217.000	295.000	34 %
lichamelijk gehandicapten	145.000	416.000	561.000	66 %
totaal	223.000	633.000	856.000	
aandeel	26%	74%		100%

bron: SCP rapportage gehandicapten 1997

Op dit moment heeft 5,5% van de bevolking een handicap. Driekwart daarvan woont zelfstandig. Volgens het scenario Coördinatie groeit de bevolking in 2030 naar 18,4 miljoen inwoners. Alleen al door deze bevolkingstoename zal tot 2030 het aantal gehandicapten met circa 150.000 toenemen. Afhankelijk van de groei door extramuralisering zal de behoefte om zelfstandig te wonen in deze groep met minimaal 125.000 tot mogelijk meer dan 150.000 mensen toenemen.

In de derde plaats is er de toenemende aandacht voor de huisvesting van (ex-)dak- en thuislozen, (ex-)verslaafden en ex-gedetineerden. Deze groep mensen, die overigens in omvang relatief beperkt is, heeft ook vanuit het wonen behoefte aan ondersteuning. Huisvesting is daarbij veelal het sluitstuk van een pakket aan maatregelen en diensten uit andere sectoren die erop gericht zijn hen weer volwaardig in de samenleving te laten meedraaien.

**vraag naar brede zorg-
en dienstverlening**

Een vierde ontwikkeling hangt samen met de veranderde leefstijlen. Veel vrouwen, die in vergelijking met het verleden steeds hoger zijn opgeleid, willen hun loopbaan niet voor langere tijd onderbreken om de zorg van kinderen op zich te nemen.

Bovendien doet de huidige krappe arbeidsmarkt een groot beroep op hen. Veel ouders worstelen daarom met de vraag hoe zij werk en zorgtaken - de opvoeding van hun kinderen - optimaal kunnen combineren. Zij hebben een grote behoefte aan voorzieningen voor zorg en dienstverlening in de directe woonomgeving, zoals kinderopvang.

Al met al ontstaat een groeiende én gemêleerde vraag naar voorzieningen die de combinatie van wonen en zorg mogelijk maken. Meer toegesneden op ouderen en gehandicapten vraagt dat om specifieke woon-zorgarrangementen. Belangrijk daarbij is dat het individu zelf meer de regie in handen krijgt en minder afhankelijk wordt van het bestaande aanbod, dat vaak onvoldoende is toegesneden op zijn specifieke wensen. Mensen moeten zelf de keuzes kunnen maken, zelf de woon-zorgarrangementen kunnen samenstellen. De toegenomen mogelijkheden op het gebied van ICT maken het ook meer en meer mogelijk om zelfstandig te blijven of te gaan wonen. Dat plaatst ons voor de uitdaging de sterk institutionele, aanbodgerichte oriëntatie in dit domein om te buigen naar een vraaggestuurde markt.

Om dat te realiseren zullen institutionele belemmeringen moeten worden geslecht, zal de individuele vraagondersteuning door subsidies flexibeler moeten worden, is een meer gedifferentieerd aanbod nodig en zullen aanbieders zich meer moeten laten leiden door de vraag. Sinds enkele jaren hebben zowel de rijksoverheid als lokale (markt)partijen het onderwerp ‘wonen en zorg’ als belangrijk aandachtsgebied opgepakt. De effecten daarvan zijn zichtbaar. Zo is het voorspelde tekort aan voor ouderen geschikte woningen minder groot geworden dan verwacht en is een aanzienlijk aantal woon-zorgcomplexen gebouwd. Maar nog steeds is het beleid voornamelijk sectoraal georganiseerd: zorg, wonen, welzijn en arbeid opereren nog te veel onafhankelijk van elkaar. Uiteraard worden waar nodig wel verbanden gelegd, maar werkelijke integratie op het niveau van de burger vindt nog onvoldoende plaats. Die integratieslag vergt nog een stevige impuls. Voorts is het van belang ook de kansen te benutten die deze woon-zorgdiscussie biedt. In sommige verzorgingshuizen realiseert men een veelheid aan voorzieningen: naast wonen en zorg ook kinderopvang. Juist deze combinaties kunnen maatschappelijk gezien van enorme betekenis zijn, zowel voor het welbevinden van burgers als voor de praktische kant van deze mix.

7.2 Woonwensen van zorgbehoevenden: een algemeen beeld

Zorgbehoevende ouderen

Dé oudere bestaat natuurlijk niet. De diversiteit onder ouderen is groot en zal alleen maar toenemen. Het bereiken van een bepaalde leeftijd zegt op zichzelf niets over de behoefte aan zorg. Er zijn ook genoeg jongeren of middelbaren die zorgbehoevend zijn. Aan de andere kant hebben de meeste 65-plussers helemaal geen hulp nodig. Het merendeel van hen woont dan ook in een woning die niet speciaal is ingericht voor oudere mensen. Dat geldt vooral voor ouderen in de zogenaemde ‘derde levensfase’: de fase tussen 55 en 74 jaar, waarin doorgaans het laatste kind het huis verlaat en mensen stoppen met werken. In deze fase krijgen mensen vaak andere behoeften. Niet dat ze onmiddellijk willen verhuizen, maar ze denken er wel over na. Ouderen in deze leeftijd hebben daarom vaak meer een woningmarktprobleem dan een zorgprobleem. Want met wat kleine aanpassingen in huis kunnen ze er vaak wel voor zorgen zonder hulp thuis te blijven wonen. Veiligheid gaat echter een steeds grotere rol spelen. Dit is vaak een reden om voor vormen van beschut wonen te kiezen, zonder dat sprake is van een zorgbehoefte. Behoeft aan zorg ontstaat pas als er problemen met de gezondheid ontstaan. Vooral mensen in de ‘vierde levensfase’ - 75 jaar en ouder, vaak alleenstaand - hebben hiermee te maken. In het algemeen zullen oplossingen in eerste instantie worden gezocht in het aanpassen van de woning of in het inhuren van huishoudelijke hulp of verzorging aan huis. Als aanpassingen in de woning geen soelaas meer bieden of als zorg op maat aan huis niet meer toereikend is, kiezen velen voor een aanleunwoning of een wooncomplex met toegesneden zorg.

We bedoelen vooral deze groep ouderen als we het hebben over ‘zorgbehoevende ouderen’. Als gevolg van betere (arbeids)omstandigheden en voorzieningen neemt het aantal gezonde jaren per persoon toe. We worden dus niet alleen ouder, maar we blijven ook steeds langer gezond. Het aantal hoogbejaarden neemt toe. Vooral zij zullen een groter beroep op woon-zorgvoorzieningen gaan doen.

Tabel 7.3: Aantal ouderen in specifieke ouderenwoningen naar leeftijd van de hoofdbewoner

	55-64 jaar	65-75 jaar	> 75 jaar	totaal
specifieke ouderenwoning	50.000	120.000	190.000	360.000

bron: WBO 1998 (CBS/VRROM)

Van de leeftijdsgroep 65-74 jaar woont 15% in een speciaal voor ouderen bestemde woning. Voor 75-plussers is dat al 33%. Daarbij gaat het vooral om bejaardenwoningen, aanleunwoningen, serviceflats en woonzorgcomplexen. De laatste jaren is er een opvallende toename van mensen die een ouderenwoning wensen (WBO 1998). Meer dan drie kwart van de verhuisgeneigde mensen ouder dan 75 jaar geeft aan naar een ouderenwoning te willen verhuizen. Er is dus veel behoefte aan woningen die op een of andere manier zijn toegesneden op ouderen: beter bereikbaar, geen trappen in huis, een alarmbel et cetera. Dit heeft gevolgen voor potentiële verhuisstromen. Naarmate mensen ouder worden, willen ze vaker van een eengezinswoning naar een meergezinswoning verhuizen. Het aantal kamers mag wat minder zijn, een grote woonkamer wordt echter zeer op prijs gesteld, evenals een kamer voor hobby of logés. De behoefte aan ruimte is groot. Ook blijkt dat het percentage ouderen dat van een koop- naar een huurwoning wil verhuizen, afneemt. Steeds meer ouderen zijn eigenaar-bewoner; zij willen wel verhuizen, maar opnieuw naar een koopwoning. Zowel voor de nieuwbouw als voor de aanpassingen in bestaande woningen zijn dit belangrijke signalen. Nu woont ongeveer een kwart van de oudere huishoudens in een specifieke ouderenwoning.

Naarmate de leeftijd stijgt ontstaat een toenemende behoefte aan combinaties van huisvesting met zorg- en dienstverleningsproducten, zoals boodschappen doen, huishoudelijk werk, koken en wassen.

Tabel 7.4: Hulpbehoefte van ouderen naar leeftijd

	55-64 jaar	65-74 jaar	> 75 jaar
dagelijkse boodschappen	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 (CBS/VRROM)

Een specifieke categorie zorgvragers zijn dementerende ouderen. Voor deze mensen zijn er op dit moment twee opties: thuis blijven wonen met thuishulp en dagopvang

of opname in een verpleeghuis. Maar voor veel van deze ouderen zouden kleinschalige clusterwoningen met zorg een betere oplossing zijn. Tot op heden zijn deze voorzieningen nauwelijks beschikbaar. Bij de toename van de dubbele vergrijzing, de categorie 75 jaar en ouder, zullen vormen van begeleid wonen steeds belangrijker worden.

Verstandelijk en lichamelijk gehandicapten en (ex-)psychiatrische patiënten

Als gevolg van de extramuralisering van de zorg neemt de behoefte aan passende woonruimte en voorzieningen voor verstandelijk en lichamelijk gehandicapten en (ex-)psychiatrische patiënten toe. Ruw geschat gaat het in de periode tot 2010 om enkele duizenden mensen van de in totaal 223.000 mensen die nu in een instelling voor (geestelijke) gezondheidszorg verblijven. De vraag zal zeer divers zijn, variërend van min of meer zelfstandige woonruimte met een minimum aan extra voorzieningen, vervoer op maat of een boodschappenservice, tot woonprojecten met intensieve zorg en begeleiding. De vereiste zorg en begeleiding voor (ex-)psychiatrische patiënten zal ook variëren van ambulante hulp tot technische voorzieningen in de sfeer van communicatie met de zorginstelling (alarmbel). Specifiek aan deze groep mensen is dat sommigen van hen afwisselend thuis en in een zorginstelling verblijven.

Voor verstandelijk gehandicapten in gezamenlijke woon-zorgeenheden is ook de koppeling van wonen met voorzieningen voor sociaal werk, vrijetijdsbesteding en sociale activering (bijvoorbeeld het kunnen deelnemen aan activiteiten in de wijk) van groot belang.

(Ex-)dak- en thuislozen, (ex-)verslaafden en ex-gedetineerden

Een derde categorie woon-zorgbehoevenden zijn mensen die hebben geleefd in de marge van de samenleving en op zoek zijn naar aansluiting bij de maatschappij. Naar schatting gaat het eveneens om enkele duizenden mensen. Veelal gaat hieraan een complexe sociale problematiek vooraf. Sociale, gezondheids- en welzijnsprogramma's zijn bedoeld om deze mensen te ondersteunen. Passende huisvesting is veelal een onmisbare schakel in het oplossen van deze problematiek. Waar voor sommigen het hebben van een woning weer voldoende impuls kan geven om de draad op te pakken, zal het voor anderen moeilijk zijn een gewoon dagritme op te pakken; ze zullen als het ware weer moeten 'leren' om te wonen. Projecten voor begeleid wonen kunnen daarbij een belangrijke steun in de rug zijn. Ten slotte hebben veel ex-gedetineerden die lange tijd in hechtenis zaten, bij terugkeer in de samenleving geen eigen huisvesting meer. Om terugval te voorkomen is

ondersteuning bij het vinden van primaire levensbehoeften zoals huisvesting een belangrijke voorwaarde.

Zwerfstijlen

Begeleid zwerven: de instellingsnomaden. Daklozen die pas in het circuit aankomen doen verwoede pogingen om eruit te komen. Wanneer dit enkele keren is mislukt verandert de oriëntatie en houding ten aanzien van het daklozenbestaan. Veel daklozen ontwikkelen een hier-en-nu oriëntatie op het leven. Eten en slapen voor de komende dag is belangrijker dan een woning over een half jaar. In het begin hebben mensen angst en reserves ten aanzien van het daklozencircuit. Het was iets dat voor anderen was en niet voor jou. Deze houding begint langzaam aan te veranderen. Men maakt nieuwe vrienden, wordt *streetwise* in het vinden van een slaappleaats, men raakt bekend met het opvangcircuit. De toekomst wordt steeds onduidelijker en enige actie om een nieuw leven te plannen ontbreekt.

(...)

Autonome zwerfstijlen: krakers en stadsnomaden. Er zijn ook daklozen in het circuit die, in tegenstelling tot de vorige groep, hun zaakjes zelf opknappen. Het begeleid zwerven strookt niet met hun levenswijze en zelfbeeld. Zij werken actief en buiten de kanalen van de hulpverlening om aan het verkrijgen van een min of meer vast onderkomen. Het hebben van woonruimte is voor hen geen doel op zich. De 'woning' betekent veel meer dan een fysieke ruimte. Het vertegenwoordigt een georganiseerd leven al dan niet met anderen, een vorm van handelingsvrijheid en bewegingsruimte binnen door henzelf bepaalde grenzen en zelfgestelde regels.

(...)

De buitenslapers: leven op straat. Vrijwel alle daklozen slapen regelmatig een nachtje op straat. Zij hebben te maken met de geschreven en ongeschreven regels die heersen in het openbare gebied. Ze hebben te maken met andere mensen die van het openbare gebied gebruikmaken, zowel daklozen en buitenslapers, als niet-dakloze gebruikers. Zij zijn vaak inventief in het vinden van omgangsvormen met verschillende groepen om hun leefklimaat zo aangenaam mogelijk te houden. Voor de buitenwereld wil je niet opvallen. Veel jonge daklozen en vrouwen houden er kledingcodes op na, ze willen er zo veel mogelijk uitzien als een niet-dakloze. Ook conflictueus gedrag, zoals vechten, urineren, of schreeuwen, laat men achterwege. Ga liever een krantje lezen in de biebel of een film pakken in de rixsenbioscoop. Dit soort *low profile* strategieën zijn van levensbelang voor daklozen die, althans een flink gedeelte van de dag, vertoeven in het openbaar gebied.

(...)

bron: Sociologische Gids 97/4

Institutionele belemmeringen

In het algemeen geldt dat instituties veel meer vanuit de behoefte van de vrager zélf moeten redeneren. Dat geldt voor bouwkundige aanpassingen aan de woning en voor de invulling van bijzondere woontechnische kwaliteitseisen van de gebruiker. Er zijn nog te veel institutionele belemmeringen, zoals regelingen die niet op elkaar aansluiten. Op het niveau van de individuele zorgbehoevende gaat het om voorzieningen die in principe uit de Wet Voorzieningen Gehandicapten of uit de AWBZ worden betaald en om de beschikbaarheid van een geschikte zorg- of

verpleegvoorziening. Op het niveau van de realisatie van een zorginstelling betreft het vaak de afstemming van regelgeving, zoals uit onderstaand kader naar voren komt. Met de bestaande regelgeving kan veel. Maar het kost veel moeite om zaken goed op elkaar af te stemmen. De ministeries van VROM en VWS zullen een voorstel ontwikkelen voor de wijze waarop de administratieve lasten voor de gebruikers van de veelheid aan regelingen kunnen worden verkleind. Met de flexibilisering van de AWBZ wordt toegewerkt naar functionele zorgaanpakken en het afschaffen van de verscheidenheid aan subsidieregelingen.

Het overwinnen van beperkende regelgeving: Zorgcentrum Korte Akkeren te Gouda

“De realisatie van een verpleeg-, verzorgings-, en wooncomplex met 34 zorgkoopwoningen, 60 zorg-aanleunwoningen, 30 verpleegplaatsen, 30 verzorgingsplaatsen, 24 appartementen ten behoeve van begeleid wonen en 90 seniorenwoningen met zorggarantie, is een duidelijke casus in het overwinnen van diverse beperkende regelgeving en het afstemmen van regels die voor wonen heel anders zijn dan voor zorg. Voor de koppeling van wonen en zorg is het absoluut noodzakelijk dat de regelgeving beter wordt afgestemd op wat voor de betreffende zorgvrager noodzakelijk is. Voor de zorg is het een absolute voorwaarde dat de verscheidenheid aan subsidiestromen wordt beperkt. Op dit complex waren een vijftiental accountantsverklaringen nodig om de diverse deelbudgetten daadwerkelijk te kunnen gebruiken. En dan was welzijn er nog niet bij betrokken, dat betekent nog eens zo'n vijf verklaringen. Kortom, de absolute volhouder komt tot realisatie, maar de woningcorporatie moet veel geduld hebben met de zorgaanbieder. In Gouda is dit gelukt waardoor zo'n vierhonderd bewoners een woonzorgvoorziening gekregen waarvoor buitengewoon veel belangstelling bestaat.”

Algemeen Directeur Stichting Ouderen- en gehandicaptenzorg Gouwestreek

Daarnaast moeten de beschikbaarheid en bereikbaarheid van (semi-) zelfstandige woonruimten worden vergroot, evenals de mogelijkheden om - al dan niet met anderen - woonruimte te kunnen huren of kopen. Dat zijn belangrijke voorwaarden voor het vergroten van zeggenschap van deze groepen over hun eigen woonsituatie. Ook hier dient het (al dan niet collectief) particulier opdrachtgeverschap te worden ondersteund en bevorderd. Dat kan door ondersteuning van gehandicapten, ouders of verzorgers die dergelijke initiatieven willen nemen, met kennis en expertise. Ook kan het gaan om het zoeken naar creatieve verbindingen met bestaande regelingen.

Burgers met doorzettingsvermogen: het omzeilen van wachtlijsten voor gehandicapte jongeren

“In een nieuwbouwwijk in Heesch wonen Ruud, Michiel, Maaike, Nienke, Christa, Hille, Pieter en Roland. Als acht jongvolwassenen met een handicap delen zij twee aaneengeschakelde, moderne woningen. In de ruime serre, met uitzicht op de vijver vertellen de moeders van twee van de jongeren over de keuze die ze gemaakt hebben. Kort samengevat: de kinderen zaten samen op een school voor voortgezet speciaal onderwijs. Aan het einde van de schooltijd gingen de ouders zich oriënteren op hun toekomst. Er waren lange wachtlijsten voor een gezinsvervangend tehuis. De gedachte ontstond om zelf een wooninitiatief dicht bij huis te ontwikkelen. In een nabijgelegen nieuwbouwwijk waren nog twee woningen naast elkaar te koop. Twee ouderparen hebben elk een woning gekocht. De acht jongeren huren nu die woningen en hebben eigen woonruimte. Met het persoonsgebonden budget van de kinderen hebben de ouders zorg ingekocht in de regio. De ouders, de zorgmedewerkers en de kinderen hebben een goede vorm van samenwerking gecreëerd. De kinderen zijn nu ontspannen, zitten lekker in hun vel, ontplooiën en ontwikkelen zich en daar gaat het om.”

Bron: Stichting Philadelphia Zorg, 1999, *Samen werkend onderweg*

Ten slotte moeten financiële belemmeringen worden weggenomen. Met name woningcorporaties hebben vanuit hun maatschappelijke opdracht de plicht om de nodige faciliteiten in en aan woonruimten te bieden.

7.3 Vergroting keuzevrijheid voor zorgbehoevenden

opruimen van belemmeringen

Ook op het gebied van wonen en zorg dient het aanbod meer door de vraag te worden gestuurd. Mensen met bijzondere woonwensen moeten in staat worden gesteld zelf het gewenste pakket van wonen, zorg en dienstverlening samen te stellen.

De woonzorgvoucher

Om de keuzevrijheid te vergroten zal worden geëxperimenteerd met een woonzorgvoucher. In het MDW-rapport ‘De ontvoogding van de AWBZ’⁶⁴ worden voorstellen gedaan om de vraagsturing en marktwerking in de AWBZ te stimuleren. Eén van de voorstellen is om instrumenten als het persoonsvolgend en persoonsgebonden budget in te passen in de AWBZ en geleidelijk af te stappen van de huidige aanbodfinanciering in de zorg. Omdat in zowel de woon- als de zorgsector wordt overwogen de vraagsturing met een vouchersysteem te bevorderen, ligt hier een kans om een brug tussen beide sectoren te slaan. Om een

⁶⁴ De ontvoogding van de AWBZ. MDW-werkgroep AWBZ 30 mei 2000

dergelijk systeem verder uit te werken, zal samen met de zorgsector worden geëxperimenteerd met de woonzorgvoucher. Zoals al aangegeven in hoofdstuk 6 zal dit in het kader van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar woon- en zorgvouchers nader worden uitgewerkt.

Verbeteren klantgericht woonaanbod

Het is van belang dat marktpartijen en woningcorporaties voldoende woningen en woonruimten aanbieden die aan de wensen van de groeiende groep woonzorgvragers voldoen. Op dit moment zijn er ruim 400.000 mensen met lichamelijke beperkingen die zelfstandig wonen. Voor 80% gaat het om ouderen. We beschikken in ons land nu over ongeveer twee miljoen gelijkvloerse woningen. Daarvan zijn er 1,3 miljoen extern toegankelijk, dat wil zeggen dat de hoogteverschillen bij de entree kleiner zijn dan 20 cm.⁶⁵ De verhouding tussen het aantal geschikte woningen en mensen met lichamelijke beperkingen - drie op één - lijkt dus gunstig. Maar op individueel niveau bezien en gerelateerd aan woonmilieus ontstaat een iets ander beeld. Omdat deze woningen niet alleen door mensen met mobiliteitsbeperkingen worden bewoond, zal een overcapaciteit nodig zijn. Bovendien dreigt het aanbod van woningen die geschikt zijn voor wonen in combinatie met zorgverlening af te nemen. Ongeveer de helft van deze woningen (hoofdzakelijk gestapeld en huur) stamt uit de naoorlogse periode in de minder gewilde woonmilieus (galerijflats). Voor een deel zullen deze woningen betrokken zijn bij de stedelijke vernieuwingsopgave (zie hoofdstuk 8). De kans is dan ook groot, dat de keuzemogelijkheden voor mensen met lichamelijke beperkingen, met name ouderen, het komende decennium worden ingeperkt.

Er is dan ook alle reden om met woningcorporaties en met gemeenten en provincies concrete afspraken te maken over de aantallen te bouwen levensloopbestendige en toegankelijke woningen en de aanpassing van de bestaande woningvoorraad. Gelet op het toekomstige aandeel van ouderen boven de 65 jaar in het totaal van de bevolking is het redelijk te verlangen dat de nieuwbouwproductie voldoet aan criteria voor levensloopbestendig bouwen. Daarbij moet ook het 'automatisme' dat deze woningen gestapeld en in de huursector worden aangeboden, worden doorbroken.

woud aan regelingen

Een oudere of gehandicapte zorgvrager wordt - afhankelijk van zijn persoonlijke situatie - geconfronteerd met een woud aan regelingen. Huursubsidie om huisvestingslasten te kunnen bekostigen; de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

⁶⁵ VROM, *Kwalitatieve Woningregistratie 1994-1996*.

voor thuiszorg of tehuisvoorzieningen; de Wet Voorzieningen Gehandicapten voor voorzieningen aan de woning, aanvullend openbaar vervoer en hulpmiddelen. In een aantal gevallen vindt financiering van soortgelijke voorzieningen ook langs andere wegen plaats, zoals via de Gemeentelijke Sociale Dienst. Voor de burger vaak een ondoorzichtige situatie. Maar het grootste probleem voor de burger is dat voorzieningen voor wonen en zorg onvoldoende op elkaar zijn afgestemd en dat woningaanpassing of thuiszorg vaak te lang op zich laten wachten. Ongeveer een half miljoen ouderen boven de 65 jaar en gehandicapten moeten bij verschillende loketten langs omdat zij gebruik maken van combinaties van voorzieningen.

Tabel 7.5: Gecombineerd gebruik van zorgfaciliteiten door huishoudens naar leeftijd van het hoofd van het huishouden (peil 1995) (in procenten per leeftijdscategorie)

	< 55 jaar	55 - 65 jaar	65 - 75 jaar	> 75 jaar
geen gebruik voorzieningen	76,7	71,4	57,4	38,3
alleen huursubsidie	7,8	8,7	9,5	10,9
huursubsidie + 'AWBZ'	0,7	0,8	1,4	5,1
huursubsidie + 'AWBZ + WVG'	0,4	0,7	2,8	9,1
'AWBZ'	9,4	6,6	8,6	10,9
'AWBZ + WVG'	1,3	2,7	4,7	9,6
huursubsidie + 'WVG'	0,4	0,7	5,1	5,9
'WVG'	3,4	8,4	10,5	10,2

bron: VROM Huursubsidie en SCP, Algemeen Voorzieningen Onderzoek⁶⁶

*integratie op het niveau
van de burger*

Om woon-zorgarrangementen op maat te kunnen aanbieden is het dus noodzakelijk dat - op het niveau van de burger - een integratieslag gemaakt wordt in de dienstverlening van wonen, zorg en welzijn. Dat vereist een intensieve samenwerking tussen lokale overheid, gedeconcentreerde rijksdiensten, zorginstanties en woningcorporaties. In het kader van Overheidsloket 2000 zal een integratie van de woon- en zorgbalie tot stand worden gebracht. Deze gedachte sluit

⁶⁶ Onder 'AWBZ' en 'WVG' wordt hier mede verstaan soortgelijke voorzieningen die bekostigd worden via andere kanalen. De optelsom van 'AWBZ'- of van 'WVG'-aantallen komt derhalve **niet** noodzakelijkerwijs overeen met AWBZ- en WVG-registraties.

ook aan bij de Welzijnsnota.⁶⁷ Ter bevordering van de maatschappelijke participatie van mensen met fysieke of verstandelijke beperkingen in de eigen omgeving, wordt gepleit voor een ‘infrastructuur’ waar huisvesting, flexibele AWBZ-zorg en mogelijkheden van vrijetijdsbesteding goed verweven zijn. Ook van MDW-AWBZ, dat erop gericht is meer marktwerking in de zorgsector te organiseren, kan in dit verband een positief effect uitgaan.

Woon-zorgstimuleringsregeling

De vooralsnog tijdelijke Woon-zorgstimuleringsregeling (WZSR) is in het leven geroepen ter bevordering van een betere samenwerking tussen woon- en zorginstellingen, het zoeken naar creatieve verbindingen tussen bestaande voorzieningen en de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten. Het beoogde resultaat van de regeling is uiteindelijk dat mensen die anders intramuraal moeten gaan wonen, door een extra voorziening toch zelfstandig kunnen (blijven) wonen. Met bestaande regelgeving is weliswaar al veel mogelijk, maar het blijkt nog altijd veel moeite te kosten om de vereiste afstemming en creativiteit tot stand te brengen. De regeling wil stimuleren dat voorzieningen worden gerealiseerd die thans nog niet of nauwelijks van de grond komen vanwege onbekendheid of omdat zij moeilijk passen binnen de bestaande regelgeving. Het gaat om bijdragen in de organisatie en realisatie van voorzieningen met een innovatief karakter. De regeling is niet bedoeld voor bijdragen in de exploitatie. Overigens moet niet alleen worden gedacht aan de huur- maar ook aan de koopsector. Wellicht is hier ook voor groepen van burgers of de Vereniging Eigen Huis een rol weggelegd.

*stimuleren van
innovatie*

Uit de WZSR zullen gedurende drie jaar projecten worden ondersteund die betrekking hebben op combinaties van wonen, welzijn en zorg. Dit betreft een breed veld van woonvormen waar zorg en begeleiding plaatsvindt: ouderen, gehandicapten, (ex)-dak- en thuislozen, ex-gedetineerden, (ex-)psychiatrische patiënten en (ex)-verslaafden. Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) en de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) zullen gezamenlijk de uitvoering van de WZSR ondersteunen. De kennis die wordt opgedaan in de voorbeeldprojecten zal door het Innovatieprogramma Wonen en Zorg (een samenwerkingsverband van NIZW en SEV) breed onder de aandacht worden gebracht.

⁶⁷ Ministerie van VWS, 1999, *Welijnsnota. 1999-2002 'Werken aan sociale kwaliteit', TK 1998-1999, 26477 nr.2.*

Als gevolg van de Europese regelgeving kunnen commerciële partijen vooralsnog geen beroep doen op de WZSR. Bezien wordt onder welke voorwaarden zij mogelijk wel van de regeling gebruik kunnen maken.

Voorbeelden van projecten die voor steun uit de WZSR in aanmerking kunnen komen, zijn de instelling van kleinschalige woon-zorgvoorzieningen voor ouderen met dementieproblemen, de inrichting van een informatiepunt voor raad en begeleiding, de opzet van kleinschalige woon-zorgvoorzieningen in de koopsector voor gehandicapten, de inrichting van een ‘woon-zorgzone’ in de wijk en innovatie door middel van nieuwe technologie.

Projecten voor begeleid wonen

Om het zelfstandig wonen van mensen die daarbij begeleiding nodig hebben te stimuleren, is de mogelijkheid om huursubsidie te ontvangen voor onzelfstandige woonruimten recent verruimd. Naast projecten voor begeleid wonen voor lichamelijk en verstandelijk gehandicapten en (ex-)psychiatrische patiënten, komen nu ook projecten voor begeleid wonen van (ex-)daklozen voor huursubsidie in aanmerking. Voorwaarden voor huursubsidie zijn in al deze gevallen dat de verhuurder geen winstoogmerk heeft, de zorg verleend dient te worden door een erkende instelling, het om kleinschalige projecten gaat en er sprake is van een *structurele* voorziening; het gaat bij deze projecten dus niet om korte tijdelijke opvang.

Een succesvolle formule in dit verband is de zogenaamde zorgboerderij. Mensen die om allerlei redenen niet kunnen deelnemen aan een normaal maatschappelijk leven en/of aan de reguliere arbeidsmarkt vinden er een begeleide combinatie van wonen en een actieve zinvolle dagbesteding.

Specifieke aandacht voor allochtone ouderen

Uit de SCP-rapportage minderheden 1998 ‘De eerste generatie in de derde levensfase’, blijkt dat allochtone ouderen in veel opzichten verschillen van autochtone. Hun aantal is nog gering, maar neemt snel toe. In 1990 telden de vier grootste groepen minderheden 30.000 55- plussers, in 1997 was dat aantal al verdubbeld tot 60.000. Allochtone ouderen hebben in het algemeen meer problemen dan autochtone ouderen: taalproblemen, een laag inkomen (vaker geen volledige AOW en een gering pensioen en meer (en eerder) gezondheidsklachten.

Ook in termen van woningmarktgedrag en woonwensen verschillen ze beduidend van autochtonen. Zo zien allochtone ouderen minder de noodzaak in van aanpassing van de woonsituatie aan de oplopende leeftijd (vooral oudere Turken en

*verruiming
huursubsidie
onzelfstandige
woonruimten*

Marokkanen willen vaak zelf nog verder klimmen op de woonladder). Specifieke huisvesting voor ouderen wordt door hen nog maar weinig gewenst. Zij beschouwen dit meestal alleen als een optie als men samen met land- of geloofsgenoten kan wonen, in kleinschalige woonvormen.

Om te kunnen voldoen aan de toenemende vraag naar verzorgingsplaatsen voor de eerste generatie allochtone ouderen, staan diverse wegen open. Verschillende woonvormen komen daarvoor in aanmerking. Er kan gedacht worden aan nieuwe instellingen - langs de lijn van etniciteit of levensbeschouwing - maar ook binnen het huidige aanbod aan ouderencomplexen kan veel meer ingespeeld worden op hun specifieke behoeften. Het gaat dan om het slechten van taalbarrières - om vereenzaming te voorkomen - maar ook om mogelijkheden om eigen culturele tradities en eetgewoonten in ere te houden. Het ministerie van VWS onderzoekt de specifieke wensen in enkele islamitische zorgcomplexen. Ook de dienstverlening, zoals de thuiszorg of maaltijdservice, dienen hierop beter te worden afgestemd. Op basis van een scherpe analyse van de lokale situatie dienen gemeenten en corporaties prestatieafspraken te maken over huisvesting voor allochtone ouderen. Daarbij kan ook worden gedacht aan vormen van groepswonen.

Daarnaast blijken allochtone ouderen onvoldoende bekend te zijn met regelingen en voorzieningen voor ouderen, zoals de Wet Voorzieningen Gehandicapten, de huursubsidie en persoonsgebonden budgetten. Het bevorderen van de toegankelijkheid (taal, communicatiemethoden) van beleid is voor deze groep van groot belang. Om niet-gebruik van regelingen en voorzieningen tegen te gaan, kunnen gemeenten zelf organisaties van allochtonen aansporen hun leden voorlichting te geven. Waar nodig zal gezamenlijk met de ministeries van VWS en SZW en de VNG de kennisoverdracht aan deze categorie worden geïntensiveerd.

Regionale zorgvisies

*wonen-zorg in zorg-
regiovisies*

In de regionale zorgvisies die provincies samen met gemeenten, zorgvragers en zorginstellingen opstellen, zal de relatie tussen wonen en zorg expliciet worden aangegeven. In de regiovisies dient duidelijk naar voren te komen in welke mate extramuralisering zal plaatsvinden en wat het effect daarvan is voor de vraag naar wonen, met name naar (semi)zelfstandige woningen. Deze woon-zorgvraag maakt in ruimtelijk restrictieve gebieden deel uit van de woningcontingenten. Het creëren van voldoende aanbod van zelfstandige woningen voor gehandicapten wordt daardoor nogal eens belemmerd. Met de overgang naar een ruimtelijk contourenbeleid in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, waarmee de contingenten worden afgeschaft, kan dit knelpunt worden weggenomen.

wonen-zorg in ISV2

Ook gemeenten moeten expliciet rekening houden met de toenemende woonvraag als gevolg van extramuralisering. Wonen-zorg zal een expliciet onderdeel van het rijksbeleidskader⁶⁸ worden. Gemeenten zal worden gevraagd in hun ISV-ontwikkelingsprogramma's voor de periode 2005-2009 gemotiveerd aan te geven hoe met de wooncomponent uit de regiovisie wordt omgegaan. Voor de periode tot 2005 wordt dit bij de monitoring van de huidige ISV-ontwikkelingsprogramma's betrokken.

De rol van woningcorporaties

Een belangrijke verbetering kan voorts worden bereikt door het (verder) scheiden van 'stenen en handen'. Dat maakt de verantwoordelijkheden duidelijker, wat uiteindelijk ook de samenwerking tussen woningcorporaties, zorginstellingen en andere betrokken partijen bij wonen en zorg ten goede komt. Woningcorporaties hebben als kernactiviteit het realiseren en beheren van vastgoed in de brede zin van het woord. Daaronder vallen ook de realisatie en exploitatie van woonzorgcomplexen, van gemeenschappelijke ruimtes (waaronder dagverblijfruimtes), van de fysieke zorginfrastructuur en van projecten voor begeleid wonen.

*realisatie en beheer
vastgoed van
zorginstellingen*

Het spreekt vanzelf dat woningcorporaties aandacht besteden aan de toegankelijkheid van woningen en woongebouwen, zowel nieuwe als bestaande. Conform het advies van de MDW-werkgroep AWBZ zal ook de realisatie en het beheer van vastgoed van zorginstellingen tot het werkdomein van woningcorporaties gaan behoren. Het toelaten van professionele vastgoedbeheerders (niet alleen corporaties, maar ook commerciële vastgoedpartijen) op de AWBZ-vastgoedmarkt zal tot een betere kosten-batenverhouding kunnen leiden.

*wonen en zorg als
prestatieveld*

In het rijksbeleidskader zal de afstemming van wonen en zorg expliciet worden opgenomen. Voor de periode totdat de Woonwet, waarin het rijksbeleidskader wordt verankerd, van kracht wordt, blijft het BBSH gelden. Op korte termijn zal 'wonen en zorg' daaraan als zesde prestatieveld worden toegevoegd. Van corporaties wordt verder een bijdrage aan de huisvesting van (ex-)dak- en thuislozen verwacht. Ten slotte kunnen corporaties woondiensten verlenen aan huurders en eigenaar-bewoners, voorzover ze aansluiten op normale taken van corporaties. Daarbij valt te denken aan onderhoudscontracten voor ouderen. Het verlenen van de zorg zelf behoort uitdrukkelijk niet tot het takenpakket van corporaties. Wel kunnen zij voor hun bewoners de rol van 'makelaar' van zorg- en dienstverlening vervullen.

⁶⁸ Zie voor de betekenis van het rijksbeleidskader ook hoofdstuk 10.

Domotica

Domotica (de informatica in huis) maakt zorg op afstand mogelijk, en dus ook het langer zelfstandig wonen van ouderen en zorgbehoevenden. Het 'intelligente huis' heeft een apparaat voor telewinkelen en zet bij het weggaan van de bewoners alle elektriciteit in de nachtstand, kent burenalarmering, videobewaking en visueel contact met zorginstellingen, wat veiligheid in de wijk en zelfstandig wonen van ouderen bevordert. Dergelijke ontwikkelingen worden gestimuleerd met experimenten (zie hoofdstuk 8). Domotica zal als prestatieveld in het rijksbeleidskader worden opgenomen.

Afstemming bouwregelgeving

De huidige Wet Ziekenhuisvoorzieningen (WZV), waarin regels worden gesteld voor de bouw en exploitatie van zorggebouwen en de toelating van zorginstellingen, wordt vervangen door de kaderwet Wet Exploitatie Zorginstellingen (WEZ). Verdere uitwerking vindt plaats in een Algemene Maatregel van Bestuur. Bij deze uitwerking zal afstemming plaatsvinden met de bouwregelgeving (Bouwbesluit), waarin het bijvoorbeeld gaat om prestatie-eisen. Kleinschalige voorzieningen waar de woon- en verblijfsfunctie centraal staan (bijvoorbeeld projecten in de sfeer van begeleid wonen voor gehandicapten), zullen niet onder de reikwijdte van de WEZ vallen.

Voorzieningen in de woonomgeving

Het combineren van wonen, zorg en dienstverlening stelt ook eisen aan de inrichting van buurten en wijken. Elke wijk - mits van voldoende omvang - zou een voldoende niveau van zorg- en dienstverleningsvoorzieningen moeten hebben. Nabijheid van zulke voorzieningen is bepalend voor het zelfstandig functioneren van zowel ouderen, kinderen als hun verzorgers.⁶⁹ Een concentratie van voorzieningen als kinderopvang, scholen, gezondheidscentra en welzijnsvoorzieningen - bijvoorbeeld in een 'zorgknooppunt' - biedt voor veel burgers uitkomst. Dat komt ook aan de orde in de Meerjarennota Emancipatiebeleid; het is van belang dat de economische structuur van steden en dorpen in zorgknooppunten voorziet.⁷⁰ Een zorgknooppunt is een centrum, bijvoorbeeld een multifunctioneel gebouw, waarin onderwijs,

⁶⁹ M.C. van Schendelen, 2000, Emancipatie-advies over de Ontwerp-Nota Wonen. De RMO wijst in zijn advies over de Ontwerp-Nota Wonen in dit verband op positieve ervaringen die zijn opgedaan met woonzorgzones.

⁷⁰ Ministerie van SZW, 2000, *Meerjarennota Emancipatiebeleid*; VROMraad, 2000, *Dagindeling geordend?*, Advies 23.

(kinder)opvang, vrijetijds- en zorgvoorzieningen worden gecombineerd en onder één regie worden aangeboden. Ook sociaal-culturele functies, zoals een bibliotheek, en commerciële functies, zoals winkels en telewerkcentra, kunnen deel uitmaken van zorgknooppunten. Zo'n concentratie van voorzieningen biedt ouders de mogelijkheid werk en opvoeding van kinderen te combineren en hun dag efficiënt in te delen. Ouderen vinden er dienst- en hulpverlening vlak bij elkaar, als centrale ontmoetingsplek kan het vereenzaming beperken. Bij de ontwikkeling van nieuwe en de vernieuwing van bestaande wijken is daarom een zorgvuldige planning van dergelijke voorzieningen nodig. Bij de beoordeling van die plannen en bij het opstellen van bestemmingsplannen dienen de nabijheid en bereikbaarheid van deze voorzieningen een nadrukkelijk toetspunt voor gemeenten te zijn. Ook moeten gemeenten in bestemmingsplannen voldoende ruimte reserveren voor kleinschalige (woonzorg)voorzieningen. De hoge grondprijs lijkt soms een obstakel te zijn voor de realisering daarvan; in overleg met betrokken partijen moet hiervoor een oplossing worden gezocht.

7.4 De belangrijkste maatregelen op een rij

De combinatie van wonen en zorg wordt in de komende decennia steeds belangrijker. Tijdig inspelen op de groeiende en gemêleerde vraag naar woonzorgvoorzieningen maakt het noodzakelijk dat institutionele belemmeringen worden geslecht, dat de individuele vraagondersteuning door subsidies flexibeler wordt en dat het aanbod van woon-zorgdiensten verder wordt gedifferentieerd en beter gaat aansluiten op de vraag. Hiertoe worden de volgende maatregelen genomen:

1. De ministeries van VWS en VROM doen een voorstel om de administratieve lasten voor gebruikers van de veelheid aan regelingen op woon-zorggebied substantieel te verminderen door afspraken te maken over een 'single audit'.
2. De tijdelijke Woon-zorgstimuleringsregeling (WZSR) stimuleert dat voorzieningen worden gerealiseerd die nu niet of nauwelijks van de grond komen. De regeling beoogt uiteindelijk mensen langer zelfstandig te kunnen laten wonen, de keuzevrijheid van de zorgvrager te vergroten, nieuwe combinaties van wonen en zorg op maat mogelijk te maken en samenwerking te bevorderen.
3. Om de keuzevrijheid van zorgbehoevenden die zijn aangewezen op de huursubsidie te vergroten, zal samen met de zorgsector worden geëxperimenteerd met een woonzorgvoucher.

4. In het kader van Overheidsloket 2000 wordt de dienstverlening aan de klant op het gebied van wonen, zorg en welzijn geïntegreerd. Dit vereist een intensieve samenwerking tussen de lokale overheid, gedecentraliseerde rijksdiensten, zorginstanties en woningcorporaties. In het rijksbeleidskader zal het organiseren van één loket voor wonen en zorg expliciet worden opgenomen.
5. Gemeenten en corporaties zullen op basis van een scherpe analyse prestatie-afspraken maken over de huisvesting van allochtone ouderen en zorgen voor een goede kennis- en informatievoorziening over regelingen en voorzieningen aan deze groep (in het bijzonder de eerste generatie). In de gesprekken met gemeenten over de verstedelijking tot 2010 zal het Rijk hiervoor extra aandacht vragen. Ook in het rijksbeleidskader zal specifiek aandacht aan de behoeften van allochtone ouderen worden geschonken.
6. In de regionale zorgvisies zal de relatie tussen wonen en zorg expliciet moeten worden aangegeven. Daarin dient tevens duidelijk te worden gemaakt wat de effecten van de extramuralisering zijn voor het wonen, met name voor de vraag naar (semi-)zelfstandige woningen. Door de overgang van het contingentenbeleid naar het contourenbeleid in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening worden ruimtelijke belemmeringen voor extramuralisering weggenomen.
7. Wonen-zorg wordt een onderdeel van het rijksbeleidskader. Gemeenten en corporaties dienen in hun investeringsprogramma's expliciet aan te geven hoe met de wooncomponent uit de regionale zorgvisies, in relatie tot de stedelijke vernieuwing en de uitbreiding, wordt omgegaan. Ook moeten zij aandacht besteden aan het aanbod van betaalbare en levensloopbestendige woningen.
8. De realisatie en het beheer van vastgoed van zorginstellingen zal tot het werkdomein van woningcorporaties gaan behoren.
9. Op korte termijn zal 'wonen en zorg' als zesde prestatieveld aan het BBSH worden toegevoegd.
10. Voor de periode tot 2005 zal het Rijk bij de monitoring van het ISV expliciet aandacht besteden aan wonen en zorg.
11. Domotica zal als prestatieveld worden opgenomen in het rijksbeleidskader.
12. De nieuwe Wet Exploitatie Zorginstellingen en de bouwregelgeving in het Bouwbesluit zullen beter op elkaar worden afgestemd.
13. De nabijheid en bereikbaarheid van voorzieningen, zoals kinderopvang, scholen, winkels, gezondheidscentra en welzijnsvoorzieningen, dienen een nadrukkelijk toetspunt voor gemeenten te zijn bij het opstellen van bestemmingsplannen en bij de beoordeling van plannen voor de ontwikkeling of herinrichting van wijken.

14. Gemeenten moeten in bestemmingsplannen voldoende ruimte reserveren voor kleinschalige (woonzorg)voorzieningen. De hoge grondprijs lijkt soms een obstakel te zijn voor de realisering daarvan; in overleg met betrokken partijen moet hiervoor een oplossing worden gezocht.

HOOFDSTUK 8

Kiezen voor stedelijke woonkwaliteit

8.1 *Visie op stad en stedelijkheid*

De vele dimensies van de stad

Vraag aan een niet-stedeling wat de stad is en grote kans dat hij zal zeggen ‘*criminaliteit, vol, vies, eng...*’ en nog zo wat negatieve begrippen. Vraag het aan een stedeling en hij zegt ‘*leven, cultuur, uitgaan, vrij...*’ Voor de een is de stad het ‘putje van de samenleving’ voor de ander ‘bron van vernieuwing’. De stad is het toneel van de kunstenaar en de handelaar, de student en de ambtenaar, de hoer en de hoerenloper, de migrant en de bankier, de fietsendief en de winkelier, de yup en de man met de pet, de havenarbeider en de kadet.... De stad *is* gewoon en zal ook *zijn*. Heel algemeen is de stad te omschrijven als een in de loop van de tijd groeiend sociaal systeem in een fysieke setting. Een grote verzameling huishoudens die gevarieerde functionele betrekkingen met elkaar onderhouden, bijeen wonen en werken in een beperkte geografische ruimte.⁷¹

Vanuit beleidsmatige optiek kunnen we op verschillende manieren en niveaus naar de stad kijken. En elk niveau kent zo zijn beoordelingskaders.

De gestolde of fysieke stad van de stenen en het asfalt: de praktische inrichting van de ruimte en gebouwen voor wat betreft de hoofdfuncties wonen, werken, scholing, cultuur, recreatie en verkeer; de ecologisch duurzame en leefbare inrichting van de ruimte en gebouwen voor wat betreft energieverbruik, geluid, stank, groenvoorziening et cetera.

De dynamische stad of de stad van de sociale, culturele en economische processen: het economisch klimaat en de werkgelegenheid; de toegankelijkheid van de stad voor verschillende bevolkingsgroepen, de veiligheid, het onderwijs; de ontplooiing van culturele activiteiten, de omgang met het cultureel erfgoed; het organiserend vermogen van burgers, bedrijfsleven en overheid.

De ongrijpbare stad of de stad als fenomeen: de ontvankelijkheid van de stad gegeven de machtsstructuren (wie en wat wordt toegelaten) voor nieuwe culturen,

⁷¹ R. den Dunnen, 1995, Steden in verandering, in: *Rooilijn*, maart 1995.

nieuwe leefstijlen, nieuwe productiestructuren, de stad van innovatie, maar ook van zijn uitstraling naar de regio en naar de belevingswereld van de stedeling en de bezoekers.

Een veelheid van beleidsdisciplines buigt zich over deze dimensies van de stad. Planologen, stedenbouwkundigen, milieukundigen en architecten over de fysieke stad; economen, sociologen en agogen over de dynamische stad; filosofen, psychologen en bestuurskundigen over de ongrijpbare stad.

Bij de burgers komt alles samen. Zij wonen, werken, gaan uit, gaan naar school, verplaatsen zich, hebben last van de rotzooi en luidruchtige burens. En dat allemaal binnen 24 uur. Zij willen 'gewoon' aantrekkelijke woonmilieus, een passende woning, schone en aantrekkelijke openbare ruimtes, werk en voorzieningen in de nabijheid, zich gemakkelijk kunnen verplaatsen binnen de stad en naar buiten, voldoende parkeergelegenheid hebben, veiligheid op straat, krachtige aanpak van overlast, hun bedrijfje zonder al te veel bureaucratie kunnen beginnen, zonder discriminatie kunnen uitgaan, inspiratie kunnen opdoen, op een bankje rustig in een park of hofje kunnen zitten, trots zijn op hun stad met zijn specifieke identiteit. Technologische ontwikkelingen zorgen ervoor dat de stad in de toekomst zijn oude functionaliteit wellicht verliest. Economisch gezien is het voor mensen steeds minder noodzakelijk zich in de stad te vestigen. En dat geldt ook voor bedrijven. Als we van Nederland geen algeheel 'urban field' willen maken - en dat willen we inderdaad niet - dan zullen we ervoor moeten zorgen dat het gewoon aantrekkelijk is om in de stad te wonen en te ondernemen. Mensen moeten weer voor de stad kiezen uit eigen vrije wil. Omdat het goed wonen is, omdat de stedelijke cultuur bevalt. En er zijn ook genoeg mensen die in principe stedelijk willen wonen (zie hoofdstuk 3). Maar dan wel met kwaliteit. Vinden ze die niet, dan gaan ze toch maar naar buiten. En ze keren dan nooit meer terug.

Positie van bewoners centraal

De discrepanties tussen vraag en aanbod, zowel ten aanzien van de woonmilieus als ten aanzien van de woning, zijn vrij groot, zo blijkt uit hoofdstuk 3. Naast argumenten vanuit de sociale problematiek zullen ook vanuit stedelijke woonmarkt-overwegingen wijken en buurten aangepast moeten worden om de vitaliteit van de steden te verbeteren.

Omdat de problemen en kansen van wijken sterk verschillen, is maatwerk nodig. Op lokaal niveau dient dan ook een goede belangenafweging plaats te vinden in samenspraak met bewoners. Ook de VROM-raad pleit ervoor de 'probleemdefinitie' van onderop te laten komen en bij de aanpak van wijken te vertrekken vanuit de

belangen van de zittende bewoners. De praktijk leert dat goed overleg met bewoners loont. Bij het ontwikkelen van een veranderingsstrategie voor een wijk dient de positie van de bewoner daarom het uitgangspunt te zijn. Dat laat onverlet dat de vele relaties met omringende woonmilieus soms ook kunnen vragen om besluitvorming op hogere schaalniveaus. De wijkgerichte aanpak moet zijn ingebed in een visie op het wonen op de schaal van stedelijke netwerken waarbij verbindingen worden gelegd met zorg, werk, recreatie en mobiliteit. Uitgangspunten daarvoor worden geformuleerd in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

Voortzetting stedenbeleid

Het stedenbeleid zoals dat door het kabinet is ingezet zal dan ook krachtig moeten worden voortgezet. Integratie, interactie en innovatie zijn daarbij de trefwoorden. Ontwikkelingsvisies en -programma's van de steden zelf blijven daarvoor de basis. Wel wil het kabinet met deze nota, gelet op de ontwikkeling van de woonwensen, een verhoogde ambitie met betrekking tot de stedelijke woonkwaliteit benadrukken, die haar doorwerking moet hebben naar de stedelijke plannen. Die verhoogde ambitie betekent:

- meer aansluiting bij woonmilieuvorkeuren van mensen;
- meer samenhang tussen sociale, economische en fysieke verandering;
- meer aansluiting bij de eigen dynamiek van wijken;
- alle mogelijkheden die er zijn benutten voor verhoging van de woonkwaliteit.

In het stedenbeleid bestaan reeds meerjarige afspraken: de uitvoeringsafspraken over het verstedelijkingsbeleid 1995-2004 (Vinex) en 2005-2010 (Vinac), en de Stadsconvenanten (2004) en de daarmee verband houdende ontwikkelingsprogramma's Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Het kabinet respecteert deze afspraken, maar dat is geen reden om de ambities niet te verhogen. De ijkmomenten van de Vinex- en Vinac-afspraken kunnen door alle partijen worden benut om verhoging van deze ambities mogelijk te maken. Waar nodig zal dat kunnen leiden tot aanpassing of aanvulling van de afspraken. Het kabinet zal de komende periode met de betrokken convenantpartijen in overleg treden over mogelijke wijzigingen. De ruimte voor wijzigingen *tot* 2005 is geringer dan *na* 2005: niet alleen vanwege de geldende spelregels, maar ook vanwege het feit dat de uitvoeringsperiode van de Vinex-afspraken reeds over de helft is, terwijl de Vinac-uitvoeringsperiode pas in 2005 van start gaat.

8.2 Meer aansluiten bij woonmilieuvorkeuren

De ambitie

Het Rijk kent geen bouwprogramma meer in de zin van de verantwoordelijkheid voor het realiseren van vooraf aangegeven aantallen woningen. Op grond van een effectanalyse van bestaande plannen kan op macroniveau wel een indicatieve aanpak worden geschetst die ook de ambitie van het Rijk weergeeft. De indicatieve aanpak speelt in op de te verwachten woonwensen en de transformatiemogelijkheden per wijktype. Om beter aan te sluiten bij de woonvoorkeuren van mensen is het, naast het creëren van gewenste woningen en woonmilieus op nieuwe uitleglocaties, nodig om bestaande woonmilieus fysiek te transformeren naar andere milieus. In hoofdstuk 3 is in de analyse van de woonopgave geconstateerd dat er een overschot dreigt van zogenoemde buitencentrummilieus in onze steden en dat er daarentegen grote behoefte is aan centrum-stedelijke milieus en aan groen-stedelijke milieus. Deze woonvoorkeuren illustreren nog eens de betekenis van een scherpere woonmilieudifferentiatie en de betekenis van groen als belangrijke kwaliteitsdrager in stedelijke woonmilieus. Ook is er grotere behoefte aan meer kwaliteit van de woning zelf. De vraag richt zich vooral op ruimere woningen en op eigen woningen. De huidige plannen (de ‘trendmatige ontwikkeling’) komen aan deze wensen onvoldoende tegemoet.

Tabel 8.1: Trendmatige ontwikkeling woningvoorraad naar stedelijke woonmilieus 2000-2010 (*1000 woningen)

	voorraad 2000	nieuwbouw	onttrekkingen	woning- voorraad in 2010	groei woningvoorraad 2000-2010 in %
centrum-stedelijk	474	53	23	503	6,1
buiten-centrum	2530	273	97	2706	7,0
groen-stedelijk	485	144	14	615	26,8
totaal	3489	470	134	3824	9,6

bron: VROM/ABF

De trendmatige ontwikkeling vraagt daarom om een bijbuiging. Er is een extra inzet nodig om meer aan de gevraagde kwaliteiten te voldoen.

Die ambitie voor de periode 2000-2010 houdt in:

- het creëren van meer centrum-stedelijke woonmilieus door het verdichten van daarvoor in aanmerking komende buitencentrummilieus, door het benutten van

potenties in bestaande centrummilieus en door het creëren van dergelijke woonmilieus op een aantal nieuwe uitleglocaties. In totaal zullen er in 2010 ongeveer 225.000 woningen meer in een centrum-stedelijke setting moeten zijn dan nu het geval is.

- het creëren van meer groen-stedelijke woonmilieus door het verdunnen en vergroenen van daarvoor in aanmerking komende buitencentrummilieus, op functieveranderingslocaties en op nieuwe uitleglocaties. In totaal zullen er in 2010 ongeveer 275.000 woningen meer in een groene omgeving gelegen moeten zijn;
- de keerzijde van meer ‘rood’ en ‘groen’ in de stad is dat het aantal onttrekkingen in stedelijke gebieden hoger komt te liggen. In de trendmatige ontwikkeling - de huidige plannen - wordt uitgegaan van circa 134.000 onttrekkingen vooral op grond van technische veroudering in stedelijke gebieden. Dat zal hoger moeten liggen: circa 225.000 woningen. Naast de reguliere onttrekkingen als gevolg van woontechnische veroudering in alle woonmilieus zullen deze extra onttrekkingen vooral moeten plaatsvinden in de buitencentrummilieus;
- om aan de behoefte van een ruimer woonoppervlak te voldoen zal ruimer nieuw gebouwd moeten worden en zullen in de bestaande woningvoorraad samenvoegingen moeten plaatsvinden. Het aantal samenvoegingen wordt geraamd op circa 80.000. Dat zijn statistisch evenzovele onttrekkingen aan de woningmarkt.

De totale nieuwbouwproductie komt hiermee op circa 570.000 woningen. Samen met de overige productie (denk aan het realiseren van appartementen in een voormalig fabrieksgebouw of school) van circa 35.000 woningen, belooft de totale productie iets meer dan 600.000 woningen. Dat ligt circa 130.000 woningen hoger dan nu in bestaande plannen voorzien.

Betekenis van de ambitie

De verhoogde ambitie geeft op landelijk niveau aan welke extra inspanning er ten opzichte van het trendmatige beleid nodig is om een betere aansluiting te vinden bij de verwachte kwaliteitsvraag. De ambitie is een streven, een uitvoerbaar streven als de betrokken partijen alle zeilen bijzetten. Het is geen ‘ijzeren frame’ waarin de plannen van gemeenten en provincies gegoten moeten worden. Geen top-down benadering, maar wel een heldere inzet van het Rijk bij de samenwerkende partijen om meer vraaggericht te presteren. De ambitie is richtinggevend voorzover en zolang de burger om die kwaliteiten vraagt; dát is het vertrekpunt. Dat vereist van de rijksoverheid alertheid en een voortdurende monitoring om te zien of de goede koers wordt gevaren.

Uiteraard vraagt de verbetering van de stedelijke woonkwaliteit lokaal en regionaal maatwerk. Het Rijk zal de ambitie vertalen naar regionaal niveau en op basis daarvan de dialoog aangaan met de lokale partijen. Dit jaar is daarvoor in 19 verstedelijkingsgesprekken al een aftrap gedaan. Er is een eerste balans van die gesprekken opgemaakt; daaruit blijkt dat vrij breed herkend wordt dat vraag en aanbod steeds verder uit elkaar dreigen te lopen en dat het nodig is een kwaliteitsslag te maken. De mate van urgentie wordt echter verschillend ervaren: in gespannen woningmarkten wordt de noodzaak van een kwaliteitsslag minder gevoeld dan in woningmarkten waar in kwantitatief opzicht vraag en aanbod meer met elkaar in evenwicht zijn. In een aantal gesprekken hebben gemeenten en verhuurders erop gewezen dat er nog steeds ‘wachtlijsten’ van woningzoekenden bestaan. De druk op het bestaande aanbod is inderdaad groot en lijkt soms zelfs toe te nemen. Maar het is van belang de samenstelling van de vraag goed en toekomstgericht te analyseren. Wachtlijsten hebben betrekking op het huidige aanbod, geven weinig inzicht in de kwaliteitsvraag van mensen en in het gewenste aanbod. De analyses op grond van het WBO en de scenario’s laten zien dat er zeker op de langere termijn vooral vraag is naar kwalitatief betere en duurdere woningen, en naar koopwoningen. Daarom is het van belang via de nieuwbouw kwaliteit toe te voegen aan de bovenkant van de markt. Dat bevordert de doorstroming en brengt verhuisketens op gang, waardoor de druk op het goedkope en middensegment zal afnemen. Dat vraagt om afstemming van bouwprogramma’s in regionaal verband en om fysieke ruimte waar die nieuwe en betere woningen gebouwd kunnen worden (‘transformatieruimte’), liefst in de stad, maar waar dat niet anders kan op uitleglocaties. Die transformatieruimte is niet alleen nodig om fysieke redenen, maar ook om sociale redenen: ruimte die nodig is om bewoners die hun huis moeten verlaten voldoende keuzemogelijkheden te bieden. Op dit moment laten gemeenten zich bij het opstellen van hun bouwprogramma’s nog teveel leiden door de wachtlijsten; de verleiding om méér van hetzelfde te bouwen is groot, maar zal op den duur averechts werken, het draagvlak onder de stedelijke voorzieningen verder aantasten en de vernieuwingsopgave in de toekomst alleen maar verzwaren.

Het gevoel van urgentie bij stedelijke vernieuwing kan ook per buurt of wijk verschillen. Er zijn wijken waar de bewoners graag hun huurwoning willen kopen en/of hun woning en woonomgeving graag verbeterd willen zien; soms lopen zij daarin harder dan de gemeente of de verhuurder. Uit de ronde verstedelijkingsgesprekken kwam het voorbeeld naar voren van een corporatie die haar woningen alleen wilde verkopen nadat die geheel opgeknapt waren, terwijl uit

bewonerskring duidelijk te kennen werd gegeven dat zèlf wel te willen en te kunnen. In het algemeen, maar zeker in deze gevallen moeten de wensen van de bewoners zwaar wegen in de afweging die de gemeente en de corporatie maken. Maar er zijn ook buurten en wijken waar de bewoners het liefst alles bij het oude willen laten en al tevreden zijn met lichte aanpassingen in de woning, terwijl de gemeente van mening is dat er wel degelijk grondige vernieuwing nodig is, omdat anders de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de wijk én de stad in de toekomst in gevaar komen. Er bestaat dan een spanning tussen de wensen van de huidige bewoners en collectieve belangen op de wat langere termijn. Hoewel de afweging nooit een afstandelijk en technocratisch proces mag zijn, heeft de overheid - de gemeente - in dat geval, juist vanwege die collectieve of algemene belangen, de verantwoordelijkheid samen met derden de vernieuwing tóch ter hand te nemen.

Al met al gaat hij bij stedelijke vernieuwing om zeer ingewikkelde processen. De uitvoering van de ambitie kost daarom tijd. Een belangrijk accent van de verhoogde ambitie zal dan ook in de periode 2005-2009 komen te liggen. Met gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen moet daar nu al op worden voorgesorteerd.

Effecten van de ambitie

In tabel 8.2 worden de mutaties in de woningvoorraad aangegeven als gevolg van de geformuleerde ambitie. Daarbij is gekeken naar realistische mogelijkheden in bestaande gebieden. Zo is er rekening mee gehouden dat mogelijkheden voor verdichting in het Noorden beperkt zijn, terwijl in de nu gespannen gebieden in het Westen die mogelijkheden er wel zijn. Maar ook daarbinnen zijn de mogelijkheden in de Noordvleugel van de Randstad weer groter dan in de Zuidvleugel.

Tabel 8.2: Mutaties woningvoorraad bij verhoogde transformatieambitie per woonmilieu 2000-2010 (*1000 woningen)

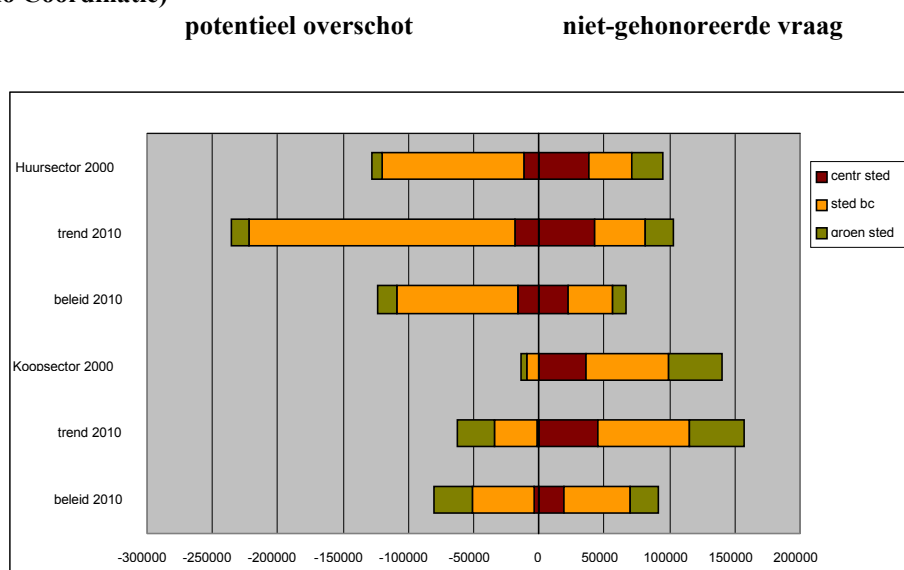
	huidige woning voorraad	nieuwbouw	productie overig	afbraak	samen- voegingen	transfor- matie van milieus	woning voorraad in 2010	groei voorraad 2000-2010 in %
centrum-stedelijk	474	125	13	35	19	141	699	47
buiten-centrum	2530	268	17	122	40	-329	2325	-8
groen-stedelijk	485	175	4	69	20	187	762	57
totaal	3489	568	34	226	79	-1	3786	9

bron: VROM/ABF

De uitvoering van de transformatieambitie levert een beter resultaat op dan nu in de voorgenomen plannen besloten ligt: ze zorgt voor een betere aansluiting van vraag naar en aanbod van woonmilieus. Dat blijkt ook uit de figuren 8.1 en 8.2.

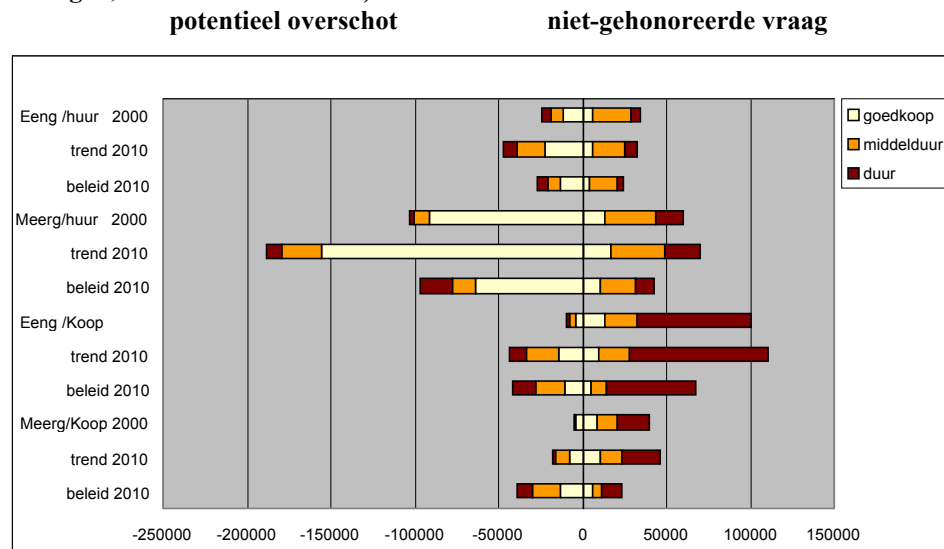
Deze figuren tonen de effecten op vraag- en aanbodontwikkeling van respectievelijk het trendmatig beleid en de verhoogde ambitie. De ontwikkeling van de zogenaamde ‘niet-gehonoreerde vraag’ en ‘potentiële overschotten’ in de periode 2000-2010 geven een indicatie van de ontwikkeling van de te verwachten spanning en ontspanning op de woningmarkt, zowel per woningsegment als per type stedelijk woonmilieu. Als de *niet-gehonoreerde vraag* hoog is, duidt dat op een spanning: veel huishoudens slagen er dan niet in de gezochte woning op die plek te vinden. Met *potentieel overschot* worden woningen aangeduid die grote kans hebben leeg te komen of leeg te blijven staan. Uit de figuren wordt duidelijk dat van hetzelfde type woning of woonmilieu zowel een tekort als overschot tegelijkertijd kan bestaan. Het betekent dat de woningen en woonmilieus als het ware op de verkeerde plaats staan.

Figuur 8.1: Effecten ambitie voor niet-gehonoreerde vraag en potentieel overschot voor stedelijke woonmilieus, naar koop/huur en naar type woonmilieu (in aantallen woningen; scenario Coördinatie)



bron: VROM/ABF

Figuur 8.2: Effecten ambitie voor de niet-gehonoreerde vraag en het potentieel overschot voor stedelijke woonmilieus, naar koop/huur, eengezins/meergezins en prijsklasse (in aantallen woningen; scenario Coördinatie)



bron: VROM/ABF

De geformuleerde ambitie heeft de volgende effecten voor de vraag van mensen:

- de niet-gehonoreerde vraag in 2010 in de huursector neemt in vrijwel alle woonmilieutypen ten opzichte van 2000 af;
- die afname geldt zowel voor de eengezins- als voor de meergezinswoningen in de verschillende prijscategorieën;
- de niet-gehonoreerde vraag in 2010 in de koopsector neemt eveneens in alle woonmilieutypen ten opzichte van 2000 af (terwijl die bij ongewijzigde ambitie toeneemt);
- die afname geldt zowel voor de eengezinskoopwoningen als voor de meergezinskoopwoningen. Naar prijsklassen is de afname bij eengezinswoningen het grootst in de goedkopere en middeldure categorieën en bij meergezinswoningen in alle prijscategorieën. Dit stemt tot tevredenheid omdat bij de berekening rekening is gehouden met het feit dat nieuw aanbod ook weer nieuwe vraag uitlokt. Ofwel: de kwaliteitsvraag is een permanent proces.

Ten aanzien van de ontwikkeling van (potentiële) overschotten heeft de geformuleerde ambitie ook effecten. Dat is van belang omdat concentraties van (potentiële) overschotten vaak ook plaatsvinden in de wijken waar de sociale problematiek zich concentreert. Bij voorkeur mag het (potentiële) overschot niet groter zijn dan de niet-gehonoreerde vraag. Zolang dat het geval is, is er weliswaar kwalitatieve spanning op deelsegmenten in de markt, maar blijft leegstand beperkt, omdat mensen die hun vraag niet gehonoreerd zien wel ergens wonen.

Ten slotte heeft de geformuleerde ambitie tot gevolg dat de extra ruimtebehoefte beperkt wordt. Als gevolg van de ambitie ligt het ruimtegebruik voor de periode tot 2010 weliswaar iets hoger dan bij de trendmatige ontwikkelingen (de huidige plannen van steden). Want de mate van verdunning van buitencentrummilieus is iets groter dan de mate van verdichting. Dat geeft een extra ruimtebeslag van circa 1.000 hectare.

Maar daar staat tegenover dat een groot deel van de ruimtebehoefte tot 2010 die bij ongewijzigd beleid buiten de steden zou neerslaan, door de ambitie wordt weggenomen. Meer kwaliteit in stedelijk gebied leidt dan ook niet tot een groter ruimtebeslag, omdat de vraag naar woonkwaliteit sterker dan in de huidige plannen wordt geacommodeerd in de steden. Daardoor, kan de extra ruimtebehoefte tot 2010 aanzienlijk dalen (bijvoorbeeld in het scenario Hoge Ruimtebehoefte van circa 10.000 extra naar circa 5.000 hectare extra).

8.3 Meer samenhang in sociale, economische en fysieke interventies in de bestaande stad

De vitaliteit en leefbaarheid van steden vereist dat de woningvoorraad zich voortdurend aanpast aan de verandering van de structuur van de bevolking en de veranderende woonwensen. Het kwantitatieve tekort is weliswaar zo goed als verdwenen, maar de kwalitatieve discrepanties zijn alleen maar groter geworden. Uit het WBO 1998 blijkt dat er minder behoefte is aan goedkope huurwoningen en meer behoefte aan grotere woningen en aan (duurdere) koopwoningen. Daarnaast zien we ook een grotere differentiatie in de vraag naar woonmilieus. In de stad spitst zich dat vooral toe op centrum-stedelijke en groen-stedelijke woonmilieus, terwijl het aanbod aan de zogenoemde buitencentrummilieus de vraag ruim overstijgt. Om aan deze kwaliteitssprong te kunnen voldoen is fysieke transformatie van wijken in veel gevallen noodzakelijk.

Maar transformatie betekent niet onmiddellijk '*rijdt u de bulldozer maar voor*'. Uit de discussieronden voorafgaand aan deze nota sprak menigeen de angst uit dat transformatie '*een paternalistische hobby van bestuurders*' zou worden. Fysieke aanpassingen van de wijk en differentiatie van de voorraad zijn niet dé panacee om alle problemen op te lossen. In zogenoemde 'probleemwijken' wonen *mensen*. Veel van wat we stedelijke problematiek noemen (criminaliteit, sociale overlast, onderwijsproblematiek) kan en moet ook via de sociale infrastructuur aangepakt worden. Interventies die onvoldoende uitgaan van de positie, kansen en mogelijkheden van deze mensen, lossen problemen niet op maar verplaatsen die slechts. Meer oog, aandacht en respect voor de sociale structuur en de zelfvernieuwende dynamiek van buurten en wijken is daarvoor noodzakelijk. Afhankelijk van de problemen en de kansen van een wijk zullen de accenten verschillen, maar sociale, economische en fysieke strategieën moeten hand in hand gaan, anders worden de stedelijke investeringen als water naar de zee gedragen. Deze integrale benadering is een belangrijk uitgangspunt in het gecoördineerd Grotestedenbeleid en zal in de praktijk verder moeten groeien.

Sociale vernieuwingsstrategieën

Als mensen hun oordeel over wonen uitspreken, gaat het heel vaak niet over de woning maar over de buurt. De buurt is onaangenaam, saai, onveilig, er is weinig affiniteit met de mensen die er wonen, er zijn te weinig voorzieningen. Iedereen heeft daar zo zijn eigen beelden bij. Er zijn in Nederland buurten en wijken waarover dat opmerkelijk vaak wordt gezegd. Het zijn wijken waarin sociale

problemen en sociale achterstanden in de loop van de jaren zijn geconcentreerd. Er is een oververtegenwoordiging van werklozen, laag opgeleiden en allochtonen. De kwaliteit van de woningen in de wijk is bouwtechnisch vaak wel goed maar ze liggen slecht in de markt. Wijken met een sociale achterstand hebben veel gemeenschappelijk. Het zijn voor het merendeel oudere wijken van rond de (vorige) eeuwwisseling of van vlak na de Tweede Wereldoorlog met een groot aandeel middelhoogbouw in de huursector buiten het centrum van de stad. Mede door de eenzijdige samenstelling is hun marktpositie vaak zwak. Bij een meer ontspannen markt raken deze woningen het eerst uit de gratie en ontstaat leegstand. Vaak is er een hoge verhuisgeneigdheid van mensen die het zich kunnen permitteren. Het meer kwetsbare deel blijft achter. Een sociaal-ruimtelijke ‘armoedeval’. En dan gaat het niet alleen om mensen met lage inkomens, maar ook om mensen die minder beschikken over sociaal-maatschappelijke vaardigheden. Soms zal een taal cursus voor migranten of een computercursus voor laaggeschoolden een hoger maatschappelijk rendement opleveren dan een andere woning.

Opleiding, keuzevrijheid en segmentatie

Welke opleiding men gevolgd heeft, bepaalt in belangrijke mate ook de hoogte van het inkomen en de te verwachten sociale mobiliteit. Nu huisvesten verschillende typen huurwoningen nog mensen met uiteenlopende opleidingscategorïen, maar het is te voorzien dat deze ‘menging’ minder zal worden. Er zal sprake zijn van ontmenging. De goedkope huurwoningen worden steeds meer het domein van degenen met een laag inkomen. Dit wordt nog eens versterkt doordat nieuwbouw in veel gevallen niet meer toegankelijk is voor de lage inkomens. Dit zal bijna automatisch een concentratie in bepaalde wijken opleveren. Als het nieuwe volkshuisvestingsbeleid van de afgelopen jaren gehandhaafd blijft, zal in 2015 de sociale segmentering in de huisvesting belangrijk groter zijn dan momenteel het geval is. Hierbij gaat het dus om vormen van onvrijwillige segmentering voortvloeiend uit voor de lagere opleidings- en inkomensgroepen beperkte(re) keuzemogelijkheden.

WRR, 1996, *De sociale segmentatie van Nederland in 2015*.

oriëntatie op de buitenwereld

Kansen voor mensen om zich te oriënteren op de buitenwereld zijn van belang om zich te ontplooiën en een perspectief op de toekomst te ontwikkelen. Voor sommigen (lage inkomens, migranten met een taalachterstand, allochtone vrouwen, ouderen met mobiliteitsbeperkingen, alleenstaande ouders met kleine kinderen, gehandicapten) is de fysieke mobiliteit beperkt. Opleiding, psychische en sociale weerbaarheid, beheersing van de taal, cultureel aanpassingsvermogen, emancipatie et cetera zijn belangrijke aangrijpingspunten voor verbetering. Gerichte initiatieven zijn nodig om het venster van mensen op een brede omgeving te openen. Een goed voorbeeld is het Amsterdamse project ‘Giving back’ dat tot doel heeft allochtone havo/vwo-scholieren, die ondanks hun goede opleiding in de praktijk toch vaak

moeite blijken te hebben hun weg te vinden, kennis te laten maken met het lokale bedrijfsleven via workshops, excursies en stageplaatsen.

sociale cohesie

Behalve persoonsgerichte initiatieven is bevordering van sociale cohesie in buurten en wijken van belang. ‘Je thuis voelen in een buurt’, ‘je kunnen herkennen in je buurman of buurvrouw’, zijn - juist voor mensen in kwetsbare posities - belangrijke voorwaarden voor ontplooiing. In dit verband is de sociale cohesie in buurten en wijken van belang, in de Welzijnsnota van VWS gedefinieerd als “*de mate waarin mensen in gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun persoonlijk leven, als lid van de maatschappij en als burger in de samenleving*”. Sociale cohesie gaat over onderlinge betrokkenheid van (groepen) mensen op elkaar: wie hoort erbij en wie niet. Er zijn mensen die er niet bij willen horen: de drop-outs in onze samenleving, daklozen die daarvoor kiezen; mensen die er niet bij mogen horen, bijvoorbeeld door discriminatie op grond van culturele kenmerken; en mensen die er niet bij kunnen horen bijvoorbeeld als gevolg van armoede of sociale en lichamelijke beperkingen, zoals de vereenzamende bejaarde of de ex-psychiatrische patiënt.⁷² In al deze gevallen kunnen mensen niet of onvoldoende terugvallen op hun directe omgeving. Beleid moet dan ook zijn gericht op het creëren van een identiteit van de wijk, en het stimuleren van onderlinge steun en verbondenheid. Dat kan door het vergroten van verantwoordelijkheid en betrokkenheid bij de wijk; door de organisatie van nabijheid van voorzieningen en sociale netwerken; en door het voorkomen van onvrijwillige segregatie.

verantwoordelijkheid en betrokkenheid

Belangrijk bij het versterken van verantwoordelijkheid en betrokkenheid is dat mensen betrokken worden bij de ontwikkelingsplannen van wijken en de uitvoering daarvan, dat wordt ingespeeld op het zelfoplossend vermogen van een wijk. Gemeenten en corporaties kunnen daaraan actief bijdragen, bijvoorbeeld door een gezamenlijke wijkaanpak waarin wordt samengewerkt met bedrijfsleven, corporaties en bewoners aan de leefbaarheid van de wijk. Men moet met andere woorden met bewoners in gesprek.

⁷² Deze onderverdeling is ontleend aan prof. dr. C.J.M. Schuyt, 1997, *Sociale cohesie en sociaal beleid; drie publiekscolleges in De Balie*, Amsterdam.

Overtoomse Veld in Amsterdam West: een voorbeeld

Overtoomse Veld is een wijk met 20 straten, 1570 woningen uit de jaren vijftig en zestig, bewoond door 4800 mensen, van wie de helft jonger is dan 20 jaar en vier van de vijf van buitenlandse komaf is. Binnenkort wordt hier een eerste voorzichtige stap gezet in een 'sociaal investeringsplan'. De investeringen richten zich op een reeks doelen: taalachterstand en integratie, opvoeding en onderwijs, sociale participatie, werk en inkomen, veiligheid, gezondheid en welzijn. Lokale organisaties gaan samenwerken met stadsdeel en corporaties vanzelfsprekend als spil. Zij stelden aan iedereen, ook het bedrijfsleven de vraag: 'wilt u mee investeren om de sociale positie van mensen in Overtoomse Veld te verbeteren?' Daarom wil men van de bewoners weten hoe zij kunnen worden ondersteund om de wijk weer vitaal te maken. De eerste 50 adressen waar de corporaties aan renovatie willen beginnen, krijgen bezoek. In een gesprek over de noodzakelijke tijdelijke verhuizing worden vragen gesteld, zoals: Wil men in de wijk terugkeren? Heeft men plannen voor zichzelf of de kinderen? Wat staat realisering in de weg? Hoe staat het gezin of de alleenstaande ervoor? Men inventariseert de behoeften en doet de bewoners later een aanbod. Dat kan gaan over het onderhoud van de tuin, maar het kan ook een concreet stageaanbod zijn voor de zoon des huizes of een taalcursus voor de moeder. Op basis van die informatie worden contracten gesloten. Zo zoekt het Lucas/Andreas ziekenhuis aan de rand van de wijk verplegend en verzorgend personeel. Dat zou in de wijk wel gevonden kunnen worden, maar vergt opleidingen. Terug naar het welzijnswerk uit de jaren '80 is niet mogelijk, zo is de gedachte. 'Mensen bezighouden' is niet meer aan de orde.

bron: B&G januari 2000

organisatie van nabijheid van voorzieningen

Sociale problematiek kan voor een deel ook worden opgelost als in de directe omgeving ondersteuning kan worden gevonden voor de taken en opgaven waar mensen voor staan. Het gevoel hebben er niet alleen voor te staan, versterkt de weerbaarheid en is een voorwaarde om er zelf uit te komen. In de eerste plaats leveren sociale netwerken van familie, vrienden en kennissen een belangrijke bijdrage aan het zich in de wijk geborgen voelen. Daarnaast is de aanwezigheid en toegankelijkheid van voldoende en goed uitgeruste voorzieningen van belang. Als deze voorzieningen niet nabij zijn, zijn anderen die de 'lasten' mee kunnen helpen dragen ver weg, en is de kans op permanente kwetsbaarheid groot. Het 'organiseren van nabijheid en toegankelijkheid' van voorzieningen is een belangrijke opgave bij de stedelijke vernieuwing. Daarbij valt te denken aan kinderopvang, lager en middelbaar onderwijs, fysieke toegankelijkheid van buurten, wijken en gebouwen voor gehandicapten of ouderen, werkervaringsplaatsen, gezinszorg en wijkverpleging, specifieke gelegenheden voor allochtone vrouwen, woonzorgarrangementen voor zorgbehoevenden. Maar ook kerken en moskeeën, buurttheaters, wijkverenigingen, sportverenigingen en recreatiemogelijkheden zijn van belang of gelegenheden voor toegankelijk computer- en Internetgebruik. En voldoende voorzieningen voor jongeren, zoals buurthuizen, hobbyclubs en

hangplekken. En niet te vergeten kantoren van instellingen, zoals corporaties, gemeente, sociale dienst, politie, arbeidsbureau. Bij de (her)ontwikkeling van wijken is de aanwezigheid van dit soort voorzieningen een belangrijke succesfactor. Deze voorzieningen vervullen immers een belangrijke emancipatoire functie.

Nu de woningmarkt door de forse uitbreidingen en de omvangrijke transformatieopgave sterk in beweging raakt, ontstaan overal nieuwe sociale structuren. In de steden doen zich vraagstukken voor van (sociale, culturele) homogeniteit, in dorpen het vraagstuk van behoud van de eigen identiteit in relatie tot nieuwe (vaak welgestelde) instroom. De veranderende bevolkingssamenstelling van sommige wijken is naast zaken als onveiligheid, het niet kunnen vinden van een gewenste woning of voorzieningen in de buurt - voor mensen vaak een aanleiding om te verhuizen. De dynamiek in het woonkeuzegedrag van mensen neigt vaak naar eenzijdigheid. Een eenzijdige sociale of culturele structuur van wijken is echter alleen een probleem als die het gevolg is van onvrijwilligheid of een gebrek aan keuzeruimte. Uitgangspunt is dan ook dat in beginsel niemand door sociale, fysieke, laat staan institutionele factoren gedwongen mag worden te (blijven) wonen in een bepaalde woning of woonmilieu. Woonruimteverdelingspraktijken die op voorhand uitgaan van 'soort bij soort' of op voorhand juist van het omgekeerde (spreiding) zijn zeer ongewenst. In de Huisvestingswet zal dat buiten elke twijfel worden gesteld, en het Rijk zal de praktijk van de woonruimteverdeling nauwlettend gaan volgen. Ook in de meeste ons omringende landen is een dergelijk spreidingsbeleid om ethische dan wel grondwettelijke redenen verlaten, zoals de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling heeft benadrukt.⁷³ Wel is het gewenst om er door middel van (her)differentiatie van de woningvoorraad voor te zorgen dat betaalbare woningen op voldoende plaatsen in de stad én de regio worden aangeboden, zodat mensen met een laag inkomen, onder wie veel mensen van buitenlandse komaf, ook echt wat te kiezen hebben. Het is bekend dat allochtonen veel vaker verhuizen dan autochtonen en dat er in de wijken waar veel allochtonen wonen, sprake is van een relatief korte woonduur en van een hoge mutatiegraad, tot wel 20% per jaar. Er is dus zeer veel beweging in die wijken, maar de concentratie-statistieken maken die niet zichtbaar. Het is van belang die dynamiek beter in beeld te krijgen: wie verhuizen er precies en waarom, wie stromen er door en is er ook werkelijk sprake van een restgroep die als het ware tot een wijk 'veroordeeld' is? Het ministerie van VROM zal in samenwerking met het ministerie van BZK een onderzoek starten om meer zicht op deze dynamiek en op de samenhang met de woonwensen van allochtonen te krijgen. Maar - zoals hiervoor al gezegd is - de keuzevrijheid en

positie van allochtonen wordt ook bepaald door ontwikkelingen en voorzieningen op andere terreinen, zoals werkgelegenheid, middenstand, onderwijs, sociale cohesie en welzijn. De samenhang daartussen is complex, en we weten er nog onvoldoende van. Daarom zal het ministerie van VROM samen met het ministerie van BZK en andere betrokken departementen ook een onderzoek starten om hier meer inzicht in te krijgen.

Wat betreft het wonen geldt volgens de VROM-raad dat direct sturen op differentiatie van de bevolking onwenselijk en onhaalbaar is. Hij stelt: “*werk liever met keuzevrijheid van onderop, dan met evenwichtige bevolkingsopbouw van bovenaf.*”⁷⁴ In veel gemeentelijke plannen wordt nog te veel ingezet op een uniforme variatie: differentiatie in elke wijk, waardoor de differentiatie tussen wijken alleen maar kleiner wordt. Veelal domineert het accommoderen van de koopkrachtige vraag, waarbij voor het gemak wordt verondersteld dat menging van inkomensgroepen ook voor de zwakkeren positieve effecten zal hebben. Differentiatie van de woningvoorraad kan zinvol zijn om kapitaalkrachtigen, die overwegen hun wijk te verlaten, te behouden door ervoor te zorgen dat inwoners binnen hun eigen wijk een wooncarrière kunnen doorlopen. Het kabinet ziet sociale differentiatie van wijken en buurten dan ook niet als doel op zich. Wel wordt groot belang gehecht aan voldoende differentiatie tussen woonmilieus, op zodanige wijze dat vanuit regionaal perspectief voorzien kan worden in woonvoorkeuren van mensen met zowel hoge als lage inkomens.

Het is daarbij van belang, de vernieuwing van bestaande wijken en de ontwikkeling van nieuwe uitleggebieden in samenhang te bezien. Meer differentiatie van de woningvoorraad in een wijk, bijvoorbeeld door de vervanging van goedkope door wat luxere woningen is prima, maar voorkomen moet worden dat datzelfde tegelijk gebeurt in andere wijken of randgemeenten, waardoor de keuzemogelijkheden van mensen met een laag inkomen teveel worden beperkt. Vermindering van woningen met een bepaalde (huur)prijs en kwaliteit op de ene plek zal daarom soms gepaard moeten gaan met een toename daarvan op een andere plek.⁷⁵ Die andere plek kan nieuwe uitleg zijn. In de ISV-ontwikkelingsvisies voor de periode 2005-2009 zullen gemeenten uitdrukkelijk inzicht moeten bieden in de samenhang tussen het vernieuwen van bestaand stedelijk gebied en nieuwbouw in de uitleggebieden.

⁷³ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 1998; *Integratie in perspectief*, advies nr. 7.

⁷⁴ VROM-raad, 1999, *Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit, visie op de stad*, advies 013.

Economische vernieuwingsstrategieën

Zoals er bij sociale veranderingen behoefte is aan maatwerk op wijkniveau, zo geldt dat ook voor economische vernieuwing. Ook hier kan onderscheid worden gemaakt in individuele ondersteuning en het versterken van de wijkeconomie.

*individuele
ondersteuning*

De bestaande economische positie van mensen kan worden verbeterd door hen perspectief te bieden op passende arbeid. Sommige mensen hebben een extra steuntje - soms een extra duwtje - in de rug nodig. De mogelijkheden daarvoor zijn er. Gesubsidieerde banen, werkervaringsplaatsen, leer-werkplekken, beroepsopleidingen, sollicitatietrainingen et cetera. Het bevorderen van stedelijke woonkwaliteit vereist dat op dit terrein coalities worden aangegaan en versterkt. Met bedrijven, corporaties, gemeentelijke diensten, zorginstellingen kunnen afspraken worden gemaakt om de economische positie van bewoners te versterken. In de praktijk blijken sommige corporaties deze uitdaging al op te pakken.

ANP - De Woningstichting De Woonplaats gaat huurders belonen die op tijd de huur betalen en netjes met hun woning omgaan. De voorbeeldhuurders krijgen een bonuskaart waarmee ze in aanmerking komen voor verschillende extraatjes.

De corporatie is in gesprek met bedrijven om kinderen van goede huurders een baangarantie te geven. Ook zijn er plannen de ouders via een studiebijdrage voor hun kinderen te belonen. In sommige wijken zijn veel problemen doordat mensen geen zorgdragen voor hun directe leefomgeving of de huur die ze verschuldigd zijn. *“We proberen dat gegeven iets te veranderen door mensen die zich wél inzetten voor de buurt te belonen. We hopen dat huurders die op het randje zitten geprikkeld worden om netjes met hun woning en woonomgeving om te gaan en hun huur op tijd te betalen.”* Juist in achterstandswijken is het belangrijk nette huurders en mensen die betrokken zijn bij hun buurt vast te houden. Daarom biedt de corporatie ook de mogelijkheid om mensen na drie jaar goed huurbedrag de kans te geven de woning te kopen. Natuurlijk kosten al die extraatjes geld, maar dat kosten vandalisme, verwaarlozing en onbetaalde huur ook. Het is als het ware een soort investering die zichzelf terugbetaalt.

*faciliteren op
wijkniveau*

Ook een opleiding voor startende bedrijven, het opzetten van een ondernemersvereniging, het geven van pionierspremies, het opzetten van bureaus voor werkervaring, eventueel een bureau voor wijkfinanciering et cetera, kunnen een belangrijke bijdrage aan de vernieuwende dynamiek in wijken leveren. Nieuwe verbanden ontstaan en de participatie van burgers kan ermee worden vergroot. In veel gevallen is de potentie daarvan in de informele economie al aanwezig. Het gaat er uiteindelijk om deze activiteiten structureel te maken, te bestendigen en uit te

⁷⁵ Zie ook P. Hooimeijer en R. van Kempen in: R. van Kempen e.a., 2000, Segregatie, mogelijke effecten en beleid, onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM, pp. 88-89.

bouwen. De aanwezige vrijwilligerscentrale wordt buurtarbeidsbureau of sluit zich aan bij een uitzendbureau. Het buurtonderhoud wordt een onderhoudsdienst of -bedrijf. De kleermaker opent zijn tweede atelier in een andere buurt. In de fysieke sfeer moeten hiervoor voorwaarden worden gecreëerd. Voor deze nieuwe activiteiten moet ruimte worden geboden. Afhankelijk van het perspectief van een wijk kan gedacht worden aan een combinatie van woonwinkels, woonateliers, woon-werkplaatsen et cetera.

Fysieke vernieuwingsstrategieën

Fysieke strategieën zijn gericht op veranderingen van woningen en woonmilieus. Ook hier is de aanpak heel situationeel bepaald.

verbouwen

Aanpassingen uitsluitend aan de woningen zijn zinvol als het woonmilieu wel goed is, maar de woningen zelf te wensen overlaten; er is als het ware een frictie tussen woning en bewoner. De woningen kunnen aan kwaliteit winnen door ze te vergroten of te verbeteren. Daarbij gaat het om: aanbouw, opbouw, serre, dakkapel, het samenvoegen van vertrekken, maar ook om het samenvoegen van woningen. Deze verbetermaatregelen kunnen in principe in alle typen woonmilieus plaatsvinden, maar het woonmilieu krijgt er geen fundamenteel ander karakter door; een stedelijk buitencentrummilieu blijft een stedelijk buitencentrummilieu. De woningdichtheid blijft gelijk, of wordt slechts voor een deel van de wijk verhoogd of verlaagd. Voor sommige buitencentrummilieus is woningverbetering, al dan niet in combinatie met intensivering van het beheer, de beste strategie.

verkopen

Ook het wijzigen van eigendomsverhoudingen, bijvoorbeeld door de verkoop van huurwoningen, kan bijdragen aan de kwaliteit van een wijk. Dat is vooral interessant als mensen wel betrokken zijn bij hun buurt en tevreden zijn met hun woning, maar gewoon een eigen huis willen. Ook tussenvormen tussen kopen en huren zijn daarbij denkbaar. Het is wel van belang deze strategie te bezien op het niveau van de stad en de regio. Verkoop kan heel wenselijk zijn in wijken waar veel huurwoningen staan, maar omgekeerd is het verstandig (grootschalige) verkoop na te laten in wijken waar al veel koopwoningen staan, bijvoorbeeld in randgemeenten met een laag aandeel huurwoningen. Daar ligt het meer voor de hand om het aandeel huurwoningen te vergroten, zo mogelijk met behulp van de opbrengsten uit verkoop van huurwoningen in wijken in de centrale stad. Dit bevordert voor huurders de toegang tot de suburbane woonmilieus, waardoor hun keuzevrijheid wordt vergroot. Verkoop van (goedkope) huurwoningen is in dergelijke wijken wel denkbaar in

constructies als maatschappelijk gebonden eigendom, waarbij zeker wordt gesteld dat de woningen te zijner tijd kunnen terugkeren in de sociale huursector.

In veel gevallen is het onvoldoende de aanpak uitsluitend te richten op het niveau van de woning. Er is dan een strategie nodig die het woonmilieu als geheel verandert.

verdunnen

Als een woonmilieu veel potentie heeft is verdichten een kansrijke maatregel. Verdichten betekent nieuw bijbouwen en meer woningen op hetzelfde oppervlak. Verdichten zal ook de vestiging van andere activiteiten tot gevolg hebben omdat het draagvlak daarvan toeneemt. Meestal gaat het om het transformeren van buitencentrummilieus naar centrummilieus. Bij deze transformaties liggen er ook kansen voor verbeteringen van de ‘kleine economie’ vanuit de bewoners zelf en voor het creëren van wooncarrière mogelijkheden voor buurtbewoners. Voor verdichting is een goede bereikbaarheid van belang. Heeft een woonmilieu weinig potentie en een slechte bereikbaarheid, dan is verdunnen een ontwikkelingsrichting. Verdunnen betekent gedeeltelijk slopen en niet terugbouwen en minder woningen op hetzelfde oppervlak. Samenvoeging van woningen is een optie als het milieu veel kleine woningen kent die slecht verhuurbaar zijn. Meestal gaat het bij verdunnen om het transformeren van buitencentrummilieus naar groen-stedelijke woonmilieus. Ook hier liggen kansen voor het creëren van wooncarrière mogelijkheden voor buurtbewoners. Bij verdunnen of verdichten zullen ook de stedenbouwkundige structuren en veranderingen in de openbare ruimte aan de orde zijn.

vervangen

Vervangen is aan de orde bij wijken met een negatieve dynamiek, als er geen reddende meer aan is en het ‘putje’ maatschappelijk gezien te diep wordt. Vervangen betekent slopen van (een deel van) de bestaande voorraad en daarvoor in de plaats nieuw bouwen. Het is een optie als de woningen en de woonomgeving op grote schaal niet meer voldoen. Vervangen zal in het algemeen leiden tot een ander type woonmilieu. Sociale en economische structuren gaan daarbij vaak verloren.

*functie-
verandering*

De laatste vorm van transformatie is de functieverandering. Doorgaans gaat het om de omzetting van landelijke gebieden naar woningbouw maar ook kan het gaan om de transformatie van bedrijfsterreinen, spoorwegemplacementen of havens. De bestaande functie verdwijnt grotendeels en maakt plaats voor wonen. Hier moeten sociale en economische structuren nog helemaal worden opgebouwd.

Dergelijke functieveranderingslocaties en dubbel grondgebruik kunnen cruciaal zijn voor het op gang brengen van het stedelijk transformatieproces. Zo kan ruimte

(‘transformatieruimte’) ontstaan waar bewoners die hun huis moeten verlaten een alternatief van goede kwaliteit kan worden geboden. Deze ruimte is beperkt, juist door de keuze om ‘van binnen naar buiten’ te werken en de ‘transformatieruimte’ niet meteen in uitleggebieden te zoeken, hoewel dat laatste niet altijd te vermijden is. De ruimte moet soms nieuw gemaakt worden, bijvoorbeeld door middel van overkluizing van infrastructuur en verdichting rond vervoersknooppunten. Maar zowel de (her)ontwikkeling van functieveranderingslocaties als overkluizingen zijn doorgaans erg duur, waardoor ze moeilijk van de grond komen. Toch zijn er situaties waarvan de overheid het van maatschappelijk belang vindt dat dergelijke ontwikkelingen of voorzieningen tot stand komen, ondanks een forse onrendabele top. Bezien zal worden in hoeverre beschikbare en in de toekomst beschikbaar te stellen middelen uit het FES-fonds hiervoor kunnen worden aangewend.

Samenhangende maatregelen: op zoek naar de juiste mix

De sociale, economische en fysieke strategieën zijn complementair. De strategieën werken op elkaar in. Sociale problemen kunnen soms met fysieke ingrepen worden verminderd. Soms zijn economische interventies noodzakelijk. Fysieke ingrepen hebben ook consequenties voor de sociale structuur en leiden tot een andere (economische) dynamiek. Andersom hebben sociale interventies vaak fysieke gevolgen bijvoorbeeld voor de woningvoorraad of de openbare ruimte. Want voor nieuwe activiteiten moet (woon/bedrijfs)ruimte geboden worden. De strategieën kunnen elkaar dus versterken, maar kunnen elkaar ook tegenwerken. Het is daarom van belang steeds de juiste mix van interventies te vinden, toegespitst op de specifieke problemen en ontwikkelingskansen van de wijk.

juiste mix

Terecht wordt door het Centraal Planbureau in een analyse van de plannen van de grote steden geconstateerd dat het Grotestedenbeleid een eind op weg is, maar dat er nog veel te verbeteren valt, vooral wat betreft de integraliteit van de aanpak en de afstemming van maatregelen in en tussen de verschillende partijen.⁷⁶ Ook de omgekeerde waarschuwing kan ter harte worden genomen. Soms lijkt de integrale aanpak in de programma’s erop dat alles met alles samenhangt, terwijl niet altijd duidelijk is waaruit de samenhang bestaat, wat nu precies het probleem is en of dat wel op wijkniveau kan worden opgelost. In de procesvereisten voor investeringsplannen in het kader van het ISV zal de noodzaak van een scherpe analyse en een heldere diagnose worden aangescherpt. Daartegenover is het kabinet bereid voor een breed spectrum van verwante sociale innovatieve flankerende maatregelen structureel 50 mln per jaar extra uit te trekken (vanaf 2002; in 2001 25 mln gulden). Dit bedrag is bescheiden te noemen in verhouding tot de extra

⁷⁶ Centraal Planbureau, 2000, werkdocument 117; Den Haag.

transformatieopgave in het kader van de stedelijke vernieuwing. Het budget zal in ieder geval tot 2005 niet via versleuteling, maar via de weg van tendering ter beschikking kunnen worden gesteld voor innovatieve acties in de sociale sfeer bij transformatieprocessen - bijvoorbeeld acties gericht op het vergroten van de betrokkenheid van bewoners en bedrijven - en ter stimulering van andere voorstellen uit de Nota Wonen in deze sfeer.

De integraliteit, de juiste mix van maatregelen betekent ook dat er nieuwe vormen van samenwerking nodig zijn, nieuwe combinaties van organisaties of partijen die tot nog toe niet of nauwelijks met elkaar te maken hadden. De projectontwikkelaar, de thuiszorgorganisatie, de woningcorporatie, het arbeidsbureau, de bewonersorganisatie, de politie en het vervoerbedrijf, al deze en andere partijen zullen met elkaar moeten overleggen en samenwerken, waarbij ook verbindingen moeten worden gelegd die het niveau van buurt en wijk overstijgen en vaak zelfs in regionaal verband moeten plaatsvinden. Uit de gesprekken over de verstedelijking blijkt dat de samenwerking vaak moeizaam tot stand komt, waardoor het proces van stedelijke vernieuwing stopt. Marktpartijen zijn nog onvoldoende bij de vernieuwing van bestaande wijken betrokken (zij beperken zich meestal tot de uitleglocaties), gemeenten slagen er soms niet in nieuwe coalities van partijen te smeden en op veel plaatsen laat de samenwerking in regionaal verband ook te wensen over. Hier ligt een grote opgave, die van alle partijen en in het bijzonder van gemeenten een andere, open en constructieve houding vraagt. Het Kennis-, Expertise- en Innovatiecentrum voor Stedelijke Vernieuwing (KEI) kan bij de uitwisseling en verspreiding van ervaringen op dit vlak een stimulerende rol vervullen.⁷⁷

8.4 *Aansluiten bij de dynamiek en kansen van wijken*

Welke aanpak nodig is om een wijk weer een goede positie te laten verwerven, is een kwestie van lokaal maatwerk: het is afhankelijk van de aard van de problematiek maar vooral ook van de zelfvernieuwende dynamiek van een wijk. We zijn vooral gewend te letten op de problemen van wijken en buurten. We kiezen daarvoor indicatoren en bestempelen wijken daarmee als problematisch. Maar we zouden veel meer moeten letten op de dynamiek en de kansen die wijken hebben. Daarvoor doen we hier een voorzet.

⁷⁷ Zie <http://www.keicentrum.nl>.

*sociale leefbaarheids-
problemen*

Positie van wijken: wel of geen problemen

De sociale leefbaarheidsproblemen kunnen verschillend van aard zijn. Indicatoren voor sociale problemen in een wijk zijn:

- relatief veel perspectief-armen, dat wil zeggen veel huishoudens met een lage opleiding, geen werk en een laag inkomen;
- een negatief recruiteringspatroon, dat wil zeggen dat er sprake is van een dalend gemiddeld inkomen en opleidingsniveau;
- sociale overlast, ofwel als relatief veel mensen klagen over vandalisme, criminaliteit, burenruzies en dergelijke;
- een laag voorzieningenniveau.

marktproblemen

Marktproblemen komen tot uitdrukking in een slechte aansluiting van vraag en aanbod op de woningmarkt. In wijken met marktproblemen zijn relatief veel (type) woningen waar nu of in de toekomst weinig vraag naar is. Dat kan leiden tot leegstand. Een belangrijk signaal voor grote problemen is het verlies aan koopkracht binnen de wijk en een waardeverlies van de woningen.

*fysieke leefbaarheids-
problemen*

Wijken kunnen ook fysieke leefbaarheidsproblemen hebben. Daarbij gaat het om fysieke overlast, zoals stank en lawaai van bijvoorbeeld het verkeer of nabijgelegen industrie (milieuoverlast, verkeersoverlast). Het is doorgaans een specifiek probleem dat dus ook specifiek moet worden opgelost. In paragraaf 8.7 wordt apart ingegaan op respectievelijk verkeers- en milieuproblemen.

Perspectief van wijken: kansen voor stedelijke transformaties

Een probleemanalyse verschaft inzicht in de huidige (probleem)situatie van wijken. Maar voor het bepalen van een vernieuwingsstrategie is dat onvoldoende. Want waar de noodzaak tot transformatie van wijken met dezelfde problematiek wel gelijk kan zijn, zijn de mogelijkheden daartoe vaak heel verschillend. De kansen van een wijk hangen af van de dynamiek in de wijk en van de situering in het grotere geheel van de stad en het stedelijk netwerk.

regionale woningmarkt

In de eerste plaats worden de kansen van een wijk bepaald door de situatie op de regionale woningmarkt. Een gespannen woningmarkt (tekort aan woningen) maakt het bijvoorbeeld mogelijk om in een wijk met een paar gerichte impulsen nieuwe groepen aan te trekken. In een ontspannen markt (overschot aan woningen) zijn de mogelijkheden aanzienlijk beperkter. Doordat beide markten regionaal nogal verschillen, is bijvoorbeeld de potentie om in 'slechte' Amsterdamse woonmilieus nieuwe projecten van de grond te trekken aanzienlijk groter dan in Rotterdam. De moeilijkheidsgraad in het Rotterdamse is gewoon veel groter. De huidige spanning op de woningmarkt in en rond Amsterdam kan ertoe leiden dat ingrepen in

woonmilieus zelfs meer opleveren dan ze kosten. Het zijn in economische zin niet de kosten, maar de potentiële opbrengsten die doorslaggevend zijn voor de fysieke transformatiemogelijkheden.

recruteringspatroon

In de tweede plaats is het recruteringspatroon van belang. Dat geeft inzicht in de mate waarin een wijk in de loop der tijd bepaalde groepen mensen weet aan te trekken. Voortdurend bewegen zich mensenstromen van en naar de stad, van en naar wijken. Naar de stad degenen die daar hun opvoeding en opleiding willen voltooien, nieuwe stedelingen en immigranten. Uit de stad stromen gezinnen met vaste banen op zoek naar ruimere woningen. Het recruteringspatroon kan door de tijd heen ongeveer hetzelfde blijven. Maar het kan ook zijn dat een wijk steeds meer mensen aantrekt met een lage opleiding of die de Nederlandse taal maar beperkt beheersen en daardoor maatschappelijk kwetsbaar zijn, of dat een wijk juist in toenemende mate maatschappelijk kansrijken aantrekt. Het recruteringspatroon is daarmee een indicator van de mate waarin woonmilieus in een specifieke wijk kwalitatief gewaardeerd wordt door groepen. Het recruteringspatroon is uiteraard ook afhankelijk van de ontwikkelingen op regionaal niveau. Daarbinnen kunnen forse verschillen optreden.

Tabel 8.3: Recruteringspatronen Zuid-Holland

	binnenland migratiesaldo 1991-1998	buitenlands migratiesaldo 1991-1998
Regio Haaglanden	-13.500	+21.000
Den Haag	-23.000	+19.000
Zoetermeer	+4.000	+ 500
Regio Rijnmond	-13.000	+38.000
Rotterdam	-18.500	+21.500
Bergschenhoek	+2.000	nihil
Zuid-Holland	-35.500	+60.500
Nederland	0	+224.000

bron: Provincie Zuid-Holland

De Zuid-Hollandse voorbeelden uit tabel 8.3 laten zien dat er over de periode 1991-1998 sprake was van een ‘trechtering’ van de instroom van buitenlandse migranten. Ruim een kwart van het totale Nederlandse buitenlandse migratiesaldo sloeg neer in Zuid-Holland. Binnen Zuid-Holland betrof dat bijna uitsluitend de regio’s Rijnmond en Haaglanden en daarbinnen weer de steden Rotterdam en Den Haag. En ook binnen de steden sloeg het vervolgens weer selectief neer. Bijna 70% van alle nieuwkomers (statushouders, gezinsherenigingen) vestigde zich in de grote en

middelgrote steden en daarbinnen - gegeven hun inkomenspositie - in de goedkopere wijken waar zich al veel minderheden bevonden (Amsterdam: Zuid-Oost; Rotterdam: Delfshaven; Utrecht: Utrecht-West) en waar het aantal autochtone vertrekkers hoog was. Dit verschijnsel kan op termijn zodanige vormen aannemen dat zich in grotere steden processen van segregatie - maar niet noodzakelijk van een etnische onderklasse - gaan manifesteren, het Grotestedenbeleid ten spijt, hoewel er ook signalen zijn dat deze selectieve instroom in bepaalde steden weer afneemt.⁷⁸ Er ontstaan wijken met veel etnische groepen en sociaal-economisch zwakkere posities, met concentratie van hoge en lage werkloosheid, criminaliteit en onderwijsachterstanden. De druk op de wijken wordt vergroot door het zogenoemde 'ZelfZorgArrangement', waarbij asielzoekers die niet in al volledig bezette opvangcentra kunnen worden ondergebracht (enkele duizenden) de mogelijkheid wordt geboden om bij familie of bekenden in te trekken, die vaak al woonden in de problematische wijken.⁷⁹ *“Teveel allochtonen wonen bij elkaar in buurten waar de huren terecht lager zijn dan elders. Dat zou op zich niet erg zijn als daar een keuze achter stak. De realiteit is echter dat die vaak niet mogelijk is”*, zo stelt de Minister van Grotestedenbeleid in een reactie op 'Het multiculturele drama'.⁸⁰ Van overheden – gemeenten, provincies en het Rijk – mag worden verwacht dat zij deze ontwikkelingen nauwlettend volgen. Overigens kan het samenwonen van etnische en lage-inkomensgroepen ook voordelen hebben. Mensen helpen en ondersteunen elkaar. In wijken met veel mensen met dezelfde etnische achtergrond hebben gespecialiseerde winkels en bedrijven (de Turkse bakker en de islamitische slager) meer perspectief.⁸¹ Migranten brengen vaak ondernemerschap in, iets wat een stad als Rotterdam met haar sterke arbeiderstraditie juist ontbeert, aldus wethouder Meijer van volkshuisvesting en minderhedenbeleid: *“Turkse immigranten hebben een traditie van ondernemerschap, Hindoestaanse immigranten en Chinezen hebben het, onder vooral de zuidelijke Marokkanen zit ondernemerschap en bij sommige vluchtelingengroepen. Die gaan inderdaad andere dingen doen. Van hen verwacht ik een belangrijk deel van de culturele impulsen.”*⁸²

investeringspotentieel

Ten slotte is het investeringspotentieel van een wijk een bepalende factor voor de ontwikkelingskansen van een wijk. Het investeringspotentieel geeft de rentabiliteit

⁷⁸ Binnenlands verhuisgedrag van allochtonen, CBS-Maandstatistiek van de bevolking, maart 2000.

⁷⁹ ISEO 2000: Jaarboek 1999 Grote Stedenbeleid.

⁸⁰ Ministerie van Grotestedenbeleid, NRC Handelsblad 12 februari 2000; een reactie op: Paul Scheffer, Het multiculturele drama, NRC Handelsblad d.d. 29 januari 2000.

⁸¹ Zie het onderzoek Segregatie, mogelijke effecten en beleid (2000) dat R. van Kempen e.a. in opdracht van het Ministerie van VROM ten behoeve van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening hebben verricht.

⁸² Interview in Aedes-magazine, 4 oktober 2000.

(verhouding koopprijzen en bouwkosten) van investeringen in een wijk weer. Ligging en bereikbaarheid (dus de situering in het stedelijk netwerk) zijn daarvoor bepalend, evenals de aanwezigheid in een wijk van kapitaalkrachtige potentiële investeerders. Dat kunnen particulieren zijn of marktpartijen, maar van groot belang is ook de positie van aanwezige woningcorporaties die een belangrijke rol kunnen spelen bij het voorkomen van een devaluatie van wijken.

Typologie van wijken

Het type problemen - sociale of marktproblemen - en de mate van dynamiek - het perspectief - van een wijk bepalen tezamen of en zo ja welke aanpak nodig is en welke oplossingsrichtingen zijn aan te dragen voor de verdere ontwikkeling van de wijk. Voor een wijk die op alle factoren negatief scoort, zal een andere strategie nodig zijn dan voor een wijk met een zeer positieve score. Op basis van deze factoren kunnen typen wijken worden onderscheiden. Deze typen zijn ook gekwantificeerd.⁸³

Tabel 8.4: Wijken naar problemen en dynamiek

	soort problemen		dynamiek en perspectief				aantal
	sociale problemen	markt problemen	rekruteringspatroon	investeringspotentieel	fysieke aanpassingsmogelijkheden	wijktype	
wijken zonder problemen	nee	nee	stabiel	divers	beperkt	stabiel	1961
	nee	nee	positief	hoog	divers	vitaal	348
	nee	nee	divers	hoog	ja	attractief	1019
wijken met problemen en kansen	mogelijk	mogelijk	divers	hoog	ja	kanshebbend	273
	mogelijk	mogelijk	positief	stijgend	divers	pionier	78
wijken met problemen	nee	mogelijk	negatief	laag	beperkt	mager	177
	beperkt	ja	negatief	laag	beperkt	kritiek	52
	ja	ja	negatief	laag	geen	perspectiefarm	49

bron: VROM/ABF/Bureau Middelkoop

Wijken zonder problemen

Wijken die worden gekenmerkt door relatief veel hoge inkomens, afwezigheid van sociale problemen en hoge prijzen van koopwoningen, een stabiel rekruteringspatroon en matige fysieke veranderingsmogelijkheden kunnen we stabiel noemen. Het perspectief voor verdere ontwikkeling is daarmee beperkt, maar dat is ook niet nodig, want de wijken staan al op een hoog niveau. *Vitale wijken* zijn vergelijkbaar met stabiele wijken, maar hebben een positief rekruteringspatroon, een

*stabiel
vitaal en
attractief*

⁸³ ABF onderzoek en informatie, 2000, *VHV MMX. Beleidsverkenning volkshuisvesting 2000-2010* (mei 2000), in opdracht van het ministerie van VROM.

hoog investeringspotentieel en vaak ook fysieke kansen. Deze wijken bieden dus voldoende kansen voor verdere ontwikkeling. *Attractieve wijken* hebben over het algemeen goede fysieke kansen voor verdere ontwikkeling. Door prijsstijgingen van het vastgoed ontstaat ruimte voor nieuwe investeringen. Daarnaast is de vermogenspositie van bewoners zodanig dat aanzienlijke investeringen in de eigen woning haalbaar zijn. *Attractieve wijken* met een hoog investeringspotentieel (vooral in gespannen woningmarkten) kunnen zich, als de ruimte dat toelaat, prima lenen voor verdichting. Bijvoorbeeld om stedelijke buitencentrummilieus te transformeren naar (hoogwaardige) centrumstedelijke woonmilieus. In alle gevallen kan overdracht van huurwoningen aan bewoners een belangrijke positieve rol vervullen in de verdere ontwikkeling van deze wijken. Het overgrote deel van de Nederlandse wijken, circa 85%, kunnen we typeren als wijken zonder problemen.

Wijken met evenwicht tussen kansen en problemen

Wijken die we kanshebbende en pionierswijken noemen hebben mogelijk te maken met sociale en marktproblemen. Het zijn wijken waar kansen en problemen samenkomen. *Kanshebbende wijken* hebben een divers recruiteringspatroon - soms positief, soms negatief - maar hebben een hoog investeringspotentieel en goede fysieke kansen. Deze wijken hebben daardoor een goed ontwikkelingsperspectief. *Pionierswijken* hebben bovendien een positief recruiteringspatroon, waardoor de koopkracht beter wordt. Deze wijken hebben kennelijk ook andere kwaliteiten, bijvoorbeeld een aantrekkelijke architectuur of een gunstige ligging ten opzichte van vervoersassen, en ze weten op grond daarvan ook andere groepen aan te trekken. In deze wijken zijn transformatiestrategieën goed mogelijk, zeker als het investeringspotentieel van woningcorporaties kan worden aangeboord om de wijk over het 'dode punt' heen te helpen. *Kanshebbende wijken* lenen zich (vooral waar de markt zich ontspant) voor gerichte verdunning, bijvoorbeeld om buitencentrummilieus te transformeren naar groen-stedelijke milieus. Dit zou heel goed gecombineerd kunnen worden met overdracht van woningen aan de bewoners, eventueel als in het vooruitzicht te stellen optie na het plegen van gezamenlijke ingrepen. Naarmate deze wijken niet in een ontspannen maar juist in een meer gespannen woningmarktomgeving liggen, nemen de kansen toe. Circa 10% van de wijken in Nederland valt in deze categorie.

Wijken met problemen

De hier genoemde magere wijken, kritieke wijken en perspectiefarme wijken hebben een negatief recruiteringspatroon, een laag investeringspotentieel en matige

*kansen en
pionieren*

*mager,
kritiek en
perspectief arm*

of ontbrekende fysieke kansen. We hebben het over ongeveer 5% van de Nederlandse wijken. *Magere wijken* hebben (nog) niet of nauwelijks te maken met sociale problemen, maar hebben potentiële marktproblemen. Het gemiddelde inkomen is evenwel hoger dan in de kritieke en perspectiefarme wijken. Bedreigend voor de wijk is vooral de kwaliteit van de woningvoorraad. Deze wijken zijn erg afhankelijk van wat er in de regio op de woningmarkt gebeurt. Zolang er spanning op de markt zit, liggen er nog kansen, maar slaat de markt om dan wordt het voor deze wijken moeilijk. Transformaties moeten daarom meer planmatig en in regionaal perspectief afgestemd plaatsvinden.

Kritieke wijken op de rand hebben te maken met sociale problemen, maar die zijn nog beperkt. De inkomens zijn in die wijken de afgelopen tijd sterk gedaald en de economische ontwikkeling kent een neerwaartse beweging. Zonder tijdig en adequaat beleid kunnen die wijken afglijden naar een aanzienlijke cumulatie van problemen. De waardering van de wijk is echter nog redelijk positief. De strategie van zo'n wijk zou gericht kunnen zijn op het beheersbaar houden van de sociale problemen via maatregelen in de sociale infrastructuur. De wijk economie verdient een stevige impuls, en om het recruiteringspatroon bij de buigen, zullen fysieke ingrepen, zoals vervangingen, waarschijnlijk noodzakelijk zijn.

Perspectiefarme wijken zijn wijken die doorgaans als 'probleemwijken' bekend staan. Deze wijken kenmerken zich door een stapeling van sociale en marktproblemen en hebben een negatieve dynamiek. Ze trekken maatschappelijk problematische groepen aan. Vooral voor wijken in een ontspaannde woningmarkt en met een negatief investeringspotentieel ziet het er somber uit. Onveiligheid, milieuhinder en overlast bepalen het beeld. Winkels sluiten hun deuren, buurthuizen houden zich met moeite staande. Wijken die we met deze karakteristiek kennen, hebben het gemiddelde inkomen in de wijk de afgelopen jaren met 5% achteruit zien lopen. Het gemiddelde opleidingsniveau is laag en het percentage allochtonen hoog (gemiddeld 30%). Voor deze wijken zal vaak een radicale en complexe strategie noodzakelijk zijn. In de eerste plaats is bijzondere aandacht nodig voor de sociale structuur van de wijk: naast individuele ondersteuning en het bevorderen van betrokkenheid, dient de sociale strategie zich te richten op de organisatie van nabijheid van voorzieningen en differentiatie van de woningvoorraad. Veelal zal tevens de wijk economie moeten worden vernieuwd. Daarnaast zal het soms noodzakelijk zijn om het woonmilieutype te veranderen door op forse schaal in te grijpen op de fysieke structuur van de wijk.

8.5 Verhogen woonkwaliteit: Vinex-afspraken en nieuwe inzichten 2000-2004

Het Vinex-beleid

Het Vinex-beleid zoals dat rond 1990 is opgezet en uitgewerkt was een stap voorwaarts: het was een omvangrijke en langdurige operatie om enerzijds voorgoed af te rekenen met het kwantitatieve woningtekort en anderzijds bij te dragen aan doelen van ruimtelijk verkeers- en vervoersbeleid. Alle betrokken partijen waren tevreden: men wist voor een periode van 10 jaar waar men aan toe was.

*kritiek
op de kwaliteit*

Inmiddels, nu de uitvoering van Vinex al enige jaren op gang is, komt er steeds meer kritiek op de kwaliteit van de realisatie. De kritiek en de voorgenomen herijking van de uitvoeringsafspraken (Vinex en Vinac) tot 2010 in 2000/2001, waren aanleiding om in 1999 een uitgebreide evaluatie naar de kwaliteit van Vinex uit te voeren. Veel van wat geconcludeerd wordt over de kwaliteit van Vinex-uitbreidingslocaties, kan ook gezegd worden over andere bouwlocaties. De ervaringen met en de kennis over Vinex - wat is er goed gegaan en wat kan worden verbeterd - levert veel bruikbare inzichten op voor een nog veel omvangrijkere en gecompliceerde opgave, die van de transformatie van bestaand stedelijk gebied.

Van aantallen naar kwaliteit

tempo

De Vinex-convenanten (1995- 2004) hebben betrekking op in totaal 650.000 woningen. Om en nabij 60% daarvan (circa 400.000 woningen) is eind 1999 gerealiseerd: 36% in de Kaderwetgebieden, 23% in de overige stadsgewesten en 41% in de overige gebieden. De productie in de Kaderwetgebieden loopt achter; die op de niet-Vinex-locaties loopt voor op het schema. De verwachting is dat met het op tempo komen van de grote locaties in de Randstad (Ypenburg, Leidschenveen, Leidsche Rijn, IJburg, Haarlemmermeer) de kwantitatieve taakstellingen in de periode tot 2005 gehaald zullen worden en dat de inspanningsverplichtingen buiten de Vinex-locaties overschreden zullen worden. Gelet op de verwachte productie en als gevolg daarvan een verdere ontspanning in kwantitatieve zin op de meeste woningmarkten, wordt het sturen op productieaantallen minder relevant. De discussie gaat nu vooral over de geboden woonkwaliteit op deze locaties. Daarbij hoort uitdrukkelijk ook een tijdige inpassing van het openbaar vervoer, infrastructuur, zorg en welzijn en andere voorzieningen.

Kwaliteit op Vinex-locaties

In een aantal opzichten is wat er op Vinex-locaties wordt gebouwd goed en beter dan wat er in de pré-Vinex-periode werd gerealiseerd. Onderzoeken die in dit verband zijn verricht bevestigen dat beeld.⁸⁴ Er is aandacht voor stedenbouw, architectuur en landschappelijke inpassing.

Maar er zijn ook minder goede punten, die met het oog op de toekomstwaarde van onze wijken en woningvoorraad in betekenis toenemen. Zoals de grootte en indeelbaarheid van de woningen, de parkeermogelijkheden, de mate van differentiatie en de aanwezigheid van (sociale en medische) voorzieningen. Maar ook de procesgang is niet altijd even goed. Vooral de afstemming tussen nieuwe uitleg en bestaand stedelijk gebied en tussen woningbouw, infrastructuur en openbaar vervoer moet worden verbeterd. Ook de parkeervoorziening moet ruimer en beter. Het zou de leefbaarheid zeer ten goede komen als auto's zo veel mogelijk op eigen terrein dan wel op een veilige manier geconcentreerd ondergronds of bovengronds kunnen worden geparkeerd. Voorts is de zeggenschap van burgers beslist te mager. Voor particulier opdrachtgeverschap is nauwelijks ruimte.

veel veranderd

Sinds de introductie van het Vinex-beleid is er veel veranderd. De Vinex-afspraken zijn gebaseerd op de inzichten van begin jaren '90 en steunen derhalve nog sterk op de traditie van grootschalige bouwproductie om zo snel mogelijk woningtekorten in te lopen. Veranderingen zijn sneller gekomen dan we toen dachten. De economische vooruitzichten zijn beter geworden, het kwantitatieve woningtekort is sneller teruggelopen, terwijl het kwalitatieve tekort juist is gegroeid. Alle reden dus om als volwassen partijen met elkaar te bezien of we zo wel door moeten gaan. Met respect voor de afspraken die in de convenanten zijn neergelegd en waaraan het kabinet zich niet wil onttrekken, wordt een rondgang langs de convenantpartners gemaakt om te bezien of op basis van wilsovereenstemming met alle betrokken partijen andere accenten kunnen worden gelegd. De eerste ronde van deze 'gesprekken over verstedelijking tot 2010' is in november 2000 afgerond met een rapportage over de resultaten aan de Tweede Kamer.

De logica van het proces

Burgers moeten maximale waar voor hun 'wooneuro' krijgen. Maar de huidige marktmechanismen bij de (her)ontwikkeling van woongebieden werken wat dat betreft niet altijd even optimaal. Zo is de mededinging op de woningbouwmarkt

⁸⁴ De kwaliteit van Vinex-uitleglocaties; Vinex-kwaliteit door de ogen van bewoners; Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw; alle drie door Rigo research en advies b.v., oktober 1999; De kwaliteit van het Vinex-proces; Berenschot, september 1999

bepikt. Er is weliswaar concurrentie om de markt, maar niet of nauwelijks op de markt. Daarnaast wordt nog te veel gestuurd op aantallen en worden de op prijsklassen gebaseerde programma's soms te rigide toegepast. *“Als je zegt hoeveel spijkers ze moeten maken, dan maken ze kleine spijkers. Zeg je hoeveel kilo's ze moeten maken, dan maken ze grote spijkers”*⁸⁵

Toch wordt de kwaliteit van Vinex-locaties door woonconsumenten in veel gevallen als goed ervaren. Maar vanuit markttechnisch perspectief moet ook worden geconstateerd dat door de forse prijsstijgingen het afgelopen decennium de prijs/kwaliteitsverhouding van woningen in de bestaande voorraad en (in minder mate) de uitleglocaties met tientallen procenten is achteruitgegaan.⁸⁶ We zijn dus relatief veel meer gaan betalen voor kwalitatief bijna hetzelfde product. Een belangrijke oorzaak hiervan is gelegen in de combinatie van een sterke inkomensontwikkeling (en het perspectief daarop), de lage rente en de krapte op de markt in vooral het kwalitatief betere segment. De uitdaging om de prijs/kwaliteitsverhouding te verbeteren is dan ook voor een belangrijk deel gelegen in de realisatie van de kwantitatieve opgave voor het komend decennium. Maar gelet op de forse gerealiseerde marges die ontstaan in de verschillende fasen van de bouwkolom (met uitzondering van de aannemerij), moet en kan de prijs/kwaliteitsverhouding ook op kortere termijn sterk worden verbeterd. Dat vereist wel een omslag in het denken bij verschillende partijen.

Want aan de aanbiederszijde heeft geen van de partijen een primair belang bij hogere kwaliteit, diversiteit of aansprekende identiteit. Zo zijn projectontwikkelaars geneigd zich te richten op de kwaliteiten die de hoogste opbrengst opleveren, in plaats van op door de individuele consument gewenste kwaliteiten. Als de afzet van de woningen door een krappe markt gegarandeerd is, hebben zij er in het algemeen weinig belang bij extra kwaliteit toe te voegen. Dat gaat immers van hun eigen marges af. In de praktijk komt dat al snel neer op de bouw van rijtjeswoningen. Ontwikkelaars (en grondbedrijven!) realiseren met dit type woningen de hoogste marge per hectare. Anderzijds zijn er soms situaties waarin ontwikkelaars aanlopen tegen dichtgetimmerde gemeentelijke bouwprogramma's en het restrictief ruimtelijk beleid. Ook bouwondernemingen hebben veelal hun eigen continuïteit als belangrijkste uitgangspunt. Zij proberen hun marge te vergroten door standaardisatie en door te bezuinigen op materiaalgebruik. En bij gemeenten is de ontwikkeling van een 'woondiscipline' als beleidsveld achtergebleven, zoals ook op grond van de

⁸⁵ NRC Handelsblad 27 november 1999 'Laat ouders de school controleren', voorstel prof. dr. Th.A.J. Toonen m.b.t. de Onderwijsinspectie.

⁸⁶ Brief Staatssecretaris VROM d.d. 19 juni 2000, n.a.v. onderzoek "Relatie woningmarkt-grondmarkt 1991-1998".

evaluatie van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig is geconstateerd. Gemeentelijke grondbedrijven hebben dat gat veelal opgevuld. Maar grondbedrijven zijn niet zozeer gericht op de kwaliteit van het wonen, maar veeleer op kwantiteit (bouwprogrammering) en maximalisatie van de opbrengst. Een belangrijk aandachtspunt daarbij zijn de verschillende door gemeenten gehanteerde grondprijsmethodieken.

grondprijsmethodieken

Vooralsinds de jaren negentig zijn veel gemeenten overgeschakeld van een op de kostprijs georiënteerde uitgifteprijs voor woningbouw (en voor andere sectoren) naar een marktgerichte uitgifteprijs. Deze grondprijsmethodieken leggen veelal een directe relatie tussen de waarde van de bebouwing op het perceel (de VON-prijs) en de grondprijs. Hierbij kan sprake zijn van een rechtevenredig verband tussen VON-prijs en grondprijs (grondquote), maar ook van een oplopende quote bij een stijgende VON-prijs (grondcurve).

Het voordeel van de grondquotes en -curven is dat de gemeente daarmee kan meeprofiteren van de grondprijsstijgingen tussen het moment van prijsafspraken met de projectontwikkelaar en het moment van verkoop aan de eerste bewoner van de woning (afroomregeling). Het nadeel is dat een rigide toepassing van de grondquotes of grondcurven kan leiden tot nadelige effecten voor de bouw kwaliteit. Immers, de koper van de nieuwbouwwoning moet ook over de door hem gewenste extra bouw kwaliteiten, ten opzichte van het eerder door de projectontwikkelaar bij de gemeente ingediende bouwplan, extra grondkosten betalen aan de gemeente. Daarmee wordt het realiseren van extra kwaliteiten ontmoedigd. Het gevolg kan zijn dat de koper deze, vaak maatschappelijk wel wenselijke, extra bouw kwaliteiten achterwege laat of uitstelt tot na het in eigendom verkrijgen van de grond. Hieruit valt ten dele ook de opkomst van de cascobouw te verklaren. Overigens zijn er zeker ook gemeenten die deze problematiek hebben (h)erkend, en die door te werken met aftrekposten, voorkomen dat door de koper gewenst meerwerk, zoals een luxere keuken, een dakkapel of een inpandige garage, leidt tot een hogere grondprijs.

In de tweede plaats is het van belang erop te wijzen dat de meeste grondprijsmethodieken niet neutraal uitwerken op het te realiseren programma. Sommige methodieken bevatten prikkels in de richting van bijvoorbeeld hoogbouw of vrije sectorkavels en -woningen, en minder in de richting van andere woningtypen zoals rijtjes(koop)woningen. Andere methodieken daarentegen stimuleren intensief ruimtegebruik of juist relatief grote huizen op kleine kavels. Er zijn ook methodieken denkbaar waarbij het realiseren van extra kwaliteiten wordt beloond en waarbij differentiatie en keuzevrijheid wordt bevorderd.

Uit recent onderzoek naar de toepassing van grondprijsberekeningsmethoden bij gemeenten blijkt dat er vele varianten denkbaar zijn en ook in de praktijk worden toegepast.⁸⁷ Tevens is gebleken dat veel gemeenten zich niet altijd bewust zijn van de effecten die een bepaalde grondprijsmethodiek heeft op het te realiseren bouwprogramma. Omdat de meeste methodieken niet neutraal uitwerken is het van belang dat de door de gemeente te hanteren grondprijsstellingsmethodiek doelbewust wordt afgestemd op de gewenste kwaliteiten op een bepaalde lokatie. Zo ligt het voor de hand, dat wanneer op een locatie een compacte bouw wordt nagestreefd, de grondprijs niet wordt gekoppeld aan de VON-prijs, maar aan de kavelgrootte. Om het bewustwordingsproces bij gemeenten op dit punt te faciliteren, zal het Rijk, bij voorkeur samen met de VNG, een voorlichtingsprogramma ontwikkelen, waardoor gemeenten zich beter bewust worden van de mogelijke effecten van grondprijsmethodieken op de kwaliteit en differentiatie van de woningbouwprogramma's.

*knelpunten
grondbeleid*

Vanuit het wonen zijn er, naast de grondquotes, nog enkele knelpunten op het terrein van het grondbeleid te onderkennen: een gebrek aan concurrentie bij de uitvoering van plannen, onvoldoende transparantie van gemeentelijke grondbedrijven, onvoldoende ruimte voor particulier opdrachtgeverschap, te weinig mogelijkheden om 'free-riders' aan te slaan voor de kosten van publieke voorzieningen en de onduidelijke kostentoekening aan de diverse partijen. In de kabinetsnota Grondbeleid zal op deze knelpunten nader worden ingegaan.

Een kwaliteitshandvest

Om het verschil tussen de gevraagde en geboden woonkwaliteit in de steden te overbruggen is een grote kwaliteitssprong noodzakelijk. Dat vergt van alle partners - gemeenten, provincies, opdrachtgevers, ontwerpers, ontwikkelaars en bouwers - een maximale inzet, het loslaten van gewoontes en een andere organisatie van het plan-, ontwikkelings- en bouwproces. Voor al deze partijen geldt dat zij een sterkere oriëntatie moeten krijgen op de kwaliteitsbehoeften van de burgers. Daarom hebben het Rijk en VNG, Aedes, Neprom, VEH en AVBB en NVB met elkaar afgesproken hoe zij gaan samenwerken om de gevraagde kwaliteitssprong daadwerkelijk te realiseren. Die afspraken zijn vastgelegd in een Handvest Kwaliteit van Vinex-locaties. Het bevat concrete uitspraken over het vergroten van de zeggenschap van burgers; het vergroten van de differentiatie van de woonmilieus; ruimere woningen;

⁸⁷ Bureau Middelkoop, Onderzoek grondprijsystematiek woningbouw, september 2000.

het verbeteren van het uitvoeringsproces; aandacht voor groen; aandeel particulier opdrachtgeverschap en het wegnemen van marktbelemmeringen voor woonkwaliteit en omgevingskwaliteit. Het kwaliteitshandvest heeft als belangrijke input gediend voor de eerste ronde bestuurlijke gesprekken over de verstedelijking. Naar aanleiding van deze gesprekken zal het handvest regionaal worden ingekleurd. In overleg met marktpartijen zal een kwaliteitsmonitor worden opgezet die per regio de relevante ontwikkelingen voor de kwaliteitsvraag en de ontwikkelingen in het aanbod in kaart brengt.

8.6 Vinac en de tweede generatie ISV 2005 - 2009

De verhoogde ambitie zal over de hele periode 2000-2009 gerealiseerd moeten worden, voor een deel en voorzover mogelijk ingepast in de lopende Vinex-afspraken en in het kader van het GSB/ISV-beleid, maar voor een zeer belangrijk deel ook in de periode 2005-2009. Voor die tweede periode zal de (tegen die tijd opnieuw geformuleerde) ambitie uitgangspunt zijn voor de nieuw te maken afspraken met de steden in het kader van het GSB/ISV-beleid.

samenhang Vinex/Vinac en GSB/ISV

In feite gaat het om twee beleidstrajecten die elk een eigen ontwikkelingspad volgen. Enerzijds de afspraken in het kader van Vinex en de Actualisering Vinex (Vinac), anderzijds het GSB/ISV-beleid. Toch kunnen zij niet los van elkaar worden gezien. Nieuwbouw die voortkomt uit afspraken in het Vinex/Vinac-traject heeft invloed op de stedelijke vernieuwing en omgekeerd. Nieuwbouwproductie op uitleglocaties leidt tot doorstroming vanuit bestaande wijken en brengt verhuisketens op gang. Dat kan - letterlijk - ruimte bieden aan het proces van vernieuwing van bestaande wijken ('transformatieruimte'). Omgekeerd zal het verbeteren of vernieuwen van het woningaanbod in de stad de vraag naar woningen in de uitleg beïnvloeden. Beredeneerd vanuit de verhoogde ambitie zijn deze twee beleidstrajecten onlosmakelijk met elkaar verbonden. In hun ontwikkelingsvisies voor 2005-2009 zullen provincies en rechtstreekse gemeenten nadrukkelijk zicht moeten bieden op de samenhang tussen beide trajecten, tussen uitleg en bestaande stad, en dus een regionaal perspectief moeten hanteren.

De Vinac-afspraken

De huidige Vinac-afspraken omvatten afspraken over wonen, werken, infrastructuur, groen, bodemsanering en nieuwe sleutelprojecten in de periode 2005 t/m 2009. Deze afspraken, die in 2000/2001 worden herijkt, gaan uit van de bouw van 226.000 woningen, waarvan 166.000 binnen de (Vinex-)stadsgewesten en 60.000 buiten de stedelijke regio. Van de in de stadsgewesten te bouwen woningen

is in de huidige afspraken 43% geprojecteerd in bestaand stedelijk gebied, 33% op uitleglocaties waarvan de realisering na 2005 doorloopt, en 25% op nieuwe uitleglocaties. In de afspraken is nog niet vastgelegd welke nieuwe uitleglocaties worden ontwikkeld. Met de convenantpartijen is overeengekomen dat de herijking niet alleen gebaseerd zal worden op nieuwe (kwalitatieve en kwantitatieve) ramingen van de woningbehoefte en op geactualiseerd onderzoek naar de benodigde (grond)kostenbijdragen, maar ook op nieuwe beleidsinzichten en noties inzake de kwaliteit van de Vinex-locaties, in samenhang met de rest van de investeringen in bestaand stedelijk gebied gelet op de grote transformatieopgave. In de gememoreerde ‘verstedelijkingsronde’ zijn hiervoor eerste aanzetten gedaan. p basis van de nieuwe inzichten worden de financiële uitgangspunten van de Vinac-afspraken herzien. Een doeltreffende inzet van middelen, dat wil zeggen dat de resultaten van de hernieuwde afspraken ook daadwerkelijk aansluiten bij de ontwikkeling van de kwantitatieve en kwalitatieve behoeften, is daarbij uitgangspunt. De nieuwe afspraken zullen worden geschoeid op een nieuwe leest (zie ook hoofdstuk 10). De herijkte uitvoeringsafspraken zullen te zijner tijd worden gehecht aan PKB deel 3 van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

Bestuurlijke inzet voor de stedelijke opgave 2005 - 2009

In overleg tussen Rijk, de rechtstreekse ISV-steden en de provincies zal de gemeenschappelijke bestuurlijke inzet voor de stedelijke opgave in de periode 2005-2009 worden bepaald. Van rijkszijde zullen daarbij de volgende uitgangspunten worden gehanteerd.

transformaties

Allereerst zal een duidelijk accent moeten liggen op de omvorming van minder gewilde buitencentrummilieus naar (hoogwaardige) centrum-stedelijke milieus enerzijds en naar groen-stedelijke milieus anderzijds. Een scherper dan nu onderscheidende differentiatie tussen woonmilieus (dichtheid, functies et cetera) en het bijbehorende woningtype, moet daarvan het resultaat zijn. Ook dient meer voor de doorstroming te worden gebouwd, dus vooral in het duurdere segment.

*meer
doorstroming*

Een tweede uitgangspunt is dat bij deze omvormingsprocessen wordt aangesloten bij de eigen zelfvernieuwende dynamiek van buurten en wijken. Waar bewoners en bedrijven in beginsel zelf in staat zijn de kar te trekken, zal de facilitering ook daarop gericht moeten zijn.

*zelfvernieuwende
dynamiek*

*particulier
opdrachtgeverschap*

In de derde plaats wordt gestreefd naar een groter aandeel particulier opdrachtgeverschap. Dat wil niet altijd zeggen een eigen kavel met cataloguswoning. Afhankelijk van de regionale en lokale situatie en gewoonten valt ook collectief particulier opdrachtgeverschap (bijvoorbeeld een groep ouderen of

een groep met een bijzondere culturele achtergrond en specifieke wensen) onder dit begrip.

In de vierde plaats zal de toedeling van ISV-middelen die nu in belangrijke mate is gebaseerd op een versleuteling op basis van de opgave in het betreffende gebied, meer worden gebaseerd op de eigen potenties van steden en de daar aanwezige actoren, in het bijzonder de woningcorporaties. Woningcorporaties zullen een deel van het maatschappelijk vermogen moeten inzetten om de kwaliteitssprong te realiseren. Voorts zal het innovatiedeel van het ISV worden vergroot zodat het innovatieve karakter van stedelijke plannen meer worden gehonoreerd. Deze bewegingen sporen met de beleidsontwikkelingen in ons omringende landen. Ook daar werkt de centrale overheid steeds minder met vaste verdeelsleutels en komt het voor gemeenten vooral aan op het bieden van een overtuigende ontwikkelingsvisie.⁸⁸ Belangrijke grondslagen voor de allocatie van middelen zullen zijn:

- het innovatieve karakter van de plannen naar inhoud en naar proces;
- particulier opdrachtgeverschap;
- de stedenbouwkundige kwaliteit;
- de integraliteit;
- de samenhang in regionaal perspectief;
- de resultaatgerichtheid van de plannen blijkend uit de kwaliteit van de diagnose en de toetsbaarheid van de te behalen resultaten.

Een deel van de middelen uit het innovatiebudget zal worden gereserveerd voor enkele grotere en complexe projecten, waarin het Rijk soms, onder nader te bepalen voorwaarden, bereid is risicodragend te participeren.

In de vijfde plaats zal een belangrijk accent moeten liggen op de kwaliteit van de openbare ruimte en op het voorzieningenniveau in de wijk. Het opdrachtgeverschap van gemeenten ten aanzien van de openbare ruimte in de stad zal sterker uit de verf moeten komen door de ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige stedenbouwkundige concepten. Dit wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor particulier opdrachtgeverschap.

⁸⁸ Adviesbureau Metselaar en Kolpron Consultants, 1999, *Internationale vergelijking stedelijke vernieuwing*, studie in opdracht van VROM.

8.7 Architectuur, cultuurhistorie, bereikbaarheid en milieu als kwaliteitsdragers

Om de stedelijke woonkwaliteit te bevorderen zijn naast de sociale kwaliteit en de mate waarin aan de woonwensen wordt voldaan nog meer aspecten van belang. Behalve de culturele kwaliteit, zoals architectuur en stedenbouw, gaat het daarbij om bereikbaarheid als een belangrijke succesfactor voor de transformatieopgave en om de stedelijke milieukwaliteit.

Architectuur en stedenbouw

Het architectuurbeleid is verwoord in de recent verschenen nota 'Ontwerpen aan Nederland'. Een hoofdthema daarin is 'architectuur, een zaak voor iedereen'. Individueel opdrachtgeverschap vormt een belangrijke uitwerking van dit thema, en is daarom in de architectuurnota aangemerkt als 'groot project'. In hoofdstuk 5 van de Nota Wonen is al uitgebreid ingegaan op diverse aspecten van het individueel opdrachtgeverschap.

In deze paragraaf komt de bredere relatie tussen architectuur en wonen aan de orde.

Architectuur en stedenbouw zijn van wezenlijk belang voor de kwaliteit van het wonen. De gebouwde omgeving vormt immers het decor van het leven. Lange tijd heerste in de woningbouw onder invloed van de woningnood de macht van het getal en was kwaliteit van woning en woonomgeving ondergeschikt. Met de verdwijning van het kwantitatieve tekort komt er weer aandacht en ruimte voor duurzame kwaliteit, ook in architectonische zin.

*sober en
doelmatig*

'Sober en doelmatig' was het motto in de productiejaren. Kwaliteit werd door de overheid sterk genormeerd. Extra kwaliteit was te duur. De architectonische kwaliteit van woningen en de vormgeving van de openbare ruimte waren meestal sluitpost en vaak zelfs bezuinigingspost. De stichtingskosten van gesubsidieerde woningen daalden ook sterk begin jaren tachtig omdat de woningen ontdaan moesten worden van 'toeters en bellen'. Veel woningen en woonwijken uit de naoorlogse periode zijn daarom nu kwetsbaar. De werkelijke kwaliteit daarvan wordt door de ontspannende woningmarkt en de snel stijgende welvaart nu zichtbaar.

Maar ook recent opgeleverde woningen in Vinex-wijken ontmoeten kritiek. Daarnaast is er kritiek op de stedenbouwkundige opzet en het programma. Door architecten worden - met name op Vinex-locaties - moedige pogingen gedaan om schrale stedenbouwkundige concepten en industriële casco's met

architectenlijstjes

standaardplattegronden op te fleuren met vorm- en materiaalexperimenten. In nog krappe woningmarkten worden dergelijke woningen nog afgenomen; in wat meer ontspannen markten houden opdrachtgevers en ontwerpers al meer rekening met woonwensen. Maar dat leidt nog te weinig tot nieuwe woonconcepten. Ook hier kan meer concurrentie aan vernieuwing bijdragen. Sommige gemeenten hanteren in overleg met bouwers en ontwikkelaars zogenaamde ‘architectenlijstjes’. De opdrachtgevers worden min of meer verplicht met bepaalde architecten in zee te gaan. Dergelijke belemmeringen voor creatieve concurrentie zijn zeer ongewenst. Uit een oogpunt van kwaliteit voor de openbare ruimte is het een verantwoordelijkheid van de gemeente om op een transparante wijze de daarvoor geldende richtlijnen kenbaar te maken. De architectenkeuze is evenwel de volle verantwoordelijkheid van de opdrachtgevers.

belevingswaarde

Kwaliteit gaat om woongebieden met gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde. Een sfeervolle woonomgeving en een naar eigen smaak ingerichte woning dragen bij aan een positieve beleving van burgers. De run op woningen in wijken uit de jaren twintig en dertig spreekt wat dat betreft voor zich. In deze wijken vindt men ruime en karakteristieke woningen in een gevarieerde woonomgeving. Het gaat er niet om deze wijken te kopiëren, maar om eigentijdse alternatieven te ontwikkelen die soortgelijke belevingen oproepen.

Krachtige stedenbouwkundige visies kunnen daarbij belangrijke dragers zijn voor het daadwerkelijk realiseren van de gevraagde kwaliteitssprong. De kwaliteit van de stedenbouw (orde, hiërarchie, ontsluiting, programma, verkaveling, flexibiliteit, verhouding publiek/privaat) is bepalend voor de uiteindelijk gerealiseerde kwaliteit van de woonomgeving. Een flexibel programma en bestemmingsplannen waarin niet alle beschikbare ruimte is bestemd, maar waar ruimte open wordt gehouden om in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen zijn van groot belang voor kwaliteitsgroei. Maar het realiseren van kwaliteit begint met kwaliteitsdenken van alle betrokken partijen: ontwerpers, gemeenten, woningcorporaties, ontwikkelaars en bouwbedrijven. In het gehele bouw- en ontwikkelingsproces en bij alle betrokken partijen is een omslag in het denken nodig en nog meer, het afleren van gewoontes. Te veel partijen denken bijvoorbeeld dat burgers niet in staat zijn om zelf opdrachtgever te zijn, of om zelf te bepalen wat kwaliteit is. Juist die individualiteit binnen een aantal afspraken als randvoorwaarden (rooilijnen e.d.) kunnen kwaliteitsbeleving oproepen. De Amsterdamse grachtengordel vormt het levende bewijs dat individueel opdrachtgeverschap grote collectieve kwaliteit kan opleveren. Vanuit het perspectief van de burger is het van belang dat architectuur en stedenbouw meer dienstbaar worden aan die burger. Stedenbouw mag geen

belemmering zijn voor initiatieven van burgers, maar moet vrijheden toestaan door orde aan te bieden. Architectuur en stedenbouw als ‘maatschappelijke kunst’ vereist dat de verbroken communicatie tussen ontwerpers en gebruikers wordt hersteld.

Bij de inrichting van de openbare ruimte gaat het dan niet alleen om het vormgeven en het functioneel inrichten van het niet-private grondgebied, maar ook om de buitenkant van de woningen en gebouwen, waar het publieke domein en het private domein elkaar raken. Er moet een zekere garantie zijn dat de vrijheid van de ene burger niet ten koste gaat van de ander. De betekenis van de openbare ruimte voor de burger is zeer divers. In de meeste buurten en wijken ontnemen openbare ruimten hun betekenis aan de bewoners. Andere openbare ruimten, zoals de Dam of het Binnenhof hebben een nationale betekenis en laten daarom veel minder ruimte toe voor individualiteit. De verhouding tussen zeggenschap van burgers en het publieke stempel zal telkens verschillend zijn en veel meer dan nu in de gangbare planningspraktijk tot uitdrukking moeten komen. In het verleden werden woongebieden ontwikkeld alsof ze van ons allemaal waren en gebieden van publiek belang alsof ze van niemand waren. Het lijkt de omgekeerde wereld.

Dat moet anders. Het private domein moet worden teruggegeven aan de burgers en de overheid (vooral de gemeente) moet haar verantwoordelijkheid voor het publieke domein nemen en wel als opdrachtgever van de openbare ruimte. Daarbij mag gerust wat meer lef doorklinken. In financiële zin zullen de middelen uit het ISV voor de periode 2005-2009 meer op de openbare ruimte gericht worden.

Opdrachtgevers, ontwerpers en andere partijen in de bouwkolom hebben vaak impliciete opvattingen over wat goed is voor de burger. Bovendien vinden zij vaak dat burgers zelf onvoldoende in staat zijn om kwaliteit te beoordelen, kwaliteit zelf te organiseren of kwaliteit zelf te realiseren. De keuze van burgers dient echter niet met *dédain* te worden beoordeeld, maar juist serieus te worden genomen.

Architecten zouden juist de uitdaging moeten oppakken om bijvoorbeeld cataloguswoningen met dezelfde voordelen maar met meer uitstraling te gaan ontwerpen.⁸⁹ In het keuzeproces van burgers is de kwaliteit van de woonomgeving steeds meer een factor van betekenis. Hier ligt een belangrijke taak voor gemeenten. Te veel is de openbare ruimte bij gemeentelijke plannenmakers nog sluitpost. In de stedenbouw (nieuwbouw en wijkvernieuwing) dient de openbare ruimte veel meer dan voorheen het uitgangspunt te zijn bij de planvorming. In de architectuurnota ‘Ontwerpen aan Nederland’ wordt specifiek aandacht besteed aan dit thema en

⁸⁹ In een recente studie ‘Ontspannen Wonen’ van BNA/STAWON (1999) wordt hiertoe een eerste aanzet gedaan.

wordt de kwaliteit van de openbare ruimte aangemerkt als ‘groot project’ (‘Revisie van de openbare ruimte’). Plannen van gemeenten in het kader van de stedelijke vernieuwing laten zien dat de openbare ruimte lastige vragen oproept. Dit project is erop gericht om met inzet van het ISV een kwaliteitsimpuls aan de openbare ruimte te geven.

*historisch
erfgoed*

Zowel bij de ontwikkeling van nieuwe wijken als bij de transformatie van bestaande naar nieuwe situaties is een belangrijk aandachtspunt dat er verantwoord wordt omgegaan met het historisch erfgoed. De nota Belvedere (1999) beoogt cultuurhistorische waarden sterker richtinggevend te laten zijn bij de inrichting en vormgeving van Nederland. Cultuurhistorische elementen kunnen benut worden als kwaliteitsdragers bij de (her)ontwikkeling van stedelijk gebieden. Het tijdig aanwijzen van delen van vroeg-naoorlogse woonwijken die voor behoud in aanmerking komen is in dit verband geboden. In dergelijke wijken zal het komende decennium een groot deel van de transformatieopgaven worden gerealiseerd. Een belangrijk deel van deze wijken zal niet volledig behouden kunnen blijven. Bij de vernieuwing van deze wijken is het dan wel van belang dat de cultuurhistorische kwaliteiten van het gebied bij de vernieuwing worden benut. In de nota Belvedere heeft het kabinet in dit verband al de nodige algemene maatregelen voorgesteld.

debat

Op dit moment wordt de discussie over kwaliteit van woningen en woonomgeving nog beheerst door een relatief kleine kring van opdrachtgevers, ontwerpers en welstandscommissies. In de komende tijd zal een klimaat worden gecreëerd waarin ruimte is voor inspirerend en een vruchtbaar debat tussen burgers, overheden, opdrachtgevers en ontwerpers. Dat debat moet in eerste instantie op lokaal en regionaal niveau worden gevoerd. Lokale en regionale centra voor architectuur, monumentenzorg en archeologie kunnen daarin een actieve rol vervullen. De architectuurnota ‘Ontwerpen aan Nederland’ bevat voorstellen om dit debat te bevorderen door activering van gemeenten en provincies en via intermediaire kanalen als het Stimuleringsfonds voor de Architectuur, Architectuur Lokaal en het Nederlands Architectuurinstituut. In het bijzonder zal worden gevraagd om te komen met voorbeeldprojecten, experimenten en innovaties op het terrein van het individuele opdrachtgeverschap.

Mobiliteit, verkeer en bereikbaarheid

Naast ruimtelijke, sociale en economische kwaliteit is de verkeerskwaliteit een belangrijke voorwaarde voor de vitaliteit van een stad. De groeiende welvaart; de dynamische arbeidsmarkt (wisselende banen, telewerken); het groeiend aantal

tweeverdieners (waardoor werken in de woonplaats voor beide kostwinners steeds lastiger wordt); het feit dat persoonlijke netwerken een steeds grotere geografische spreiding kennen: allemaal ontwikkelingen die ertoe leiden dat de nabijheid van werken, recreëren en voorzieningen bij de woonplaatskeuze anders gewogen wordt dan nu. Het bestaan van de stad is niet meer gelegen in nabijheid, maar in een leefstijl en een aantrekkelijk decor om in te wonen. Dat stelt hogere eisen aan de kwaliteit van woning en woonomgeving.

bereikbaarheid

Een goede bereikbaarheid is een van de belangrijkste factoren die de economische potentie van buurten en wijken bepaalt en daarmee mede de slaagkansen van transformaties. Bij de ontwikkeling van nieuwe wijken en vernieuwing van bestaand stedelijk gebied, dient bereikbaarheid - via verschillende modaliteiten - dan ook integraal te worden meegenomen in de planontwikkeling. Bij de verbetering van de bereikbaarheid van bestaand stedelijk gebied is een belangrijk uitgangspunt dat de bestaande infrastructuur beter wordt benut. Een goede ontsluiting door openbaar vervoer, vooral een knelpunt bij veel van de huidige nieuwbouwlocaties, is een voorwaarde voor een goede kwaliteit van de woonmilieus. Het openbaar vervoer moet op kwaliteit, snelheid en beleving kunnen concurreren met alternatieven.

overlast

De kwaliteit van de woonomgeving wordt voor een belangrijk deel bepaald door de mate waarin mensen hinder van het (lokale) verkeer ondervinden. De negatieve effecten van automobilititeit, zoals stank- en geluidsoverlast en verkeersonveiligheid, dienen te worden geminimaliseerd.⁹⁰ De stedenbouwkundige inrichting van een gebied kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Dat dient bij de vernieuwing van bestaande buurten en de aanleg van nieuwe woningbouwlocaties dan ook expliciet onderdeel van de planontwikkeling te zijn. Mogelijkheden kunnen voorts worden gevonden in autoluwe gebieden, geluids- of emissiearme zones en door het parkeren zo veel mogelijk uit de straat te halen door op een veilige manier geconcentreerd of ondergrondse parkeervoorzieningen.

Uiteraard zijn de te nemen maatregelen afhankelijk van de lokale situatie: het woonmilieu en de woonvoorkeuren. Zo zal ondergronds parkeren een goede oplossing kunnen zijn in centrumstedelijke milieus. Overigens dient daarbij goed rekening te worden gehouden met nabijheid van de voorzieningen en vooral met de (sociale) veiligheid. Ook bij de transformatieopgave van buitencentrummilieus naar

⁹⁰ Zie VROM-raad, 1999, Mobiliteit met beleid, advies 017, waarin ervoor wordt gepleit niet de automobilititeit te bestrijden, maar de negatieve effecten ervan. Ook in het NVVP staat verbetering van de

groen-stedelijke milieus kan meervoudig ruimtegebruik door ondergronds parkeren of ondergrondse infrastructuur een goede mogelijkheid bieden om de (optische) dichtheid te verlagen. Daarvoor in de plaats kan groen en open ruimte worden aangebracht.

De beschikbaarheid van voldoende middelen voor bereikbaarheid is van het grootste belang voor het slagen van transformatieopgaven. Door verdere decentralisatie van de financiële middelen voor verkeer en vervoer, zoals in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) is neergelegd, kan een betere aansluiting bij de reeds gedecentraliseerde middelen voor wonen en stedelijke vernieuwing worden bereikt. Het is van groot belang om de infrastructuurplanning integraal af te stemmen op de investeringsplannen in het kader van het ISV. Voor een integrale afweging is het van belang dat de consequenties voor wonen en infrastructuur over en weer in beeld worden gebracht. Bij stedelijke ontwikkeling moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de instelling van zogenoemde vrijwaringszones rond bestaande hoofdinfrastructuur (weg, rail en vaarwegen). Ten aanzien van de infrastructuur gaat het daarbij ook om het draagvlak voor openbaar vervoer, het gebruik van het hoofdwegennet en de financiële consequenties. In het beleidskader van ISV-2 (na 2004) zal bij de kwaliteit van de leefomgeving ook de mobiliteit expliciet worden betrokken. In overleg met het ministerie van V&W zal worden bezien hoe de afstemming tussen verstedelijking en ontsluiting daarvan met infrastructuur en openbaar vervoer kan worden verbeterd.

Milieukwaliteit en gezondheid van de woonomgeving

Milieuproblemen treden in de stad vaker op dan daarbuiten door de hoge dichtheid van de gebouwde omgeving, de intensiteit van het verkeer, de ouderdom van de bebouwing, de bedrijvigheid en de beperkte aanwezigheid van groen. Door de concentratie van verschillende activiteiten is niet alleen de intensiteit groot, maar treedt ook een cumulatie van hinder op. Uit de Milieuverkenningen 5 van het RIVM blijkt dat er een duidelijke relatie bestaat tussen hinder, ervaren gezondheid en urbanisatiegraad.

In stedelijke gebieden ondervindt men vaker hinder, voelt men zich vaker ongezond en is men vaker ontevreden over de woonsituatie dan in niet-stedelijk gebied. Kijken we naar algemene gezondheidsindicatoren, zoals sterftkans, percentage mensen met chronische aandoeningen of levensverwachting, dan bestaan grote verschillen tussen buurten. Maar het blijkt hier uitdrukkelijk niet (alleen) te gaan om

kwaliteit van de leefomgeving centraal door het beperken van de hinder die mensen van het verkeer

een directe invloed van de leefomgevingskwaliteit op de gezondheid, maar om een samenloop van fysieke en sociale omstandigheden.⁹¹ Vooral in grote steden is sprake van een zekere selectie naar economische status. Dit weerspiegelt zich dan ook in de verdeling van de gemiddelde gezondheidstoestand over buurten. Dit is het duidelijkst zichtbaar in probleemwijken, die in de loop der tijd zijn verlaten door economisch sterkere bewoners. De gezondheidsverschillen kunnen grotendeels worden herleid tot verschillen in leefstijl die deze economische groepen eigen is. Toch moet een verband tussen gezondheid en aspecten van de fysieke omgeving van buurten niet worden uitgesloten.

*milieukwaliteit integraal
onderdeel van de
planvorming*

Om de milieukwaliteit van de stad als geheel te vergroten, zullen lawaai, lucht-, bodem- en (grond)waterverontreiniging moeten worden aangepakt. De verhoogde inzet voor transformatieprocessen kan worden gezien als kans om hierin verbetering aan te brengen. Daarnaast kunnen transformaties de doelmatigheid van het ruimtegebruik verhogen. Maatregelen met betrekking tot de bodemsanering, sanering van geluidhinder, duurzaam bouwen en energiebesparing, duurzame stedenbouw en biodiversiteit, water en watersystemen zullen integraal in de planvorming door gemeenten moeten worden meegenomen. Omdat milieukwaliteit wordt bepaald door een veelheid aan aspecten en dwars door alle beleidsterreinen heen gaat, zijn conflicterende belangen of beleidsdoelen niet uit te sluiten. Een goede afweging kan dan ook alleen gemaakt worden wanneer een bepaald gebied (buurt of wijk) in zijn totaliteit wordt bekeken en wanneer de sociale en maatschappelijke aspecten in relatie worden gebracht met de economische en fysieke aspecten. In het milieubeleid wordt deze integrale gebiedsgerichte benadering reeds een aantal jaren toegepast, zoals in het project Stad & Milieu. Met dit project wordt beoogd te voorkomen dat milieunormen worden gezien als belemmerende factor in de ontwikkeling van gebieden. Deze integrale benadering vereist maatwerk. Belangrijk daarbij is dat in het planproces alle relevante belangen van overheid, bedrijfsleven en burgers worden meegewogen.

biodiversiteit in de stad

Het bevorderen van biodiversiteit in de bebouwde omgeving komt enerzijds voort uit overwegingen van bescherming: het behouden van de stedelijke omgeving als toevluchtsoord voor vele diersoorten die van een stenige omgeving - en de groengebieden daarbinnen - afhankelijk zijn. Er zijn echter ook sociale, economische en ecologische motieven om de biodiversiteit in de bebouwde omgeving te bevorderen.

ondervinden.

⁹¹ RIVM, 1997, *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 1997, deel 2*.

Natuur in de stad

Amsterdam kent maar twee vogelsoorten: ‘drijfsijzen en boomsijzen’, heet het. Maar veel zeldzame vogelsoorten hebben juist in de stad hun plek gevonden. Van de 4000 voorkomende soorten paddestoelen groeien er 1100 in Amsterdam, waaronder zeer zeldzame.

“Ooit was de merel een schuwe vogel. Net als vijftien jaar geleden de fuut die met de moerassen uit ons land dreigde te verdwijnen, maar die nu in alle Amsterdamse grachten rondzwemt”

bron: Vossen op de Dam; in Binnenlands Bestuur nr. 41, 15 oktober 1999

Biodiversiteit levert een belangrijke bijdrage aan (de verbetering van) de milieukwaliteit in een stad. Groen in de stad vangt stof in, reguleert wind en temperatuur, breekt (gevaarlijke) stoffen af en kan worden ingezet tegen geluidsoverlast. Daarnaast is een groene en diverse omgeving prettiger om in te wonen, te werken en te recreëren: mensen kijken graag naar groen, er kan in gewandeld worden en het geeft rust en inspiratie. Een groene omgeving vertaalt zich bovendien in een hogere economische waarde van de huizen.

Aan biodiversiteit kan concreet gestalte worden gegeven door bijvoorbeeld bij het opstellen van bouwplannen of plannen voor groenvoorzieningen vaker (stads)ecologen te betrekken. Een aantal steden heeft hier reeds positieve ervaringen mee. Ook zou bij gemeentelijke plannenmakers de kennis kunnen worden versterkt over de meerwaarde die biodiversiteit voor de stad kan hebben. Inmiddels is het Natuurplanbureau bezig met de ontwikkeling van een voor gemeenten bruikbare set graadmeters, die informatie verschaft over behoud, duurzaam gebruik, drukfactoren en sociaal-culturele aspecten van biodiversiteit in de bebouwde omgeving.

waterbeheer

Bij de (her)ontwikkeling van woonmilieus moet ook meer rekening worden gehouden met het waterbeheer. Vooral in het stedelijk gebied doen zich problemen voor met de reductie van afvoerpieken. Oplossingen moeten in regionaal verband, samen met maatschappelijke organisaties, waterschappen en burgers gezocht worden. Er is meer ruimte voor water nodig binnen de steden, waarbij de regenwater- en afvalwaterstromen zoveel mogelijk worden ontkoppeld. De vraag naar groene en waterrijke woonmilieus sluit hier uitstekend bij aan. Dus naast meer groen ook meer blauw in de stad. Wonen en recreëren op of aan het water draagt niet alleen bij aan een beter waterbeheer maar verhoogt ook de kwaliteit van de omgeving.

De doelstelling van duurzaam bouwen is in het Beleidsprogramma Duurzaam Bouwen 2000-2004 verbreed tot het duurzaam ontwikkelen, beheren en onderhouden van de hele gebouwde omgeving, inclusief het slopen en verwijderen van bouwwerken. Dubo biedt daarmee de mogelijkheid om milieuaspecten als energie, grondstoffengebruik, water en groen integraal te benaderen. Gebleken is dat duurzame stedenbouw en duurzaam bouwen in de bestaande voorraad nog maar aan het begin staan. Het stedenbouwkundig plan is de basis voor een duurzaam gebouwde omgeving, zowel van nieuwbouw als van de bestaande voorraad. Beide vergen een extra impuls. Om duurzaam bouwen breed te kunnen toepassen is samenwerking en afstemming in de verschillende stadia van het bouwproces cruciaal.

8.8 De belangrijkste maatregelen op een rij

Samengevat zullen de volgende maatregelen worden genomen om de verhoogde ambities met betrekking tot de stedelijke woonkwaliteit te realiseren:

1. Het stedenbeleid dat door het kabinet is ingezet zal krachtig worden voortgezet, met als basis de ontwikkelingsvisies en -programma's van de steden. Gelet op de ontwikkelingen van de woonwensen wil het kabinet met deze nota een verhoogde ambitie met betrekking tot de stedelijke woonkwaliteiten benadrukken. Respecterende de lopende afspraken Vinex/Vinac en ISV/GSB zal het kabinet met betrokken partijen in overleg treden om een hogere ambitie mogelijk te maken. Het accent voor het invullen van de verhoogde ambitie zal in de periode 2005-2009 komen te liggen.
2. Het kabinet zal in overleg met de rechtstreekse ISV-steden en de provincies de gezamenlijke beleidsinzet voor de stedelijke opgave voor de periode 2005-2009 bepalen en gebruiken bij het op te stellen rijksbeleidskader. Het Rijk zal daarbij onderstaande uitgangspunten hanteren in het overleg:
 - accentueren van de noodzaak tot omvorming van minder gewilde buitencentrum-woonmilieus naar (hoogwaardige) centrum-stedelijke milieus en groen-stedelijke milieus;
 - aansluiten bij de zelfvernieuwende dynamiek van buurten en wijken;
 - vergroten van het aandeel particulier opdrachtgeverschap;
 - inzicht in de samenhang tussen vernieuwing in bestaand stedelijk gebied en stedelijke uitleg (regionaal perspectief), mede ter waarborging van de keuzevrijheid van de lage inkomens en het voorkomen van segregatie;

- de toedeling van ISV-middelen meer baseren op potentie van steden en inzet maatschappelijk gebonden vermogen van woningcorporaties bij stedelijke vernieuwingsprocessen op buurt- en wijkniveau; daarnaast zal het innovatiegedeelte van het ISV worden vergroot;
 - accentueren van de noodzaak tot investeren in de kwaliteit van de openbare ruimte.
 - het stimuleren van nieuwe op maatwerk gerichte organisatievormen (wijkontwikkelingsmaatschappijen/PPS-constructies) om uitvoering te geven aan de opgave van stedelijke vernieuwing.
1. In de procesvereisten voor de investeringsplannen in het kader van het ISV zal de noodzaak van een scherpe analyse en een heldere diagnose gericht op een integrale benadering in de vernieuwingsstrategieën van de steden worden aangescherpt.
 2. Het kabinet is bereid voor flankerende maatregelen bij stedelijke vernieuwing structureel 50 mln per jaar extra uit te trekken (vanaf 2002; in 2001 25 mln gulden). Dit bedrag wordt toegevoegd aan het ISV, maar zal in elk geval tot 2005 via de weg van tendering (en niet via versleuteling) ter beschikking kunnen worden gesteld voor innovatieve acties in de sociale sfeer bij transformatieprocessen.
 3. De mogelijkheid zal worden gezien of middelen uit het FES-fonds ingezet kunnen worden voor projecten in de sfeer van functieveranderingslocaties en dubbel grondgebruik (bijvoorbeeld overkluizingen) ter bevordering van het proces van stedelijke vernieuwing.
 4. Het ministerie van VROM zal samen met het ministerie van BZK een onderzoek starten om zicht te krijgen op de feitelijke dynamiek op de woningmarkt in wijken waar veel allochtonen wonen en op de samenhang daarvan met de woonwensen van allochtonen.
 5. Het ministerie van VROM zal samen met het ministerie van BZK en andere betrokken departementen een onderzoek starten om meer inzicht in te krijgen in de positie en keuzevrijheid van allochtonen, in het bijzonder in de samenhang tussen ontwikkelingen en voorzieningen op het terrein van het wonen, werkgelegenheid, middenstand, onderwijs, sociale cohesie en welzijn.
 6. In overleg met marktpartijen zal een kwaliteitsmonitor worden opgezet die per regio de relevante ontwikkelingen voor de kwaliteitsvraag en de ontwikkelingen in het aanbod in kaart brengt.
 7. Op basis van nieuwe inzichten worden de financiële uitgangspunten van de Vinac-afspraken herzien. Een doeltreffende inzet van middelen, dat wil zeggen

dat de resultaten van de hernieuwde afspraken ook daadwerkelijk aansluiten bij de ontwikkelingen van de kwantitatieve en kwalitatieve behoeften, is daarbij het uitgangspunt. De herijkte afspraken zullen te zijner tijd worden gehecht aan PKB deel 3 van de Vijfde Nota.

8. Met woningcorporaties zullen afspraken worden gemaakt over de inzet van het door hen beheerd maatschappelijk gebonden vermogen ten behoeve van de (stedelijke) woonopgave en de bekostiging van de kwaliteitsprong.
9. In overleg met het ministerie van V&W zal worden bezien hoe de afstemming tussen verstedelijking en ontsluiting daarvan met OV-infrastructuur kan worden verbeterd.
10. In de Nota Grondbeleid zal het kabinet beleidsmatige antwoorden formuleren op mogelijke knelpunten in het grondbeleid.

HOOFDSTUK 9

Wonen in dorpen en in het landelijk gebied

9.1 *Wonen in dorpen is populair*

Van de totale Nederlandse bevolking woont ongeveer de helft in gemeenten tot 25.000 huishoudens (kleine steden, dorpen en verspreid in het landelijk gebied). Veel van deze gemeenten bestaan uit verschillende kleinere dorpskernen. In het algemeen bieden deze kleine dorpskernen een aantrekkelijk woonklimaat als gevolg van de ruimte die men er heeft (in en om de woning), de nabijheid van de woning tot het buitengebied en de specifieke sociale verbanden die er in dorpen bestaan. Juist de sociale cohesie in dorpen en de herkenbare lokale identiteit zijn de troeven van de kleine kernen op de toekomstige woningmarkt. De tevredenheid over het wonen in dorpen en in het landelijk gebied is in het algemeen groot. Dorpen worden met veiligheid, netheid, overzichtelijkheid en ‘terug naar de natuur’ geassocieerd.⁹² Maar ook de calculerende burger vindt zijn weg naar het dorp: meer woning en meer grond voor hetzelfde geld. De oppervlakte van de kavel waarop de woning staat en van de openbare ruimte in dorpen is bijna het dubbele van het gemiddelde in Nederland en drie maal zo groot als in steden (hetgeen overigens niet altijd geldt voor de nieuwbouwwoningen in de dorpen). Dorpsbewoners zelf blijven er wonen omdat het een voor hen vertrouwde en bekende omgeving is waarin hun wortels liggen. Soms ook gaan ze weg omdat het beklemmend is en iedereen alles van elkaar weet, of vertrekken ze om te gaan studeren in een stad.

Anders dan in een land als Frankrijk bloeien in Nederland grote delen van het landelijk gebied: de sociale, economische en inkomenspositie in veel dorpen is hoog in vergelijking met de steden.⁹³ Dit laat onverlet dat een aantal landelijke gebieden, vooral in het Noorden en in het Zuidwesten, in een achterstandspositie verkeert; het gemiddelde inkomen is er relatief laag en de werkloosheid relatief hoog.

⁹² Dit bleek uit het debat over de Woonverkenningen. Ministerie van VROM, 1998, *Woonverkenningen MMXXX. Verslag maatschappelijk debat*, Den Haag.

⁹³ Belangrijkste oorzaak daarvan is de hoge mate van verstedelijking, de fijnmazige infrastructuur en de relatief hoge dichtheid en bereikbaarheid van voorzieningen. Het ‘echte’ platteland, waar de volgende kern op 20 of 30 km afstand ligt, komt in Nederland niet voor.

In het landelijk gebied van Nederland is de stad vrijwel overal nabij. En nieuwe verbindingen, zoals een snelle Zuiderzeelijn, zullen ook verder weg gelegen landelijke gebieden aantrekkelijker maken als woonmilieu.

Het dorpse woonmilieu is dan ook een forse concurrent voor stedelijke woonmilieus. Deze gunstige concurrentiepositie zal in de komende jaren naar verwachting nog toenemen. Nu reeds is voor internationale bedrijven de kwaliteit van het woonmilieu één van de belangrijkste vestigingsfactoren. Naarmate ICT zijn intrede doet in elk huishouden en de basis vormt voor moderne bedrijvigheid, waardoor mensen en bedrijven meer en meer ‘foot-loose’ worden, zal de kwaliteit van de directe woon- en leefomgeving als vestigingsfactor nog aan betekenis toenemen.

Hierbij moet echter direct aangetekend worden dat *het* dorp en *het* landelijk gebied niet bestaan en er in specifieke situaties wel degelijk problemen kunnen zijn met betrekking tot het wonen.

Wat zijn dorpse en landelijke woonmilieus?

In het WBO 1998 wordt onderscheid gemaakt tussen centrum-dorpse woonmilieus en landelijke woonmilieus. Deze laatste categorie is weer onder te verdelen dorpsrand-milieus (landelijk geconcentreerd) en ‘echt’ landelijke woonmilieus (landelijk verspreid).

In hoofdstuk 3 zijn deze woonmilieus nader gedefinieerd.

Welke ontwikkelingen vinden er plaats?

*“Ook in de toekomst zal in Nederland sprake zijn van stedelijke dominantie in het landelijk gebied. De vorm waarin die tot uiting komt verandert, zoals deze in de loop der tijd stééds veranderde. De stedelijke opvattingen over inrichting en gebruik gaan de agrarische ontwikkeling nadrukkelijker sturen en ook wordt het landelijk gebied de woonplaats van steeds meer stedelingen, hetgeen ruimtelijk en in cultureel opzicht tot veranderingen leidt.”*⁹⁴ Dit citaat uit een recent advies van de Raad voor het Landelijk Gebied geeft weer dat het wonen niet alleen een stedelijk beleidsveld is, maar steeds meer ook een landelijke beleidsopgave is. Maar niet in alle landelijke gebieden zijn de ontwikkelingen hetzelfde. Grofweg kunnen twee situaties worden onderscheiden.

⁹⁴ Raad voor het Landelijk Gebied, 1999, *Made in Holland. Advies over landelijke gebieden, verscheidenheid en identiteit*, 99/2.

*gebieden onder
verstedelijkings-
druk*

Er zijn dorpen die gelegen zijn in gebieden waar sprake is van een grote druk op de woningmarkt vanuit de steden (niet alleen eerste, maar ook tweede woningen). Hier kunnen de prijzen van de woningen flink oplopen, en dreigt de eigen sociale, fysieke en culturele identiteit van die dorpen verloren te gaan. Overigens is de toeloop van nieuwkomers daarvan niet de enige oorzaak. De toegenomen welvaart en mobiliteit en het verdwijnen van traditionele werkverbanden maken dat sociale verbanden ook in de dorpen zelf veranderen en er meer voor woningen kan worden betaald. Een proces dat in de stad al langer gaande is.

*gebieden met
leegstand en
afnemend
verzorgingsniveau*

In andere gebieden (in het Noorden en Zuidwesten van ons land) hebben dorpen daarentegen soms te kampen met leegstand en een afnemend verzorgingsniveau. De eerstgenoemde ontwikkeling is veelal dominant (zie ook het hierboven aangehaalde citaat van de Raad voor het Landelijk Gebied). De dorpse bevolking krijgt een steeds stedelijker leefwijze en ook het woonklimaat wordt stedelijker. Op zichzelf vormt die ontwikkeling geen probleem, zoals treffend door Geert Mak in 'Hoe God verdween uit Jorwerd' is beschreven. De bevolking blijkt meestal heel goed in staat zich aan veranderende omstandigheden aan te passen. Wel is er op het niveau van de woning en de straat steeds minder verschil tussen stad en dorp. Streekeigen woningtypen worden nauwelijks meer gebouwd. De schaal van het dorp is echter een totaal andere, waardoor de beleving anders is. Dorpen zullen eerder de menselijke maat benaderen.

Tegenover de negatieve effecten van deze stedelijke ontwikkelingen in dorpen (zoals afname van identiteit en verscheidenheid) staan ook positieve: door de grotere mobiliteit en de verruiming van het woningaanbod neemt de keuzevrijheid voor dorpsbewoners toe, waardoor er ook sprake is van een versnelling van het emancipatieproces in het landelijk gebied. De 'romantiek' van het dorp als agrarische gemeenschap is inmiddels achterhaald. Nu al is het zo dat nog slechts een zeer klein deel van de dorpsbevolking economisch aan het landelijk gebied (met name de landbouw) is gebonden.

De tweede gesignaleerde ontwikkeling, de problematiek van leegstand en een afnemend verzorgingsniveau in dorpen, bestaat nog wel in Nederland, maar neemt af, als gevolg van de toegenomen mobiliteit (waardoor men minder afhankelijk is geworden van lokale voorzieningen), de algehele welvaartsontwikkeling, en het 'foot-loose' worden van mensen en bedrijven. De problematiek van 'de laatste school', het ontbreken van OV-voorzieningen en (zorg)voorzieningen voor ouderen, is in dit soort dorpen nog wel aanwezig. Ze concentreert zich met name bij die bewoners die minder mobiel zijn, zoals jongeren en ouderen.

Ook binnen de dorpen zijn de ontwikkelingen niet overal hetzelfde. In dorpen in gebieden waar de woningmarkt gespannen is, is vaak sprake van een proces van verschuiving: nieuwe woningen die aan de randen van de dorpen worden gebouwd, worden bezet door de ‘autochtone’ dorpingen, terwijl de oude, vaak monumentale panden in de dorpskernen, maar ook naoorlogse woningen in kleine uitbreidingen, door stedelingen worden opgekocht. In sommige dorpen waar (in verband met ruimtelijke restricties) geen uitbreidingsruimte meer bestaat, kan dit proces leiden tot algehele omslag van het karakter van het dorp.⁹⁵ Dit proces gaat gepaard met prijsopdrijving van de panden, waardoor het minder draagkrachtige deel van de autochtone bevolking zich in die dorpen niet kan handhaven, en sociale verbanden veranderen. Dat is ongewenst.

9.2 Vraag en aanbod van dorps- en landelijke woonmilieus

De behoefte aan woningen in een dorps- of landelijke omgeving is groot. Uit tabel 9.1 blijkt dat het aantal woningen dat in dorpen en het landelijk gebied wordt gebouwd redelijk spoort met de woonwensen, maar dat er in kwalitatief opzicht onvoldoende aan de woonwensen naar landelijke woonmilieus wordt tegemoet gekomen.

Tabel 9.1: Trendmatige ontwikkeling woningvoorraad naar centrum dorps- en landelijke woonmilieus 2000-2010 (*1000 woningen)

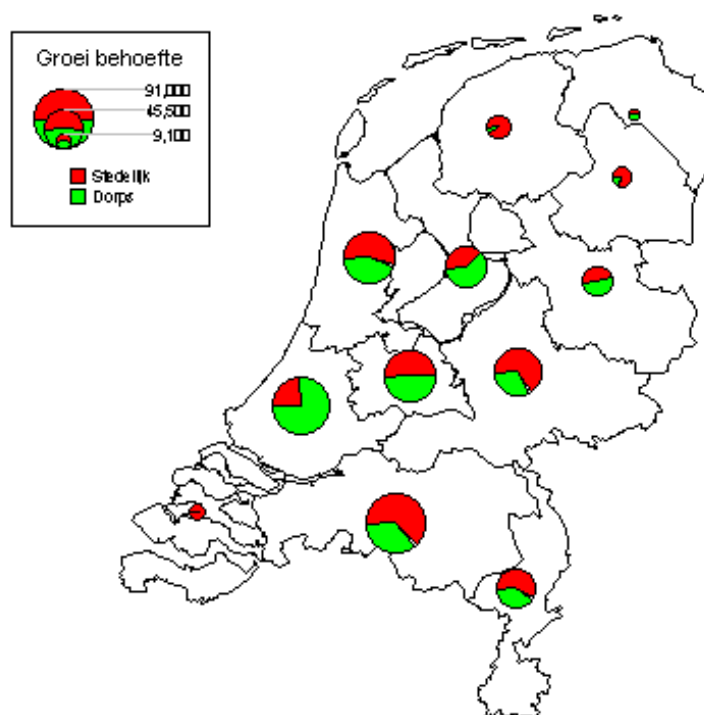
woonmilieu	voorraad	nieuwbouw	onttrekkingen	voorraad	groei	voorraad
	in 2000			2010	2000-2010	in %
centrum-dorps	2357	271	44	2584	9,6	
landelijk	758	79	20	818	7,9	
totaal	3115	350	64	3402	9,2	

bron: VROM/ABF

Overigens zij opgemerkt dat deze cijfers de landelijke situatie weergeven. Regionaal zijn er grote verschillen ten opzichte van dit beeld. In de sterk verstedelijkte westelijke provincies heeft bijna de helft van de toename van de vraag naar woningen betrekking op milieus met lage dichtheden in dorpen, terwijl in meer landelijke provincies als Friesland, Drenthe en Zeeland de groei van de woningbehoefte zich vooral op stedelijke milieus richt (zie figuur 9.1).

⁹⁵ Zie het voorbeeld van Dwarsgracht in de Volkskrant van 17-02-2000.

Figuur 9.1: Toename van de vraag naar woningen in stedelijke en dorps woonmilieus, scenario Coördinatie, 1998-2010



Bron: VROM/ABF

De toename van de vraag naar woningen in dorps en landelijke woonmilieus is dus vooral in het westen van het land aanzienlijk, terwijl het aanbod de komende tien jaar hierbij achterblijft.

De ambitie

Evenals in de steden ligt er ook in de dorpen een opgave om bestaande woonmilieus fysiek te transformeren naar andere woonmilieus. In de gehanteerde typologie gaat het dan om de transformatie van bestaande centrumdorps woonmilieus naar landelijke (dorpsrand) woonmilieus. Hierdoor wordt voorkomen dat er een overschot aan centrumdorps woonmilieus ontstaat. Deze opgave is relatief gering, maar hoger dan op grond van trendmatige ontwikkelingen kan worden verwacht. In de figuren 9.2 en 9.3 zijn de effecten van het realiseren van deze opgave voor de vraag-aanbodverhouding van dorps en landelijke woonmilieus in beeld gebracht (aangeduid als beleid 2010).

In tabel 9.2 worden de mutaties van de voorraad in dorps en landelijke woonmilieus aangegeven als gevolg van deze ambitie. De noodzaak van transformatie betreft vooral dorpen in het Noorden van het land. Dat komt door de

soms gebrekkige kwaliteit van de (huur)woningen en de geringe afmetingen van deze voor het merendeel oudere woningen.

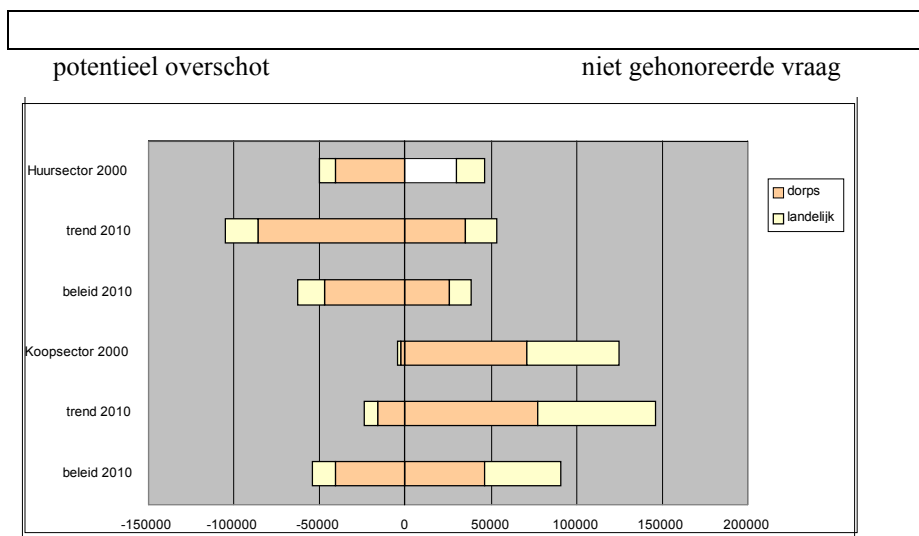
Tabel 9.2: Mutaties woningvoorraad bij verhoogde transformatieambitie voor dorpse en landelijke woonmilieus 2000-2010 (*1000 woningen)

	voorraad in nieuwbouw 2000	productie overig	afbraak	samen- voegingen	transformati e	groei voorraad 200-2010 in %	
centrum-dorps	2357	240	9	42	1	-28	8
landelijk gebied	758	136	4	24	1	28	19
totaal	3115	376	13	66	2	0	10

bron: VROM/ABF

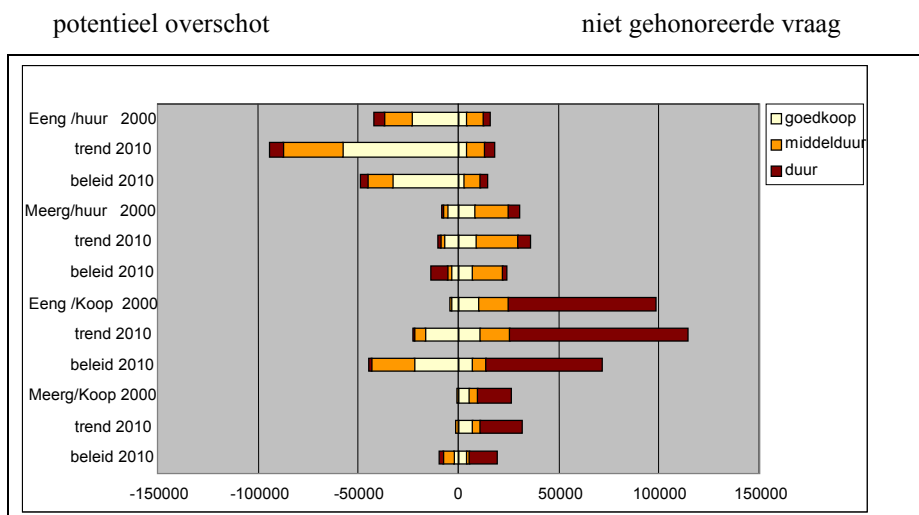
Als gevolg van transformatie van centrumdorpse woonmilieus ontstaat er een betere verhouding tussen vraag en aanbod, zoals de figuren 9.2 en 9.3 ook laten zien.

Figuur 9.2: Effecten ambitie voor de niet-gehonoreerde vraag en potentieel overschot naar dorps- en landelijke woonmilieus, naar huur/koop (in aantallen woningen; scenario Coördinatie)



bron: VROM/ABF

Figuur 9.3: Effecten ambitie voor de niet-gehonoreerde vraag en potentieel overschot naar koop/huur en prijsklasse voor dorps- en landelijke woonmilieus (in aantallen woningen; scenario Coördinatie)



bron: VROM/ABF

Het realiseren van deze transformatieopgave heeft tot gevolg dat de spanning op de koopwoningmarkt in centrumdorps- en landelijke woonmilieus afneemt. Ondanks dat blijft er evenwel een aanzienlijke vraag naar landelijke woonmilieus, waarbij het aanbod de komende tien jaar achterblijft.

Uitgangspunten

Om zoveel mogelijk aan deze vraag te voldoen blijft het uitgangspunt vooral te bundelen, overeenkomstig het in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening vast te leggen ruimtelijke beleid. Dat wil zeggen dat deze woonwensen in beginsel binnen de ‘rode contouren’ (die daarvoor ook de mogelijkheden zullen geven) worden gerealiseerd. In de gebieden die noch als ‘groene contour’ noch als ‘rode contour’ worden benoemd, (zogenaamde balansgebieden) kunnen bestaande bebouwingen in aanmerking komen voor transformatie naar woonfuncties. Bij de afweging die hierbij aan de orde is, dienen uiteraard de agrarische belangen te worden betrokken.

Een deel van het aanbod wordt gevonden in vrijkomende boerderijen of tuinderswoningen. In onderstaande tabel, is ter indicatie van de spanning tussen vraag en aanbod, een vergelijking weergegeven van de in het WBO 1998 gemeten vraag naar boerderij- en tuinderswoningen in een landelijk woonmilieu en de door autonome processen (verhuizing, bedrijfsbeëindiging) op korte termijn vrijkomende boerderij- en tuinderswoningen.

Tabel 9.3: Schatting van vraag en aanbod naar wonen in een boerderij- of tuinderswoning voor 1998-2000

	aantal belangstellenden die meer dan f 300.000 kunnen besteden	aanbod van boerderij- en tuinderswoningen	saldo *
Noorden	1.300	1.900	- 600
Oosten	3.700	3.500	+ 200
Zuiden	3.400	2.300	+ 1.100
Westen	4.600	2.000	+ 2.600
Nederland	13.000	9.700	+ 3.300

* - = vraag is kleiner dan aanbod

+ = vraag is groter dan aanbod

bron: LEI, 2000, *Woonfuncties voor vrijkomende agrarische bedrijven*

Tabel 9.3 laat zien dat er landelijk gezien (het Noorden uitgezonderd) meer vraag dan aanbod is in dit segment van de markt. In het kader van de reconstructiegebieden intensieve varkenshouderij wordt ingezet op versnelde bedrijfsbeëindiging en vervolgens sloop van agrarische bedrijfsgebouwen onder gelijktijdige verruiming van de woningbouw mogelijkheden (de zgn. ‘ruimte-voor-ruimte-regeling’, zie par. 9.4). Hierbij gaat het in de reconstructiegebieden om maximaal 6.500 woningen.

Met name in het Zuiden en Westen van het land is de vraag aanzienlijk groter dan het aanbod. Verder kan een latente vraag worden verwacht door woningzoekenden

die een eengezinswoning zoeken in een landelijk woonmilieu en die bereid zijn meer dan f 300.000 te betalen (dure woning, WBO-definitie, prijspeil 1998). In onderstaande tabel zijn vraag en aanbod weergegeven.

Tabel 9.4: Schatting van vraag en aanbod naar wonen in een eengezinswoningen (> f 300.000) in het landelijke woonmilieu in de periode 1998-2000

	aantal belangstellenden voor eengezinswoningen (> f 300.000) in een landelijk woonmilieu	aanbod beschikbare eengezinswoningen	saldo *
Noorden	6.500	1.300	+ 5.200
Oosten	14.800	4.000	+ 10.800
Zuiden	14.400	2.200	+ 12.200
Westen	25.000	4.800	+ 20.200
Nederland	60.700	12.300	+ 48.400

* + = vraag is groter dan aanbod

bron: WBO 1998 (CBS/VRROM), bewerking LEI, 2000, *Woonfuncties voor vrijkomende agrarische bedrijven*

In een deel van de behoefte aan wonen in dorpen en in het landelijk gebied wordt daarnaast voorzien door het (semi-)permanente gebruik van tweede woningen en recreatiewoningen. Tussen 1990 en 1996 is volgens het CBS het aantal tweede woningen in Nederland toegenomen van circa 60.000 tot bijna 120.000 woningen (waarvan ook een groot deel in de stad). Het totaal aantal recreatiewoningen bedraagt ruim 83.000 (CBS, 1-1-99).

Stedelingen met een recreatiewoonverblijf blijken minder verhuisgeneigd te zijn (zie tabel 9.5). Zij lijken tekorten in hun woonomgeving te compenseren door de mogelijkheid van verblijf in het buitengebied in het groen of op het water.

Tabel 9.5.: Verhuisgeneigdheid naar woonmilieu en bezit van recreatieverblijven (in % van de bevolking)

	verhuisgeneigden in bezit van recreatieve verblijven	aandeel verhuisgeneigden van totale bevolking
centrum-stedelijk	26	34
buiten-centrum	28	31
groen-stedelijk	22	26
centrumdorps	22	22
landelijk	17	17
totaal	24	26

bron: WBO 1998 (CBS/VRROM)

9.3 *Een balans tussen sociale cohesie en keuzevrijheid*

*sociale cohesie
en keuzevrijheid*

De beleidsopgave voor het wonen in dorpen en in het landelijk gebied bevat twee aspecten die mogelijk met elkaar op gespannen voet staan:

1. Hoe kunnen we de sociale cohesie en de eigen identiteit van dorpen en het landelijk gebied behouden of versterken? en,
2. Hoe kunnen we, uitgaande van het beginsel van keuzevrijheid, de grote vraag naar wonen in dorpen en in het landelijk gebied daarbuiten zo veel mogelijk accommoderen?

Bij deze tweeledige opgave strijden verschillende waarden met elkaar om voorrang: de vrijheid van vestiging (keuzevrijheid), het behoud van natuur en open landschappen (ecologische duurzaamheid), het behoud van rust en ruimte (ruimtelijke kwaliteit) en het behoud van eigen culturele identiteiten en sociale cohesie. Maar ook het behoud van de vitaliteit van de steden door het vasthouden van mensen met hogere inkomens in de stad en het voorkomen dat wonen in dorpen en in het landelijk gebied alleen voor mensen in betere materiële omstandigheden is weggelegd (sociale rechtvaardigheid) zijn zulke waarden. Wanneer dergelijke collectieve waarden in het geding zijn, is de keuzevrijheid niet onbegrensd. De vraag is hoe hiermee om te gaan. Want burgers laten zich minder makkelijk dan voorheen de ‘wet voorschrijven’. We kunnen als overheid de burger steeds minder eenvoudig geleiden door simpel een streep op een kaart te trekken en te zeggen hier wel en daar niet, maar we kunnen hen nog wel verleiden, door adequater in te spelen op hun voorkeuren. Dat betekent enerzijds een maximale inspanning om de wensen naar ruim en groen in en aan de stad te accommoderen en anderzijds zo goed mogelijk inspelen op de mogelijkheden om met behoud van genoemde waarden toch enige ruimte voor ruim en groen wonen buiten de steden te creëren. Daarbij moet vooral gedacht worden aan de transformatie van ‘verrommelde’ gebieden in zogenaamde balansgebieden. In dergelijke gebieden kan ruim en groen wonen een versterking van het landschap betekenen. Dit moet zorgvuldig gebeuren. Hier ligt dan ook een belangrijke ontwerp-opgave.

*balans tussen
vestigingsvrijheid
en -beperking*

Het oplossen van de vraagstukken rond het wonen in dorpen en in het landelijk gebied vraagt dus om een zeer zorgvuldige balans tussen vrijheid en de beperking daarvan. Zwart-wit redeneringen zijn daarbij niet aan de orde, veelal zal het gaan om maatvoering en specifieke lokale oplossingen. Bij het vinden en waarborgen van die balans is beïnvloeding van overheidswege cruciaal.

Voor het vraagstuk van de culturele identiteit en de sociale cohesie in dorpen vormt het blijven bijbouwen van woningen in en om dorpen om zo het draagvlak van

voorzieningen te behouden geen oplossing. Het proces van schaalvergroting gaat immers steeds door. Bovendien wordt het hierboven beschreven proces van verschuiving (van de 'autochtone' dorpsbevolking naar de nieuwbouw in de randen) daardoor niet gestopt, maar juist bevorderd. Ook de keerzijde hiervan, het 'op slot' zetten van dorpen door geen uitbreiding toe te staan, is geen oplossing. In gebieden waar de spanning op de markt groot is, leidt dit tot extra prijsstijgingen (waardoor dorpen het exclusieve woondomein voor mensen in betere materiële omstandigheden worden) en in andere gebieden tot een mogelijk versneld verval van de dorpen. Het volledig uitsluiten van bouw mogelijkheden zal daarom alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde kunnen zijn. Voor gebieden waar een restrictief ruimtelijk beleid geldt, biedt de lopende wijziging van de Huisvestingswet de mogelijkheid om in geval van schaarste voor de (goedkope) delen van de voorraad maatschappelijke of economische binding aan de regio te eisen. Ook kan in bijzondere gevallen bij de uiteindelijke woningtoewijzing voorrang worden verleend aan de eigen ingezetenen van de gemeente (lokaal maatwerk). Voorts biedt de Huisvestingswet de mogelijkheid om in bijzondere gevallen niet-permanente bewoning van tweede woningen door mensen die niet maatschappelijk of economisch aan een gemeente zijn gebonden, tegen te gaan. Een dergelijke beperking van de toelating tot deze woningmarkt, de mogelijkheid van lokaal maatwerk en van het tegengaan van tweede woningen, vergroot de kansen voor ingezetenen op het vinden van een woning in hun eigen gemeente.

Met de introductie van een contourenbenadering in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, waarbij de sturing op contingenten (aantallen) woningen achterhaald is, zal in een aantal gevallen de spanning tussen de twee genoemde, op zichzelf legitieme uitgangspunten kunnen worden verminderd, omdat dan door nieuwbouw aan de vraag tegemoet kan worden gekomen. Toch zullen ook dan de bouw mogelijkheden afhankelijk zijn van de plaats van en ruimte binnen de contour. Bij het vaststellen van de contouren in provinciale streekplannen zullen de mogelijkheden voor woonruimteverdeling volgens de Huisvestingswet tegelijkertijd betrokken worden. Er zal soms sprake kunnen zijn van een zekere uitwisselbaarheid: een krappe contour met bindingseisen dan wel een iets ruimere contour met volledig vrije vestiging. Het principiële uitgangspunt van vrije vestiging blijft het leidende beginsel, zoals ook met de lopende wijziging van de Huisvestingswet wordt onderstreept. Qua opzet en instrumentarium betekent de lopende wijziging van de Huisvestingswet al een overgang (binnen enkele jaren) van sturen op aantallen naar sturen op contouren. De introductie van een contourenbenadering in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zal dan ook tot niet meer dan beperkte verdere aanpassingen van de Huisvestingswet leiden.

*gebiedsgerichte
aanpak*

In het algemeen vraagt de oplossing van het vraagstuk van het behoud van culturele identiteit en sociale cohesie van dorpen om een geïntegreerde, gebiedsgerichte aanpak op regionaal niveau (plattelandsbeleid), waarbij sociale, economische en fysieke instrumenten in samenhang moeten worden ingezet om de identiteit van het landelijk gebied en de dorpen te waarborgen. De provincie vervult hierbij een belangrijke regisserende rol. Als budgethouder voor de niet-rechtstreekse gemeenten kan de provincie daarbij gebruik maken van het ISV, dat in beginsel voor alle gemeenten in Nederland is bestemd. De niet-rechtstreekse gemeenten, waaronder de kleine, kunnen wat betreft de fysieke vernieuwing bij de provincie een aanvraag indienen.

Overigens zijn de dorpen in het landelijk gebied zelf vaak zeer actief om hun omgeving leefbaar te houden. De betrokkenheid van bewoners bij hun dorp is nog steeds een waardevol aspect van de ‘plattelandssamenleving’, zij het dat de sociale infrastructuur hier en daar wel onder druk staat.⁹⁶ Het is van groot belang dat juist daar waar onder restricties gebouwd wordt die toevoegingen onder meer voldoen aan de eisen die men uit oogpunt van levensloopbestendigheid van de woningen stelt.

9.4 Groene woonwensen honoreren

*groene woonmilieus
in de steden*

Voor de opgave om zo veel mogelijk de behoeften van burgers naar ruime en groene woonmilieus te accommoderen moet de oplossing in de eerste plaats worden gezocht in en aan de stad. Voor veel mensen komt de vraag naar ruime en groene woonmilieus immers voort uit het ontbreken van een passend aanbod in en aan de steden. Daarom zal er binnen het in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening uit te werken concept van stedelijke netwerken voldoende ruimte worden geboden voor het creëren van ruime en groene woonmilieus. Soms kan dit door middel van transformatie van bestaande stedelijke buitencentrum woonmilieus tot groenstedelijke woonmilieus, soms zal de nieuwe uitleg meer op deze vraag moeten worden gericht.

*groene woonmilieus in
het landelijk gebied*

Andere mensen zoeken het ‘ruim en groen’ in een dorpse of landelijke setting, soms omdat zij aan dorpen gebonden zijn. Mogelijkheden om aan deze vraag te voldoen moeten worden benut, onder de voorwaarde dat de aanwezige landschappelijke en sociaal-culturele waarden worden behouden. We moeten ons ervan bewust zijn dat het publieke genot van open ruimten niet zomaar door particuliere ingrepen, zoals bebouwing, teniet mag worden gedaan. Daarvoor zullen praktische en situationeel

bepaalde oplossingen moeten worden gevonden, waarbij natuurgebieden, landschappelijk waardevolle gebieden en dorpsidentiteiten gespaard blijven. Algemene uitgangspunten zijn daarbij: gedifferentieerde en samenhangende gebiedsgerichte aanpak (maatwerk) mogelijk maken; oog voor lokale omstandigheden en lokale initiatieven; verbetering van de landschappelijke kwaliteit van het buitengebied en zo veel mogelijk bundeling.

Afhankelijk van de situatie kunnen beleidsmatige en financiële win-winsituaties gecreëerd worden door aan te sluiten bij ontwikkelingen in andere sectoren. Door coalities met deze sectoren kan het 'woondossier' worden gekoppeld aan andere beleidsdossiers.

'ruimte voor ruimte'

In de eerste plaats kan een verbinding worden gelegd met ontwikkelingen in de landbouwsector. Noodzakelijke herstructureringsmaatregelen in de varkenshouderij bijvoorbeeld kunnen mede mogelijk gemaakt worden door woningen te bouwen op de plaats van te slopen bedrijfsgebouwen. Zo kan een vermindering van de bebouwing in het landelijk gebied worden bereikt. In sommige gevallen kan het noodzakelijk zijn het 'echte' buitengebied volledig 'op te schonen' en woningen geconcentreerd elders te bouwen, bijvoorbeeld aan dorpsranden, op beperkte schaal en qua vormgeving passend in het landschap. Het zou evenwel een gemiste kans zijn, wanneer in het kader van deze discussie vooral een 'boekhoudkundige' contingentenbenadering zou worden gekozen door te slopen bedrijfsgebouwen te vertalen naar aantallen woningen en deze uitsluitend aan bestaande Vinex-locaties toe te voegen.

Met dit principe, ook wel 'ruimte voor ruimte' genoemd, kan de sloop van de bedrijfsgebouwen die vrijkomen bij de bedrijfsbeëindiging bekostigd worden. Zo wordt een win-winsituatie mogelijk: helpen bij milieusanering van een landbouwsector, vermindering van de druk op bebouwing in het buitengebied, het fysiek saneren van verrommelde buitengebieden en vrijkomende gebouwen en het faciliteren van landelijke woonwensen.

*benutting overige
bestaande gebouwen*

Een andere manier waarop een win-winsituatie kan worden bereikt is in te spelen op de tendens dat instellingen in het buitengebied (zoals sanatoria, kazernes, defensieterreinen, inrichtingen, gebouwen met een cultuurhistorische waarde zoals monumentale boerderijen) hun functie verliezen. Door deze bestaande gebouwen een woonfunctie te geven of door kleinschalige vervangende nieuwbouw te realiseren, kan met behoud van aanwezige waarden kapitaalvernietiging worden

⁹⁶ Verweij-Jonkerinstituut, 1999, *Leefbaarheid op het platteland. Sociale en culturele ontwikkelingen* (U. Janssen en R. Lammerts).

voorkomen. Behoud van natuur- en landschapswaarden zal bij deze functieverandering een voorwaarde zijn.

impuls voor de regionale economie

Het wonen kan voorts een belangrijke economische en landschappelijke impuls geven aan economisch zwakke regio's (zoals delen van het Noorden en het Zuidwesten van het land). Daar kan de mogelijkheid worden gecreëerd om (buiten de groene contour van waardevolle gebieden) op kleinere schaal in het topsegment woningen te realiseren. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van 'nieuwe dorpen' zoals de 'Blauwe Stad' in Groningen. Dergelijke faciliteiten kunnen zowel een economische oppepper als een landschappelijke verrijking betekenen voor gebieden met een neergaande ontwikkeling.

transformatie van dorpen

In sommige situaties kan transformatie van centrum-dorpse woonmilieus die minder gewenst zijn, bijdragen aan de wens naar ruime en groene woonmilieus. Het toepassen van vormen van lichte stedenbouw, waarbij bij gelijke dichtheid ook meer ruimte is voor groen, behoort tot de mogelijkheden. En ook is er, evenals in de steden, binnen de dorpen vaak nog veel verborgen capaciteit aanwezig, waardoor geen nieuwe ruimte buiten de dorpen hoeft te worden gebruikt (dorpsvernieuwing).

landschapsverbetering

Een andere win-winsituatie is denkbaar door een koppeling van wonen aan verbetering van de ontwikkeling van natuur en landschap, met name in de stadsranden. In zijn advies 'Sterk en mooi platteland' vraagt de VROM-raad aandacht voor de inrichting van de overgangsgebieden tussen de stadsuitbreidingen en het landelijke gebied.⁹⁷ Juist in deze overgangsgebieden is vaak sprake van verrommeling van het landschap. Hier zou door middel van rood-groene herstructurering winst behaald kunnen worden voor zowel het wonen als de kwaliteit van het landschap. Dergelijke nieuwe rood-groene milieus lenen zich in het bijzonder voor experimentele woon- en verstedelijkingsvormen, zoals nieuwe landgoederen en buitenplaatsen of lichte stedenbouw en creatieve oplossingen als drijvende (water)woningen en het 'gewilde' wonen. Bij nieuwe landgoederen en buitenplaatsen wordt openbaar toegankelijk groen aangelegd, dat wordt gefinancierd door op beperkte schaal bebouwing toe te staan. In het verlengde hiervan kan ook worden gedacht aan het vergroten van oppervlaktewaterberging in stadsranden. Dat biedt kansen voor hoogwaardige woonmilieus aan, op of bij het water, zoals drijvende woningen of dorpen. Om dergelijke creatieve oplossingen op het

⁹⁷ VROM-raad, 1999, *Sterk en mooi platteland. Advies over strategieën voor de landelijke gebieden*, advies 15.

grensgebied van wonen en landschap mogelijk te maken is het nodig om zowel te werken aan integrale plannen voor rood én groen, als aan integrale instrumenten van stedelijke vernieuwing en landinrichting. Bij de landinrichting en bij het beheer van het ISV speelt de provincie een belangrijke rol. Wat het wonen betreft heeft die rol nog versterking (zie ook hoofdstuk 10). Dat stelt provincies in staat de gebiedsgerichte samenwerking en integraliteit te bewerkstelligen.

*tweede
woningen*

Tweede woningen hebben als kenmerk dat ze (formeel) niet het hoofdverblijf van de bewoner zijn. Ze kunnen een recreatieve, dan wel een woonbestemming hebben. In het tweede geval is een eventuele permanente bewoning geen probleem.

Permanente bewoning van woningen met een recreatieve bestemming is momenteel verboden. In de praktijk blijkt dat het onderscheid tussen permanent bewoonde woningen en woningen die voor recreatieve doeleinden worden gebruikt, niet altijd scherp is te maken. Om aan deze onduidelijkheid een eind te maken krijgen gemeenten de mogelijkheid om bestaande recreatiewoningen, indien en voorzover deze voldoen aan normale bouwtechnische eisen voor bewoning, vrij te geven voor permanente bewoning. Van geval tot geval moeten gemeenten dit beoordelen en toetsen aan het ruimtelijk beleid voor gebouwd gebied en buitengebied (het contourenbeleid), zoals dat in de Vijfde Nota zal worden bepaald. Indien een bestemmingswijziging voldoet aan deze eisen en er vanuit sociale, recreatieve en veiligheidsoverwegingen geen bezwaren zijn, kan de gemeente de bestemming wijzigen. Deze verblijven worden dan binnen de rode contour getrokken.

Binnen de rode contour wordt voor bestaande en nieuwe situaties geen onderscheid gemaakt tussen permanent wonen en recreatief gebruik. De handhavingslast voor gemeenten zal hierdoor afnemen.

Buiten de rode contour blijft het onderscheid tussen permanente bewoning en recreatief gebruik onverminderd van kracht. Dit betekent dat op nieuwe recreatiecomplexen buiten de rode contour niet permanent gewoond mag worden. In navolging van de Raad voor het Landelijk Gebied meent het kabinet dat voor nieuwe situaties vanaf het begin duidelijk moet zijn geregeld welke bestemming er aan uitbreidingslocaties wordt gegeven, en dat er overeenkomstig de bestemming moet worden gehandhaafd.

9.5 *Beleidsstrategieën*

Voor de beleidsstrategieën voor het ‘ruim en groen’ wonen, respectievelijk het wonen in dorpen en in het landelijk gebied, wordt onderscheid gemaakt in een algemene ruimtelijke beleidsstrategie, een beleidsstrategie voor de rol van woningcorporaties en een strategie voor gebieden in meer gespannen markten en ontspannen markten.

Ruim en groen wonen binnen de stedelijke netwerken

Als overkoepelende strategie geldt dat de vraag naar ruime en groene woonmilieus in de eerste plaats in en aan de steden moet worden opgevangen. Dat vereist dat er binnen het ruimtelijke concept van de stedelijke netwerken moet worden voorzien in een concurrerend aanbod van ruime en groene woonmilieus. Om dit te bevorderen moet binnen de steden meer aandacht worden besteed aan zowel de groene inrichting op buurt- en wijkniveau als het grootschalige stedelijke groen, zoals parken en groene linten naar het buitengebied. Op het niveau van de stedelijke netwerken dienen de mogelijkheden, variërend van meer stedelijke woonmilieus tot nieuwe landgoederen en nieuwe dorpen, te worden uitgewerkt.

Centrale rol woningcorporaties

Corporaties kunnen een cruciale rol vervullen bij het waarborgen van leefbaarheid en sociale cohesie van dorpen, vooral gericht op de problematiek van ouderen in de dorpen. Daarvoor is het veelal noodzakelijk om te komen tot een bredere taakopvatting (zorgarrangementen, openbare ruimte et cetera). In paragraaf 10.4 wordt nader op de rol van corporaties ingegaan.

Gebieden in gespannen markten: beheersen en geleiden van de groei

Voor dorpen in gebieden met spanning op de woningmarkt gaat het vooral om het beheersen en geleiden van de groei. Hiervoor is een nauwe relatie met het ruimtelijk beleid nodig. De volgende maatregelen zijn hierbij aan de orde.

Ten eerste worden door middel van een ruimtelijk contourenbeleid de expansiemogelijkheden van dorpen bepaald. Dat betekent dat er geen sprake meer is van het sturen op aantallen woningen (contingenten).

Ten tweede worden op regionaal niveau de mogelijkheden voor verspreid landelijk wonen en de daarvoor geldende voorwaarden (gericht op het versterken van de landschappelijke kwaliteit van het gebied) bepaald en in een regiovisie (door de provincie) vastgelegd.

Ten derde kan de stedelijke druk op landelijke gemeenten geleid worden door een gedifferentieerd beleid voor kleine kernen te voeren. Door de ruimtedruk te geleiden (naar bijvoorbeeld de hoofdkern van een landelijke gemeente) kunnen de kleinere kernen beter worden geconserveerd. Ook daar dus zo veel mogelijk bundeling.

Gebieden in ontspannen markten: stimuleren van samenhang en vitaliteit

In gebieden met een ontspannen woningmarkt zal het moeten gaan om een mix van (sociale, fysieke en economische) maatregelen in de sfeer van een geïntegreerd plattelandsbeleid. Op het gebied van het wonen kan het daarbij gaan om stimulering van dorpsbeheer door de bewoners van dorpen zelf (waardoor de binding, en daarmee de sociale cohesie binnen die dorpen wordt versterkt). Een dergelijk effect kan ook worden bereikt door economische maatregelen: door het stimuleren van nieuwe, dorpsgebonden bestaansbronnen (bijvoorbeeld in de recreatieve sfeer, streekeigen producten et cetera) kan zich een nieuwe eigen dorpsidentiteit ontwikkelen. In Zeeland zal een pilot-project worden gestart om te onderzoeken hoe de woningbouw in dorpen vorm kan krijgen zonder dat dit het karakter van de dorpen aantast. De provincie Zeeland heeft hierbij het voortouw.

9.6 De belangrijkste maatregelen op een rij

Samengevat zijn voor het wonen en het bevorderen van de sociale cohesie in de dorpen en het landelijk gebied de onderstaande maatregelen opgenomen:

1. In gebieden waar door restrictief ruimtelijk beleid druk kan ontstaan op de woningmarkt in kleine gemeenten, biedt de Huisvestingswet het instrument van de bindingseisen, waardoor de concurrentie op de (regionale) woningmarkt kan worden ingeperkt. Hiermee kan een bijdrage worden geleverd aan het behoud van de sociale cohesie in dorpen en het landelijk gebied.
2. In de beleidsafspraken met gemeenten en provincies wordt ingezet op het zo veel mogelijk accommoderen van de behoefte aan ruime en groene woonmilieus binnen de stad, teneinde de druk op de dorpen en het landelijk gebied zo laag mogelijk te houden. Binnen het concept van de stedelijke netwerken zal de ruimte voor het scheppen van deze stedelijke ruime en groene woonmilieus worden afgewogen.
3. Uitgaande van een gedifferentieerde en samenhangende gebiedsgerichte aanpak, onder provinciale regie, wordt het mogelijk gemaakt om, met oog voor lokale omstandigheden en lokale initiatieven, en ter verbetering van de

landschappelijke kwaliteit van het landelijk gebied, op beperkte schaal de behoefte aan landelijke woonmilieus in te vullen door in voorkomende gevallen:

- woningen te bouwen op plaatsen waar bedrijfsgebouwen worden gesloopt in herstructureringsgebieden van de landbouw ('ruimte voor ruimte');
- hergebruik van bestaande gebouwen (bijvoorbeeld op (ex-) instellingsterreinen) mogelijk te maken;
- woningen in het topsegment te ontwikkelen als impuls voor zwakkere regionale economieën;
- woningen te bouwen onder de strikte conditie van versterken van de ruimtelijke kwaliteit (bijvoorbeeld door middel van 'groen met rood-constructies') in met name verrommelde overgangsgebieden tussen stad en landelijk gebied.

Een en ander zal in het kader van het ruimtelijk beleid van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening worden uitgewerkt.

4. De toelaatbaarheid van permanente bewoning van bestaande recreatiewoningen wordt door gemeenten en provincies opnieuw vastgesteld op basis van ruimtelijke, sociale, recreatieve en veiligheidsaspecten. Indien de bestemming tot recreatief gebruik blijft bestaan, dan dienen gemeenten dit gebruik ook te handhaven. Binnen de zogenaamde rode contouren zal geen onderscheid meer worden gemaakt tussen permanent en recreatief te bewonen woningen.
5. In Zeeland zal een pilot-project worden gestart om te onderzoeken hoe de woningbouw in dorpen vorm kan krijgen zonder dat dit het karakter van de dorpen aantast. De provincie Zeeland heeft hierbij het voortouw.

DEEL III:

Verantwoordelijkheden in de woonopgave

HOOFDSTUK 10

Markt, overheid en publieke verantwoordelijkheid

10.1 Accentverschuivingen in het sturingsperspectief

Nieuwe opgaven vragen om een nieuwe aanpak

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat het Rijk een meer betrokken partner wil zijn, zonder af te doen aan de eigen verantwoordelijkheden van lokale partijen. Een ‘prestatiegerichte decentrale aanpak’ is dat genoemd. Die aanpak betekent een accentverschuiving in de rijkssturing van het woonbeleid. Deze accentverschuiving komt voort uit inhoudelijke overwegingen. Het integrale, samenhangende woonbeleid dat in deze nota wordt bepleit, laat zich steeds minder op de oude, vertrouwde

integrale aanpak

manier realiseren, door middel van (uitsluitend of voornamelijk) wet- en regelgeving of financiële steunverlening. Regelgeving blijft een onmisbaar instrument, en wordt ingezet als de te bereiken doelen afdwingbaar kunnen én moeten zijn (zoals bij de voorschriften die, uit een oogpunt van veiligheid, in het Bouwbesluit worden opgenomen). Ook financiële steun blijft in een aantal gevallen noodzakelijk, vanwege een rechtvaardige lastenverdeling bijvoorbeeld (huursubsidie), of wanneer lokale partijen niet in staat zijn zelf de opgaven volledig te bekostigen (ISV).

Bij de inzet van regelgeving en subsidieverlening als sturingsinstrumenten, hebben zich de afgelopen periode accentverschuivingen voorgedaan. Steeds minder worden ze ingericht en ingezet als instrumenten die een eenduidig omschreven doel voorschrijven of bekostigen. Steeds meer zijn ze gericht op het scheppen van voorwaarden, op het ondersteunen en faciliteren van processen. Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing vormt hier een duidelijk voorbeeld van. In deze nota wordt de geleidelijke accentverschuiving, die de afgelopen jaren is ingezet, expliciet benoemd en uitgewerkt.

nieuwe vormgeving van instrumenten

Dat is nodig omdat de opgaven die in deze nota worden geformuleerd, complex zijn. Ze gaan over zeggenschap, over kansen en keuzevrijheid, over woonmilieus en over kwaliteit. Dergelijke opgaven kunnen niet worden aangepakt volgens een model

waarin het Rijk bepaalt en gemeente en anderen uitvoeren. We hebben een model nodig waarin verschillende overheden en beleidsterreinen samenwerken, ook met burgers en marktpartijen. Het Rijk zal, vanuit zijn grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het wonen, voor de kernopgaven uit deze nota een ontwikkeling in gang zetten die leidt tot duidelijke resultaten. Daarom zal het Rijk in een rijksbeleidskader aangeven welke prestatievelden bij deze opgaven van het woonbeleid behoren. In het beleidskader geeft het Rijk aan op welke terreinen, en in welke richting, er van provincies, gemeenten en corporaties prestaties worden verwacht.

*verantwoordelijkheid
gemeente*

De precisering van de prestaties die - op grond van het beleidskader - lokaal geleverd moeten worden, vergt een belangenafweging en samenwerking waarbij verschillende partijen betrokken zijn. De gemeente is van dit proces de regisseur. De gemeente zal, op grond van deze verantwoordelijkheid, intensieve samenwerking zoeken met andere gemeenten, met corporaties, particuliere verhuurders, projectontwikkelaars en andere investeerders. Het is taak van de gemeente om in dat proces te streven naar zo hoog mogelijke prestaties op de terreinen die in het beleidskader zijn aangegeven. Het Rijk zal, vanuit zijn eindverantwoordelijkheid, dit proces nauwlettend volgen en waar nodig actief participeren. En als het proces onvoldoende resultaten oplevert, zal het Rijk interveniëren.

Blijvend verantwoordelijk en betrokken

*verantwoordelijkheid en
betrokkenheid Rijk*

Het voorgaande schetste kort de kernelementen van het sturingsmodel dat het Rijk voor ogen heeft. De blijvende verantwoordelijkheid en betrokkenheid van het Rijk krijgt daarin nieuwe vorm. De verantwoordelijkheid van het Rijk houdt niet op bij wat in de Grondwet het 'bevorderen van voldoende woongelegenheden' wordt genoemd. Ook het bevorderen van een goede leefomgeving, van variatie, van kwaliteit en van marktwerking is 'rijkszaak'. Bij zulke opgaven zijn de activiteiten ('woningen bouwen') een afgeleide van de gewenste prestaties ('keuzevrijheid vergroten'). In het beleidskader worden ze aangeduid (prestatiegericht), waarbij de uitwerking en uitvoering nadrukkelijk gemeentetaak zijn (decentraal), in co-productie met anderen (aanpak).

Deze prestatiegerichte decentrale aanpak vereist een heldere aanduiding van het stelsel, de regels en eventuele sancties. Deze ordening wordt door de rijksoverheid bepaald, en uit een oogpunt van zekerheid en duurzaamheid vastgelegd in een Woonwet.

10.2 De ordening in een integrale Woonwet

Een belangrijke voorwaarde om de inhoudelijke opgaven (die vaak regionaal of lokaal moeten worden ingevuld) te kunnen realiseren, is een goede organisatie van het proces en de samenwerking tussen partijen. Het is de verantwoordelijkheid van het Rijk daarvoor zorg te dragen. De huidige ordening is geregeld in uiteenlopende wetten en AMvB's, met de Woningwet als belangrijkste daarvan. Maar sinds de invoering van de Woningwet, nu precies een eeuw geleden, is er veel veranderd in onze samenleving. Technologische vernieuwingen, woningmarkten die zich steeds minder storen aan bestuurlijke en geografische grenzen, andere verhoudingen in de sector, de sociaal-culturele emancipatie van steeds koopkrachtiger burgers, maar ook de vaak complexe problematiek van mensen die het allemaal niet kunnen bijbenen: allemaal ontwikkelingen die vragen om een heroriëntatie op de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen partijen.

Daarom zal aan het begin van deze nieuwe eeuw een integrale ordeningswet, de Woonwet, tot stand worden gebracht. Het doel daarvan is het stelsel onder het woonbeleid integraal en wettelijk te verankeren, door de kaders af te bakenen en de regels vast te leggen. Met betrekking tot het woonbeleid regelt de Woonwet:

- de positie en de rechtszekerheid van burgers;
- taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aanspreekbaarheid van overheden;
- taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aanspreekbaarheid van woningcorporaties en de sectorinstellingen;
- toezicht en handhavingsrelaties tussen de bestuurslagen en met de woningcorporaties en de sectorinstellingen.

De ontwikkeling van de Woonwet zal in een groeimodel plaatsvinden met gefaseerde en in de tijd gespreide integratie van onderdelen. In eerste instantie zullen met name de elementen van zeggenschap van burgers, het corporatiebestel en de bestuursketen (zie het schema hierna) van een wettelijke grondslag worden voorzien. Er wordt naar gestreefd in de eerste helft van 2002 een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer voor te leggen. In tweede instantie zullen de ordeningsbepalingen uit de bestaande wet- en regelgeving worden samengebracht. De Woonwet kan daarmee op termijn een belangrijk deel van de bestaande wet- en regelgeving vervangen. Doordat alle stelselementen op elkaar worden afgestemd en geïntegreerd, zal de samenhang tussen huidige wettelijke kaders worden vergroot en de inzichtelijkheid van regelgeving en daarmee de toegankelijkheid worden verbeterd. De stelselregelgeving uit de Woonwet is duurzaam: deze regelgeving

moet een tijd kunnen meegaan om zekerheden en stabiliteit te bieden. Omdat de beleidsinhoud naar zijn aard meer dynamisch is, moet het beleid flexibel zijn en vaak op maat gesneden.

De bestuursketen

Op hoofdlijnen bestaat de nieuwe ‘bestuursketen’ uit de volgende lijnen:

- a. het Rijk formuleert een beleidskader;
- b. provincies, (grotere) gemeenten en woningcorporaties worden verplicht om woonvisies en prestatieplannen (corporaties) te ontwikkelen, rekening houdend met het rijksbeleidskader;
- c. in dialoog komen genoemde partijen vervolgens tot afstemming van beleidsvoornemens, het Rijk kan in deze dialoog zijn gebiedsgerichte opvattingen neerleggen;
- d. partijen worden gestimuleerd om, op basis van visies, plannen en dialoog, onderlinge prestatiecontracten overeen te komen.

De verplichting tot het opstellen van visies en plannen wordt opgenomen in de Woonwet. In een rijksbeleidskader, met de status van een Algemene Maatregel van Bestuur, geeft het Rijk aan op welke prestatievelden partijen (provincies, gemeenten en corporaties) maatschappelijke prestaties moeten leveren. Het gaat dan zowel om inhoudelijke thema’s als om procesvereisten. Provincies en rechtstreekse ISV-gemeenten formuleren eigen woonvisies, waarbij zij het beleidskader van het Rijk in acht nemen. Corporaties formuleren op vergelijkbare wijze hun voornemens op de lokale en regionale woningmarkt in prestatieplannen. Het Rijk kan zijn opvattingen en ambities met betrekking tot de thema’s van het beleidskader gebiedsgericht uitwerken en kenbaar maken.

*van dialoog naar
contract*

Doordat alle partijen verplicht worden vanuit hun eigen verantwoordelijkheid integrale plannen op te stellen, ontstaat een proces van ‘creatieve beleidsconcurrentie’. Bij afwijkende prioriteiten wordt, in de beste traditie van het Nederlandse openbaar bestuur, in dialoog naar beleidsafstemming gezocht.⁹⁸ Gemeenten kunnen afwijken van de gebiedsgerichte opvattingen van het Rijk, maar zullen dan moeten onderbouwen en motiveren waarom. De betrokkenheid van het Rijk is dan ook niet vrijblijvend. Het Rijk zal provincies, gemeenten en corporaties nadrukkelijk aanspreken op het leveren van maatschappelijke prestaties.

⁹⁸ VROM-raad, 2000, Betrokken burger, betrokken overheid. Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen.

De verplichte woonvisie kan onderdeel zijn van bestaande bredere ontwikkelingsvisies ten aanzien van ruimte, economie, wonen, welzijn en zorg (stadsvisies bijvoorbeeld). Wel krijgt het Rijk de bevoegdheid een aanwijzing te geven aan provincies, rechtstreekse ISV-gemeenten en corporaties ten aanzien van de onderwerpen en de onderbouwing van de voorgenomen prestaties in de woonvisies respectievelijk prestatieplannen. Provincies krijgen eenzelfde aanwijzingsbevoegdheid jegens niet-rechtstreekse gemeenten. Bovendien kan het Rijk corporaties die structureel onder de maat blijven presteren, de minimaal te behalen prestaties voorschrijven (zie paragraaf 10.4).

Figuur 10.2 vat het sturingsmodel volgens de Woonwet samen.

Figuur 10.2 Sturingsmodel Woonwet

te bepalen in de Woonwet:	product:	inhoud:	karakter/proces totstandkoming
* het Rijk stelt eenmaal per vijf jaar bij AMvB een rijksbeleidskader vast dat: a. aangeeft op welke terreinen van woonbeleid het Rijk prestaties verwacht van provincies, gemeenten en toegelaten instellingen; b. een indicatie geeft ten aanzien van de te realiseren prestaties op die terreinen op landelijk niveau;	rijksbeleidskader	o.a. woonmilieudifferentiatie, huurstijging, stedelijke vernieuwing, eigenwoningbezit, proceseisen, et cetera	verplichtend wat betreft de onderwerpen; indicatief ten aanzien van de prestaties
* het Rijk concretiseert de landelijke opgaven, zoals neergelegd in het beleidskader, waar nodig naar provincies en/of regio's;	gebiedsgerichte ambities	concreet omschreven opgaven en prestaties ten aanzien van de onderwerpen die in het rijksbeleidskader staan	inzet van het Rijk voor de dialoog met provincies en gemeenten
* provincies stellen een woonvisie vast die: a. inzicht verschaft in de te realiseren prestaties ten aanzien van de in het rijksbeleidskader genoemde onderwerpen; b. aangeeft van welke gemeenten (niet zijnde de door het Rijk aangewezen gemeenten) een woonvisie wordt verwacht;	provinciale woonvisie	o.a. woonmilieudifferentiatie, stedelijke vernieuwing, proceseisen, et cetera, ingebed in een ruimtelijke en economische ontwikkelingsvisie	verplicht (eventueel aanwijzing door Rijk) en verplichtend jegens gemeenten
* het Rijk kan de provincie een aanwijzing geven ten aanzien van de onderwerpen en het onderbouwen van de voorgenomen prestaties in de woonvisie;	aanwijzing	ten aanzien van onderwerpen en onderbouwing prestaties	verplichtend
* de provincie kan met het Rijk een overeenkomst aangaan ten aanzien van de te leveren prestaties en de financiële bijdrage van het Rijk;	contract/convenant	concrete afspraken over prestaties en financiële steun	wilsovereenstemming, dialoog
* de provincie kan gemeenten als bedoeld onder b een aanwijzing geven ten aanzien van de onderwerpen en het onderbouwen van de voorgenomen prestaties in de woonvisie;	aanwijzing	ten aanzien van onderwerpen en onderbouwing prestaties	verplichtend
* de provincie kan met gemeenten een overeenkomst aangaan ten aanzien van de te leveren prestaties en een financiële bijdrage van de provincie;	contract/convenant	concrete afspraken over prestaties en financiële steun	wilsovereenstemming, dialoog
* gemeenten die door het Rijk zijn aangewezen (G 30) en gemeenten die door de provincie zijn aangewezen als (ISV-)programmameente stellen ieder vanuit regionaal perspectief een woonvisie vast die inzicht verschaft in de te realiseren prestaties ten aanzien van de in het rijksbeleidskader genoemde onderwerpen;	gemeentelijke woonvisie	o.a. aantallen woningen, woonmilieudifferentiatie, prestaties stedelijke vernieuwing, proceseisen, et cetera	verplicht (eventueel aanwijzing door Rijk)
* het Rijk kan de door hem aangewezen gemeenten een aanwijzing geven ten aanzien van de onderwerpen en het onderbouwen van de voorgenomen prestaties in de woonvisie;	aanwijzing	ten aanzien van onderwerpen en onderbouwing prestaties	verplichtend
* de gemeente kan met het Rijk een overeenkomst aangaan ten aanzien van de te leveren prestaties en een financiële bijdrage van het Rijk;	contract/convenant	concrete afspraken over prestaties en financiële steun Rijk	wilsovereenstemming, dialoog
* toegelaten instellingen stellen ieder een prestatieplan op dat inzicht verschaft in de te realiseren prestaties ten aanzien van de in het rijksbeleidskader genoemde onderwerpen;	prestatieplan	o.a. aantallen woningen, huren, bijdrage stedelijke vernieuwing, sociale taken, verkopen et cetera	verplicht (eventueel aanwijzing en sancties door Rijk)
* het Rijk kan de toegelaten instelling een aanwijzing geven ten aanzien van de onderwerpen en onderbouwing van het prestatieplan en - bij structureel ondermaats presteren - ten aanzien van de te leveren prestaties;	aanwijzing	onderwerpen en onderbouwing; te leveren prestaties	verplichtend
* de gemeente gaat met de toegelaten instelling een overeenkomst aan over de te leveren prestaties	prestatiecontract	concrete afspraken over te leveren prestaties	wilsovereenstemming

10.3 Positie en verantwoordelijkheden van de overheden

Het Rijk: voorwaarden scheppen vanuit een inhoudelijke visie

De VROM-raad noemt in zijn advies 'Wonen, beleid en legitimiteit' vier legitimiteitsgronden voor rijksbemoeienis met het wonen:

1. duurzaamheid;
2. culturele identiteit (een balans vinden tussen individuele expressie en culturele waarden op een hoger schaalniveau);
3. doelmatigheid (betere marktwerking, ontwikkelingsmotief);
4. en sociale rechtvaardigheid (meedelen in woonkwaliteit).

Het kabinet is het eens met deze legitimiteitsgronden. Ze zullen dan ook terug te vinden zijn in het door het Rijk op te stellen beleidskader, dat richtinggevend is voor de prestaties van andere overheden. Door middel van visies en plannen, onderlinge dialoog daarover, en uiteindelijk in prestatiecontracten, worden ze vervolgens in resultaten omgezet.

voortgaande dialoog

Om de resultaatgerichtheid verder kracht bij te zetten zal periodiek een ronde langs de ISV-steden of Vinex-regio's en de provincies worden gehouden om op basis van gezamenlijke voortschrijdende inzichten (nadere) afspraken te maken. Monitoring van de voortgang is daarbij een uiterst belangrijk instrument om de inhoudelijke agenda te bepalen.

*thematische
platforms*

Om de integraliteit in de dialoog tussen het Rijk en haar partners te bevorderen, worden op nationaal niveau inhoudelijke thematische platforms ingesteld, die aansluiten bij de kernopgaven van beleid. Zonder de (sectorale) bilaterale overleggen, zoals die thans op verschillende niveaus bestaan tussen het departement en koepel- en belangenorganisaties, uit te sluiten, zullen de (integrale) thematische platforms een aanzienlijk deel van de structurele bilaterale overleggen kunnen vervangen. Integraal samenwerken aan beleid, integraal afwegen en integraal samenwerken aan concrete resultaten dus.

*landelijke
en lokale trefpunten*

De thematische platforms - overleggen op nationaal niveau - zullen inhoudelijk worden afgebakend, bijvoorbeeld: stedelijke vernieuwing, landelijk wonen, wonen en zorg, betaalbaarheid et cetera. Ook op het lokale niveau bestaan dergelijke integrale overleggen waar gemeenten, consumenten, bedrijfsleven, corporaties et cetera elkaar treffen en waarbij het Rijk dan als partner aanschuift.

Gemeenten: integreren en professionaliseren

Alles wat hier in generieke zin over gemeenten wordt gezegd, doet hen in beginsel onrecht. Gemeenten zijn onderling te verschillend in opgave en wijze van aanpak. Toch mag niet onvermeld blijven dat veel gemeenten nog onvoldoende toegerust zijn om integraal woonbeleid te voeren. Woonbeleid is meer dan een goed beheer van een betaalbare voorraad. Voor de vitaliteit van steden en dorpen is het van belang dat meer verbindingen worden gelegd met sociaal beleid, milieu- en verkeer- en vervoersbeleid en dat woonbeleid wordt gevoerd voor alle huidige en toekomstige bewoners van de gemeente. “*Sommige gemeenten zijn blijven hangen in de toetsende geldbureaucratie*”, zoals een wethouder van een grote stad het uitdrukte, waardoor men nog steeds vanuit een top-down bestuurlijke cultuur partijen tegemoet treedt. Andere gemeenten hebben met het minder worden van de geldstromen van het Rijk hele volkshuisvestingsafdelingen opgeheven, met als gevolg dat de regie op integrale woonvraagstukken vanuit een lokaal en regionaal perspectief uit handen is gegeven. Andere partijen - corporaties (door schaalvergroting een krachtige partij geworden), projectontwikkelaars - bepalen dan de gang van zaken, hoewel ook zij aangeven belang te hebben bij een sterke gemeente met een duidelijke visie op het wonen. Voor hun investeringen hebben zij herkenbaarheid en houvast nodig - de kern van regie -, en die moet de gemeente hen waar dat nodig is bieden.⁹⁹ Bij verschillende gemeenten is de professionalisering al goed op gang gekomen. Maar er is zeker nog een weg te gaan.

Aangezien het wonen per definitie een locatiegebonden activiteit van mensen is, zal het lokale niveau altijd het primaire niveau moeten zijn waarop woonvraagstukken moeten worden opgelost. De decentrale verantwoordelijkheid van gemeenten blijft dan ook onverkort uitgangspunt van beleid. Het organiserende, mobiliserende en verbindende vermogen van gemeenten moet daarom sterker worden. Met de introductie van de systematiek van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing is een nieuwe weg ingeslagen waarlangs gemeenten professioneel integraal woonbeleid kunnen ontwikkelen en waarbij middelen worden toegekend op basis van de te leveren prestaties. De bestuurlijke systematiek van het ISV, waarbij de 30 zogenoemde ‘rechtstreekse’ gemeenten prestatieafspraken maken met het Rijk en de overige ‘niet-rechtstreekse’ gemeenten met de provincie, blijft gehandhaafd. Bij de beoordeling van het Grotestedenbeleid sprak het Centraal Plan Bureau (CPB) waardering uit voor de ‘ontschotting’ die met het ISV is bereikt. Maar ook

⁹⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag. De ROB wijst erop dat de gemeente niet overal regie moet willen voeren. Soms is een andere partij, gezien zijn positie, beter dan de gemeente in staat regie te voeren.

constateerde het CPB dat de regionale afstemming in de huidige plannen veelal ontbreekt, dat gemeenten daarin nauwelijks aangeven hoe de effecten van het beleid gemeten zullen worden, en dat de plannen onvoldoende inzicht bieden in de manier waarop gemeenten omgaan met de soms moeilijke samenwerking met allerlei partners, zoals onderwijsinstellingen, zorgverleners, corporaties, institutionele beleggers, en de obstakels die zij daarbij ondervinden.¹⁰⁰ Er is evenwel sprake van een continu proces van volgen, leren, vernieuwen en ontwikkelen, waarbij interactie tussen de verschillende overheden en partijen van groot belang is. Een goed begrip van de onderliggende processen en inzicht in de samenhang tussen sociale, economische en fysieke aspecten van stedelijke ontwikkelingen, zijn belangrijke randvoorwaarden voor een succesvolle aanpak van vernieuwing. Monitoring en kennisopbouw in kenniscentra zijn daarvoor belangrijke instrumenten.

integraal

regionaal

De toekomstige plannen zullen nog meer *integraal* moeten ingaan op het wonen, dat wil zeggen dat naast de fysieke investeringsstrategieën meer nadruk moet komen te liggen op de sociale component. Daarnaast zal het vraagstuk van de regionale woonmilieudifferentiatie en de mate waarin daarover intergemeentelijke afstemming wordt bereikt zwaarder in de beoordeling worden meegenomen. Voor de 30 rechtstreekse ISV-gemeenten en de gemeenten die door de provincie als ISV-programmagemeente zijn aangewezen wordt een integrale visie op het wonen (woonvisie) verplicht gesteld in de Woonwet. Het is niet nodig dat hiervoor een nieuwe planfiguur wordt ontwikkeld (zie paragraaf 10.2).

investeren in regie en samenwerking

Van gemeentelijke zijde is er een roep om nieuw instrumentarium om de verhoogde ambities te kunnen realiseren. Het kabinet is evenwel van mening dat gemeenten in het algemeen over voldoende instrumenten beschikken. In het kader van de Nota Grondbeleid en de herziening van de WRO wordt bekeken hoe het grondkosten- en ruimtelijke ordeningsinstrumentarium kan worden versterkt. Maar waar het vooral op aankomt, is dat gemeenten investeren in regie en samenwerking, zowel op lokaal als op regionaal niveau. En daaraan blijkt het nogal eens te schorten, zo is ook de ervaring uit de ronde verstedelijkingsgesprekken. Gemeenten moeten de durf hebben om met elkaar en met corporaties, marktpartijen, andere maatschappelijke organisaties en bewoners nieuwe en creatieve omgangsvormen en vormen van samenwerking aan te gaan, zodat de kwaliteitsslag echt van de grond komt.

concessiemodel

Gemeenten zullen daarbij bewuster en transparanter moeten aangeven in welke gebieden zij welke rol willen vervullen en hoe zij tot een keuze van partijen

¹⁰⁰ CPB, 2000, *Rapport inzake GSB-beleid*, werkdocument 117, Den Haag.

komen.¹⁰¹ Daar waar de gemeente de grond in eigendom heeft, verdient een transparant concessiemodel de voorkeur. Dat wil zeggen dat in een open en transparante procedure alle partijen die daarvoor in aanmerking komen (zowel corporaties als commerciële marktpartijen) kunnen inschrijven op de ontwikkeling en/of het beheer van een bepaald (woon)gebied. In andere gebieden waar corporaties of marktpartijen een sterke grondpositie hebben, zal samenwerking doorgaans de aangewezen weg zijn. Dat kan - heel traditioneel - in de vorm van afspraken tussen de gemeente en een corporatie, waarbij het overigens voor de hand ligt die afspraken zakelijk vast te leggen in een prestatiecontract. Maar voor het realiseren van échte stedelijke vernieuwing is het van belang om meer dan tot nu toe, ook commerciële partijen in de samenwerking te betrekken, zoals ook de VROM-raad heeft benadrukt.¹⁰² Juist hun inbreng kan de differentiatie, kwaliteit en creativiteit ten goede komen. Flexibele vormen van publiek-private samenwerking (PPS), bijvoorbeeld wijkontwikkelingsmaatschappijen, kunnen daarvoor het voertuig zijn. Versterking van de gemeentelijke regierol vereist dat de gemeente hier, met de woonvisie als basis, bewust mee omgaat en per gebied duidelijk aangeeft welk model - concessies of samenwerking - zij zal hanteren. Dat vergroot de transparantie: bewoners, corporaties en marktpartijen weten dan waar zij aan toe zijn. Met nieuwe, innovatieve vormen van samenwerking zal nog veel ervaring moeten worden opgedaan en kennis en expertise moeten worden opgebouwd.

Provincies: meer verantwoordelijkheid

In tijden van woningschaarste kon de woningmarkt nog betrekkelijk lokaal worden gedefinieerd. Maar een door de vraag gestuurde markt stoort zich niet aan bestuurlijke grenzen. Het woonvraagstuk is in toenemende mate een regionaal vraagstuk geworden. Ook de mobiliteit van mensen speelt daarbij een rol. Interventies zijn weliswaar plaatsgebonden, maar de analyse en de diagnose moeten op regionaal niveau worden gemaakt. Afstemming tussen gemeenten is noodzakelijk, niet alleen voor een efficiënte en klantgerichte woonruimteverdeling, maar ook om een evenwichtige verdeling van woonmilieus in de regio's te realiseren. De praktijk wijst uit dat die bovenlokale afstemming niet altijd vanzelfsprekend is. Behalve goede wil zijn ook lokale belangen in het geding, waarvoor gemeentebestuurders zich moeten verantwoorden naar hun burgers. Op sommige plaatsen wordt de regie daardoor uit handen gegeven. Bovenlokale afstemming is en blijft in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van gemeenten

¹⁰¹ Zie ook H. Priemus en E. Louw, 2000, Gemeentelijk grondbeleid. Regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid, Delft (DUP)

herziening WRO

zelf. Op dit moment biedt de Wet Gemeenschappelijke Regelingen de mogelijkheid om op vrijwillige basis tot regionale samenwerking te komen. Maar niet overal loopt de samenwerking en onderlinge afstemming even goed. In die gevallen is er een rol weggelegd voor de provincie. De provincie krijgt nadrukkelijker de verantwoordelijkheid om dit proces daar waar nodig te stimuleren en, daar waar gemeenten er onderling niet uitkomen, belemmeringen op te lossen. Een verdere professionalisering van provincies op het terrein van het wonen is daarvoor een voorwaarde. Aan provincies zal de verplichting worden opgelegd een visie met betrekking tot het wonen (woonvisie) op te stellen (zie paragraaf 10.2). Het Rijk krijgt op dat punt een aanwijzingsbevoegdheid. Die visie kan overigens deel uitmaken van een integrale ontwikkelingsvisie ten aanzien van ruimte, economie, wonen, welzijn en zorg. Interactieve instrumenten zoals gebiedsgerichte convenanten tussen provincie, gemeenten, corporaties en private partijen bieden hierbij een kansrijk perspectief. De ontwikkeling naar zo'n rol van een "*actief co-bestuur dat samen met gemeenten en maatschappelijke partijen oplossingen zoekt voor problemen die zich voordoen op de regionale schaal (...) is volop gaande en dient te worden voortgezet*", stelt ook de Raad voor het Openbaar Bestuur in een recent advies.¹⁰³ Maar uitiem zal de provincie ook een sanctionerende bevoegdheid moeten krijgen als 'stok achter de deur'. Op dit moment beschikt de provincie al over een aanwijzingsbevoegdheid in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Bezien zal worden of de herziening van de WRO aanknopingspunten bevat om de doorwerking van rijksbeleid, en in het bijzonder de afstemming tussen gemeenten over regionale woonmilieudifferentiatie, te bevorderen.¹⁰⁴ In de nieuwe Woonwet zal de rol van de provincie bij het wonen worden verankerd.

10.4 Positie en verantwoordelijkheden van corporaties: 'maatschappelijke taken en ondernemingsruimte'

Van maatschappelijk belang

Woningcorporaties zijn private organisaties, werkzaam in het publieke belang. Ze zijn ontstaan uit particulier initiatief aan het eind van de negentiende eeuw, toen de

¹⁰² VROM-raad, 2000, Betrokken burger, betrokken overheid. Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen.

¹⁰³ Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999, *Het bestuurlijk kraakbeen. Advies over verbetering werkwijze en bestuurscultuur van provincies*, Den Haag, p. 8.

¹⁰⁴ Een vergelijkbare suggestie doet de Sociaal-Economische Raad in een advies over een aanverwante terrein, dat van verkeer en vervoer. De SER pleit voor een verdere integratie van ruimtelijke planning en beleid met ruimtelijke aspecten tot een - indicatief, perspectieven schetsend - provinciaal omgevingsplan. De provincie moet en kan zo in de ogen van de SER een sterkere en meer herkenbare rol spelen en haar

zorg voor het wonen niet als overheidstaak werd gezien. En toen dat wel het geval werd, deed de overheid graag een beroep op deze instellingen. En met succes. De kwaliteit van de internationaal geroemde Nederlandse volkshuisvesting is voor een groot deel aan woningcorporaties te danken. De vraag of het fenomeen ‘toegelaten instelling’ ook in de toekomst nog bestaansrecht heeft, kan niet voor de eeuwigheid worden beantwoord, maar wel voor de komende tien jaar en dan met een beslist ‘ja’. Want de opgaven, zowel als het gaat om het huisvesten van mensen in kwetsbare posities in onze samenleving als waar het gaat om stedelijke vernieuwing, zijn nog fors van omvang. Daar hebben we het (gebiedsgerichte) organisatievermogen van corporaties, hun expertise en de inzet van het maatschappelijk vermogen dat zij beheren, nog hard voor nodig.

Ook de VROM-raad is van mening dat een “*publieke inbedding van het non-profitbestel wenselijk blijft. Hij wenst dat er garanties blijven bestaan, dat de middelen die in deze sector zijn vergaard ook in de toekomst goed worden gebruikt.*”¹⁰⁵ Het zeker stellen van een doeltreffende aanwending van het maatschappelijk gebonden corporatievermogen vormt dan ook de kern van de relatie tussen het Rijk en de toegelaten instellingen. In die (inhoudelijk betrokken) relatie zal het Rijk bevorderen dat corporaties actief bijdragen aan maatschappelijk gewenste prestaties, en dat zij hun klanten op een professionele, efficiënte en klantgerichte manier bedienen.

Woningcorporaties: instellingen met een maatschappelijk doel

De verwevenheid tussen woningcorporaties en overheid, lange tijd beeldbepalend, werd aan het eind van de twintigste eeuw steeds losser. Maar corporaties hebben, als private organisaties met maatschappelijke doelstellingen, nog steeds een band met de overheid. Op grond van de huidige Woningwet zijn ze toegelaten instellingen, ‘uitsluitend werkzaam op het gebied en in het belang van de volkshuisvesting’. De toenemende complexiteit en verwevenheid van maatschappelijke vraagstukken en de steeds nadrukkelijker geformuleerde woonwensen van individuele burgers leiden er echter toe dat dit werkdomein opnieuw moet worden gedefinieerd. Maar meer ruimte voor activiteiten betekent ook dat het Rijk scherper zal moeten formuleren welke maatschappelijke prestaties van corporaties worden verwacht.

In deze benadering zijn corporaties maatschappelijke instellingen, met een ondernemende en professionele werkwijze, maar met een dikke streep onder

taken en bevoegdheden beter functioneel invullen. SER, 1999, *Advies Startnota ruimtelijke ordening en Perspectievennota verkeer en vervoer*, 99/06.

¹⁰⁵ VROM-raad, 1999, Wonen, beleid en legitimiteit. Reactie VROM-raad op De Agenda.

maatschappelijk. En hoewel het algemene oordeel positief kan zijn, mag niet uit het oog worden verloren dat er zowel op het maatschappelijke als op het professionele vlak nog veel valt te winnen. Er zijn corporaties die volstaan met het simpelweg verhuren van woningen, terwijl zij, gezien hun vermogen, een vele malen grotere bijdrage aan de kwaliteit van wonen en de huisvesting van kwetsbare groepen zouden kunnen en moeten leveren. En er zijn corporaties die de wensen en de keuzevrijheid van de klant nog steeds niet centraal stellen maar zelf menen te weten wat het beste voor hun klanten is. Net zoals er corporaties zijn die het commerciële pad lijken te verkiezen boven hun maatschappelijk taken, en zich als het ware ‘loszingen’ van hun oorspronkelijke én statutaire doelstellingen. Als het gaat om het behouden van het maatschappelijke karakter van corporaties, volstaat zelfregulering niet. Hier ligt dan ook een nadrukkelijke verantwoordelijkheid van de overheid. Uitgangspunt van het rijksbeleid in de komende jaren is dat de corporatiesector zowel in de richting van de individuele consument als in de richting van de maatschappij beter moet gaan presteren.

De sector: solidariteit en gezamenlijke opgaven

Voor het Rijk ligt het zwaartepunt nadrukkelijk bij het realiseren van maatschappelijke prestaties. Het Rijk zal de corporaties daar ook op aanspreken. Niet alleen individueel maar ook op het niveau van de sector als geheel. Hoewel de variatie en de dynamiek in de corporatiesector door concurrentie tussen zich profilerende instellingen zal toenemen, blijft de solidariteitsgedachte behouden. Deze krijgt vorm in de huidige sectorinstituten Waarborgfonds Sociale Woningbouw (het WSW, dat zorg draagt voor de toegang tot de kapitaalmarkt) en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (het CFV, dat zorg draagt voor de sanering van financieel zwakke instellingen en projectsteun kan verlenen). Maar ook in vrijwillige vormen van onderlinge solidariteit en in het besef dat er gezamenlijke opgaven zijn.

gezamenlijke opgaven

Maatschappelijke prestaties worden niet alleen van de afzonderlijke corporaties verwacht, maar ook van de sector als geheel. In dat licht mag een corporatie niet snel tevreden zijn, ook niet als de lokale opgaven voldoende zijn verwezenlijkt. Een gezonde financiële positie is geen reden om achterover te leunen maar juist om actief te worden. Inzet van middelen elders, daar waar de opgaven nog groot zijn, is dan een vanzelfsprekende stap. In een aantal gevallen geeft de sector daar zelf al vorm aan. Maar als deze zelfregulering tekortschiet, leidt dat tot publiekrechtelijk ingrijpen. De instelling van het College Sluitend Stelsel draagt bij aan een stelsel waarbinnen voor lokale opgaven een beroep kan worden gedaan op het binnen de

sector beschikbare vermogen. In de loop van de komende tijd zal blijken of dit stelsel naar tevredenheid functioneert. Als dat niet het geval is, dan zal uiteindelijk met gebruik van het publiekrechtelijke instrumentarium de vereiste relatie tussen opgaven en de benodigde middelen tot stand worden gebracht.

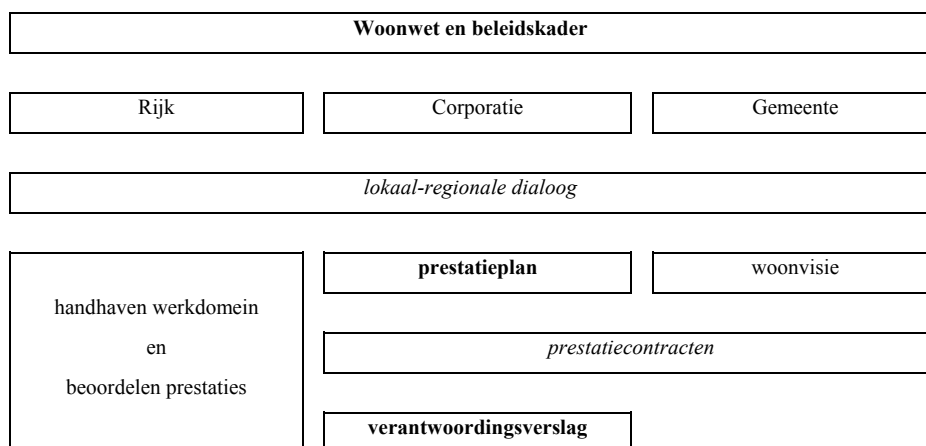
I **Beleid en sturing**

Het Rijk zal de regels voor corporaties duidelijk aangeven. Dit gebeurt in de Woonwet, waarin het werkdomein wordt afgebakend en de kerntaken van corporaties worden benoemd, aangevuld met bepalingen over de wijze waarop het beleid tot stand komt (vatbaar voor beïnvloeding) en wordt verantwoord (open en transparant), en de inzet van financiële middelen.

Binnen dit regime spreekt het Rijk de corporaties aan op het leveren van maatschappelijke prestaties. Een door het Rijk geformuleerd rijksbeleidskader (AMvB, zie ook paragraaf 10.2) is richtinggevend voor zowel gemeenten en provincies als corporaties, en benoemt de terreinen waarop maatschappelijke prestaties dienen te worden gerealiseerd. Op het lokale en regionale niveau wordt vervolgens, in samenspraak tussen provincie, gemeenten, corporaties en andere marktpartijen, bezien tot welke gebiedsgerichte aanpak dit moet leiden. Waar wenselijk zal het Rijk actief in die discussie participeren en zijn eigen visie met kracht van argumenten onder de aandacht brengen.

Onder invloed hiervan, en met inachtneming van het gemeentelijk beleid, zoals met name verwoord in een gemeentelijke woonvisie, en het overleg met huurders en andere betrokkenen, formuleren corporaties hun eigen prestatieplannen. Ter uitvoering van die plannen sluiten zij prestatiecontracten met gemeenten.

Figuur 10.3: procesgang



Waar de lokaal-regionale dialoog over de opgaven daar om vraagt, zal het Rijk al in het stadium van de beleidsvoorbereiding invloed uitoefenen op het ambitieniveau van corporaties (overleggen en overtuigen). Ook in het stadium van beleidsuitvoering en -verantwoording zal het Rijk toezien op de geleverde prestaties (volgen en beoordelen). Waar het werkdomein wordt overschreden of prestaties onder de maat blijven, zal het Rijk ingrijpen. Eerst in de vorm van bestuurlijk overleg. Maar wanneer dat overleg onverhoopt niet tot verbetering leidt, waar nodig ook met sancties.

aanwijzingen en sancties

De minister kan (voorgenomen) activiteiten die buiten het werkdomein vallen met een aanwijzing verbieden. Wanneer een corporatie stelselmatig tekort schiet in haar prestaties kan de minister voor die corporatie de minimaal te behalen prestaties voorschrijven. Mocht blijken dat de corporatie ook dan nog niet naar behoren gaat presteren, dan kunnen een aanwijzing en sancties (zoals een dwangsom of een bewindvoerder) volgen. Zo'n traject vraagt om een zorgvuldige en continue beoordeling van het functioneren van de corporatie, tegen de achtergrond van haar mogelijkheden en de lokale of regionale opgaven. Maar als daaruit blijkt dat de corporatie structureel niet naar behoren presteert - haar taken verwaarloost of middelen oppot in plaats van in te zetten - dan zal de minister aldus ingrijpen.

Voorschriften in de Woonwet ...

Het *werkdomein* van corporaties wordt verbreed en zal worden omschreven als:

- werkzaam op het gebied van wonen, woondiensten en woonmilieus.

Deze nieuwe domeinafbakening wordt vastgelegd in de Woonwet, en wordt ook in de statuten van de instellingen verankerd.

De activiteiten die corporaties binnen dit domein ontplooiën, zijn niet gericht op het behalen van winst, maar op het realiseren van maatschappelijke prestaties. Centraal daarbij staat het afzien van risicoselectie: corporaties sluiten hun deuren niet voor (groepen) mensen die, redenerend in markttermen, een hoog risicoprofiel kennen. Activiteiten die primair gericht zijn op het behalen van een hoog financieel rendement behoren niet tot het werkdomein van de corporatie als non-profit instelling. In het werken voor groepen en op terreinen die door reguliere marktpartijen niet of onvoldoende worden bediend, vinden corporaties hun bestaansgrond.

Deze grondslag is terug te vinden in de *kerntaken* van corporaties:

- de zorg voor huisvesting van mensen met een kwetsbare positie op de woningmarkt; en in relatie daarmee:
- het bijdragen aan de duurzaamheid en leefkwaliteit van woongebieden.

werkdomein en kerntaken in Woonwet en statuten

*maatschappelijke prestaties
zijn bepalend*

Ook de kerntaken worden in de Woonwet en de statuten vastgelegd. De afbakening van het werkdomein en de concentratie op de kerntaken worden gehandhaafd door consequente toepassing van de regel dat de activiteiten van de corporatie:

- een substantieel en causaal verband hebben met de kerntaken, en
- naar risicoprofiel, omvang en vermogensinzet aanvaardbaar zijn, gelet op de uitvoering van de kerntaken.

Een limitatieve opsomming van toegestane activiteiten is in deze benadering niet mogelijk, want de daarmee beoogde maatschappelijke prestaties vormen het beoordelingscriterium. Het onderscheid tussen activiteiten en prestaties is in dit verband relevant. Het bouwen, aanpassen, verkopen of verhuren van een woning, bijvoorbeeld, is een activiteit. De prestatie die hiermee wordt geleverd, ligt op een ander vlak. Bijvoorbeeld in het verhogen van de slaagkansen op de woningmarkt voor mensen met een bescheiden inkomen, of in het vergroten van de voorraaddifferentiatie en de daarmee de keuzemogelijkheden en leefkwaliteit binnen een wijk. Juist in deze motiveringen (waaróm verricht de corporatie een bepaalde activiteit?) onderscheiden corporaties zich van andere marktpartijen, en maken zij het maatschappelijke karakter van hun werkzaamheden zichtbaar. Het Rijk zal erop toezien dat dit maatschappelijke karakter behouden blijft. Aan de minister is dan ook het eindoordeel voorbehouden waar het gaat om de vraag of een corporatieactiviteit al dan niet tot het werkdomein kan worden gerekend.

Enkele voorbeelden kunnen deze benadering illustreren. Het zelf verlenen van zorg valt in ieder geval buiten het domein van wonen, woondiensten en woonmilieus. 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. Ook te motiveren is de aankoop, tijdelijke verhuur en op termijn weer verkoop van een gebouw ten behoeve van een supermarkt, voor zolang dat nodig is om de kwaliteit van de leefomgeving in een woonwijk weer op peil te brengen. Het valt echter niet in te zien waarom een corporatie zich binnen haar eigen organisatie zou bezighouden met het makelen in bestaande koopwoningen of bedrijfspanden, terwijl dat bij de verkoop van huurwoningen weer wel aannemelijk te maken is.

De hier gekozen wijze van domeinafbakening raakt de kern van het corporatiewerk, en past bij een relatie tussen Rijk en corporaties die zich toespitst op prestaties en resultaten. Corporaties dienen zich echter wel te realiseren dat de bewijslast - het

*activiteiten aan de rand van
het werkdomein vooraf
melden*

aannemelijk maken van het verband tussen activiteit en maatschappelijke prestatie - bij de corporatie zelf ligt. De corporatie is er voortdurend op aanspreekbaar. Het eindoordeel is echter voorbehouden aan de minister, die activiteiten die naar zijn oordeel buiten het werkdomein vallen (vooraf) met een aanwijzing kan verbieden en ook aanvullende sancties kan toepassen.

In de continue oordeelsvorming door het Rijk zal de handhaving van het werkdomein een prominente plaats innemen. Het Rijk zal daartoe correct en tijdig geïnformeerd moeten worden over voorgenomen activiteiten. De verantwoordelijkheid voor deze informatieverschaffing ligt primair bij de corporatie. In het prestatieplan omschrijft de corporatie haar voorgenomen activiteiten. Als daaruit blijkt dat de corporatie van plan is om activiteiten te gaan verrichten die mogelijk buiten het werkdomein vallen, kan het Rijk interveniëren. Eerst door te overleggen over de achtergrond van de voorgenomen activiteiten. Dat overleg kan dan leiden tot bijstelling van de plannen. Als de corporatie daar echter niet toe bereid blijkt, en de motivering van de activiteiten is onvoldoende, dan zal de minister uitvoering ervan verbieden.

Deze interventies kunnen plaatsvinden aan de hand van het prestatieplan, maar ook signalen van bijvoorbeeld gemeenten, huurders of uit de pers kunnen daartoe aanleiding geven. Het is dan ook in het belang van de corporatie zelf om substantiële wijzigingen op het prestatieplan, bijvoorbeeld als lopende het jaar nieuwe activiteiten worden ontwikkeld, aan het Rijk te melden. Mocht (uit het verantwoordingsverslag of anderszins) blijken dat een corporatie haar werkdomein heeft overschreden, dan volgt een sanctie. De betrokken corporatie zal dan bovendien worden verplicht om, gedurende een nader door de minister te bepalen termijn, al haar nieuwe activiteiten vooraf ter goedkeuring voor te leggen aan het Rijk. In het onverhoopte geval dat een aanzienlijk deel van de corporaties zonder melding activiteiten buiten het werkdomein blijkt te ondernemen, zal een dergelijke procedure van goedkeuring vooraf sectorbreed worden ingevoerd. Vooralsnog gaat het Rijk er echter van uit dat de sector het belang van een goede informatievoorziening inziet, en terzake zijn verantwoordelijkheid neemt.

*deelnemingen en
verbindingen*

De afbakening van het werkdomein laat corporaties voldoende ruimte om hun kerntaken uit te voeren en de klant met een breed en gevarieerd aanbod van dienst te zijn. Als dat nodig is kunnen (in contractvorm of samenwerkingsverband) aanvullende diensten elders worden 'ingekocht'. Maar er is in zijn algemeenheid geen noodzaak voor corporaties om deel te nemen in of verbindingen aan te gaan met rechtspersonen die buiten het werkdomein actief zijn. Op dit punt zal het Rijk een terughoudend beleid voeren, waarbij vooraf toestemming van de minister nodig

is. Een voorbeeld van een deelneming die wel gehonoreerd kan worden, is participatie van een corporatie in een gebiedsgerichte ontwikkelingsmaatschappij (samen met marktpartijen zoals projectontwikkelaars en financiers) gericht op de integrale aanpak van een bestaande woonwijk. De voorwaarden waaronder corporaties in dergelijke wijkontwikkelingsmaatschappijen kunnen participeren, zullen als onderdeel van een deelnemingenbeleid worden uitgewerkt. Dat geldt ook voor participaties in organisaties die combinaties van wonen en zorgverlening aanbieden, maar op dit grensvlak zal het deelnemingenbeleid vooralsnog terughoudend zijn.

Voor de organisatie van haar werkzaamheden kan de toegelaten instelling verschillende modellen kiezen. De meerwaarde van het onderbrengen van activiteiten in afzonderlijke bedrijfsonderdelen zal overigens wel duidelijk moeten zijn. Een voorbeeld daarvan is het afdekken van de aansprakelijkheid van het corporatievermogen, als binnen een dochteronderneming risicovolle activiteiten worden ondernomen. Wel geldt de regel dat álle bedrijfsonderdelen (binnen een ‘holdingstructuur’) uiteindelijk onder de bepalingen ten aanzien van werkdomein en kerntaken vallen, dat de voorschriften rond toezicht en verantwoording de gehele instelling betreffen en dat de administratief-organisatorische vormgeving transparant is.

... maatschappelijke opdracht in het beleidskader

De prestaties van corporaties worden nader verbijzonderd door een rijksbeleidskader, op basis van de Woonwet. Vooruitlopend op de definitieve formulering zijn als maatschappelijke prestaties van corporaties in dat beleidskader in ieder geval relevant:

- het verruimen van de slaagkansen en de keuzemogelijkheden van woningzoekenden met een bescheiden inkomen;
- het beperken van de woonlasten voor lagere inkomensgroepen;
- het creëren van huisvestingsmogelijkheden voor dak- en thuislozen, asielzoekers en anderen in een kwetsbare positie;
- het versterken van de samenhang tussen woon- en zorgdiensten en het verbreden van het assortiment aan woondiensten;
- het vergroten van de differentiatie van het woningaanbod en het verhogen van de woonkwaliteit;
- het bevorderen van het eigenwoningbezit en -beheer, in het bijzonder onder lagere inkomensgroepen;

*een richtinggevend
beleidskader*

- het verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving in buurten en wijken en het versterken van de sociale samenhang;
- het realiseren van duurzame, levensloopbestendige en energiezuinige woningen en woonmilieus;
- het vergroten van de zeggenschap van bewoners over woning en woonmilieu, zowel bij de ontwikkeling van nieuwe als bij het beheer van bestaande;
- het verbeteren van het functioneren van de woningmarkt.

Voorafgaand aan de formele invoering van het beleidskader, zal een proeve van een beleidskader (voor zover op corporaties van toepassing) worden ontwikkeld. Deze proeve zal, in overleg met de sector, op haar praktische toepassing en uitwerking worden beoordeeld. Aandachtspunten daarbij zijn of het beleidskader voldoende richtinggevend is voor het corporatiebeleid (de doorwerking) en voldoende handvatten biedt voor een transparante verslaglegging van de prestaties die op grond van het beleidskader zijn geleverd (de verantwoording). Voor de periode tot de Woonwet van kracht wordt, blijft het Besluit beheer sociale huursector (BBSH) gelden. Op korte termijn zal ‘wonen en zorg’ daaraan als zesde prestatieveld worden toegevoegd.

Het prestatieplan: afgewogen en concreet

De corporatie stelt jaarlijks een (meerjarig voortschrijdend) prestatieplan op, waarin zij haar voornemens op de in het beleidskader genoemde prestatievelden onderbouwt en uitwerkt. De corporatie is zelf verantwoordelijk voor de inhoud en uitvoering van het prestatieplan. De aanwezigheid van het prestatieplan, inclusief de doorwerking van het beleidskader (‘onderbouwde voornemens rond de maatschappelijke opdracht formuleren’) en het proces van totstandkoming (‘overleggen met betrokkenen en visie gemeente in acht nemen’), worden in de Woonwet voorgeschreven en zo nodig afgedwongen met een aanwijzing en sancties. Dit geldt evenzo voor de woonvisies van provincies en (grotere) gemeenten.

*meerjarige
prestatieplannen*

Het prestatieplan bevat de voornemens van de corporatie op de lokale en regionale woningmarkt voor meerdere jaren (waarvan telkens het eerste jaar in meetbaar te behalen prestaties, inclusief de bijbehorende activiteiten). Daarmee is het prestatieplan de tegenhanger van de gemeentelijke beleidsvoornemens, zoals die onder meer in het kader van het ISV worden geformuleerd. Samen vullen ze de lokale en regionale opgaven in: de vernieuwing van woongebieden, het creëren van nieuwe wijken en het waarborgen van de huisvestingsmogelijkheden voor mensen in een kwetsbare positie. Het Rijk zal, waar nodig, deelnemen aan de regionale

discussie over de definitie van deze opgaven en het ambitieniveau bij de aanpak ervan (zie paragraaf 10.2).

Prestatiecontracten: duidelijk en zakelijk

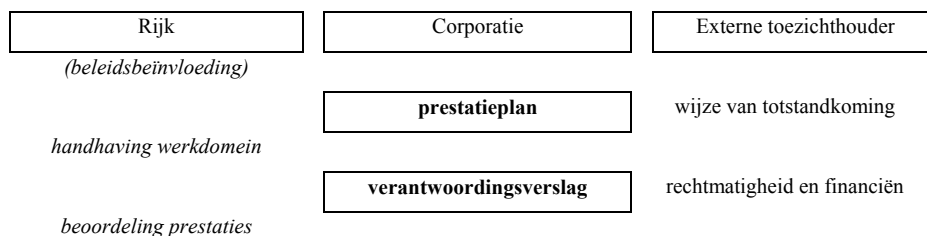
*prestaties contractueel
overeenkomen*

Het is van belang dat de overeenstemming tussen gemeenten en corporaties over de prestaties die op lokaal niveau gerealiseerd moeten worden, contractueel wordt vastgelegd. Een dergelijk contract vergroot de zakelijkheid en toetsbaarheid van de transactie en hoort bij de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de partners. Gelet op de contractvrijheid kunnen gemeenten en corporaties niet worden verplicht een overeenkomst aan te gaan. Er is voor de gemeenten ook geen sprake van gedwongen winkelnering. Het gaat er om dat de vereiste prestaties worden gerealiseerd, en dat kan ook met andere partijen dan de lokale corporatie. De naleving van de prestatiecontracten is in eerste instantie een aangelegenheid van de contractpartners.

II Verantwoording en handhaving

Woningcorporaties zijn private organisaties, gebonden aan de voorschriften van de toelating. Deze positie vergt een professionalisering van het interne toezicht, een stevige verankering in de samenleving en een transparante verantwoording. Om zijn inhoudelijk betrokken rol te kunnen versterken, zal het Rijk het toezicht op de rechtmatigheidsvoorschriften die aan de toelating verbonden zijn, alsmede het financiële toezicht in handen van een onafhankelijke toezichthouder geven, terwijl het Rijk zelf sturend en zo nodig corrigerend zal optreden inzake de prestaties en het werkdomein van corporaties.

Figuur 10.4: Toezichtsrelaties



Het interne toezicht

Aan het interne toezicht (via de verplichte raad van commissarissen of raad van toezicht en de accountantscontrole) worden hogere eisen gesteld. Het interne toezicht houdt de corporatie op de juiste - maatschappelijke - koers. De

*hoge eisen aan intern
toezicht*

voorgeschreven opname van het werkdomein en de kerntaken in de statuten van de instellingen maakt dat de interne toezichthouder expliciet de taak en de verantwoordelijkheid heeft om te beoordelen of de activiteiten van de corporatie bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke prestaties.

Toezien op de financiële continuïteit en de bedrijfsvoering vormt een belangrijk onderdeel van het takenpakket van de interne toezichthouder. Ter beperking van de financiële risico's, in het bijzonder ten aanzien van beleggen, zal een treasury-statuut verplicht worden gesteld. Investerings worden bij voorkeur uit eigen middelen gefinancierd, bijvoorbeeld uit de opbrengsten van verkoop.

Van het interne toezicht wordt een scherpe blik op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering verwacht. Omdat bij corporaties, anders dan in de commerciële sector, minder ingebouwde prikkels voor efficiency bestaan (gericht op 'shareholders value'), ligt hier een belangrijke functie voor het interne toezicht. Vanwege het grote maatschappelijke belang van een doelmatige besteding van middelen zal het Rijk kengetallen opstellen die terzake inzicht bieden en die opgenomen dienen te worden in het verantwoordingsverslag van de corporatie. Een onafhankelijke commissie, met daarin ook deelnemers van buiten de corporatiesector, zal het Rijk hierover adviseren. Ook zal het Rijk benchmarking binnen de sector bevorderen, mede op basis van door het Rijk ontwikkelde kengetallen.

De raad van commissarissen / toezicht zal onafhankelijk en deskundig moeten zijn ingevuld, binnen een organisatiestructuur met een heldere afbakening van verantwoordelijkheden (een tweelagenstructuur).¹⁰⁶ Bovendien moeten ten minste twee leden geacht kunnen worden het vertrouwen van bewoners te hebben. Een goed functionerende directeur-bestuurder stelt de raad voldoende in de gelegenheid om zijn taak en verantwoordelijkheid ten volle te kunnen uitoefenen. En daartoe behoort ook het beoordelen van de kwaliteit van het management.

Maatschappelijke verankering

*verankerd in de lokale
samenleving*

Het maatschappelijke karakter van corporaties vraagt om verankering in de lokale samenleving, ter legitimering van hun handelen. Corporaties doen dat door hun afwegingen inzichtelijk te maken, ter discussie te stellen en open te staan voor beïnvloeding door partijen die belang hebben bij de maatschappelijke prestaties van de corporatie. Daar behoren in de eerste plaats de (georganiseerde) woonconsumenten en de verschillende overheden toe. Het is wenselijk dat ook andere 'aandeelhouders' betrokken zijn bij het beleid van de corporatie, zoals

¹⁰⁶ Zoals aanbevolen door de Commissie-Glasz in: 'Naar professioneel toezicht' (Aedes, 1999).

zorginstellingen, scholen, de wijkpolitie of de lokale supermarkt. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een Woonplatform, dat als adviseur of klankbord van het corporatiebestuur fungeert. In overleg met de sector zal het Rijk de mogelijkheden van deze benadering verder uitwerken.

Verantwoording achteraf

verantwoording afleggen

Corporaties leggen jaarlijks achteraf verantwoording af. Het Rijk zal wettelijk vastleggen op welke wijze aan deze verantwoordingsplicht invulling moet worden gegeven. Het verantwoordingsverslag gaat in op de verrichte activiteiten (waarbij aangetoond moet worden dat de voorschriften uit de Woonwet zijn nageleefd), en de financiële aspecten. Maar vooral verantwoordt de corporatie in het verslag de maatschappelijke prestaties die zij heeft geleverd. Het rijksbeleidskader vormt de basis voor deze inhoudelijke verantwoordingsplicht. De corporatie zal moeten aantonen dat zij doeltreffend en naar vermogen heeft gepresteerd op de prestatievelden uit het beleidskader. Daartoe zal de corporatie een relatie moeten leggen tussen enerzijds de geleverde prestaties en anderzijds de specifiek lokale of regionale problematiek en de mogelijkheden van de corporatie (zowel organisatorisch als financieel). In haar verantwoording zal de corporatie aannemelijk moeten maken dat haar prestaties direct bijdragen aan de woonopgaven in het betreffende woningmarktgebied, en dat zij haar middelen in voldoende mate heeft ingezet, al dan niet binnen dat gebied.

Met het verslag legt de corporatie verantwoording af aan de buitenwereld: de huurders, de gemeenten, financiers, het Rijk en andere betrokkenen. De verantwoording over de maatschappelijke prestaties maakt deel uit van de continue oordeelsvorming van het Rijk over de doeltreffendheid van het functioneren van de corporatie. Mocht daaruit blijken dat de prestaties structureel onder de maat blijven, dan kan de minister concreet te behalen prestaties benoemen. Indien deze, ondanks nader bestuurlijk overleg, niet worden gerealiseerd, dan kunnen een aanwijzing en sancties volgen, zoals hiervoor al is uiteengezet. De aspecten van rechtmatigheid en financiën worden beoordeeld door een onafhankelijk toezichthouder, zoals hierna wordt uiteengezet.

Extern toezicht

Het toezicht op de doeltreffendheid van het functioneren van de corporaties, de bewaking van het werkdomein en de toestemming om deel te nemen in organisaties die ook daarbuiten actief zijn, blijven onder de directe verantwoordelijkheid van de minister. Zij vragen immers om een beleidsinhoudelijk oordeel, dat niet kan worden

overgedragen aan een onafhankelijke toezichthouder. Uiteraard zal de externe toezichthouder, wanneer deze op basis van het prestatieplan of de verantwoording-achteraf mogelijke overschrijdingen van het werkdomein tegenkomt, deze ter beoordeling voorleggen aan de minister.

beoordeling risicoprofiel

In het externe toezicht speelt het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (het CFV, een zelfstandig bestuursorgaan) momenteel een belangrijke rol bij het beoordelen van de financiële situatie. Een rol die aan belang en complexiteit zal winnen. Bij een verruiming van het werkdomein van corporaties die zich verder professionaliseren, kan het vellen van een oordeel over de financiële continuïteit steeds minder op basis van een beoordeling van de jaarrekening sec plaatsvinden. Het toezicht op de financiële continuïteit verbreedt zich naar een beoordeling van het gehele financiële risicoprofiel van de corporatie. Voor een dergelijk oordeel is bijvoorbeeld inzicht nodig in deelnemingen en verbindingen, en in het (al dan niet) risicodragende karakter van de activiteiten.

splitsing CFV

Waar de toezichtswerkzaamheden van het CFV langs deze lijn aan betekenis zullen winnen, is het van belang ze niet te vermengen met de werkzaamheden en de belangen die samenhangen met de CFV-taken in het kader van sanering en de verlening van projectsteun. Om deze verstrengeling te voorkomen, zal het CFV worden gesplitst in een ‘Centraal Toezichtsorgaan Woningcorporaties’ (CTW) en een ‘Centraal Fonds Sectorbeheer’ (CFS, met als taken sanering en projectsteun en eventueel het beheer van middelen die vrijkomen bij uittrekking van corporaties uit het publieke bestel). De precieze vormgeving van deze splitsing zal, in overleg met het Begeleidingsteam verzelfstandigingen, nader worden bezien. Om de lasten die gepaard gaan met informatieverzameling te beperken, streeft het Rijk naar de oprichting van een gezamenlijke ‘databank’, waarin gegevens van corporaties centraal worden verzameld en waarop verschillende partijen een beroep kunnen doen.

Omdat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van het stelsel op een adequate manier geregeld dient te zijn, zal het Rijk het bestuur van het toezichthoudende orgaan benoemen en op zijn beurt toezicht houden op het functioneren ervan. De precieze taken en bevoegdheden van het toezichtsorgaan worden wettelijk vastgelegd en de relatie met de minister wordt in een bij de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen passende vorm geregeld. Het CTW stelt jaarlijks een toezichtsplan op dat aan de minister ter goedkeuring wordt voorgelegd.

taken extern toezichthouder

De belangrijkste taken van het onafhankelijke toezichtsorgaan zullen zijn:

- toezien op de financiële continuïteit van de instelling en de instandhouding van het maatschappelijk gebonden vermogen;
- toezien op de rechtmatigheid van handelen en de naleving van proceswaarborgen (met name de totstandkoming van verantwoordingsverslag en prestatieplan);
- toezien op de (administratief-)organisatorische vormgeving van (risicovolle) activiteiten (waaronder het beoordelen van constructies die ‘weglek’ van het vermogen voorkomen en het ‘terugvloeien’ richting kerntaken garanderen);

sancties bij minister

Het onafhankelijk toezichtsorgaan zal in ieder geval over die instrumenten moeten beschikken die noodzakelijk zijn om zijn taken uit te voeren, zoals de mogelijkheid om informatie in te winnen (desnoods via een aanwijzing en een dwangsom). De overige gronden voor toepassing van sanctie-instrumenten (aanwijzing, dwangsom, bewindvoerder, intrekken toelating) blijven bij de minister berusten.

Periodieke herijking toelating

*grondslag toelating
herijken*

Naast dit reguliere toezicht op het reilen en zeilen van corporaties, zal de minister om de vijf jaar expliciet beoordelen of een corporatie nog voldoet aan de voorwaarden van de toelating. Dan wordt bezien in welke mate de instelling in haar woningmarktgebied (nog) een maatschappelijke functie vervult. Daarbij wordt gekeken naar de maatschappelijke prestaties die de corporatie levert, afgezet tegen de opgaven, en naar de inzet van de beschikbare middelen: deze drie moeten in een redelijke verhouding tot elkaar staan. Bij deze beoordeling wordt zodoende opnieuw de grondslag voor haar toelating vastgesteld.

III Overige thema's

De lijn die met het voorgaande wordt ingezet, zal door het Rijk op drie punten worden geaccentueerd. In de eerste plaats hecht het Rijk veel belang aan het versterken van marktwerking en het tegengaan van ongelijke concurrentieverhoudingen. In de tweede plaats kan schaalvergroting soms wenselijk zijn, maar mag deze niet ten koste gaan van de lokale binding. In de derde plaats wordt gezocht naar de openheid van de grenzen aan de rand van het corporatiebestel.

*gelijke
concurrentieverhoudingen*

Marktwerking en concurrentie

De corporatiesector is in 1999 onderworpen aan een MDW-toets.¹⁰⁷ Op grond van deze toets zal het uitgangspunt van gelijke concurrentieverhoudingen tussen corporaties en andere aanbieders nader gestalte moeten krijgen door de aan corporaties geboden faciliteiten op onderdelen aan te passen.

Handhaving van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), met een achtervang van Rijk en gemeenten, blijft noodzakelijk om toegang tot de kapitaalmarkt te garanderen. Onderzocht wordt of deze achtervang leidt tot een prijsvoordeel, waarna zal worden bezien of dit prijsvoordeel teniet moet worden gedaan.

*op termijn geen
vrijstellingen*

De vrijstelling van overdrachtsbelasting zal op termijn vervallen, mede ter financiering van de BEW, waarbij echter nadrukkelijk aandacht moet worden geschonken aan mogelijk nadelige effecten op de voortgang van de stedelijke vernieuwing en de verkoop van huurwoningen. Dit wordt onderzocht, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de negatieve prikkel en kostenverhogende werking voor organisaties die zich bezighouden met de integrale herstructurering van woongebieden. Mocht blijken dat er sprake is van 'dubbele betaling', dan dient voor die bezwaren een oplossing gevonden te worden.

De vrijstelling van legesheffing bij ingrijpende woningverbetering wordt voor alle partijen opengesteld. Het kabinet heeft besloten om de vrijstelling in de vennootschapsbelasting (Vpb) voor commerciële activiteiten van corporaties te schrappen, mede ter financiering van de BEW. Dat is in lijn met het kabinetsbeleid ten aanzien van het afschaffen van subjectieve vrijstellingen. Gezien de mogelijk substantiële gevolgen en gedragseffecten van het opheffen van deze vrijstelling, zal het Ministerie van VROM, mede vanwege het in deze Nota Wonen vervallen onderscheid tussen commerciële en niet-commerciële activiteiten van corporaties, in overleg met betrokkenen eerst de gevolgen daarvan in kaart brengen. Daarbij wordt ook de positie van corporaties ten opzichte van pensioenfondsen/beleggers betrokken.

efficiënt werken

Het concept van een maatschappelijk gebonden vermogen mag niet leiden tot een inefficiënte inzet van middelen of een onevenwichtige verhouding tussen prijs en kwaliteit. Vormen van benchmarking, waarbij rendementen inzichtelijk worden gemaakt, of de kosten van beheer worden afgezet tegen vergelijkbare kosten elders in of buiten de sector, kunnen hierbij behulpzaam zijn. Het Rijk zal de hier gewenste ontwikkeling - steeds efficiënter werkende instellingen - actief bevorderen. Zo

¹⁰⁷ 'Tussen Vangnet en Vrijhandel', MDW-werkgroep Woningcorporaties, 1999

zullen in het verantwoordingsverslag kengetallen moeten worden opgenomen die inzicht geven in de doelmatigheid van werken.

Ook richting gemeenten zal het belang van het bevorderen van concurrentie en marktwerking onder de aandacht worden gebracht. Open en transparante procedures van aanbesteding verdienen de voorkeur. In overleg met de VNG zal dit thema verder worden uitgewerkt.

Schaalvergroting en lokale binding

Tien jaar geleden behoorden woningcorporaties met een bezit van meer dan 10.000 woningen tot de uitzonderingen. Inmiddels hebben 55 van de ruim 700 corporaties een dergelijke omvang. Ook het aantal intensieve samenwerkingsverbanden tussen corporaties groeit en bestrijkt steeds grotere delen van het land. Schaalvergroting kan een manier zijn om meer kennis, kunde en kwaliteit in de organisatie te brengen of om middelen naar opgaven te brengen. Keerzijden kunnen er ook zijn, namelijk als het zicht op de maatschappelijke opdracht erdoor verdwijnt. Lokale binding blijft een belangrijk uitgangspunt. Als die binding door schaalvergroting verloren zou gaan, komt het bestaansrecht van de toegelaten instelling op zijn minst onder druk te staan. Constructies waarin landelijk werkende corporaties lokaal hooguit een verhuurkantoortje openen, moeten in deze zin als volstrekt onvoldoende worden betiteld.

lokale binding behouden

Fusies in de sector kunnen nooit een doel op zich zijn. Corporaties moeten aantonen dat een fusie in het belang is van de woonopgave, dat de lokale binding behouden blijft en dat de fusie efficiency-voordelen biedt die tot een lagere huurontwikkeling leiden. Ook de betrokkenheid van huurders en hun organisaties is van groot belang bij fusieprocessen. Vooraf moeten met de huurders afspraken worden gemaakt over de gevolgen voor de klant (prijs-kwaliteitverhouding; dienstverlening, afstand tussen huurders en corporatie, kwaliteitsinvesteringen, zeggenschap).¹⁰⁸ De beoogde effecten van fusies zullen als resultaatverplichtende onderdelen in een fusieplan opgenomen moeten zijn. Vereisten in deze betekenis worden in een gedragscode uitgewerkt.

Naast de specifieke eisen aan fusies uit hoofde van het toelatingsregime, worden ook uit hoofde van mededinging voorwaarden gesteld. Fusies kunnen leiden tot monopolieposities. Als deze concentratie optreedt en concurrentie daardoor (verder) wordt beperkt of zelfs verdwijnt, kan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma) na melding van een voorgenomen fusie, ingrijpen.

¹⁰⁸ Zie de publicatie: 'Fusie van woningcorporaties' van de Nederlandse Woonbond, maart 2000.

nieuwe vormen

De grenzen van de sector

De instelling die eenmaal toegelaten is, blijft dat ook - uitzonderingen daargelaten. In de 21^e eeuw is er behoefte aan nieuwe vormen waarmee de woonopgaven kunnen worden opgepakt. Vastgoedfondsen of wijkontwikkelingsmaatschappijen zijn voorbeelden van verbanden waarin corporaties met beleggers en marktpartijen samenwerken. Kenmerkend voor deze constructies is dat ze veelal tijdelijk en gebiedsgericht opereren. Voor een flexibele aanpak zou de toelating eigenlijk dezelfde kenmerken moeten hebben, zodat tijdelijke en/of gebiedsgerichte intreding of juist uittreding mogelijk is. Dan kunnen nieuwe vormen van samenwerking tussen corporaties en andere partijen ontstaan, die zeker in het licht van de gewenste stedelijke vernieuwing een belangrijke rol kunnen spelen. Dergelijke constructies zouden bijvoorbeeld de status van tijdelijk toegelaten instelling kunnen krijgen. In de komende jaren zal daarom actief worden gezocht naar verdere modernisering van 'de toelating'. Daarbij worden op voorhand geen denkrichtingen uitgesloten. Zo is het idee van aandelenuitgifte aan huurders, gericht op het bieden van daadwerkelijke zeggenschap aan bewoners, een interessante gedachte. Voorstelbaar is ook de variant waarbij de toegelaten instelling haar woningbezit overdraagt aan een andere corporatie, terwijl zij haar nevenactiviteiten tot core-business maakt als commerciële marktpartij buiten de sector. Ook tegen de ultieme variant, uittreding met het gehele bezit uit het regime van de toelating naar de vrije markt, bestaat - situationeel te beoordelen uiteraard - geen principieel bezwaar. Een voorwaarde is wel dat het maatschappelijk gebonden vermogen behouden blijft. Een dergelijke uittreding zal dan ook gepaard gaan met een financiële transactie van de corporatie richting het Rijk, waarna de instelling niet meer gebonden is aan de op corporaties gerichte bepalingen van de Woonwet. De formele mogelijkheid hiertoe en de condities waaronder (waaronder garanties voor de zittende huurders) worden in de Woonwet opgenomen.

10.5 Positie en verantwoordelijkheden van marktpartijen: ruimere betrokkenheid

De woningmarkt; een heterogene markt

heterogene markt

De woningmarkt kan worden getypeerd als een onvolkomen markt met een grote mate van heterogeniteit (duur, goedkoop, nieuw, oud, op goede locatie, op slechte locatie, mooi, lelijk, huur, koop). De woningmarkt bestaat daarom eigenlijk niet; ze is erg gesegmenteerd. Omdat een woning aan een plaats gebonden is, zijn er bovendien regionale deelmarkten. Het vastgoed- en voorraadkarakter zorgen ervoor

dat aanpassingen van het aanbod aan de steeds koopkrachtiger vraag relatief traag verlopen. Omdat eigendom en gebruik van een woning kunnen worden gescheiden, is er naast de eigenlijke woningmarkt ook sprake van een woondienstenmarkt. Het onderscheid is belangrijk omdat deze markten hun eigen prijsvorming en regulering kennen¹⁰⁹.

De eigenlijke woningmarkt is de markt waar woningen gekocht en verkocht worden. Kopers, verkopers, makelaars, notarissen, banken spelen hier een rol.

woondienstenmarkt

De *woondienstenmarkt* is in feite de markt waar uiteindelijk het woongenot gerealiseerd wordt. De eigenaar-bewoner levert die dienst aan zichzelf. Via het huurwaardeforfait vindt een fiscale verrekening van deze ‘dienstverlening’ plaats. Echt tot uitdrukking komt deze markt in de huursector. De toenemende behoefte aan productdifferentiatie is een belangrijke kans in deze markt. Combinaties met zorg- en dienstverleningsarrangementen en verschillende ‘service levels’ bij een gedifferentieerde prijs zijn hier mogelijk.

bouwmarkt

De woningmarkt is nauw verweven met diverse andere markten. Dat is allereerst de *bouwmarkt*, waar aannemers, ontwikkelaars en opdrachtgevers elkaar ontmoeten en waar het gaat om de ontwikkeling, het ontwerp, de vormgeving en de bouw van woningen en de inrichting van woonomgevingen in zowel de nieuwbouw als in de transformatieopgave in de bestaande voorraad. Binnen deze markt zijn met name de aannemers/bouwers sterk gelieerd met de *arbeids-, grondstoffen- en materialenmarkt*.

grondmarkt

Er is een *grondmarkt* waar gemeenten, projectontwikkelaars, speculanten, agrariërs en particuliere eigenaren elkaar ontmoeten. Kenmerkend voor de grondmarkt is de relatieve schaarste aan grond voor bouwen en wonen, mede als gevolg van de restricties die uit het ruimtelijk beleid voortvloeien. Specifiek is ook dat grond in feite niet afgeschreven hoeft te worden en dat de waarde van grond wordt bepaald door de bestemming die eraan wordt gegeven. Op de locaties voor nieuwe uitleg is er veelal sprake van een krachtige grondpositie van enerzijds de gemeenten en hun grondbedrijven en anderzijds de ontwikkelaars, die de grond veelal in ruil voor bouwrechten ‘terugverkopen’ aan gemeenten. Voor de individuele burger zijn de mogelijkheden om gronden voor de bouw van een woning te verwerven door de beperkte beschikbaarheid van vrije kavels, veelal zeer beperkt.

¹⁰⁹ H. Priemus, 2000, *Mogelijkheden en grenzen van marktwerking in de volkshuisvesting*, DGVH/Nethur Partnerschip 9, Delft.

kapitaalmarkt

Er is de *kapitaalmarkt*, waar hypotheeknemers en hypotheekgevers, banken, beleggers en corporaties elkaar ontmoeten, mede in relatie tot de *verzekeringsmarkt*. Het investeringskarakter, de lange terugverdientijd van woningen en toenemende financiële risico's bepalen de relatie met de kapitaalmarkt. Renteontwikkelingen beïnvloeden de prijsvorming in belangrijke mate. En omgekeerd, zekerheden en onzekerheden, op lange termijn in te schatten, bepalen de beschikbaarheid van kapitaal en de prijs ervan.

kennismarkt

Ten slotte is er de kennismarkt. Op de *kennismarkt* komen vraag en aanbod van expertise over ontwerp, constructie, vormgeving en inrichting, financieringsvormen of procesvoering samen. Op deze markt opereren tal van kennis- en innovatie-instituten en opleidingsinstituten. Veelal zijn deze instanties primair georiënteerd op de professionele markt. Maar in toenemende mate zijn er ook intermediaire organisaties op deze markt actief die zich richten op burgers om de beschikbare informatie beter voor hen toegankelijk maken. Woonadvieswinkels zijn daarvan een voorbeeld. Ook leidt het Internet geleidelijk tot een betere bereikbaarheid van de beschikbare informatie voor de burger.

Al deze markten beïnvloeden elkaar maar zijn in hun werking veelal behoorlijk verschillend. Dit geheel van deelmarkten bepaalt uiteindelijk in al zijn complexiteit en samenhang of en in hoeverre op een adequate manier in de kwalitatieve woonvraag van mensen wordt voorzien. De vele commerciële partijen die op deze markten actief zijn, zoals projectontwikkelaars, bouwers, beleggers, geldverstrekkers en makelaars, zijn vaak weer georganiseerd in brancheverenigingen en koepels waarmee ook op rijksniveau overleg wordt gevoerd. De rol van commerciële marktpartijen in de woningmarkten is de afgelopen decennia belangrijker geworden. Toch kan niet worden gesproken van een open en dynamische markt. De relatieve geslotenheid van het netwerk moet worden doorbroken en de marktwerking moet worden verbeterd om de behoeften van de burger en de vraag naar kwaliteit in woning en woonomgeving beter te kunnen accommoderen.

Verantwoordelijkheden van marktpartijen

centrale intermediaire positie gemeenten

Het winststreven van marktpartijen is een gezond uitgangspunt om tot een efficiënte productie te komen. Maar binnen dat uitgangspunt - met name op de bouwmarkt - zullen ontwikkelaars, ontwerpers en bouwers zich meer moeten gaan richten op het belang van de burger en het belang van een duurzame kwaliteit van woning en woonomgeving. Van gemeenten wordt verwacht dat zij in het overleg en de

onderhandeling met marktpartijen er op inzetten dat deze partijen mede verantwoordelijkheid gaan dragen voor een duurzame kwaliteit (functioneel, sociaal en ecologisch) van woning en woonomgeving en een verdere verbetering van de aansluiting tussen het aanbod en de kwalitatieve behoefte van de burger. Dit impliceert tevens een grotere mate van betrokkenheid van de burger bij het planproces, de inrichting en vormgeving van woning en woonomgeving. Tegelijkertijd zal in het kader van de transformatieopgaven van woonmilieus het steeds meer noodzakelijk worden een verbinding te leggen tussen investeringen in de nieuwe uitleg en investeringen in de stedelijke vernieuwing. Marktpartijen zullen daarbij meer betrokken moeten worden, waarbij sprake is van een gekoppelde investeringsstrategie voor rendabele en onrendabele investeringen. In meer ontspannen woningmarkten zijn reeds voorbeelden te vinden waar beleggers een meer gebiedsgerichte insteek kiezen. Maar ook in de meer gespannen gebieden, waar vooralsnog de opgave het grootst is zullen commerciële marktpartijen meer betrokken moeten worden en verantwoordelijkheid moeten gaan dragen. De grote transformatieopgave kan het investerings- en organisatievermogen van commerciële partijen zeer goed gebruiken.

Van de bouw- en ontwikkelingssector wordt een grotere klantgerichte opstelling verwacht. Dat geldt zowel ten aanzien van de aard als de kwaliteit van de producten. Standaardisering en een te beperkte aandacht voor de wensen van de consumenten typeren nog te veel de huidige bouwproductie. Ondanks de forse prijs die burgers voor bouwproducten betalen voldoet het product nog vaak niet aan de eisen van de klant. En het herstellen van bouwfouten blijkt in de praktijk geen eenvoudige opgave. De aansprakelijkheden binnen de bouwkolom zullen daarom ook worden aangescherpt.

10.6 De beleidskeuzes samengevat

Samengevat zijn wat betreft de sturing en ordening de onderstaande beleidsmaatregelen opgenomen:

1. Het ordenende stelsel met betrekking tot het wonen zal integraal en wettelijk worden verankerd in een nieuw op te stellen ordeningswet, de Woonwet. De Woonwet regelt in dit kader:
 - de positie en rechtszekerheid van de burgers;
 - de taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aanspreekbaarheid van overheden;
 - de taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aanspreekbaarheid van woningcorporaties en sectorinstellingen;

- de toezichts- en handhavingsrelaties tussen de bestuurslagen en met de woningcorporaties en de sectorinstellingen.

De ontwikkeling van de Woonwet zal in een groeimodel plaatsvinden.

2. Het Rijk zal in een wettelijk verankerd beleidskader zijn beleidsprioriteiten op rijksniveau kenbaar maken aan overheden, corporaties en sectorinstellingen. Het rijksbeleidskader benadrukt onder meer de integraliteit van de gemeentelijke investeringsstrategie (naast de fysieke ook aandacht voor de sociale component), de samenwerking met partners, de regionale woonmilieudifferentiatie en de intergemeentelijke afstemming.
3. Op nationaal niveau worden, om de integrale dialoog tussen het Rijk en zijn partners te bevorderen, inhoudelijke thematische platforms ingesteld die aansluiten bij de kernopgaven van het beleid.
4. Voor de 30 rechtstreekse ISV-gemeenten en de gemeenten die door de provincie als ISV-programmagemeente zijn aangewezen wordt een integrale visie op het wonen (woonvisie) verplicht gesteld in de Woonwet.
5. In de Woonwet zal een aanwijzingsbevoegdheid voor het Rijk worden opgenomen naar de provincies en de rechtstreekse ISV-gemeenten, en voor de provincie naar de gemeenten die als ISV-programmagemeente zijn aangewezen, ten aanzien van de in de woonvisie op te nemen en te onderbouwen onderwerpen
6. Bevordert en waar nodig wettelijk geregeld zal worden dat het gunnen van gebiedsgerichte ontwikkelings-, bouw- en beheeractiviteiten door gemeenten langs open en transparante procedures verloopt, waarbij de mededinging gewaarborgd wordt.
7. Het werkdomein van corporaties wordt omschreven als ‘werkzaam op het gebied van wonen, woondiensten en woonmilieus’ en zal worden verankerd in de Woonwet en de statuten.
8. Als, eveneens wettelijk en statutair te verankeren, kerntaken kennen corporaties:
 - de zorg voor huisvesting van mensen met een kwetsbare positie op de woningmarkt; en in relatie daarmee:
 - het bijdragen aan de duurzaamheid en leefkwaliteit van woongebieden.
9. De minister handhaaft de afbakening van het werkdomein door toepassing van de regel dat de activiteiten van de corporatie:
 - een substantieel en causaal verband hebben met de kerntaken, en;
 - naar risicoprofiel, omvang en vermogensinzet aanvaardbaar zijn, gelet op de uitvoering van de kerntaken.
10. De minister kan activiteiten die naar zijn oordeel buiten het werkdomein vallen verbieden.

11. In het rijksbeleidskader worden ook de door corporaties te behalen resultaten verankerd. Relevant zijn onder meer:

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

12. Voorafgaande aan de formele invoering, zal een proeve van een beleidskader voor corporaties worden ontwikkeld, toegepast en beoordeeld. Aandachtspunten daarbij zijn de doorwerking van en verantwoording over het beleidskader.

13. Voor de periode tot de Woonwet van kracht wordt, blijft het BBSH gelden. Op korte termijn zal 'wonen en zorg' daaraan als zesde prestatieveld worden toegevoegd.

14. Mede op basis van het beleidskader, stellen corporaties een (meerjarig en voortschrijdend) prestatieplan op. Het prestatieplan geeft onder meer inzicht in de voorgenomen activiteiten. Substantiële tussentijdse wijzigingen worden aan het Rijk gemeld.

15. De concrete invulling van de door de corporaties te leveren prestaties op deze onderdelen wordt op lokaal niveau bepaald en tussen gemeenten en corporaties overeengekomen (prestatiecontracten).

16. Wanneer een corporatie stelselmatig tekortschiet in haar prestaties kan de minister voor die corporatie de minimaal te behalen prestaties voorschrijven. Mocht blijken dat de corporatie ook dan nog niet naar behoren gaat presteren,

dan kunnen een aanwijzing en sancties (zoals een dwangsom of een bewindvoerder) volgen.

17. Het Rijk zal wettelijk vastleggen op welke wijze corporaties zich jaarlijks dienen te verantwoorden. Het daartoe strekkende verantwoordingsverslag gaat in op de verrichte activiteiten (waarbij aangetoond moet worden dat de voorschriften uit de Woonwet zijn nageleefd), de financiële aspecten en de geleverde maatschappelijke prestaties. De corporatie zal moeten aantonen dat zij doeltreffend en naar vermogen heeft gepresteerd op de prestatievelden uit het beleidskader.
18. In overleg met de sector zal het Rijk mogelijkheden om de maatschappelijke verankering van corporaties te versterken verder uitwerken.
19. In de Woonwet wordt vastgelegd dat het deelnemen in en/of het aangaan van verbindingen met rechtspersonen die werkzaam zijn buiten het werkdomein, alleen na toestemming van de minister mogelijk is.
20. De generieke vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor commerciële activiteiten van woningcorporaties komt te vervallen, mede ter financiering van de BEW. Gezien de mogelijk substantiële gevolgen en gedragseffecten van het opheffen van deze vrijstelling, zal het Ministerie van VROM, mede vanwege het in deze Nota Wonen vervallen onderscheid tussen commerciële en niet-commerciële activiteiten van corporaties, in overleg met betrokkenen eerst de gevolgen daarvan in kaart brengen. Daarbij wordt ook de positie van corporaties ten opzichte van pensioenfondsen/beleggers betrokken.
21. De vrijstelling van overdrachtsbelasting komt op termijn te vervallen, mede ter financiering van de BEW. Daarbij wordt nadrukkelijk aandacht geschonken aan mogelijk nadelige effecten op de voortgang van de stedelijke vernieuwing en de verkoop van huurwoningen. Dit wordt onderzocht, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de negatieve prikkel en kostenverhogende werking voor organisaties die zich bezighouden met de integrale herstructurering van woongebieden. Mocht blijken dat er sprake is van 'dubbele betaling', dan dient voor die bezwaren een oplossing gevonden te worden.
22. Onderzocht wordt of de achtervang van Rijk en gemeenten bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) tot een prijsvoordeel leidt, waarna zal worden gezien of dit prijsvoordeel teniet moet worden gedaan.
23. De vrijstelling van legesheffing bij ingrijpende woningverbetering wordt met ingang van 2002 voor alle partijen opengesteld.
24. Een efficiënte inzet van het maatschappelijk gebonden vermogen zal actief worden bevorderd door benchmarking, kwaliteitslabels, visitatie en dergelijke. Het Rijk zal terzake kengetallen ontwikkelen.

25. In geval van een voorgenomen fusie zal de corporatie moeten aantonen dat deze in het belang is van de woonopgaven en van de huurders, en dat de lokale binding behouden blijft. Het Rijk treedt in overleg met de corporatiesector om te komen tot een (fusie)gedragscode, waarin deze vereisten worden uitgewerkt.
26. Het Rijk zal sectorinitiatieven om te komen tot een optimale verdeling van middelen en opgaven ondersteunen. De instelling van een College Sluitend Stelsel kan bijdragen aan een ordening waarbinnen voor lokale opgaven een beroep kan worden gedaan op het binnen de sector beschikbare maatschappelijk gebonden vermogen. Begin 2002 wordt dit stelsel geëvalueerd.
27. Het toezicht op de rechtmatigheid en de financiële aspecten van het handelen van de corporatie worden ondergebracht bij het CFV. Om verstrengeling met de andere taken (sanering, projectsteun) te voorkomen, wordt het CFV gesplitst in een Centraal Toezichtsorgaan Woningcorporaties en een Centraal Fonds Sectorbeheer. De precieze vormgeving van deze splitsing zal, in overleg met het Begeleidingsteam verzelfstandigingen, nader worden bezien.
28. De minister zal de grondslag van de toelating van de corporatie om de vijf jaar opnieuw beoordelen en zo nodig herijken.
29. De raad van commissarissen/toezicht van een corporatie moet onafhankelijk en professioneel zijn ingevuld. Ten minste twee leden moeten geacht kunnen worden het vertrouwen van bewoners te hebben.
30. De corporatie werkt met een zogenoemde tweelagenstructuur.
31. In de Woonwet worden de formele mogelijkheden voor toe- en uittreding tot de sector en de daarbij behorende condities opgenomen.

DEEL IV:

Het beleidsprogramma

HOOFDSTUK 11

De financiering van de woonopgave

De woonopgave voor de komende tien jaar brengt omvangrijke kosten met zich mee, die voor een deel door bewoners zelf moeten worden opgebracht. Vooral ook omdat zij het zelf zijn die meer kwaliteit krijgen. Maar er is ook maatschappelijk gebonden vermogen bij woningcorporaties voor dit doel beschikbaar. En de opbrengsten bij gemeenten als gevolg van onder meer gronduitgiften kunnen eveneens worden aangewend. Tenslotte draagt het Rijk bij via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, via de huursubsidie en via fiscale faciliteiten.

De analyse van de financiering van de opgave in dit hoofdstuk is een macroanalyse. Bezien wordt of - binnen redelijke aannamen - de inhoudelijke ambities ook financieel gezien realistisch zijn gelet op de mogelijkheden van de verschillende partijen die de lasten moeten dragen. Lokaal en regionaal zijn er natuurlijk verschillen. Die kunnen gemitigeerd worden door de collegiale matching van taken en middelen bij woningcorporaties waarvoor het College Sluitend Stelsel in het leven is geroepen. Andere verschillen tussen de opgaven in gemeenten in combinatie met de mogelijkheden tot marktconforme transformaties kunnen worden verkleind door een zo doelmatig mogelijke toedeling van rijksmiddelen.

11.1 De investeringsopgave

Op basis van de verwachte ontwikkeling van de vraag van 2000 tot 2010 is een analyse gemaakt van de gewenste transformaties van alle wijken in Nederland en van de uitbreidingsproductie, zodanig dat in 2010 zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de wensen van burgers. Daarbij is uitgegaan van ontwikkelingen volgens het scenario Coördinatie.

De raming geeft een globaal inzicht in het te verwachten investeringsvolume.

Tabel 11.1. Investeringscategorien 2000-2010 (in miljarden gulden, prijzen 2000)

investeringscategorie	totale kosten
nieuwbouw	250
sloop/onttrekkingen	10
verbouw/verbetering	70
totaal	330
woonomgeving	10
.	.
totaal aan investeringen in woningen en woonomgeving	340

bron: VROM/ABF

Tabel 11.1 kan als volgt worden toegelicht:

Nieuwbouw

De geraamde 'trendmatige' productie is 774.000 woningen in de periode 2000-2010. Rekening houdend met de transformatiemogelijkheden is een indicatief beleidsprogramma ontwikkeld dat wel rekening houdt met kwaliteitsbehoeften. Dat impliceert meer nieuwbouw en als keerzijde ook meer onttrekkingen/sloop en samenvoegingen van woningen. In hoofdstuk 8 is die ambitie uitgewerkt. In totaal komt de geraamde nieuwbouwproductie dan uit op circa 950.000 woningen, waarvan ongeveer 225.000 woningen in de sociale huursector.

Voor de (stichtings)kosten per woning worden constante prijzen 2000 gehanteerd. Voor de sociale huursector zijn gemiddelde kosten gehanteerd van f 226.000. Daarbij is rekening gehouden met extra kwaliteitsinvesteringen. Voor de goede orde: dit is een indicatief bedrag dat uitsluitend bedoeld is voor de berekening van de investeringsopgave; het heeft geen normerende werking. Voor de particuliere sector zijn de kosten geraamd op gemiddeld f 275.000. In 1998 bedroegen die kosten gemiddeld f 229.000 per woning. Daarboven is rekening gehouden met de kosten van de benoemde extra kwaliteitsmaatregelen uit deze nota (zie tabel 11.2) en de bouwkostenstijging van nieuwbouwwoningen tot het jaar 2000 (CBS maandstatistiek van de prijzen) en een forfaitaire opslag van 10% voor overige kwaliteitsmaatregelen zoals bredere beukmaten et cetera.

Tabel 11.2: Kosten van extra kwaliteitsinvesteringen per woning (in guldens)

maatregel	kosten
plafondhoogte	4.800
deurhoogte	200
ruimere trappen collectief	300
ruimere trappen individueel	1.000
gangpaden	nihil
geluidsisolatie	2.000
totaal	8.300

bron: VROM

Overigens is het verschil tussen de prijzen en de kosten (investeringspotenties) voor nieuwbouwwoningen groot genoeg om daarbinnen meer kwaliteit te realiseren. Zo lag de gemiddelde verkoopprijs van nieuwbouwwoningen volgens de Monitor Nieuwe Woningen van VROM en NEPROM in het derde kwartaal 1999 op f 381.000. In 1997 was dat nog 305.000 gulden en in 1998 was dat f 339.000. Per jaar is sprake van een prijsstijging van 10 tot 15%. Voor het jaar 2000 kunnen de gemiddelde verkoopprijzen zo ruim boven de 4 ton komen te liggen, terwijl de bouwkosten de afgelopen jaren met gemiddeld 2 à 3% stegen. Er is geen indicatie dat het verschil uit toegenomen kwaliteit verklaard kan worden. De verhoging van de investeringskosten behoeft dus niet noodzakelijk ook in de prijs tot uitdrukking te worden gebracht.

Sloop/onttrekkingen

Het aantal onttrekkingen wordt in de trendmatige berekeningen - rekening houdend met bestaande herstructureringsafspraken - geraamd op 197.000 (inclusief samenvoegingen) voor de periode 2000-2009. Verondersteld is ook dat voor elke te slopen woning een nieuwe wordt teruggebouwd. De verhoogde ambities ten aanzien van de transformatieopgave, rekening houdend met de woonmilieuvorkeuren van mensen en de mogelijke transformatiestrategieën leiden tot een verhoogde sloopraming tot 300.000 woningen tot en met 2009. Lang niet altijd worden bij sloop woningen teruggebouwd gelet op de verdunnings- en vergroeningstrategie in veel wijken. Ook door de samenvoeging van woningen worden woningen aan de voorraad onttrokken. Samenvoegingen zitten tot nu toe niet expliciet in de programmering. Toch is dit een relatief eenvoudige manier om in de behoefte aan relatief grotere woningen te voorzien. Uitgegaan wordt van 80.000 woningsamenvoegingen.

De kosten van de onttrekkingen worden geschat op in totaal circa 10 miljard gulden.

Verbeteringen en verbouwingen

Het totaalbedrag van verbeteringsinvesteringen wordt voor de komende tien jaar op 70 miljard gulden geschat. De helft van dit bedrag heeft betrekking op milieu-investeringen. Het gaat daarbij in het bijzonder om het treffen van energiebesparende maatregelen. De daarmee gepaard gaande investeringsopgave is fors, maar bedacht moet worden dat deze betrekking heeft op de totale woningvoorraad, dus op een zeer groot aantal woningen. Bovendien betalen deze investeringen zich ook terug in de vorm van een lagere energierekening. De andere helft van het totale investeringsvolume heeft betrekking op verbeteringen die periodiek aan woningen plaatsvinden en op de verbouw van woningen die worden samengevoegd.

Woonomgeving

Bij investeringen in de woonomgeving gaat het om investeringen in de openbare ruimte, groen en milieu. In de nota Stedelijke Vernieuwing zijn de kosten voor de woonomgeving geraamd op 4,6 miljard gulden na herijking. Vanwege de hogere ambities wordt nu een verdubbeling van investeringen in de woonomgeving geraamd. In totaal dus ongeveer 10 miljard gulden.

11.2 Kosten flankerend beleid

De flankerende, sociale maatregelen die in hoofdstuk 8 (paragraaf 8.3) zijn genoemd kunnen worden beschouwd als de 'smeerolie' in het proces van de ontwikkeling en transformatie van woonmilieus. Hiervoor wordt in eerste instantie een bedrag geraamd van structureel 50 mln gulden per jaar vanaf 2002; 25 mln in 2001. In ieder geval tot 2005 zal dit bedrag niet via versleuteling maar via tendering worden toegekend aan innovatieve sociale flankerende maatregelen. Op basis van opgedane ervaring zal worden bekeken of deze bedragen vanaf 2005 worden opgenomen in het generieke ISV-budget, of dat de werkwijze van een 'sociale tender' wordt voortgezet.

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk al is gesteld, gaat het kabinet er vanuit dat de diverse partijen - gemeenten, corporaties, marktpartijen en burgers - de kosten van de transformatieopgave gezamenlijk dragen. In aanvulling op het ISV, de huursubsidie en fiscale faciliteiten trekt het Rijk dus structureel 50 mln uit voor sociaal flankerende maatregelen. Mocht blijken dat het noodzakelijk is dat de rijksbijdrage - ofwel voor ingrepen in de fysieke sfeer ofwel voor maatregelen op het sociale vlak - wordt verhoogd, zal dat te zijner tijd alsnog worden gezien.

Voor het proces van transformatie van woonmilieus is ook (fysieke) ‘transformatieruimte’ nodig, locaties in de stad waar mensen al dan niet tijdelijk naar toe kunnen verhuizen om plaats te maken voor de transformatie (zie hoofdstuk 8). Door de keuze om bij de transformatie ‘van binnen naar buiten’ te werken en dus oplossingen éérst in de bestaande stad en pas dan daarbuiten te zoeken, is deze ruimte maar beperkt voorhanden. De oplossing zal daarom vaak in dubbel grondgebruik, zoals overkluizing van infrastructuur, gevonden moeten worden. De kosten daarvan zijn nog niet precies bekend, maar kunnen aanzienlijk zijn. Mogelijk zullen in de toekomst FES-middelen voor dit doel kunnen worden ingezet.

11.3 De draagkracht van de sociale huursector

Van commerciële partijen kunnen niet op voorhand onrendabele investeringen worden gevegd. Van sociale verhuurders wordt wel inzet van het maatschappelijk vermogen gevraagd. De mate waarin dat kan, wordt bepaald door de driehoek:

- investeringen;
- huurontwikkeling;
- noodzakelijk vermogen c.q. solvabiliteit.

Met behulp van het zogenaamde ‘Prognosemodel Sociale Huursector’ kunnen de investeringen en de exploitatie-effecten daarvan voor het komende decennium worden doorgerekend. Investerings, huurontwikkeling en vermogenspositie vormen bij deze berekeningen op elkaar af te stemmen grootheden.

Voor de investeringen is uitgegaan van de eerder genoemde ambities, zij het dat het prognosemodel als grondslag 1998 heeft, zodat de aantallen in dit model wat hoger liggen. De kwaliteitsambitie (1998-2009) komt tot uiting in:

- meer onttrekkingen: 293.000 in plaats van 111.000;
- meer verbeteringen: van 681.000 naar 761.000;
- meer nieuwbouw: van 200.000 naar 285.000;
- en van hogere kwaliteit: f 226.000 in plaats van f 166.000 per woning;
- meer verkopen: van 238.000 naar 538.000;
- investeringen in duurzaam bouwen;
- investeringen in leefbaarheid en stedelijke vernieuwing.

Als gevolg van deze investeringen zal het aantal sociale huurwoningen per saldo teruglopen van ongeveer 2,4 miljoen op dit moment naar 1,9 miljoen in 2009. Er wordt uitgegaan van een gemiddelde huurverhoging die gelijk is aan de inflatie. Daarvoor is aangenomen 2%. Voor de rente is uitgegaan van 6%.

De effecten van deze opgave voor woningcorporaties zijn dat het eigen vermogen ondanks de extra (vaak onrendabele) investeringen in 2009 oploopt tot circa 53 miljard gulden, op een balanstotaal van 189 miljard gulden. Dat is een solvabiliteit van 28 % tegen nu 9 %. De huurinkomsten bedragen in 2009 circa 18,4 miljard gulden. Het totale resultaat zal in 2009 op ongeveer 5 miljard gulden liggen. Met name de baten uit het toenemende aantal verkopen dragen daar aan bij. Daarin schuilt natuurlijk ook een onzekerheid. Voor de verkoopprijs is weliswaar voor de periode 2000-2009 geen verdere reële toename voorzien, maar wanneer de gemiddelde verkoopprijs in de periode tot en met 2009 bijvoorbeeld f 25.000 per woning lager wordt (ten opzichte van de in de prognoses gehanteerde gemiddelde verkoopprijs van f 200.000), dan daalt het geraamde eigen vermogen in 2009 van 53 naar 41 miljard gulden. Evenzeer geldt dat bij een lager aantal verkopen, bijvoorbeeld 30.000 te verkopen huurwoningen per jaar in plaats van 50.000 (bij mogelijk onvoldoende belangstelling van bewoners), het geraamde eigen vermogen in 2009 daalt van 53 naar 28 miljard gulden. Overigens is de financiering van de transformatieopgave niet afhankelijk van het - evenwel gewenste - hoge aantal verkopen.

Een andere belangrijke risicofactor is de rente. Als de reële rente over de gehele periode 1% hoger ligt dan komt het geraamde eigen vermogen in 2009 uit op 38 in plaats van 53 miljard gulden. Toch kan worden geconcludeerd dat de sociale huursector in belangrijke mate de kosten van de verhoogde ambities met betrekking tot de kwaliteit kan dragen. Dat laat onverlet dat zich de komende jaren bij een aantal woningcorporaties knelpunten kunnen voordoen, die echter met behulp van collegiale steun kunnen worden opgelost. Tevens zal in overleg met de sector worden bezien op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de medeverantwoordelijkheid van corporaties voor de beheersing van het huursubsidiebudget.

11.4 Individuele subsidiëring (IS)

De nota kiest voor handhaving van het huidige instrument van de huursubsidie vooralsnog in zijn huidige vorm (inclusief de regeling Bevordering Eigen Woningbezit). De ontwikkeling van de uitgaven hiervoor is - behalve van de inkomens en de huurparameters - in belangrijke mate afhankelijk van de maatregelen in het kader van de bestrijding van de armoedeval. Deze discussie wordt thans in een breder verband gevoerd zodat in de raming van de uitgaven uitgegaan wordt van de huidige huursubsidieraming (inclusief de BEW-raming),

welke is doorgetrokken naar 2009. Separaat zijn de effecten weergegeven van het kwaliteitsbeleid van de nota en van het toenemend aantal verkopen.

Tabel 11.3 Raming uitgaven individuele subsidiëring 2000-2009 (in miljoenen guldens en in lopende prijzen)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
IS	3.208	3.287	3.345	3.400	3.460	3.510	3.550	3.590	3.625	3.665	34.640
extra verkoop	0	-5	-15	-20	-30	-40	-50	-80	-115	-165	-520
extra kwaliteit	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
totaal	3.208	3.282	3.330	3.380	3.430	3.470	3.500	3.510	3.510	3.500	34.120

De tabel kan als volgt worden toegelicht:

Huursubsidie

Voor het verloop van de huursubsidie zijn de bedragen opgenomen zoals die (voorlopig) in de begrotingsramingen zijn opgenomen. Hoewel in de nota wordt aangegeven dat het aandeel lagere inkomens volgens de definitie van ‘de aandachtsgroep’ zal dalen, is sprake van oplopende huursubsidie. Dat komt omdat het aantal huishoudens dat deel uit maakt van de aandachtsgroep in absolute zin vrij constant blijft en omdat de uitgaven zijn geraamd in lopende prijzen. Reëel (conform de aannamen in de begroting 2000) daalt het beslag op de huursubsidie naar ruim 3 miljard gulden in 2009. Het aantal huishoudens dat van de regeling gebruik maakt loopt in de tijd wel af.

Extra verkopen en extra kwaliteit

In de nota wordt voor de periode 2000 tot 2010 ingezet op het verkopen van huurwoningen aan zittende bewoners op een grotere schaal dan nu gebruikelijk: 700.000 in plaats van 200.000 waarmee nu rekening wordt gehouden. In de raming is ervan uitgegaan, dat de helft van de extra verkopen budgettair neutraal is omdat daarvoor uitkeringen in het kader van de regeling Bevordering Eigen Woningbezit worden gedaan.

De budgettaire effecten van extra kwaliteitsmaatregelen zijn voorlopig PM gesteld. Het rijksbeleid, zoals dat mede tot uitdrukking komt in de prestatienormering huursubsidie, is gericht op medeverantwoordelijkheid van (gemeenten en) verhuurders voor een beheersbare ontwikkeling van het huursubsidiebudget. Over de mate waarin, met inachtneming van deze medeverantwoordelijkheid, extra kwaliteitsmaatregelen in de huur verdisconteerd kunnen worden, vindt nog overleg plaats met verhuurders.

11.5 Ontwikkeling van de draagkracht van burgers

De transformatie conform de gepresenteerde beleidsstrategie betekent een forse kwaliteitssprong. Daarom is het effect van de beleidsstrategie op de woonlasten bepaald. Er is een berekening gemaakt van de toekomstige woonlasten bij de verschillende scenario's, zowel voor het 'trendmatige aanbod' (de bestaande investeringsplannen van gemeenten) als voor de meer ambitieuze beleidsstrategie. Daarbij is er van uitgegaan dat er geen extra prijsstijging voor het wonen plaatsvindt. Met andere woorden, ontwikkeling van huurprijzen volgens inflatie. Als de bestaande plannen (het 'trendmatig aanbod') worden gerealiseerd, zullen de woonlasten toenemen met 0,3% reëel per jaar tot 2010. Dat wil zeggen dat het trendmatige beleid een kwaliteitsverhoging van de voorraad met zich meebrengt die reëel 0,3% per jaar kost. Deze toename komt overeen met het kwaliteitseffect uit het verleden. Men kan dus met recht spreken van 'trendmatig' beleid.

De kwaliteitssprong volgens de bestaande plannen is echter onvoldoende om aan de woonwensen tegemoet te komen, hetgeen aanleiding vormt voor een bijgestelde strategie. Deze beleidsstrategie levert meer kwaliteit, maar brengt ook hogere kosten met zich mee. Bij gelijkblijvende aannames komt het effect van de beleidsstrategie uit op een totale toename van de woonlasten van 0,2% per jaar. Totaal dus 0,5%. Inclusief kwaliteitsverbeteringen en de gevolgen van de beleidsstrategie zouden de huren vanaf 1998 tot 2010 met circa 6 procent reëel toenemen. De prognoses over de vermogensontwikkeling van de sector woningcorporaties laten echter zien dat, ook bij de gewenste kwaliteitsinvesteringen, een gemiddeld inflatievolgend huurbeleid mogelijk is.

Het gemiddelde huishoudinkomen zal in die periode van f 48.000 in 1998 stijgen naar f 59.000 (prijsniveau 1998 volgen het scenario Coördinatie) in 2010. Dat is een verwachte stijging van 23% reëel. Op grond daarvan mag voor de toekomst verwacht worden dat de woonquoten gaan dalen. In de koopsector worden de lasten direct via de markt gereguleerd. Op grond van bovenstaande mag worden verwacht dat er bij bewoners voldoende draagvlak aanwezig is voor kwaliteitsverbetering.

11.6 Totaaloverzicht

Van de middelen voor flankerend beleid bij de stedelijke vernieuwing wordt vooralsnog structureel 50 miljoen gulden per jaar gedekt bij de begrotingsafspraken voor 2001, te beginnen met 25 miljoen in 2001.

Tabel 11.4: Budgettaire consequenties voor de rijksbegroting, 2000-2009 (in miljoenen gulden; totalen ook in miljoenen euro, 1 gulden=0,45378 euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	totaal	totaal (euro)
ISV	--	25	50	50	50	50	50	50	50	50	425	193
IS	0	-5+ +PM	-15 +PM	-20 +PM	-30 +PM	-40 +PM	-50 +PM	-80 +PM	-115 +PM	-165 +PM	-520 +PM	-236 +PM
totaal	0	20	35	30	20	10	0	-30	-65	-115	-95	-43
totaal (euro)	0	9	16	14	9	5	0	-14	-29	-52	-43	

HOOFDSTUK 12

Beleids- en wetgevingsprogramma

In het beleidsprogramma zijn per beleidsmaatregel de concreet van de rijksoverheid te verwachten acties en/of producten aangegeven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar:

- het maken van beleidsafspraken met andere overheden, organisaties van burgers, corporaties en marktpartijen (b);
- het opstellen en bijstellen van wet- en regelgeving, inclusief het rijksbeleidskader en voorbereidende nota's (w);
- het realiseren van nieuwe organisatiestructuren (o);
- het evalueren en monitoren van beleid (m);
- het experimenteren met en onderzoeken van nieuwe instrumenten (e).

Dat het ministerie dit niet alleen voor zijn rekening wil en kan nemen is evident. In het beleidsprogramma is per beleidsmaatregel aangegeven welke andere departementen bij de uitvoering van de beleidsmaatregelen zijn te betrekken en welke organisaties van burgers en marktpartijen (inclusief corporaties). Het programma heeft betrekking op de beleidsmaatregelen op rijksniveau. Veel van deze maatregelen komen neer op het stimuleren en bevorderen van een verdere doorwerking van de rijksvisie, als opgenomen in deze nota, bij provincies, gemeenten, corporaties, marktpartijen en de burger en haar organisaties. En waar mogelijk het maken van concrete afspraken over de doorwerking en concrete uitvoering van het rijksbeleid. Het beleidsprogramma is mede gegeven de looptijd van tien jaar indicatief en zal jaarlijks in het kader van de begroting nader worden geconcretiseerd

MEER ZEGGENSCHAP OVER WONING EN WOONOMGEVING												
MAATREGELLEN	betrokken departementen	andere betrokkenen, o.a.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<ul style="list-style-type: none"> • producten / acties 												
Wettelijk verankeren positie woonconsument en woonconsumentenorganisaties in proces van bouwen en beheren (Woonwet)	AZ,BZK,EZ,FIN, JUST,LNV,V&W, VWS	Burgerorganisaties, Aedes,IPO,VNG										
Afspraken met marktpartijen om kennis- en informatievoorziening te verbeteren: <ul style="list-style-type: none"> • grotere toegankelijkheid van informatie, kennis en expertise over woning, woonomgeving en woningmarkt via Internet • voeren van kwaliteitskeurmerken en certificaten door marktpartijen • transparant maken regionale woningmarkten (woonwinkels) • opzetten van woonwinkels bij grootschalige projecten als procesvereiste in rijksbeleidskader 	BZK,AZ,EZ, OCW	Burgers, Marktpartijen										
Bevorderen gerichte marktonderzoeken en ontwikkeling adequate marketingtechnieken	AZ,BZK,EZ, OCW	IPO,Marktpartijen, VNG										
Integratie/samenwerking loketten overheden en marktpartijen en waar mogelijk bundeling van administratieve procedures	BZK,EZ,FIN SZW,VWS	Aedes,Burger-organisaties,IPO, NIZW,VNG										
Verduidelijken aanspreekbaarheid huurder (en verhuurder) bij overlast, d.m.v. modelovereenkomsten en/of aanscherping BW	BZK, EZ, JUST	Aedes, LOHV, Woonbond										
Voorstellen opheffen knelpunten t.a.v. tijdelijke verhuur	JUST, BZK,FIN, SZW,VWS	Aedes, LOHV, Woonbond										
Wettelijk regelen dat huurder niet meer verplicht is tot ongedaan maken van veranderingen en toevoegingen aan de woning als dat de waarde van het onroerend goed niet schaadt	BZK,JUST	Aedes, LOHV, Woonbond										
Experimenten met nieuwe vormen van zeggenschap bewoners over corporatiebeleid	BZK,EZ	Aedes, LOHV, Woonbond										
Ontwikkelen van instrumenten om de transparantie op de	AZ,BZK,EZ,	LOHV,NWI,										

MEER ZEGGENSCHAP OVER WONING EN WOONOMGEVING												
MAATREGELEN	betrokken	andere	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
• producten / acties	departementen	betrokkenen, o.a.										
woningmarkt te vergroten • opzetten van een huurwoningmarkt-benchmark; • instellen van huurmakelaars;	JUST	NVM,VNG										
Ontwikkelen risicobeperkende producten, als buffer voor het mogelijk verlies aan vermogen (woonlastenverzekering)	FIN	Banken,Consumenten,VNG,Verzekeraars,WEW										
Instellen één loket voor arbitrage bij geschillen over gebreken nieuwe woningen	JUST	GIW,Raad voor de Arbitrage										
Aanscherpen appartementsrecht	JUST	KNB,VEH,VNG										
Afspraken met corporaties over verhoging verkoop huurwoningen	BZK,EZ,FIN JUST	Aedes,VNG										
Ontwikkelen mogelijkheden voor vloeiende overgang huur naar koop (rechten op verwerving eigen woning of een aandeel in het eigendom van de woning)	FIN,SZW	Aedes,Banken LOHV,SEV, VNG										
Opname particulier opdrachtgeverschap als prestatieveld in rijksbeleidskader. Als particulier opdrachtgeverschap onvoldoende invulling krijgt worden wettelijke maatregelen getroffen	AZ, BZK, EZ, FIN, JUST	VNG, IPO										
Stimulering particulier opdrachtgeverschap door middel van experimenten en voorbeeldprojecten		SEV										
Vereenvoudigen bouwregelgeving • conversie Bouwbesluit • snellere en goedkopere vergunningverlening • verwijderen aantal welstandscriteria uit Bouwbesluit • verwijderen overbodige eisen uit bouwregelgeving	FIN,IOB ¹¹⁰ ,JUST	OPB ¹¹¹										
Harmoniseren bouwregelgeving	FIN,IOB,JUST	OPB										

¹¹⁰ IOB staat voor Interdepartementaal Overleg Bouwregelgeving. Daarin nemen deel: VROM, VWS, V&W, BZK, EZ, DEF, RGD, OCW

¹¹¹ OPB staat voor Overlegplatform Bouwregelgeving. Daarin nemen deel: VROM, VNG, Federatie Welstand, Vereniging Stadswerk, AVBB, NVTB, AEDES, VEH, VAC's, Woonbond, BNA, NEPROM, NNI, GIW, Energiened, VNG, TNO-bouw

MEER ZEGGENSCHAP OVER WONING EN WOONOMGEVING												
MAATREGELEN	betrokken departementen	andere betrokkenen, o.a.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<ul style="list-style-type: none"> producten / acties 												
<ul style="list-style-type: none"> harmoniseren bouwregelgeving en afstemmen op Europese regelgeving inhoudelijke en procedurele afstemming bouwregelgeving verbeteren, inclusief afstemming Wet RO en Wet Milieubeheer 												
Aanscherpen bouwregelgeving <ul style="list-style-type: none"> aanscherpen veiligheidseisen Bouwbesluit (rookmelders/ beloopbaarheid trappen) aanscherpen eisen gezond wonen (geluid, ventilatie, asbest en radon) verbeteren toekomstwaarde woningen door hogere deuren/plafonds, implementatie eisen Beleidsprogramma Dubo en Klimaatnota 	FIN,IOB,JUST	OPB										
Verbeteren handhaving bouwregelgeving	FIN,IOB,JUST	OPB										
Stimuleren toepassing zonnecellen voor de opwekking van elektriciteit in de gebouwde omgeving	IOB	OPB										
Financiële ondersteuning ter stimulering van toepassing energiebesparende door lagere-inkomens	FIN, IOB											
Onderzoeken mogelijkheden verdere modernisering welstandstoezicht	OCW	VNG										

GOED WONEN VOOR IEDEREEN												
MAATREGELLEN	betrokken	andere	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
• producten / acties	departementen	betrokkenen, o.a.										
Onderzoek naar vraag en aanbod studentenhuysvesting	OCW											
Bevorderen huursubsidie gebruik, indien nodig <ul style="list-style-type: none"> • voorlichting • vereenvoudiging uitvoering • lokale klantcontactpunten • snellere behandeling aanvragen 	BZK,FIN,SZW, VWS	Aedes,VNG, Woonbond										
Mogelijkheden bezien tot bundeling vangnetregelingen Huursubsidie, BEW, gemeentelijke woonlastenfondsen, woonkostentoeslag (bijzondere bijstand) en schuldsaneringsregeling (bijstand)	AZ,BZK,FIN, SZW	VNG										
Bezien mogelijkheden tot aanbieden van verzekeringsproducten om gat tussen vangnetzorg en volledige zelfredzaamheid voor relatie tussen woonkosten en inkomen te dichten	BZK,EZ,FIN	Verzekerings- branche										
Aanscherpen prestatienormering huursubsidie <ul style="list-style-type: none"> • vereenvoudigen en verbeteren handhaving prestatienormering huursubsidie • mede verantwoordelijkheid corporaties voor beheersing huursubsidie-uitgaven voor sociale huursector, afhankelijk resultaat eerstgenoemde maatregel 	BZK,FIN,SZW	Aedes,VNG, Woonbond										
Experimenteren met vouchersystemen (m.n. ontwikkeling woonzorgvoucher) en onderzoeken mogelijkheden tot fiscalisering huursubsidie	AZ,FIN,SZW, VWS	Aedes,Arcares, SEV, Woonbond										

GOED WONEN VOOR IEDEREEN												
MAATREGELEN	betrokken	andere	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
• producten / acties	departementen	betrokkenen, o.a.										
Moderniseren huurbeleid <ul style="list-style-type: none"> • richten op gemiddeld inflatievolgend huurprijsbeleid met maximering huurprijs en bandbreedte in ontwikkeling huurprijs • vergroten contractvrijheid huurder • vastleggen contractvereisten (huurprijs/huurprijsstijging/huurbescherming) • vaststellen bandbreedte en systematiek o.b.v. analyse ontwikkeling sociale huursector sinds de bruterij en voorstellen LOHV 	BZK, SZW, FIN, JUST, AZ	Aedes Woonbond, LOHV										
Bekrachtiging LOHV of instelling nieuw landelijk orgaan (huurders, verhuurders en onafhankelijke deskundigen) dat minister adviseert over normering huurprijsbeleid	JUST	LOHV, Aedes, Woonbond										
Moderniseren woningwaarderingssysteem (WWS)	BZK, FIN, SZW,	VNG, Aedes, Woonbond, LOHV										
Onderbrengen administratieve afhandeling huurgeschillen in ZBO	BZK, JUST											
Instellen ombudsman bij LOHV	BZK, JUST, AZ	LOHV, VNG										

WONEN EN ZORG												
MAATREGELEN	betrokken	andere	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
• producten / acties	departementen	betrokkenen, o.a.										
Opstellen voorstel vermindering administratieve lasten voor gebruikers van veelheid van regelingen op woon-zorggebied	VWS	IPO,NIZW, VNG,										
Experimenteren met woon-zorgvoucher	BZK,EZ,FIN, SZW,VWS	IPO,NIZW,SEV, VNG,Zorg- kantoren										
Integratie/samenwerking loketten wonen, zorg, welzijn (Overheidsloket 2000)	BZK,EZ,FIN, SZW,VWS	Aedes,Burger- organisaties,IPO, NIZW,VNG										
In het rijksbeleidskader specifieke aandacht voor:	BZK,JUST,SZW, VWS	Aedes,G-4,G-30 IPO, VNG										
<ul style="list-style-type: none"> • wonen-zorg • afstemming met regionale zorgvisie • effecten extramuralisering • aanbod levensloopbestendige woningen • allochtone ouderen • domotica 												
Toevoegen 'wonen en zorg' als zesde prestatieveld aan BBSH	SZW, VWS	Aedes										
Realisatie en beheer van vastgoed zorginstellingen gaat behoren tot werkdomein woningcorporaties	SZW, VWS, EZ	Aedes, Arcares										
Uitvoeren Woon-zorgstimuleringsregeling	FIN,VWS,	IPO,NIZW,SEV, VNG										
Aanpassen bouwregelgeving (afstemming WEZ/Bouwbesluit)	FIN,IOB,JUST	OPB										
Expliciete aandacht voor wonen en zorg bij monitoring ISV (tot 2005)	BZK											
Nabijheid en bereikbaarheid voorzieningen als toetspunt bij gemeentelijke bestemmingsplannen en beoordeling (her)ontwikkeling wijken	BZK	VNG										

WONEN EN ZORG												
MAATREGELEN	betrokken	andere	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
• producten / acties	departementen	betrokkenen,										
		o.a.										
Ruimte in bestemmingsplannen reserveren voor kleinschalige (woonzorg) voorzieningen. Overleg over evt. hoge grondkosten	BZK, FIN	VNG										

KIEZEN VOOR STEDELIJKE WOONKWALITEIT												
MAATREGELEN	betrokken departementen	andere betrokkenen, o.a.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<ul style="list-style-type: none"> • producten / acties 												
Voeren dialoog met steden, provincies en andere betrokken partijen om ambitie in stedelijke vernieuwingsinspanningen te verhogen	BZK, EZ, V&W VWS, SZW	IPO,G-4,G-30 VNG										
Het kabinet zal in overleg met de rechtstreekse ISV-steden en de provincies de gezamenlijke beleidsinzet voor de stedelijke opgave 2005-2009 bepalen en zal onderstaande uitgangspunten hanteren in het overleg:	BZK, EZ, V&W VWS, SZW	IPO,G-4,G-30 VNG										
<ul style="list-style-type: none"> • omvorming woonmilieus • zelfvernieuwende dynamiek buurten en wijken • vergroten aandeel particulier opdrachtgeverschap • samenhang tussen stedelijke vernieuwing en nieuwe uitleg • toedelen middelen ISV op basis van potentie steden en inzet maatschappelijk gebonden vermogen van corporaties • investeren in kwaliteit openbare ruimte • vergroten innovatiegedeelte ISV • stimuleren gebiedsgerichte organisatievormen 												
Aanscherpen procesvereisten voor investeringsplannen ISV (scherpe analyse en diagnose, integrale benadering vernieuwingsstrategieën)	AZ,BZK,EZ,FIN, JUST,LNV,V&W, VWS, SZW	Aedes,IPO,G-4, G-30,VNG										
Het kabinet trekt 50 mln gulden structureel per jaar uit (vanaf 2002, 25 mln in 2001) voor flankerend beleid voor innovatieve acties in de sociale sfeer bij transformatieprocessen. Dit bedrag wordt toegevoegd aan het ISV, maar in elk geval tot 2005 via tendering ter beschikking gesteld.	BZK,FIN	IPO,G-30,VNG										
Mogelijkheden bezien tot inzet middelen uit FES-fonds voor functie-veranderingslocaties en dubbel grondgebruik	EZ, FIN, BZK											
Interdepartementaal onderzoek naar woonwensen allochtonen en processen van concentratie/segregatie	BZK,VWS,OCW, EZ,SZW	Forum,Woonbond, VNG,G-30,Aedes										
Interdepartementaal onderzoek naar positie en keuzevrijheid allochtonen en samenhang met ontwikkelingen op andere terreinen	BZK,VWS,OCW, EZ, SZW	Forum,Woonbond VNG,G-30,Aedes										

KIEZEN VOOR STEDELIJKE WOONKWALITEIT												
MAATREGELEN	betrokken departementen	andere betrokkenen, o.a.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<ul style="list-style-type: none"> producten / acties 												
Opzetten van een kwaliteitsmonitor die per regio de relevante ontwikkelingen voor de kwaliteitsvraag en de ontwikkelingen in het aanbod in kaart brengt.		Marktpartijen, VNG, IPO										
Vastleggen gemaakte herijkingsafspraken Vinac in Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (gekoppeld aan PKB deel 3)		Convenantpartners										
Maken beleidsafspraken met overheden, corporaties en marktpartijen over (gesprekken over de verstedelijking in meerdere rondes): <ul style="list-style-type: none"> vroegtijdig betrekken burger bij planprocessen particulier opdrachtgeverschap (innoverende) investeringen in openbare ruimte aanscherpen kwaliteitseisen nieuwbouw aanscherpen prestatie-eisen stedelijke vernieuwing en inzet maatschappelijk gebonden vermogen door corporaties doorwerking afspraken in prestatiecontracten gemeenten met corporaties voorbeeldprojecten en experimenten 	BZK,EZ,FIN, JUST,VWS	Aedes,IPO, SEV,VEH,VNG, Woonbond										
Verbeteren afstemming middelen voor OV-infrastructuur en gemeentelijke investeringsprogramma's ISV	FIN,V&W	IPO,G-30,VNG										
Formuleren beleidsmatig antwoord op knelpunten in het grondbeleid in de Nota Grondbeleid	AZ,BZK,DEF,EZ, FIN,JUST,LNV, V&W											

WONEN IN DORPEN EN IN HET LANDELIJK GEBIED												
MAATREGELEN	betrokken	andere	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
• producten / acties	departementen	betrokkenen, o.a.										
Huisvestingswet (bindingseisen) • in gebieden met restrictief ruimtelijk beleid mogelijkheid voor bindingseisen i.v.m. contourenbeleid	BZK,JUST	IPO,VNG										
Accommoderen vraag ruime en groene woonmilieus in de stad	BZK,EZ,LNV, V&W	IPO,VNG										
Invullen op beperkte schaal van behoefte aan landelijke woonmilieus door in een aantal gevallen: • woningbouw toe te staan in het kader van 'ruimte voor ruimte' • hergebruik bestaande gebouwen mogelijk te maken • ontwikkelen van woningen in topsegment toe te staan als impuls economisch zwakke gebieden (o.a. landgoederen en buitenplaatsen) • woningen te bouwen onder de strikte conditie van versterken van de ruimtelijke kwaliteit (met name in 'verrommelde' overgangsgebieden)	BZK,EZ,LNV, V&W	IPO,VNG										
Toelaatbaarheid van bestaande recreatiewoningen wordt door gemeenten en provincies opnieuw vastgesteld op basis van ruimtelijke, sociale, recreatieve en veiligheidsaspecten	AZ,LNV,V&W	IPO,VNG										
In de provincie Zeeland wordt een pilotproject 'woningbouw in dorpen' gestart	LNV	Prov. Zeeland										

VERANTWOORDELIJKHEDEN IN DE WOONOPGAVE												
MAATREGELEN	betrokken departementen	andere betrokkenen, o.a.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<ul style="list-style-type: none"> producten / acties 												
Opstellen Woonwet (integrale ordeningswet) <ul style="list-style-type: none"> de positie en rechtszekerheid van de burgers (rol en positie woonconsumenten en woonconsumentenorganisaties) de taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aanspreekbaarheid van overheden (verplichting tot het opstellen van een ontwikkelingsvisie voor G30-gemeenten en provincies, aanwijzingsbevoegdheid naar provincies en rechtstreekse gemeenten, open/transparante aanbestedingsprocedures) de taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aanspreekbaarheid van woningcorporaties (werkdomein, kerntaken) en sectorinstellingen de toezichts- en handavingsrelaties tussen de bestuurslagen en met de woningcorporaties en de sectorinstellingen (intern toezicht, matching, deelnemingen, toe- en uitreding, mogelijk ZBO-toezicht corporaties) 	AZ,BZK,EZ,FIN, LNV,SZW,V&W, VWS	Aedes,IPO,VNG										
Opstellen wettelijk verankerd rijksbeleidskader <ul style="list-style-type: none"> te behalen resultaten door overheden, zoals: <ul style="list-style-type: none"> de integraliteit van de gemeentelijke investeringsstrategieën de samenwerking met partners de intergemeentelijke afstemming de regionale woonmilieudifferentiatie te behalen resultaten door corporaties, zoals: <ul style="list-style-type: none"> verruimen slaagkans/keuzemogelijkheid woningzoekenden beperken woonlasten lagere inkomensgroepen creëren huisvestingsmogelijkheden dak- en thuislozen versterken samenhang woon-zorgdiensten/verbreden assortiment bevorderen eigenwoningbezit en beheer verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving in buurten en wijken, en versterken sociale samenhang vergroten differentiatie woningaanbod en verhogen woonkwaliteit realiseren duurzame, levensloopbestendige, energiezuinige woningen en woonmilieus 	AZ,BZK,EZ,FIN, LNV,SZW,V&W, VWS	Aedes,IPO,VNG										

VERANTWOORDELIJKHEDEN IN DE WOONOPGAVE												
MAATREGELEN	betrokken departementen	andere betrokkenen, o.a.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<ul style="list-style-type: none"> producten / acties 												
<ul style="list-style-type: none"> vergroten zeggenschap bewoners over woning en woonmilieu (nieuw en bestaand) verbeteren functioneren woningmarkt 												
Opstellen en toepassen 'proeve'beleidskader voor corporaties	BZK	Aedes										
Toevoegen 'wonen en zorg' als zesde prestatieveld aan BBSH	SZW, VWS	Aedes										
Instellen integrale thematische overlegplatforms	AZ,BZK,EZ,FIN, LNV,SZW,V&W, VWS	Consumenten-organisaties, Marktpartijen										
Voorschriften met betrekking tot Prestatieplan en verantwoordingsverslag corporaties	BZK	Aedes,VNG, Woonbond										
Ontwikkelen deelnemingenbeleid	BZK, EZ, JUST	Aedes, VNG										
Uitvoeren MDW-maatregelen	FIN, EZ	VNG, Aedes										
<ul style="list-style-type: none"> opheffen generieke vrijstelling vennootschapsbelasting voor commerciële activiteiten corporaties; onderzoek naar gevolgen van opheffing generieke vrijstelling; vrijstelling legesheffing bij ingrijpende woningverbetering openstellen voor alle partijen (met ingang 2002) onderzoek evt. prijsvoordeel achtervang overheid bij WSW vrijstelling overdrachtsbelasting komt, mede ter financiering BEW, te vervallen (voorkomen 'dubbele' afdracht bij stedelijke vernieuwing) 												
Ontwikkelen kengetallen en benchmarking	AZ,BZK,EZ,	Aedes										
Ontwikkelen mogelijkheden tot versterking maatschappelijke verankering		Aedes, Woonbond										
Ontwikkelen (fusie)gedragscode	EZ,FIN	Aedes, Woonbond										
Ondersteuning en evaluatie van het College Sluitend Stelsel	BZK,EZ,FIN,	Aedes, VNG										

VERANTWOORDELIJKHEDEN IN DE WOONOPGAVE												
MAATREGELLEN	betrokken	andere	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
• producten / acties	departementen	betrokkenen, o.a.										
	JUST											
Ontwikkelen toezichtsbeleid	BZK, FIN	VNG, Aedes										
Extern toezicht (rechtmatig en financieel) onderbrengen bij CFV, splitsing CFV in toezichtsorgaan en fonds sectorbeheer	BZK, FIN, JUST, EZ	CFV										
Periodieke herijking grondslag toelating corporaties (om de vijf jaar)	BZK, JUST	VNG, Aedes										
Mogelijkheid tot uittreding uit sector wordt in Woonwet opgenomen	BZK, EZ, JUST, FIN	VNG, Aedes										
Versterken en professionaliseren intern toezicht	EZ, JUST	Aedes, LOHV Woonbond										

VERANTWOORDING

Kabinetsreactie adviezen ontwerp-Nota Wonen

1 Inleiding

In mei 2000 heeft het kabinet de ontwerp-Nota Wonen uitgebracht. In deze nota gaat het over het woonbeleid voor de komende tien jaar.

Op 6 juni 2000 is aan vijf adviesraden advies gevraagd over de ontwerp-Nota. Vanwege de verbreding van het beleid zijn behalve aan de VROM-raad ook adviezen gevraagd aan de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), de Sociaal-Economische Raad (SER), de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG). Daarnaast is aan dr. M.C. van Schendelen (Universiteit van Amsterdam) gevraagd te adviseren over de emancipatieaspecten van de Nota.

Het kabinet is zeer erkentelijk voor de gedegen adviezen. Over de hoofdlijnen van het beleid voor het wonen zijn de adviezen overwegend positief. Positief over het centraler stellen van de burger in het woonbeleid, over de verbreding van het woonbeleid, over het accent op kwaliteit - in het bijzonder de kwaliteit van de stad - en over de versterking van de inhoudelijke betrokkenheid van het Rijk. De vijf kernopgaven van het woonbeleid (vergroten van zeggenschap, kansen scheppen voor kwetsbare groepen, bevorderen van wonen en zorg op maat, verbeteren van stedelijke woonkwaliteit en faciliteren van groene woonwensen) worden breed onderschreven.

Naast de gevraagde adviezen zijn er van diverse instanties schriftelijke reacties op de ontwerp-Nota Wonen ontvangen. Aan het einde van deze verantwoording is een overzicht te vinden van die reacties.

In deze verantwoording geeft het kabinet zijn reactie op de ontvangen adviezen en schriftelijke reacties. Dit gebeurt volgens een thematische indeling. Daarbij wordt de opbouw van de ontwerp-Nota Wonen gevolgd. Eerst wordt ingegaan op de uitgangspunten en ambities van de nota (paragraaf 2.), vervolgens op de vijf kernopgaven (paragraaf 3.), daarna op de verantwoordelijkheidsverdeling (paragraaf 4.) en tot slot op de financiering van de woonopgave (paragraaf 5.).

2 *Uitgangspunten en ambities van de Nota Wonen*

Burger centraal

Het motto 'de burger centraal' wordt breed onderschreven. De omslag naar een meer vraaggeoriënteerde benadering in het woonbeleid sluit kennelijk goed aan bij de maatschappelijke behoefte. Het beeld van de zelfstandige en verantwoordelijke burger en de daarbij behorende nieuwe verhouding tussen overheid en markt wordt goed herkend. Slechts uit één reactie komt expliciet twijfel naar voren of burgers wel voldoende in staat zijn om hun eigen woonsituatie vorm te geven (Landelijk Contact Vrouwenadviescommissies (LC VAC's)). Uit diverse andere reacties komt deze twijfel impliciet naar voren (onder andere Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB)), in het bijzonder waar het gaat om de herziening van de bouwregelgeving en de modernisering van het welstandstoezicht.

Het kabinet is van mening dat burgers in het algemeen zeer wel in staat zijn om zelf vorm en inhoud te geven aan hun woonsituatie. Het streven naar meer zeggenschap voor burgers past in de ontwikkeling naar een maatschappij waarin burgers meer ruimte hebben om hun eigen levensperspectief te ontwikkelen.

De kernopgaven

Ook bestaat er ruime steun voor de vijf kernopgaven van het woonbeleid. Wel zijn veel opmerkingen gemaakt bij de uitwerking ervan. De VROM-raad ziet de ontwerp-Nota Wonen eerder als een beleidsvisie dan als een beleidsnota, omdat een uitwerking van het concrete beleidsinstrumentarium ontbreekt. De uitwerking van de zeggenschap op nationaal niveau, van het lokale uitvoeringskader voor de stedelijke vernieuwing en van het thema wonen en zorg vindt deze adviesraad onvoldoende.

Het kabinet meent dat, gezien de snelle maatschappelijke ontwikkelingen, een beleidsnota die voor een periode van tien jaar gedetailleerd het concrete beleid uitwerkt en instrumenteert, niet meer van deze tijd is. Het beleid op hoofdlijnen in de Nota Wonen is bedoeld om samen met alle actoren op het terrein van het wonen de maatschappelijk urgente vraagstukken aan te pakken. Naast het vastleggen en bewaken van de formele ordening behoort het tot de verantwoordelijkheid van de

rijksoverheid om erop toe te zien dat provincies, gemeenten en woningcorporaties eigen beleid en plannen ontwikkelen en uitvoeren, zodat maatschappelijk gewenste resultaten worden geboekt. Het kabinet komt in de Nota Wonen zowel met een visie op de ordening en de gewenste en noodzakelijke veranderingen daarin als met een inhoudelijke visie waaruit haar verantwoordelijkheid voor het wonen blijkt. Wat de ordening betreft, bevat de Nota voorstellen voor versterking van de positie van de burger, een verandering van de relaties met provincies en gemeenten in de richting van een prestatiegerichte aanpak en verduidelijking van de regels voor woningcorporaties. Dit alles zal worden verankerd in de Woonwet. De vertaling ervan in wet- en regelgeving vergt uiteraard nog een zorgvuldige voorbereiding en het nodige overleg met belanghebbenden. En wat betreft de inhoudelijke ambities: de Nota Wonen geeft naar de mening van het kabinet duidelijk aan waar, in het licht van de maatschappelijke vraagstukken, de inhoudelijke prioriteiten voor het komende decennium liggen. In het rijksbeleidskader zullen die worden vastgelegd. De concrete vertaling daarvan in specifiek beleid vraagt echter in belangrijke mate om regionaal en lokaal maatwerk, waarbij rekening wordt gehouden met de situatie op de desbetreffende woningmarkten. Dat leent zich niet voor vastlegging in een rijksnota. Het vraagt van de rijksoverheid een andere houding en inzet: actieve deelname aan de dialoog op regionaal niveau en het zoeken en bevorderen van samenwerking in resultaatgerichte coalities. Op zo'n betrokken houding is de accentverschuiving in het sturingsperspectief gericht. Naar aanleiding van het advies van de VROM-raad wordt in de definitieve Nota Wonen overigens meer aandacht besteed aan de lokale uitvoering van de stedelijke vernieuwingsopgave. Uiteraard is er naast deze regionale en lokale vertaling inhoudelijke regelgeving op nationaal niveau nodig. Maar ook daarvoor geldt dat het omwille van een zorgvuldige en gedegen voorbereiding niet altijd mogelijk en wenselijk is nu al in de Nota keuzes te doen. Het is bijvoorbeeld verstandig om eerst de voor- en nadelen van een voucher-systeem uitvoerig te verkennen voordat tot eventuele invoering wordt besloten. Het is overigens opmerkelijk in dit verband dat waar de ontwerp-Nota Wonen concreet is (bijvoorbeeld het gewenste percentage particulier opdrachtgeverschap of het gewenste percentage eigenwoningbezit) dit - vanwege de verwachting van een klassieke beleidsnota - door soms dezelfde critici wordt opgevat als normatieve taakstelling, terwijl dit juist geenszins de bedoeling is. Het gaat bij genoemde percentages niet om dogma's, maar om streefgetallen die gebaseerd zijn op de geconstateerde vraag in de markt.

Spanning tussen individuele wensen en collectieve waarden

Van verschillende kanten wordt gewezen op de mogelijke spanning tussen individuele wensen en collectieve waarden. De SER vraagt aandacht voor de

spanning tussen de principes ‘meer keuzevrijheid’ en ‘aandacht voor maatschappelijke waarden’. De ROB wijst op de spanning tussen meer keuzevrijheid voor de burger en de verantwoordelijkheid van de overheid voor het algemene belang. De RMO vindt dat er te weinig oog is voor het feit dat de burger niet alleen zijn individuele belangen wil behartigen, maar dat hij ook verantwoordelijkheid draagt voor collectieve waarden. De RLG erkent dat er wel aandacht is voor de spanning tussen individuele en collectieve wensen, maar dat er niet echt wordt gekozen en uitgewerkt. Ook vindt de RLG dat de keuze op een te laag niveau wordt gelegd. Aedes, vereniging van woningcorporaties, vindt dat de maatschappelijke waarden die de ontwerp-Nota noemt onvoldoende doorwerken in de uitwerking van de kernopgave ‘meer zeggenschap over woning en woonomgeving’. De vier grote steden (G4) wijzen op hetzelfde punt: de spanning tussen individuele wensen en collectieve waarden komt onder meer naar voren in het ruimtebeslag, de kwaliteit van de woning en de woonomgeving en de keuzevrijheid voor kwetsbare groepen (dak- en thuislozen, drugsverslaafden).

Het kabinet is van mening dat keuzevrijheid en zeggenschap met betrekking tot de eigen woonsituatie dominante drijfveren van burgers zijn. Daar moet ruimte voor zijn. Om aan de behoefte van burgers aan kwaliteit en identiteit tegemoet te komen, is het nodig dat bestaande belemmeringen worden weggenomen en de positie van burgers en hun organisaties op de woningmarkt wordt versterkt. Hier ligt een ordenende en ontwikkelende taak van het Rijk. Maar het is ook de taak en verantwoordelijkheid van het Rijk om vanuit algemene, maatschappelijke waarden begrenzingen te geven. Dat gaat goed samen, want de burger wenst niet alleen individuele keuzevrijheid, hij wil ook verantwoordelijk lid van de samenleving zijn. Burgers verlangen daarover duidelijkheid van de overheid, waar nodig in regelgeving. In de Nota Wonen is daarom als tweede principe ‘aandacht voor maatschappelijke waarden’ opgenomen. Dat uit zich in de nota onder meer in thema’s als bouwregelgeving, het zoveel mogelijk accommoderen van de woonbehoefte in de steden en het vergroten van de zeggenschap van huurders. Ook uit het principe van ‘beheerste marktwerking’ blijkt dat het kabinet zich ervan bewust is dat de markt niet vanzelfsprekend zorgt voor het veiligstellen van collectieve waarden. De overheid dient derhalve grenzen te stellen. Het kabinet is ervan overtuigd dat burgers ook bereid zijn om ten behoeve van deze maatschappelijke waarden geen onbegrensde keuzevrijheid te eisen. Daarbij moet de overheid als hoeder van het algemeen belang de weg wijzen. Het kabinet meent dat in de Nota Wonen een goede balans tussen individuele wensen en collectieve waarden is gevonden. Wezenlijk daarbij is een actieve en

betrokken overheid die haar verantwoordelijk neemt. Dit is eveneens een van de principes van de Nota Wonen. In de definitieve Nota is ter verduidelijking van dit principe in het hoofdstuk over stedelijke kwaliteit (hoofdstuk 8) nog eens uitdrukkelijk aangegeven dat de overheid (de gemeente) met het oog op de vitaliteit van een wijk of de stad op langere termijn, soms moet kiezen voor vernieuwingsmaatregelen die verder gaan dan de zittende bewoners willen.

Ambities

Over het algemeen wordt gewaardeerd dat de ontwerp-Nota Wonen veel ambitie uitstraalt. Ambitie om de zeggenschap van burgers te vergroten, om steden concurrerende woonkwaliteit te geven en om de prestaties van gemeenten en woningcorporaties te verhogen. De ROB stelt dat ambities hoog mogen zijn, maar gezien de beschikbare middelen en instrumenten wel haalbaar moeten zijn. Dat vereist heldere keuzes over de beleidsdoelen waarop de rijksoverheid wil sturen met de daarbij behorende middelen en instrumenten. Tegelijkertijd moet de overheid aangeven waar zij haar verantwoordelijkheid en sturingsmogelijkheden inperkt en niet meer aanspreekbaar is. Dat vergt volgens de ROB een scherp onderscheid tussen verantwoordelijkheid van de overheid en het publiekrechtelijk instrumentarium enerzijds en de visies, ambities en wensen anderzijds. Dat geldt eveneens voor het beleid op lokaal niveau: een scherp onderscheid is nodig tussen gemeentelijke verantwoordelijkheid en beleid gebaseerd op wilsovereenstemming. De VROM-raad stelt dat de hoge ambities van de ontwerp-Nota Wonen een grote mate van afstemming vergen met andere beleidsvelden. Zoals eerder aangegeven vindt de VROM-raad deze afstemming onvoldoende.

Ten aanzien van het ambitieniveau benadrukt het kabinet dat de Nota Wonen niet het sluitstuk van een proces is, maar juist het startpunt. In de nota formuleert het Rijk de maatschappelijke opgaven en geeft het de kaders aan waarbinnen die opgaven gerealiseerd kunnen en moeten worden. Inderdaad, de ambities zijn hoog, maar de maatschappelijke vraagstukken, in het bijzonder in de steden, zijn ook dringend en vragen om een grote inzet. De geformuleerde ambities op het vlak van de stedelijke kwaliteit zijn niet bedoeld om top-down op te leggen, maar als inzet - op basis van de rijksverantwoordelijkheid voor het wonen - in het proces dat moet leiden tot aanpak van de lokale en regionale opgaven. De kritiek dat de geformuleerde ambities wel haalbaar moeten zijn, komt zo in een ander licht te staan. Immers, in dit proces van overtuigen, kennisuitwisseling, transactie en onderhandeling, zal moeten blijken of de rijksambities haalbaar zijn, of er bij de partners gebrek is aan effectief instrumentarium en of de verdeling van baten en

lasten evenwichtig is. Op basis van de analyses meent het kabinet dat de geformuleerde ambities haalbaar zijn, mits alle betrokken partijen de gevraagde bijdragen leveren. In de komende periode zal het kabinet daarom in contact treden met relevante partijen om de noodzakelijke stappen te zetten om gezamenlijk de gestelde ambities te halen. Hierbij is sprake van een continu proces.

Dat de overheid moet aangeven waarop zij aanspreekbaar is en waarop niet wordt door het kabinet onderschreven. Dat is precies de reden om deze Nota Wonen uit te brengen. Op inhoudelijk vlak zijn de thema's benoemd en de accenten gelegd. Die zullen ook worden verankerd in een rijksbeleidskader met de status van AMvB, zodat duidelijk is waarop het Rijk in elk geval aanspreekbaar is en op zijn beurt provincies, gemeenten en woningcorporaties aanspreekt. Maar het kabinet onderschrijft de mening van de ROB dat onderscheid moet worden gemaakt tussen verantwoordelijkheid en wilsovereenstemming niet. Het Rijk heeft een grondwettelijke taak en verantwoordelijkheid voor het wonen. Het heeft de verantwoordelijkheid ervoor te waken dat er geen ongewenste maatschappelijke ontwikkelingen plaatsvinden en, actiever, dat de juiste en voldoende maatschappelijke resultaten worden geboekt. Dát is het publieke belang dat het Rijk moet zekerstellen. Hóe dat wordt zekergesteld, hóe die maatschappelijke resultaten worden geboekt, is een andere vraag. Dat kan indirect via de ordening, door het zorgen voor 'checks and balances' in de verhoudingen tussen betrokken partijen, in de veronderstelling en het vertrouwen dat zo de gewenste resultaten worden bereikt. Het kan ook door inhoudelijke normstelling in wet- en regelgeving. Maar het kan ook, en soms het beste, via dialoog en wilsovereenstemming, bijvoorbeeld via het sluiten van prestatiecontracten. Het is dan de verantwoordelijkheid van de overheid - gemeente, provincie, Rijk - om zulke contracten daadwerkelijk te sluiten en de andere partijen daartoe aan te zetten.

In de Nota Wonen worden al deze wegen bewandeld om het publieke belang zeker te stellen en maatschappelijke resultaten te bereiken. Naar aanleiding van het advies van de ROB zijn de teksten over de verantwoordelijkheid van het Rijk in de Nota Wonen waar mogelijk verduidelijkt en aangescherpt.

Verbreding naar woonbeleid

Vanwege het perspectief 'de burger centraal' komen vanzelf ook de raakvlakken met andere sectoren in beeld, zoals zorg, ruimte, milieu, natuur, inkomen en welzijn. De burger is meer dan een woonconsument alleen. Hij kiest op grond van samenhangende preferenties op verschillende terreinen. In de ontwerp-Nota Wonen

is daarom gekozen voor een verbreding van volkshuisvestingsbeleid naar woonbeleid.

Uit sommige adviezen komt naar voren dat deze verbreding nog niet ver genoeg zou gaan. De VROM-raad vindt de afstemming met andere beleidsvelden niet ver genoeg ontwikkeld, bijvoorbeeld de afstemming op het ruimtelijk beleid.

De ROB vindt de samenhang met de ruimtelijke ordening, de economische ontwikkeling en het verkeer en vervoer te weinig uitgewerkt. Wat betreft de sociale dimensie acht de ROB meer aandacht voor leefbaarheid, segregatie en veiligheid op zijn plaats. De ROB vindt dat de relatie met het Grotestedenbeleid ontbreekt. De (ambtelijke) Commissie Sociaal en Cultureel Beleid (CSCB) wijst op de ontbrekende integratie met de planning van sociaal-culturele voorzieningen (scholen, jeugdzorg, zorgvoorzieningen) en sociale veiligheid.

Het kabinet heeft zich over deze zienswijze van de adviesraden enigszins verbaasd. Nog niet eerder is er op het gebied van het wonen een beleidsnota uitgebracht die ervan blijkt geeft het wonen niet langer als geïsoleerde sector op te vatten, maar juist de relaties met andere beleidsterreinen te benadrukken. Aan de orde komen onder meer de relatie met zorg, de relatie met de ruimtelijke ordening, de relatie met het Grotestedenbeleid, de relatie met natuur en landschap en de relatie met de architectuur. Juist vanuit de overtuiging dat vele doelen die het woonbeleid betreffen slechts door een nauwe samenwerking met andere beleidsterreinen kunnen worden gerealiseerd. Vanwege het gekozen perspectief is bij de afstemming met andere beleidsterreinen zoveel mogelijk gekeken naar integratiemogelijkheden op het niveau van de burger zelf. Dat neemt niet weg dat op structuurniveau eveneens sprake is van nauwe afstemming, waaraan in de komende jaren nog verder inhoud zal worden gegeven. Op de afstemming met het ruimtelijk beleid wordt hieronder nog nader ingegaan.

Relatie met het ruimtelijk beleid

De overgang naar een woonmilieu-benadering veronderstelt een nauwere relatie met het ruimtelijk beleid. De VROM-raad vindt deze relatie onvoldoende terug in de ontwerp-Nota Wonen, zowel waar het gaat om bestaand beleid (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en VINEX) als om toekomstig beleid. De VROM-raad mist de afstemming naar inhoud en tijd met de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. De RMO stelt dat wonen niet kan worden losgekoppeld van de woonomgeving en daarmee van het ruimtelijk beleid. De RLG gaat in zijn advies uitgebreid in op de relatie wonen en ruimtelijke ordening, vooral waar het gaat om het landelijk

gebied. Daarover valt meer te lezen in de paragraaf over de kernopgave ‘groene woonwensen faciliteren’.

Het AVBB constateert een spanning tussen het beleid uit de ontwerp-Nota Wonen, dat gericht is op ruimere woningen en ruimere kavels, en het (verwachte) ruimtelijk beleid in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. De VROM-raad stelt ten aanzien van de ruimtebehoefte dat de vraag naar extra kwaliteit zich niet zonder meer vertaalt in de vraag naar extra ruimte. Deze raad pleit voor een discussie over ruimte voor wonen zonder dichtheden en hectares. De Vereniging van Nederlandse Projectontwikkelingsmaatschappijen (NEPROM) en NVB Bouwondernemers & Ontwikkelaars (NVB) vinden in hun gezamenlijke reactie daarentegen dat de ruimtebehoefte voor het wonen wordt onderschat. Omdat het kwaliteitstekort op de woningmarkt groter is dan de ontwerp-Nota veronderstelt, zou de benodigde ruimte voor het wonen een derde groter moeten zijn. Ook de provincie Noord-Brabant geeft aan dat als iedereen in het gewenste woonmilieu zou worden gehuisvest, er veel meer ruimte moet worden gereserveerd dan in de huidige plannen is voorzien. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) brengt naar voren dat de kwaliteitsverhoging van VINEX, een grotere nadruk op groene woonmilieus en particulier opdrachtgeverschap meer ruimte zullen vergen. Het ruimtelijk beleid moet deze ruimte dan wel bieden, anders zijn deze kwaliteitsdoelen moeilijk te realiseren.

De kritiek dat de ontwerp-Nota Wonen onvoldoende de relatie legt met de ruimtelijke ordening, is niet terecht. Niet voor niets wordt het uitgangspunt ‘van binnen naar buiten werken’ gehuldigd: eerst de mogelijkheden binnen de bestaande stad uitputten voordat ruimte buiten de stad wordt ingenomen. Ook de hoge transformatie-ambitie is bij uitstek een bijdrage aan het ruimtelijk beleid: voldoende woonkwaliteit bieden in de stad vermindert de druk naar buiten. Evenals voor andere sectoren is in het kader van de voorbereiding van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening ook voor het wonen berekend welke maximale ruimtebehoefte tot 2010 wordt verwacht. In hoeverre deze ruimte ook daadwerkelijk kan worden gevonden, is afhankelijk van de afweging tegen andere ruimteclaims, zoals deze in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zal plaats vinden. Hoewel de Nota Wonen vooruitloopt op de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, is de ruimteclaim voor het wonen hiermee wel in overeenstemming. In de periode na het verschijnen van de ontwerp-Nota Wonen heeft het Centraal Planbureau (CPB) een nadere studie verricht die tot bijstelling noopt. Als er in de berekeningen vanwege toenemend ruimtegebruik per huishouden gemiddeld een 10-20% lagere dichtheid wordt aanhouden, dan komt het totale extra ruimtebeslag op 77.500 à 85.000 hectare. Daarbij moet worden bedacht

dat meer kwaliteit in stedelijk gebied niet per se tot meer vierkante meters leidt; immers, de ambitie is juist dat door verhoging van de kwaliteit van woningen en woonomgeving in de stad meer huishoudens zich daar zullen willen vestigen. Een nadere analyse van de CPB-studie zal tot een definitieve inschatting moeten leiden. De opmerking van de VNG dat particulier opdrachtgeverschap een extra ruimtebeslag met zich meebrengt, is niet zonder meer waar. Er zijn historische én recente voorbeelden waarin particulier opdrachtgeverschap en hoge dichtheid samengaan. Bovendien is het zo dat maar een deel van de kwaliteitsvraag bestaat uit een vraag naar ruime kavels. Dat is een autonome vraag, die in principe los staat van de behoefte aan particulier opdrachtgeverschap en daarmee ook niet verward moet worden. Voorzover deze vraag gehonoreerd kan worden, is het overigens wel goed denkbaar dat de woningen op die kavels via particulier opdrachtgeverschap tot stand komen.

Emancipatie

Als voorbereiding op de Nota Wonen is aan het Bureau voor Ruimtelijke Vormgeving Van Eys en aan het Economisch Instituut van de Universiteit van Utrecht (Centrum voor Interdisciplinair Onderzoek van Arbeidsmarkt- en Verdelingsvraagstukken) advies gevraagd over de emancipatie-aspecten van de Nota Wonen. Hun gezamenlijke advies was al in de ontwerp-Nota Wonen verwerkt. Aan mevrouw dr M.C. van Schendelen (Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam), de VROM-raad en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is nader advies gevraagd over de emancipatoire aspecten en effecten van de ontwerp-Nota. Een conceptversie van het advies van Van Schendelen en de ontwerpnota zijn uitvoerig besproken tijdens een workshop met deskundigen over 'mainstreaming' in het VROM-beleid.

Van Schendelen geeft aan dat de ontwerp-Nota nog teveel uitgaat van de productie van nieuwe woningen, terwijl de mogelijkheden voor participatie beduidend groter zijn bij renovatie en vernieuwing. Daarnaast geeft zij aan dat in de ontwerp-Nota de relatie wonen en zorg te veel op ouderen gericht is. Zij pleit voor een breder zorgbegrip waarin ook kinderopvang en zorg voor langdurig zieken zijn opgenomen. Tot slot geeft zij aanbevelingen over de vergroting van zeggenschap: er is meer aandacht nodig voor de (zorg)voorzieningen in de woonomgeving, de deskundigheid van vrouwen moet meer worden ingezet bij planprocessen en bij besluitvorming over de woonopgave moeten meer vrouwelijke belanghebbenden worden betrokken betrokken.

De VROM-raad merkt op dat de ontwerp-Nota wel aanknopingspunten biedt voor emancipatie op woningniveau (ruimere en meer flexibele woningen

vergemakkelijken werk en zorg), maar nog te weinig op het niveau van de woonomgeving: de planning voor voorzieningen op lokaal en bovenlokaal niveau (onder meer 'zorgknooppunten'). De RMO brengt naar voren dat een concentratie van voorzieningen in de woonomgeving zoals kinderopvang, scholen en gezondheidscentra problemen in mobiliteit en dagindeling kan voorkomen. Een goede zorginfrastructuur in de buurt bevordert de emancipatie. De CSCB geeft aan dat de toenemende arbeidsparticipatie invloed heeft op de eisen ten aanzien van woning en woonomgeving, bijvoorbeeld ruimere woningen respectievelijk aanwezigheid van kinderopvang.

Uit de verschillende adviezen komt een vrij eenduidig beeld naar voren. Het merendeel van de zorg, met name voor kinderen, wordt nog steeds door vrouwen verricht. Om voldoende keuzemogelijkheden te hebben om zorg, arbeid en vrije tijd te combineren zijn de inrichting van de woning, de directe woonomgeving en de wijk buitengewoon belangrijk. De nabijheid en bereikbaarheid van zorgvoorzieningen bepalen in grote mate de ruimte om zelf keuzen te kunnen maken in de tijdsindeling en de activiteiten. In de definitieve Nota Wonen is hieraan meer aandacht geschonken, met name in hoofdstuk 7. Het gaat hier vooral om een verantwoordelijkheid van de gemeente; zij dient bij de opstelling van bestemmingsplannen aandacht te besteden aan de nabijheid en bereikbaarheid van dergelijke voorzieningen.

De bepleite grotere betrokkenheid van vrouwen bij de besluitvorming maakt deel uit van de voorstellen die in de Nota Wonen worden gedaan over de versterking van de positie van burgers in het algemeen en van hun organisaties bij de beleids- en planontwikkeling.

3 De vijf kernopgaven

3.1 Zeggenschap over woning en woonomgeving vergroten

Eigenwoningbezit

De VROM-raad, maar ook een organisatie als de Woonbond, pleit vanuit het oogpunt van keuzevrijheid voor een eigendomsneutraal woonbeleid, ook in fiscaal opzicht. De VROM-raad en de ROB geven aan dat in het huidige beleid sterke stimulansen voor het eigenwoningbezit zijn ingebouwd. De vraag naar koopwoningen wordt volgens de VROM-raad hierdoor sterk beïnvloed. Het zou daarom niet juist om een vast ijkpunt van 65% eigenwoningbezit in 2010 in de Nota Wonen op te nemen. De VROM-raad pleit voor een herziening van de plaats van de eigen woning in het fiscale stelsel.

De SER beschouwt huren en kopen als gelijkwaardige alternatieven en roept het kabinet op een evenwichtige vergelijking tussen huren en kopen uit te voeren. Dat zou een vergelijking op micro-niveau (gebruikskostenbenadering) moeten zijn, zodat kan worden nagegaan in hoeverre de keuze van de burger wordt beïnvloed door financiële overheidsregelingen. Een vergelijking op micro-niveau in plaats van een macrovergelijking zoals in de ontwerp-Nota Wonen is opgenomen, sluit beter aan op het motto van de nota, de 'burger centraal'.

De Stichting Keurmerk Hypotheek Bemiddeling (SKHB) wijst op de betaalbaarheidsrisico's die kopers lopen en de slechte voorlichting van kredietverlenende instellingen.

Het eigendom van een woning biedt burgers meer mogelijkheden om zeggenschap uit te oefenen. Het kabinet onderschrijft de stelling van de RMO dat eigenwoningbezit invloed heeft op de wijze waarop burgers hun woonomgeving beoordelen en participeren in hun sociale omgeving. Een groei van het eigenwoningbezit komt tegemoet aan het streven om burgers een grotere verantwoordelijkheid voor de inrichting van hun eigen leefsituatie te geven. Het bevorderen van eigenwoningbezit is daarom een belangrijk onderwerp in de Nota Wonen. In de Nota Wonen wordt ook een streefcijfer over eigenwoningbezit van 65% in 2010 genoemd. Dit is geen taakstelling en ook geen doel op zich, maar komt voort uit de gemeten en vooruitberekende behoefte aan eigen woningen. In de samenleving bestaat een grote vraag naar eigen woningen. Deze vraag wordt extra gevoed door de groei van het aantal tweeverdieners. De groei van deze groep zal

naar verwachting structureel zijn; internationaal gezien loopt Nederland op dit punt nog achter. Vooralsnog verwacht het kabinet dan ook geen afvlakking in de vraag naar koopwoningen. De prijsontwikkeling vraagt daarbij om aandacht, in het bijzonder wat betreft de toegankelijkheid van de koopsector voor lagere-inkomensgroepen. Het wetsvoorstel Bevordering Eigenwoningbezit beoogt de keuzemogelijkheden voor deze groepen te verruimen. Ook de aan het eigenwoningbezit verbonden risico's vragen om aandacht. Het kabinet is van mening dat burgers over het algemeen heel goed in staat zijn om de risico's van eigenwoningbezit in te schatten. Wel is, mede op basis van de adviezen, in de Nota Wonen een extra gewicht toegekend aan zogenoemde tussenvormen, die de risico's in het bijzonder voor lagere-inkomensgroepen beogen te beperken, en aan het onderhoud, in het bijzonder bij verkoop van appartementen. De Nationale Hypotheek Garantie, waaronder vanaf begin 2001 ook tussenvormen kunnen vallen, beperkt de risico's verder. Regelingen vanuit de markt als de Gedragscode Hypothecaire Financieringen en de Erkenningregeling Hypothecaire Adviseurs bieden waarborgen voor een goede advisering aan burgers, die de eigen verantwoordelijkheid van de burger overigens onverlet laten.

Wat betreft het pleidooi van de VROM-raad voor een herziening van de plaats van de eigen woning in het fiscale stelsel, merkt het kabinet op dat er vanuit het woonbeleid gezien geen aanleiding is voor een dergelijke heroverweging. Integendeel zelfs, want het fiscale regime ondersteunt het beleid van de Nota Wonen met betrekking tot bevordering van het eigenwoningbezit. In een vergelijking tussen kopen en huren op micro-niveau worden onder meer de effecten van het belastingstelsel zichtbaar. Men kan dan, zoals de VROM-raad ook doet, constateren dat de neerslag van de geboden fiscale faciliteiten vooral ligt bij degenen met een verhoudingsgewijs hoog inkomen. Dit is echter een gevolg van de wijze van belastingheffing, die hier verder niet ter discussie staat. Een vergelijking op micro-niveau met de gebruikskostenbenadering kent, zoals ook bij de Miljoenennota 2001 wordt aangegeven, vele onzekerheden en biedt geen aanknopingspunten voor het in de Nota Wonen geformuleerde beleid.

Verkoop huurwoningen

Wat betreft de verkoop van huurwoningen is de VROM-raad geen voorstander van een doelstelling om 500.000 huurwoningen in tien jaar tijd te verkopen. Het aantal verkopen moet resultante zijn van lokale afwegingsprocessen. Ook Aedes, vereniging van woningcorporaties, de vier grote steden en de gemeente Haarlem wijzen hier op.

De RMO ondersteunt het streven van de ontwerp-Nota Wonen om eigenwoningbezit te bevorderen, maar dit mag niet leiden tot ‘eigendomsdwang’ of tot een residualisering van de sociale huursector. De CSCB wijst op de mogelijk negatieve effecten van het beleid gericht op verkoop van huurwoningen op de vitaliteit van de sociale huursector. Als woningcorporaties vooral de betere huurwoningen gaan verkopen kan dit volgens de CSCB (en het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties) leiden tot een mogelijke residualisering van de sociale huursector en een relatieve kwaliteitsachterstand van de huursector.

De vier grote steden vinden dat het aandeel eigenwoningbezit in deze steden groter moet worden, maar wijzen wel op de onderhoudsrisico’s, mede vanwege het nieuwe belastingstelsel. Verkoop van meergezinswoningen kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van straten en buurten als het onderhoud niet goed is geregeld. De bestaande verenigingen van eigenaren hebben vaak al onderhoudsproblemen. De Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties geeft aan dat er in Amsterdam niet alleen een tekort aan koopwoningen is, maar ook een tekort aan kwaliteit. Verkoop van huurwoningen moet de contramal zijn van de visie op de toekomstige sociale huurwoningenvoorraad. Verkoop van huurwoningen in deze markt is daarom ingewikkeld en de mate waarin dit kan zal sterk afhangen van de mogelijkheden om kwaliteit te bieden. Ook het Regioplatform Woningcorporaties Utrecht Zuid-Oost geeft aan dat verkoop van huurwoningen resultante moet zijn van een zorgvuldig voorraadbeleid en gerelateerd aan de regionale woningmarkt. Door de Vestia-Estrade Groep, een alliantie van vijf woningcorporaties, wordt eveneens naar voren gebracht dat het verkoopbeleid regionaal moet worden gezien omdat anders een tweedeling dreigt tussen stad en ommeland.

De koepels van projectontwikkelaars NEPROM en NVB vinden dat verkoop van huurwoningen niet bijdraagt aan de kwaliteitsvraag en de stedelijke vernieuwing door versnipperd eigendom belemmert.

De Woonbond vraagt om voorzichtigheid bij de verkoop van huurwoningen. Het aantal te verkopen huurwoningen moet resultante zijn van overleg tussen gemeenten, verhuurders en huurdersorganisaties in plaats van rijksdoel. Bij verkoop moet ook rekening worden gehouden met het aantal mensen met een laag inkomen in een regio en moeten er waarborgen bestaan dat de keuzevrijheid in de huursector niet afneemt.

Door de heer Gernler, redacteur van een huurdersmagazine van een woningcorporatie, is een voorstel ontwikkeld om huurders aandeelhouder te maken als opstap naar eigenwoningbezit.

Wat betreft de verkoop van huurwoningen zijn er van veel kanten adviezen en reacties gekomen. Het is kennelijk een onderwerp dat bij velen leeft. Ook in dit geval zijn de cijfers uit de ontwerp-Nota Wonen gebaseerd op de gemeten woningvraag. Ruim 800.000 huurders willen graag hun woning kopen. De aanname in de Nota Wonen over het aantal te verkopen huurwoningen van sociale en particuliere huursector bij elkaar genomen (700.000), ligt daaronder. Het aantal te verkopen huurwoningen is geen doel op zich, maar is gebaseerd op de latente marktvraag. Gelet op het stijgend aantal verkopen van huurwoningen in de afgelopen jaren sluit het ook aan bij de manifeste vraag. 'Eigendomsdwang' is dan ook volstrekt niet aan de orde. Verkoop van huurwoningen zal zeker niet leiden tot een door sommigen gevreesde marginalisering van de sociale huursector. Het beleid gericht op verkopen, samenvoegen, sloop en nieuwbouw van sociale huurwoningen zal er toe leiden dat de sociale huursector in 2010 nog bijna 2 miljoen woningen zal beheren.

Bij de verkoop van huurwoningen gaat het dus om het voorzien in de vraag. Dat moet uiteraard wel met beleid gebeuren en wel zodanig dat de vitaliteit van de sociale huursector in stand blijft. Dat betekent dat gebiedsgericht moet worden bepaald welke huurwoningen in aanmerking komen om te worden verkocht. Het kabinet gaat er daarbij vanuit dat gemeenten, verhuurders en huurders samen zorgen voor een evenwichtig verkoopbeleid, op regionaal niveau afgestemd. Evenwicht tussen stad en regio zijn daarin van belang, evenals evenwicht wat betreft de kwaliteitsopbouw en huisvestingscapaciteit van de voorraad huurwoningen. De tekst van de Nota Wonen is op dit punt verduidelijkt (hoofdstuk 8). In de woonvisies van gemeenten en provincie, de prestatieplannen van woningcorporaties en uiteindelijk in de prestatiecontracten tussen gemeenten en woningcorporaties (en zo mogelijk ook commerciële verhuurders) zal duidelijk moeten worden hoe een evenwichtig verkoopbeleid gestalte krijgt.

Wat betreft de verkoop van huurwoningen in de grote steden vindt het kabinet dat deze een grote achterstand hebben in te halen. De vier grote steden en de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties erkennen in hun reacties ook dat het eigenwoningbezit in deze steden fors omhoog moet. Het is juist dat het verkopen van meergezinswoningen lastiger ligt dan de verkoop van eengezinswoningen, maar ook hier gaat het om de bereidheid van gemeente en aanbieders om beter in te spelen op de marktvraag. De vraag naar koopwoningen in grote steden is onverminderd hoog. De prijsontwikkeling van bestaande koopwoningen in deze steden spreekt wat dit betreft boekdelen. Meergezinswoningen kunnen ook complexgewijs verkocht worden aan huurders. Dat vereist wel een modernisering

van het appartementsrecht om betere garanties op goed onderhoud te krijgen. Dat wordt in de Nota Wonen dan ook aangekondigd.

Diverse adviezen en reacties wijzen op de mogelijke gevolgen van de verkoop van huurwoningen en de voortgang van de stedelijke vernieuwing. Uiteraard is deze relatie van groot belang en verdient ze een zorgvuldige afweging. Het kabinet is evenwel van mening dat er ook in de steden voldoende mogelijkheden zijn om aan verkoop op een verantwoorde wijze invulling te geven. De Nota benadrukt die mogelijkheden ook. Zo kunnen tussenvormen een wijze van verkoop bieden die zowel in het belang van lagere inkomens als in het belang van een blijvend goede en bereikbare woningvoorraad is. Complexgewijze verkoop, in samenhang met een beter geregelde onderhoudsreservering, kan versnipperd eigendom en kwaliteitsverlies van straten en buurten voorkomen. Maar het kabinet is ook van mening dat een belang van een zorgvuldig en verantwoord verkoopbeleid niet mag worden gehanteerd als alibi om terughoudend te zijn met verkoop van huurwoningen. De keuze van de burger, in dit geval de huurder, dient voorop te staan. Dit leidt tot het in de Nota Wonen verwoorde beleid, waarin overheden of woningcorporaties niet bij voorbaat bepalen wat goed is voor de burgers. Zo is het niet vanzelfsprekend dat huurwoningen die onderhoud nodig hebben niet in de verkoop komen. Burgers kunnen immers welbewust kiezen voor een zelf en naar eigen voorkeur op te knappen woning. En zo mag het ook niet vanzelfsprekend zijn dat huurcomplexen na groot onderhoud en verbetering automatisch weer in de verhuur komen, en verkoop aan huurders zelfs niet wordt overwogen. Het voorstel om huurders aandeelhouder te maken sluit aan bij de gedachte uit de ontwerp-Nota om steun te verlenen aan experimenten met 'aandelen' aan bewoners van corporatiewoningen.

Particulier opdrachtgeverschap

De ontwerp-Nota Wonen stelt in navolging van een motie van de Tweede Kamer voor om vanaf 2005 een derde van het nieuwe aantal woningen te laten realiseren onder particulier opdrachtgeverschap. Mocht blijken dat onvoldoende grond beschikbaar komt voor particulieren, dan wordt overwogen om een voorkeursrecht voor burgers wettelijk te gaan regelen. Geen van de adviesraden heeft hierover opmerkingen. De SER heeft wel in eerder advies over het grondbeleid het eventuele voorkeursrecht voor burgers afgewezen.

Het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties juicht het streven naar een groter aandeel particulier opdrachtgeverschap toe als een door velen gekoesterde wens, maar geeft aan dat dan moet worden voorkomen dat vrijwel alle bouwgrond in handen is van projectontwikkelaars. De VNG brengt naar voren dat

consumentgerichte projectontwikkeling meer bijdraagt aan kwaliteitsverhoging dan particulier opdrachtgeverschap. De vier grote steden onderschrijven dit standpunt en voegen hier aan toe dat particulier opdrachtgeverschap in de Nota Wonen te veel als dogma wordt gepresenteerd. Zij wijzen, evenals het Bestuur Regio Utrecht (BRU) op het grotere ruimtegebruik. Het BRU wijst op andere vormen van consumentgerichte projectontwikkeling die in de definitie van particulier opdrachtgeverschap zouden moeten worden opgenomen. De provincie Flevoland pleit voor afweging van het aandeel particulier opdrachtgeverschap in regionaal kader en het geven van kaders om de kwaliteit in termen van duurzaamheid en toekomstwaarde te waarborgen.

De koepels van projectontwikkelaars NEPROM en NVB vinden dat het dogmatisch vergroten van het aandeel vrije kavels niet in het belang is van de woningmarkt en slechts zeer ten dele in het belang van de woonconsument. De consument zit niet te wachten op extra werk, hogere kosten en risico's. NEPROM en NVB vragen om een grotere vrijheid voor marktpartijen bij de programmering en de architectonische en stedenbouwkundige vormgeving. Het AVBB deelt de aanmoediging tot particulier opdrachtgeverschap, maar is tegen een nationale norm. Het aandeel moet afhankelijk zijn van de regionale behoefte. Het AVBB wijst daarnaast op nieuwe producten op de markt die beter tegemoet komen aan de woonwensen en waarschuwt voor mogelijke vertragingen in de uitvoering bij grootschalige toepassing van particulier opdrachtgeverschap.

Het kabinet is van mening dat vergroting van het aandeel particulier opdrachtgeverschap een belangrijke toetssteen is in het streven naar meer zeggenschap en kwaliteit. Het kabinet realiseert zich dat het verhogen van dit aandeel soms tegen gevestigde belangen instrijkt. Maar het gaat om een stimulans om de totale bouwkolom meer vraaggericht te laten werken. Het Rijk wil daar ook via het innovatiedeel van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing in financiële zin aan bijdragen.

Het gewenste aandeel particulier opdrachtgeverschap is uiteraard geen dogma en het feitelijke aandeel zal natuurlijk moeten passen bij de regionale vraag. Deze vraag bestaat ook in de Randstad en de grote steden, waar nu nauwelijks mogelijkheden worden geboden voor particulier opdrachtgeverschap. Het is aan gemeenten en aanbieders om toekomstgericht in te springen op deze vraag. Daarbij gaat het er in eerste instantie om voldoende grond voor particulier opdrachtgeverschap beschikbaar te stellen. Dat hoeft niet per se extra ruimte te kosten: soms is dat wel het geval, soms ook niet. Er zijn historische maar ook

recente voorbeelden (bijvoorbeeld Borneo-Sporenburg, Amsterdam) waarin particulier opdrachtgeverschap en hoge dichtheid samengaan.

Diverse vormen van consumentgerichte projectontwikkeling rekent het kabinet niet mee als alternatieven voor particulier opdrachtgeverschap. Initiatieven vanuit de markt om beter in te spelen op de kwalitatieve woonwensen worden toegejuicht. Zij kunnen wellicht de vraag naar particulier opdrachtgeverschap substitueren.

Wat betreft het vermeende grotere tijdsbeslag en de hogere kosten van particulier opdrachtgeverschap moet er worden gewezen op de vaak zeer lange voorbereidingstijd van projectmatige nieuwbouw en de hoge marges die daar worden gerealiseerd. De kosten van een enkele woning zijn wellicht hoger dan seriematige bouw, de prijs is - zeker in de verhouding tot de geboden kwaliteit - doorgaans lager. Ook weet de burger vooraf wat de vaste grondkosten voor zijn woning zijn. Veel burgers geven in woonwensonderzoeken (bijvoorbeeld NVB, 'Huizenkopers in profiel', mei 2000) aan dat zij particulier opdrachtgever willen zijn. Die burgers zijn heel wel in staat de risico's en moeite hiervan in te schatten. De behoefte aan meer zeggenschap en meer kwaliteit heeft een 'prijs' die veel burgers kennelijk bereid zijn te betalen.

In verband met particulier opdrachtgeverschap wordt nog al eens gewezen op de mogelijke spanning met de kwaliteit van de openbare ruimte. Gemeenten hebben een publieke taak om voor de kwaliteit van de openbare ruimte te zorgen. Het gaat daarbij niet alleen om het handhaven van die kwaliteit in bestaande situaties, maar ook om het ontwikkelen van die kwaliteit op nieuwe en te vernieuwen locaties. Met globale regels kunnen gemeenten stedenbouwkundige randvoorwaarden aangeven die zorgen voor een kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte waardoor grotere vrijheid en zeggenschap op kavelniveau volstrekt verantwoord is. Voor koudwatervrees van de kant van gemeenten is dan ook geen aanleiding. In de architectuurnota 'Ontwerpen aan Nederland' zijn op het terrein van het wonen twee grote projecten benoemd die nauw met elkaar samenhangen, 'kwaliteit van de openbare ruimte' en 'individueel opdrachtgeverschap'. In de uitwerking van de architectuurnota en bij de prioritering in het kader van het innovatieve deel van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing zal deze samenhang nauwlettend in het oog worden gehouden. Overigens zal een deel van de middelen uit dit innovatiebudget ook worden gebruikt om de mogelijkheden van particulier opdrachtgeverschap voor mensen met een laag inkomen te verkennen.

Bouwregelgeving en welstand

De voorgestelde modernisering van de bouwregelgeving heeft veel commentaar opgeleverd, behoudens door de adviesraden. De commentaren wijzen in verschillende richting. De VNG en de vier grote steden hebben twijfels over het schrappen van bepalingen voor bergruimten, balkons en daglichttoetreding. De vier grote steden ondersteunen daarentegen de aanscherpingen op het punt van plafondhoogte, beukmaat, toegankelijkheid van woningen en geluidsisolatie. De VNG keert zich tegen de minimum-beukmaat voor woningen; dit moet via ontwerp en bestemmingsplannen worden geregeld. NEPROM en NVB vinden de minimum beukmaat en de minimale plafondhoogte krampachtige pogingen om de kwaliteit te verhogen. De NVB verwacht problemen met de minimale beukmaat in stedelijke gebieden. Het AVBB heeft moeite met de voorgestane aanscherpingen, maar stelt zich op het standpunt dat in ieder geval per saldo minder regelgeving moet overblijven. Eventuele aanscherpingen moeten tijdig worden aangekondigd, omdat deze grote aanpassingen van het bouwproces vergen. AVBB, NEPROM en NVB verwelkomen de voorgestelde vereenvoudigingen van de bouwregelgeving. De Woonbond is positief over de vereenvoudiging van bouwregelgeving, maar waarschuwt voor te rigoureuus schrappen omdat dit op lange termijn de kwaliteit van een deel van de woningvoorraad kan ondergraven. Eventuele aanscherpingen mogen niet leiden tot betaalbaarheidsproblemen in de sociale huursector. De Woonbond vraagt om een aanscherping op het punt van toegankelijkheid van woningen en woongebouwen voor ouderen en gehandicapten.

Arcares, de koepel van verzorgings- en verpleegtehuizen, ziet de voorgestelde aanscherpingen als goede stimulans voor meer zorggeschikte woningen. Het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO) is van mening dat de bouwregelgeving moet worden gericht op de toekomstwaarde van woningen, met als uitgangspunt het Woonkeur. Het CSO is beducht voor vereenvoudiging omdat de kosten wellicht hoger zijn dan de baten. Het Landelijk Contact VAC's zet grote vraagtekens bij het voornemen om een aantal bruikbaarheidseisen te schrappen (oppervlak wc en badkamer, meterkast, bergruimte, buitenruimte, telecomaansluitingen, ruimte voor wasapparaten). De markt zorgt hier niet voor en de zeggenschap van burgers is nog onvoldoende geregeld.

Het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) ondersteunt het schrappen van een aantal eisen, maar vraagt om een gestructureerde afweging. Het schrappen van constructieve eisen ten aanzien van vervorming en verplaatsing raadt het OPB af.

De VNG pleit ervoor de lopende modernisering van het welstandstoezicht af te wachten en te evalueren, voordat verdergaande voorstellen worden aangekondigd.

Het OPB is dezelfde mening toegedaan. Het AVBB heeft twijfels of de beleidsopties voor de langere termijn voldoende garanties bieden voor kwaliteit. Ook vraagt zij aandacht voor het proces waarbinnen welstandstoezicht tot stand komt.

Bouwregelgeving en welstand zijn prominent in de Nota Wonen opgenomen omdat het onderwerpen zijn die dicht bij de burger staan. Gezien het uitgangspunt van de Nota Wonen wil het kabinet de ruimte voor de burger om zelf vorm en inhoud te geven aan zijn woning en woonomgeving vergroten.

Wat betreft de modernisering van de bouwregelgeving wacht het kabinet een finaal voorstel af van het Overlegplatform Bouwregelgeving, waarin vele van de bovengenoemde organisaties zitting hebben. Alles bijeen genomen zal dat voorstel moeten leiden tot meer keuzevrijheid en meer kwaliteit. Indien dit onvoldoende het geval is dan zal het kabinet zelf zijn verantwoordelijkheid nemen.

Het kabinet heeft vertrouwen in verantwoordelijk burgerschap. Burgers zijn in het algemeen heel goed in staat om eigen wensen en maatschappelijke eisen met elkaar te verbinden. Op sommige punten hebben zij echter een steun in de rug nodig bij het realiseren van meer kwaliteit. Hogere plafonds en ruimere woningen worden door de markt onvoldoende tot stand gebracht. Daarom bevat de Nota Wonen juist op dit punt voorstellen voor aanscherping, waarbij in het bijzonder de voorgestelde minimale beukmaat veel negatieve reacties heeft opgeroepen. De achtergrond van deze maatregelen is in eerste instantie ervoor te zorgen dat ruimere en betere indeelbare woningen tot stand komen, zodat wonen, werken en zorg bijvoorbeeld beter kunnen worden gecombineerd. Zulke woningen hebben een hogere toekomstwaarde, mede gezien de te verwachten ontspanning op veel woningmarkten, de toenemende lengte van de bevolking en het groeiende aantal ouderen die langer thuis zullen wonen. Het is aan de markt om te bewijzen dat ze deze kwaliteiten wel tot stand kan brengen, waarbij tevens een belangrijke verantwoordelijkheid voor de gemeente is weggelegd. Het kabinet is bereid om vooralsnog af te zien van regelgeving ten aanzien van de beukmaat; regelgeving terzake heeft immers ook nadelen. In eerste instantie zal de feitelijke ontwikkeling naar ruimere en beter indeelbare woningen nauwlettend worden gevolgd. Mocht uit deze monitoring blijken dat deze kwaliteiten niet of onvoldoende tot stand komen, dan zal alsnog regelgeving worden voorbereid. De minimale plafondhoogte, overigens veel minder omstreden, is in de Nota gehandhaafd.

Bij bouwregelgeving en welstand draait het om het zoeken naar een evenwicht tussen het vergroten van de zeggenschap voor burgers en de publieke

verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de openbare ruimte. Die worden vaak als tegengesteld beschouwd, terwijl het heel goed mogelijk is om vrijheid en een goede kwaliteit van de openbare ruimte met elkaar te verbinden. Zoals eerder aangegeven bij het onderwerp particulier opdrachtgeverschap, ligt hier een belangrijke taak voor de lokale overheid. Door 'kundig' stedenbouwkundig beleid ten aanzien van oude en nieuwe situaties kan een kader ontstaan dat voldoende garanties biedt op gedragen kwaliteit. De kwaliteit van de openbare ruimte is een belangrijk aandachtspunt in het rijksbeleid. Via het innovatiedeel van het budget voor stedelijke vernieuwing en de uitwerking van het architectuurbeleid zal het Rijk stimuleren dat gemeenten meer aandacht gaan geven aan deze publieke verantwoordelijkheid.

Wat betreft de modernisering van het welstandstoezicht worden in de Nota Wonen verdergaande voorstellen gedaan. Het kabinet heeft overigens nog geen standpunt over de precieze voorstellen ingenomen. De achtergrond van een verdere modernisering van het welstandstoezicht is de zeggenschap van burgers te vergroten, het welstandstoezicht transparanter en (democratisch) controleerbaarder te maken en een differentiatie van het welstandstoezicht. Wat betreft dit laatste, de tekst uit de ontwerp-Nota Wonen die ervan uitging dat gebieden in aanzet vrij zijn van welstandstoezicht - behoudens monumentale en cultuurhistorisch waardevolle gebieden - en er alleen bij excessen kan worden ingegrepen, is geschrapt. De recent voorgestelde wijzigingen in het welstandstoezicht bieden de burger al aanzienlijk meer ruimte voor vergunningsvrij bouwen. Deze voorstellen dienen bovendien te leiden tot een goede inpassing van gebouwen in hun omgeving, waarbij de samenhang met de omringende bebouwing en het openbaar gebied vooropstaat. Voor door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten, alsmede (gemeentelijke, provinciale en rijks-)monumenten, blijft een strak welstandstoezicht gelden.

3.2 Kansen scheppen voor mensen in kwetsbare posities

Doelgroepen

De VROM-raad meent dat in de ontwerp-Nota Wonen geen helder concept van de doelgroepen van beleid wordt gehanteerd. Een woonbeleid met een brede agenda waarin veel nadruk ligt op verhoging van de stedelijke woonkwaliteit heeft een veel grotere bandbreedte aan doelgroepen dan alleen de allerlaagste inkomensgroepen. Daarmee komen ook ander factoren van kwetsbaarheid in beeld dan alleen het inkomen (sociaal-culturele factoren, het hebben van netwerken in de woonomgeving).

De vier grote steden wijzen op de spanning tussen de vrijere woningmarkt en de opvangfunctie van grote steden voor kwetsbare groepen als dak- en thuislozen, psychiatrische patiënten en drugsverslaafden. Een te vrije woningmarkt kan desastreuze gevolgen hebben voor deze groepen.

Het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO) vraagt aandacht voor de groep oudere migranten. Het beleid voor deze groep is tot nu toe te vrijblijvend. Gemeenten en woningcorporaties zouden hierover prestaties moeten afspreken.

De Nota Wonen kiest voor een brede oriëntatie van het woonbeleid, waarbinnen groepen die steun nodig hebben niet gemakkelijk bij voorbaat kunnen worden gedefinieerd, laat staan op basis van een inkomensgrens. Het beleid richt zich op ondersteuning van degenen die, om wat voor reden dan ook, een kwetsbare positie op de woningmarkt innemen. De redenen kunnen uiteenlopend van aard zijn. Naast het inkomen of de behoefte aan zorg of begeleiding spelen zeker ook de sociale en culturele vaardigheden een rol. De groepen genoemd door de vier grote steden en het CSO kunnen worden gerekend tot de mensen die in principe in een kwetsbare positie verkeren. De mate waarin dat daadwerkelijk het geval is, is echter afhankelijk van de specifiek individuele en lokale omstandigheden. In het door het Rijk op te stellen beleidskader, richtinggevend voor provincies, gemeenten en woningcorporaties, wordt de verbetering van de woonsituatie en keuzemogelijkheden van mensen in een kwetsbare positie als een prestatieveld aangeduid. Voor woningcorporaties geldt dat het huisvesten van groepen als vluchtelingen, dak- en thuislozen, psychiatrische patiënten en drugsverslaafden nadrukkelijk tot hun kerntaak behoort. Zowel in de gemeentelijke woonvisies als de prestatieplannen van woningcorporaties zal aandacht moeten worden besteed aan het scheppen van kansen voor mensen in een kwetsbare positie en ligt het maken van afspraken over de daartoe te leveren prestaties in de rede. Vanwege de rijksverantwoordelijkheid voor het huurbeleid en de huursubsidieregeling, besteedt de Nota Wonen afzonderlijk aandacht aan deze (deels inkomensgerelateerde) instrumenten. Daarmee wil echter niet gezegd zijn dat het Rijk minder aandacht heeft voor 'doel'groepen die niet op basis van het (lage) inkomen kunnen worden herkend. Deze komen onder meer aan bod in het hoofdstuk over de afstemming tussen wonen en zorg, en ook in hoofdstuk 8 over het verbeteren van stedelijke woonkwaliteit. In het laatstgenoemde hoofdstuk wijst het kabinet juist op het belang van sociale en economische naast fysieke vernieuwingsstrategieën. Het beleid gericht op stedelijke vernieuwing kent een integraal karakter en gaat uiteindelijk niet over stenen maar over mensen.

Een aanzienlijk aantal van de mensen in een kwetsbare positie is van allochtone afkomst. Hoewel het kabinet van mening is dat etniciteit geen legitiem criterium is voor subsidiëring en al helemaal niet voor het toewijzen van woonruimte, is het wel van belang na te gaan in hoeverre problemen die specifiek met die buitenlandse afkomst samenhangen, aparte aandacht verdienen. Het kabinet zal dat nader onderzoeken. Op diverse plaatsen en meer dan in de ontwerp-Nota het geval was, besteedt de definitieve Nota Wonen aandacht aan de positie van allochtonen, waaronder allochtone ouderen.

Huursubsidie en vouchers

De VROM-raad vindt het positief dat de huursubsidie als kerninstrument blijft bestaan en er tegelijkertijd wordt nagedacht over de toekomst van het huursubsidiestelsel. Aan het voorgestelde vouchersysteem kleven echter nadelen. De VROM-raad komt met een aantal alternatieven. De voorkeur gaat uit naar splitsing van de huursubsidie in een inkomensondersteunende component (generieke inkomensverhoging) en een kwaliteitsbevorderende component. Huursubsidie wordt daardoor meer eenduidig ingericht als steun voor toegang en kwaliteit op de woningmarkt.

De RMO ondersteunt experimenten met vouchers omdat vouchers de vraaggerichtheid van instellingen en overheden kunnen bevorderen. Maar als er in diverse sectoren vouchers worden ingevoerd die onderling uitwisselbaar zijn, dan is het de vraag of deze vormen van inkomensondersteuning niet anders kunnen worden geregeld, bijvoorbeeld in de fiscale sfeer.

De SER onderschrijft handhaving van de huursubsidie als kerninstrument, maar wijst op een aantal nadelen: stijgende uitgaven, bijdrage aan de armoedeval en belemmering van de marktwerking. Een sterkere toepassing van het profijtbeginsel door verhoging van de kwaliteitskorting kan de beheersbaarheid van de uitgaven en de marktwerking ten goede komen. De SER steunt een experiment met vouchers omdat dit licht kan werpen op de werking van vouchers en de sociaal-economische dynamiek die dit systeem oproept. Vouchers vergroten de keuzevrijheid, versterken het profijtbeginsel en verbeteren de marktwerking. Ook brengen ze gelijke behandeling van huurders en kopers met een benedenmodaal inkomen binnen bereik. Een overgang naar vouchers betekent wel een systeemwijziging met de nodige problemen. De evidentie van een overgang is er vooralsnog niet: vouchers bieden geen wezenlijke oplossing voor de armoedeval en versterking van het profijtbeginsel kan ook binnen het huidige systeem. Bij toepassing van vouchers zou rekening moeten worden gehouden met regionale woonlastenverschillen. Dat brengt

de nodige uitvoeringsproblematiek met zich mee, evenals een mogelijke dubbele bestemming, bijvoorbeeld in de vorm van woonzorgvouchers.

Het laten meebetalen door woningcorporaties aan de huursubsidie stuit op grote aarzelingen bij de SER. Dat veronderstelt voldoende vrijheidsgraden voor woningcorporaties om iedere woningzoekende een bij het inkomen passende woning aan te kunnen bieden.

De VNG wijst invoering van vouchers af, omdat ze vanwege budgettaire neutraliteit ten koste gaan van de huidige huursubsidieontvangers. Er is twijfel of de armoedeval in relatie tot huursubsidie een probleem is. Maatregelen om de armoedeval tegen te gaan mogen in ieder geval niet ten koste gaan van het huidige huursubsidiestelsel.

Aedes, de vereniging van woningcorporaties, wijst medebekostiging van huursubsidie af. Wel wil zij meedenken over alternatieve beheersingsinstrumenten in plaats van de prestatienormering. Experimenten met vouchers vindt zij de moeite waard. Woonzorg Nederland, een landelijk toegelaten instelling die zich vooral richt op het aanbieden van woon-zorgarrangementen, sluit zich daarbij aan en adviseert om vooral te experimenteren met woon-zorgvouchers, omdat juist daar een meerwaarde ligt.

De Woonbond is tegen invoering van vouchers. Experimenten worden niet zinvol geacht. Vouchers tasten de huidige huursubsidie aan en op lange termijn de kwaliteit van de volkshuisvesting.

Het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties ziet geen voordelen van vouchers ten opzichte van het huidige stelsel. Experimenten zijn akkoord, maar dan ook evalueren of huidige huursubsidie-ontvangers er niet op achteruit gaan.

In de Nota Wonen blijft de positie van de huursubsidie als kerninstrument onverkort gehandhaafd. De reacties van de adviesraden, maar ook die van anderen, laten zien dat de regeling brede steun vindt. Tegelijk wijzen vele reacties op mogelijke tekortkomingen van de regeling, en worden voorstellen gedaan om de werking te verbeteren. Het kabinet is erkentelijk voor de gedane suggesties, en zal deze meenemen in zijn afwegingen rond de toekomstige vormgeving van het huursubsidie-instrument. Mede op grond van de ontvangen adviezen staan in die afwegingen de beheersbaarheid van de regeling en de keuzemogelijkheden die zij biedt, in het bijzonder op het grensvlak van wonen en zorg, centraal. De toekomstgerichte verkenningen die het kabinet voor ogen heeft hebben betrekking op de mogelijkheden tot fiscalisering en de eventuele introductie van een vouchersystematiek. De mogelijkheden tot fiscalisering, alsmede de effecten daarvan, komen in een onderzoek aan bod. De reacties, evenals ontwikkelingen in

de zorgsector, geven aanleiding de verkenning naar de toepassing van vouchers toe te spitsen op de mogelijkheden van woonzorgvouchers. Juist in de combinatie van woon- en zorgdiensten ligt een meerwaarde, waarbij een vouchersystematiek zou kunnen zorgen voor een grotere keuzevrijheid terzake, in het bijzonder voor lagere inkomensgroepen. In reactie op de adviezen is in de Nota expliciet aandacht besteed aan de voorbereiding en vormgeving van de verkenning hiervan, waarbij meerdere besluitvormende momenten zijn ingebouwd. Zowel in de verkenning van de mogelijkheden tot fiscalisering als die van de vouchersystematiek zullen de opmerkingen van de adviesraden worden meegenomen.

Vormen van medebekosting van de huursubsidie door sociale verhuurders, stuiten op bezwaren. Met de afzwakking van de kwaliteitskorting in de huursubsidierегeling (de wijzigingen in 1997) is een belangrijk beheersingsinstrument buiten de regeling gelegd. Waar eerst de woningzoekende of bewoner zelf een direct belang had bij een gematigd beroep op de regeling, geldt dat nu voor gemeenten en verhuurders. De prestatienormering geeft uiting aan deze verantwoordelijkheid. Het kabinet is van mening dat gemeenten en verhuurders belang hebben bij een ruime werkingssfeer van de regeling, met het oog op de keuzemogelijkheden die huishoudens met een bescheiden inkomen worden geboden. Dit belang houdt echter onverkort in, dat ook de beheersbaarheid van het budget tot de verantwoordelijkheid van genoemde partijen mag worden gerekend. De prestatienormering formuleert criteria waarbinnen verhuurders in redelijkheid gebruik kunnen maken van de regeling. Overschrijding van deze normering leidt tot een boete, die overigens als een vorm van medebekostiging zou kunnen worden gezien. Het kabinet zal, met het oog op de blijvende positie van de huursubsidie als kerninstrument, aandacht schenken aan de beheersbaarheid van het huursubsidiebudget, en staat open voor suggesties die deze beheersbaarheid vergroten. In het onverhoopte geval dat deze maatregelen onvoldoende effect sorteren, wellicht zelfs van afwentelingsgedrag sprake is, kan medebekostiging als een maatregel in laatste instantie worden gezien.

Huurbeleid

De SER vindt een gemiddeld inflatievolgend huurbeleid voor de komende jaren een goed richtsnoer, mits een voldoende bandbreedte wordt gehanteerd en bij kwaliteitsverhoging een hogere huurprijsstijging mogelijk is. Het vastleggen van het huurbeleid voor een langere periode dan een kabinetsperiode wordt ontraden. Aedes, vereniging van woningcorporaties, vindt langetermijn fixatie van huurbeleid onverstandig, er moet een bandbreedte blijven om markt en kwaliteit in de

huurontwikkeling mee te wegen. Aanpassing van het woningwaarderings-stelsel ligt in de rede, maar er zijn twijfels over bruikbaarheid van WOZ-waarden hierbij. De Amsterdamse Federatie van Woningbouwverenigingen stelt dat de huidige huurprijzen in grote delen van Amsterdam niet meer redelijk zijn ten opzichte van de marktprijs. Zij dringt er op aan de subjectieve kwaliteit van locaties sterker in het woningwaarderingsstelsel door te laten klinken. Om een redelijke prijs-kwaliteitsverhouding te bereiken werkt beperking van de bandbreedte in de huurverhoging en beperking van de huurharmonisatie ineens sterk belemmerend. Dat leidt tot het instandhouden van bestaande onredelijke situaties. Aedes stelt zich teweer tegen kwaliteitsverhogende investeringen zonder dat huurverhoging mogelijk is. Aedes en Woningbedrijf Rotterdam stellen dat over de kaders van het huur- en prijsbeleid met de Landelijk Overleg Huurders-Verhuurders (LOHV) tot (meerjarige) afspraken moet worden gekomen.

De provincie Flevoland wijst er op dat daar veel woningcorporaties zijn die dure leningen hebben, waardoor het de vraag is of zij een inflatievolgend huurbeleid kunnen voeren, laat staan dat zij meebetalen aan de huursubsidie.

Het Regioplatform Woningcorporaties Utrecht Zuid-Oost (WUZO) vindt dat de huurharmonisatie buiten de berekening van de gemiddelde huurstijging moet blijven. Inflatievolgend huurbeleid moet niet teniet worden gedaan door woonlastenverhogende zaken als OZB, waterschapslasten, energiekosten en het Vpb-plichtig maken van woningcorporaties.

Vastgoedbelang, vereniging van beleggers en eigenaren, geeft aan dat het voorgestelde huurbeleid onvoldoende mogelijkheden biedt voor een verantwoorde exploitatie. Enerzijds probeert de overheid om verhuurders tot bepaalde voorzieningen te dwingen, anderzijds worden er onvoldoende mogelijkheden geboden om rendabel te verhuren. Dat maakt het wegwerken van kwaliteitsachterstanden moeilijk.

De Nota Wonen benadrukt dat het huurbeleid meerdere overwegingen dient te verenigen. De huurlasten voor bewoners vormen een belangrijke overweging, het investeringsbeleid van verhuurders en de mogelijkheden voor een rendabele exploitatie eveneens. Ook de reacties op de ontwerp-Nota wijzen op deze overwegingen. Het kabinet is van mening dat een evenwichtige afweging tussen deze, deels tegenstrijdige, belangen met het oog op het draagvlak het beste kan plaatsvinden door huurders en verhuurders gezamenlijk. Binnen het Landelijk Overleg Huurders Verhuurders ontwikkelt de Commissie Huurbeleid (ook wel de commissie Vermeulen genoemd) momenteel nadere voorstellen rond het huurbeleid voor de langere termijn. Het kabinet hecht veel waarde aan door de betrokken

partijen ontwikkelde en gedragen voorstellen. Een nadere precisering van het huurbeleid, overigens blijvend gericht op een gemiddeld gematigde huurontwikkeling maar met behoud van een zekere marge op woningniveau, vindt dan ook plaats naar aanleiding van de voorstellen van genoemde Commissie, die naar verwachting eind 2000 zal rapporteren. Het kabinet is met de adviesraden van mening dat een huurbeleid niet voor lange tijd volledig gefixeerd kan zijn, maar in moet (kunnen) spelen op gewijzigde omstandigheden. Het huurbeleid in de Nota weerspiegelt dan ook een combinatie van continuïteit (zekerheid voor huurders, verhuurders en investeerders) en flexibiliteit (aanpassing aan marktsituatie).

De modernisering van het woningwaarderingstelsel wordt van meerdere kanten ondersteund. De terzake gemaakte kanttekeningen zullen bij deze modernisering worden meegenomen. Het laten meewegen van de WOZ-waarde is daarbij overigens één van de mogelijkheden om het beoogde doel - een betere waardering van de vaak subjectief beleefde en ook door de omgeving bepaalde woonkwaliteit - te bereiken, en geen doel op zich.

Wetsvoorstel Bevordering Eigen Woningbezit

De SER beveelt aan om Maatschappelijk Gebonden Eigendom onder de werking van de Wetsvoorstel Bevordering Eigenwoningbezit te brengen. Ook de VNG, de vier grote steden, Woningbedrijf Rotterdam en het BRU pleiten hiervoor. Het vergroot de keuzevrijheid, het draagt bij aan de vermogensvorming van lagere inkomens en het dekt de onderhoudsrisico's van meergezinswoningen in herstructureringsgebieden af.

Woningen die worden verkocht onder de voorwaarde dat er op enigerlei wijze verdeling plaatsvindt van waardeinstijging op het moment van terug- of doorverkoop vallen niet onder de voorgestelde Wetsvoorstel Bevordering Eigenwoningbezit. In reactie op de adviezen is in de Nota opgenomen dat bij een eerste evaluatie van de wet zal worden gezien of bij een eventuele wetswijziging dit soort tussenvormen onder werking van de regeling kunnen worden gebracht. Vanaf begin 2001 zullen tussenvormen wel al in aanmerking komen voor Nationale Hypotheek Garantie.

3.3 Wonen en zorg op maat bevorderen

De hoofdlijnen van het beleid in de ontwerp-Nota Wonen ten aanzien van wonen en zorg worden breed gedeeld. Wel zijn er kanttekeningen en bedenkingen op een aantal onderdelen.

Vraagoriëntatie

De VROM-raad vraagt zich bijvoorbeeld af of de ontwerp-Nota wel ver genoeg gaat. Er wordt niet veel aandacht besteed aan een precieze afbakening van de terreinen van wonen en zorg. Hierdoor blijft de scheidslijn tussen beide terreinen onduidelijk. Aan de financiële en sturingsaspecten van ‘scheiding van stenen en handen’ besteedt de ontwerp-Nota nauwelijks aandacht. De VROM-raad ziet echter mogelijkheden in de omslag die in de AWBZ plaatsvindt van aanbod- naar vraagsturing. Ook woon en zorgorganisatie Arcares pleit voor een beleid dat uitgaat van vraagsturing.

De RMO ziet liever geen strikte scheiding tussen wonen en zorg. De strikte scheiding doet onvoldoende recht aan de maatschappelijke realiteit die geen duidelijke grens kent tussen aan- en afwezigheid van de behoefte aan zorg en dienstverlening. Een persoon doorloopt in zijn leven fasen waarin meer of minder behoefte aan zorg en dienstverlening is. Idealiter zou de woning en woonomgeving deze verschillende behoeften moeten kunnen accommoderen. Ingezet moet worden op een flexibele, aanpasbare woningvoorraad en woonomgeving om de integratie van wonen en zorg te faciliteren.

Naast de ontwikkeling in de AWBZ is de ontwikkeling van woonzorgvouchers een stap in die richting van meer vraagsturing. Arcares is positief over deze ontwikkeling en wijst op de ervaringen met het persoonsgebonden budget in de zorg. Verschillende organisaties als de VNG en het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties hebben twijfels over de woonzorgvouchers.

In de afgelopen periode zijn duidelijke stappen gezet bij het afstemmen van wonen en zorg, naar aanleiding van het MDW-advies over de modernisering van de AWBZ. Deze hebben geleid tot aanpassingen van de Nota Wonen in de door verschillende adviezen bepleite richting. Zo zal, door de ontkoppeling van de financiering van vastgoedexploitatie en zorgverlening, het beheer van vastgoed van zorginstellingen door andere partijen (waaronder woningcorporaties) mogelijk worden. Ook de gedachte van woonzorgvouchers is in de Nota verder uitgewerkt, als bijdrage aan een betere afstemming tussen wonen en zorg, vanuit het perspectief en de vraag van de burger. Een verdere afstemming van zowel de regelgeving als het aanbod rond wonen en zorg is het beleidsstreven van zowel de woon- als de zorgsector. Enkele van de voorgestelde maatregelen op het gebied van de bouwregelgeving zijn vooral gericht op het vergroten van de gebruiksmogelijkheden van de woning; tot die gebruiksmogelijkheden behoort het verlenen van diensten en zorg. Het realiseren van een flexibele woningvoorraad vormt een belangrijke

bijdrage aan de beoogde integratie van wonen en zorg, die op het niveau van de burger tot stand moet komen. De voorstellen tot bundeling van informatie en regelingen versterken dat.

Wijkgerichte voorzieningencombinaties

De RMO vraagt niet alleen aandacht voor de fysieke omgeving maar ook voor de sociale omgeving van zorgbehoevenden; burens die hen accepteren en ruimte bieden. Arcarec ziet een goede afstemming van woon-, zorg- en welzijnsvoorzieningen in de woonomgeving als zeer gewenst. De VROM-raad doet vergelijkbare aanbevelingen, en oppert de suggestie van zorgknooppunten.

Ook de Federatie van Ouderverenigingen vraagt aandacht voor een passende woonomgeving met voldoende voorzieningen geconcentreerd in een wijkgericht steunpunt annex ontmoetingsplek. De VNG pleit ervoor wijken aan te wijzen waar gemeenten en woningcorporaties ervaring op kunnen doen bij het ontwikkelen van een integraal aanbod van wonen, zorg en dienstverlening.

In de definitieve Nota Wonen wordt, uitgebreider dan in de ontwerp-Nota, ingegaan op de noodzaak van goede zorgvoorzieningen in wijken en buurten. De Nota beperkt dit niet tot zorgvoorzieningen voor ouderen en gehandicapten, maar beziet dit over de hele breedte van de zorg in alle levensfasen, mede met het oog op het emancipatiebeleid. Hierdoor ontstaan voorzieningencombinaties die voor zowel oud als jong interessant zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan (overigens al voorkomende) combinaties van kinderopvang en ouderenvoorzieningen. Gemeenten kunnen en moeten bij het opstellen van bestemmingsplannen rekening houden met de nabijheid en bereikbaarheid van dergelijke voorzieningen.

Woonzorgstimuleringsregeling

De Woonzorgstimuleringsregeling (WZSR) wordt door veel organisaties aangehaald voor de ontwikkeling van nieuwe initiatieven. De Federatie van Ouderverenigingen wijst in dit verband op de ontwikkeling van clustering van woningen met een beperkt zorgbudget.

De provincies Flevoland en Noord-Brabant vragen mogelijkheden te bezien voor het structureel beschikbaar stellen van extra middelen voor het creëren van voorzieningen op het scheidsvlak van wonen en zorg. De provincie Flevoland ondersteunt de deelname van marktpartijen aan de WZSR door onder voorwaarden een bijdrage in de co-financiering te verlenen. De provincie Noord-Brabant wijst op het ontbreken van een provinciale rol in de regeling.

De VNG is van oordeel dat de WZSR aanknopingspunten biedt om ontwikkelingen op het gebied van wonen en zorg verder te versterken maar zij acht het financiële bereik te beperkt.

Ook pleit de VNG voor een versterking van de regietaak van de gemeente door een deel van het geld van de WZSR te oormerken ter versterking van de regievoering door gemeenten. Tenslotte pleit de VNG er voor om integrale loketten voor wonen en zorg aan te sluiten bij bestaande loketten.

De WZSR is erop gericht nieuwe organisatievormen en voorzieningen mogelijk te maken. Dit heeft overigens geen betrekking op overheidsorganisaties als gemeenten. Het is wel toe te juichen als overheden de bijdrage uit de stimuleringsregeling ondersteunen met eigen bijdragen. Uitgangspunt is dat woon- en zorgaanbieders een beroep op de regeling kunnen doen, maar als gevolg van Europese regelgeving zijn commerciële partijen vooralsnog uitgesloten. Het kabinet zal bezien onder welke voorwaarden zij wellicht alsnog van de regeling gebruik kunnen maken. De WZSR zal vooralsnog niet structureel worden omdat er vanuit wordt gegaan dat, wanneer de regeling is beëindigd, er voldoende ervaring met nieuwe voorzieningen en organisatievormen is opgedaan om deze in bestaand beleid in te passen. Het kabinet is van mening dat gemeenten, door actief te werken aan een integratie van loketten en regelingen, hun regietaak kunnen waarmaken. Op deze manier kunnen zij een belangrijke bijdrage leveren aan de integratie van wonen en zorg. Een bijdrage die bovendien eerder geld oplevert dan geld kost. Het pleidooi van de VNG voor het oormerken van middelen uit de WZSR ter versterking van de gemeentelijke regievoering leidt bij het kabinet dan ook eerder tot verbazing dan tot ondersteuning.

Vastgoed wonen en zorg

De rol van woningcorporaties bij het vastgoedbeheer van zorginstellingen kan volgens meerdere adviezen groter zijn. De VROM-raad vindt meer flexibiliteit bij het beheer van vastgoed van zorggebouwen en het uitbesteden aan woningcorporaties en commerciële vastgoedmaatschappijen wenselijk. Daarbij dienen er wel goede spelregels te komen over de taak van zorg en beheer.

De provincie Flevoland geeft aan dat zij voorstander is van een lichte voorkeurspositie voor woningcorporaties bij de realisatie van combinatieprojecten van woonzorgeenheden en seniorenwoningen.

Ook Aedes en Arcare stellen dat er meer ruimte moet zijn voor het beheren van vastgoed voor zorginstellingen door woningcorporaties. Bovendien moeten zij slagvaardig allianties aan kunnen gaan met zorginstellingen zonder toezicht vooraf.

In de zorgsector komt naar aanleiding van de aanbevelingen van de MDW-werkgroep over de AWBZ een scheiding tot stand tussen de financiering van de zorgverlening en van de zorggebouwen. Daardoor wordt het mogelijk, zoals ook de VROM-raad bepleit, dat andere partijen dan zorginstellingen het vastgoedbeheer van zorggebouwen op zich nemen. Ook woningcorporaties kunnen een rol krijgen bij de ontwikkeling en het beheer van vastgoed van zorginstellingen. Van een voorkeurspositie, zoals de provincie Flevoland bepleit, kan echter geen sprake zijn. Een scheiding van de budgetten voor zorgverlening respectievelijk wonen blijft overigens uitgangspunt van beleid, zodat het voor aangaan van financiële deelnemingen van woningcorporaties in (allianties met) zorginstellingen toestemming vooraf nodig blijft, waarbij vooralsnog een terughoudend beleid wordt gevoerd. Overigens zijn er tal van samenwerkingsvormen denkbaar die niet leiden tot financieel-bestuurlijke banden en bijbehorende risico's, waarvoor geen toestemming vooraf nodig is. Samenwerking, in het bijzonder in de sfeer van afstemming van beleid en aanbod, is juist zeer gewenst.

3.4 Stedelijke woonkwaliteit verbeteren

Ambitie

De VROM-raad vindt dat in de beleidsstrategie te veel wordt uitgegaan van verandering van woonmilieu door verdichten, verdunnen en verkopen en te weinig van verbetering van woningen en wijken onder handhaving van het woonmilieu. Daarnaast vindt de VROM-raad de status van de beleidsstrategie niet helder. Zowel de probleemdefinitie als de oplossingen lijken door de centrale overheid te worden vastgesteld en van toepassing verklaard voor het gehele land. De VROM-raad juicht het formuleren van een beleidsstrategie door het Rijk toe, maar wil deze niet zien als een 'ijzeren framework' waarin de plannen van gemeenten en provincies moeten worden gegoten. Duidelijk moet worden gemaakt dat de beleidsstrategie indicatief is en op hoofdlijnen richtinggevend. Meer concreet beleid moet resulteren uit open overleg tussen Rijk en lokale actoren, waarbij recht wordt gedaan aan de lokale situatie op de woningmarkt.

Ook de ROB is van mening dat lokale autonomie (uit een oogpunt van effectiviteit) zoveel mogelijk dient te worden gerespecteerd. Bij het opstellen van het rijksbeleidskader zou (uit een oogpunt van haalbaarheid) rekening moeten worden gehouden met opvattingen van andere actoren. Het terugvallen op planbeoordelingen acht de ROB niet wenselijk. De vier grote steden hebben twijfels over het nut van gebiedsgerichte rijksvisies. De ervaringen met het sluiten van de convenanten in het kader van Grotestedenbeleid, leren volgens hen dat het voor het

Rijk moeilijk is om te bepalen wat op lokaal niveau aan maatregelen noodzakelijk is. De gemeente Haarlem wijst er in dat verband op dat de door het Rijk veelal gehanteerde grenzen van WGR-gebieden in zijn algemeenheid niet overeenstemmen met die van feitelijke woningmarktgebieden.

Door vele partijen wordt de ambitie om het tempo en de intensiteit van de stedelijke vernieuwing op te voeren, onderschreven. Over het karakter en de precieze invulling van die opgave bestaan vragen. Ook worden vraagtekens geplaatst bij de haalbaarheid. In paragraaf 2 van deze verantwoording over de uitgangspunten en de ambities van de Nota, is al in algemene termen ingegaan op de wijze waarop de in de Nota omschreven opgave moet worden beoordeeld.

In de Nota zelf wordt nogmaals benadrukt dat de door het Rijk aangeduide transformatieopgave beslist geen van bovenaf opgelegd 'frame' is. Wel is het de verantwoordelijkheid van het Rijk om toekomstige woonopgaven te verkennen en te vertalen in een aanpak. In de Nota is daartoe een eerste aanzet gedaan. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten om, op hún gebiedsniveau, een meer specifieke en toegespitste verkenning te maken. Dat gebeurt in de woonvisie, die dan ook zeker geen doorvertaling hoeft te zijn van rijksambities maar juist ruimte biedt voor definiëring van problemen en beleidsoplossingen van onderaf. Het spectrum is daarbij zeker niet beperkt tot de strategische opties die in de Nota zijn aangeven. Inzetten op verbetering van bestaande woningen kan bijvoorbeeld ook een optie zijn, zoals de VROM-raad opmerkt, een opmerking die in de Nota is overgenomen.

Zoals de VROM-raad eveneens terecht constateert, moet concreet beleid vervolgens resulteren uit open overleg tussen Rijk en lokale actoren. Dit jaar is een begin gemaakt met deze dialoog, in de vorm van zogenoemde verstedelijkingsgesprekken. Deze dialoog zal in de komende jaren worden voortgezet. Daarbij kan het Rijk zijn eigen opvattingen kenbaar maken in de vorm van gebiedsgerichte ambities. Deze ambities vormen de input van het Rijk in de lokaal-regionale dialoog en zijn geen voorschrift voor 'wat per se moet'. Het Rijk realiseert zich terdege dat zowel de kennis over als de verantwoordelijkheid voor de juiste lokale aanpak bij de gemeente ligt. Ook realiseert het Rijk zich, met de gemeente Haarlem, dat de daarbij gehanteerde gebiedsindeling soms niet aansluiten bij de feitelijke woningmarkt. Mede om die reden wordt in de Nota dan ook benadrukt dat het cijfermateriaal indicatief van aard is en een richtinggevende basis voor discussie is en beslist geen uitvoeringsprogramma. Deze kanttekeningen laten de kern van de Nota echter onverlet. De door het Rijk gesignaleerde transformatieopgave vergt een voortvarende aanpak. Die aanpak dient op lokaal niveau plaats te vinden, maar

zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering ervan is een intensieve samenwerking tussen de verschillende overheden maar zeker ook met andere partijen noodzakelijk. Om deze aanpak te structureren, duidt het Rijk in het beleidskader de velden aan waarop prestaties gewenst zijn. In de woonvisies van provincies en gemeenten en de prestatieplannen van woningcorporaties vindt daarvan een uitwerking plaats. Er is daarbij geen sprake van een inhoudelijke planbeoordeling, maar wel biedt het Rijk een 'format' aan de hand waarvan een op prestaties gerichte dialoog wordt gevoerd, die uiteindelijk haar beslag krijgt in uitvoeringsgerichte prestatiecontracten.

Onderbouwing van de ambitie

De VROM-raad is van mening dat in de ontwerp-Nota Wonen op een inventieve manier met onderzoek is omgegaan. Door de VROM-raad worden wel kanttekeningen geplaatst bij de onderzoeksmatige onderbouwing van de beleidsstrategie. Men vindt de analyse onvoldoende gedetailleerd, heeft onderzoektechnische twijfels en mist een 'worst case scenario'.

In de Nota Wonen is geprobeerd om op het schaalniveau van de viercijferige postcode op een dynamische manier met problemen en kansen van wijken om te gaan. Dat is een hele stap vooruit ten opzichte van bestaande onderzoeksmethodieken. Natuurlijk kan het altijd uitgebreider en specifiekere, maar voor de beleidsdiscussie in dit stadium moet de analyse in de Nota Wonen als toereikend worden beschouwd: de analyse geeft de aard en de richting van de transformatie-behoefte aan op landelijke schaal en een indicatie van de regionale verschillen daarin op landsdeelniveau. Ten behoeve van de verstedelijkingsgesprekken worden meer op de regio toegesneden en meer gedetailleerde vervolganalyses verricht.

De opmerking van de VROM-raad dat de vraag naar centrumstedelijke woonmilieus is overschat omdat de respondenten van het Woningbehoefteonderzoek (WBO) een onvoldoende beeld van de woonmilieus hebben, moet worden bestreden. In tegenstelling tot wat wordt gesuggereerd, wordt in het huidige WBO wel degelijk gevraagd naar welke buurt men binnen de woonplaats wil verhuizen. Daarmee kan een relatie worden gelegd tussen de gewenste buurtkenmerken en het gewenste woonmilieutype.

Het scenario 'Verdeeldheid' gaat uit van een historisch gezien betrekkelijk lage economische groei van 1,5% per jaar. Bij de huidige economische groei kan dit scenario alleen nog 'gehaald' worden als op korte termijn onverhoopt (de 'worst case') sprake is van een forse economische recessie.

De uitvoering van de ambitie

Voor realisering van de ambitie van het Rijk is het van belang dat ook voldoende zicht wordt geboden op het lokale uitvoeringskader. De VROM-raad mist dit in de ontwerp-Nota. De beleidsstrategie leunt naar de mening van de VROM-raad te sterk op de koopkracht van bewoners of het vermogen van woningcorporaties. De financiële betrokkenheid van het Rijk bij de lokale opgave wordt door de deze raad onvoldoende geacht om het proces van de grond krijgen. Hij suggereert gebiedsgerichte ontwikkelingssubsidies te verlenen op plekken waar de markt niet willig is en de risico's groot. Het ISV-budget dient volgens de ROB objectief te worden versleuteld. De VNG deelt de kwaliteitsambitie van de ontwerp-Nota Wonen maar vindt dat onvoldoende duidelijk wordt gemaakt welke extra lasten dit met zich meebrengt en hoe deze lasten over de partijen worden verdeeld. De kosten worden naar het oordeel van de VNG en de vier grote steden teveel afgewenteld op gemeenten en woningcorporaties en de extra bijdrage van Rijk wordt te bescheiden geacht.

De projectontwikkelaars verenigd in NEPROM en NVB vinden dat de ontwerp-Nota Wonen concrete maatregelen om woningcorporaties aan te zetten tot grootschalige stedelijke vernieuwing ontbeert. Ook ontbreken instrumenten om marktpartijen toegang te bieden tot deze markt. Het AVBB wijst eveneens op de monopoliepositie van woningcorporaties in bestaand stedelijk gebied, wat een gevaar vormt voor het proces en de kwaliteit van de stedelijke vernieuwing. NEPROM, NVB en AVBB wijzen op het veelvuldig gebruik door gemeenten van (oplopende) grondquotes die het realiseren van extra kwaliteit afstraft en vragen om beperkende maatregelen door het Rijk.

Wat betreft de verdeling van lasten over de partijen acht het kabinet op macro-niveau de verdeling van baten en lasten, zoals verwoord in de Nota Wonen, evenwichtig. Dat neemt niet weg dat in specifieke gevallen problemen kunnen bestaan. Dat zal dan, zoals hierboven toegelicht, in de dialoog moeten blijken. Wat betreft de kritiek dat de kosten worden afgewenteld op gemeenten en woningcorporaties, moet worden opgemerkt dat het begrip 'afwentelen' suggereert dat de een iets wil ten koste van de ander. Deze interpretatie is hier niet op zijn plaats, omdat de stedelijke vernieuwingsopgave gewoon behoort tot de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten en woningcorporaties.

In de verstedelijkingsgesprekken is nog niet gebleken dat de transformatieopgave tot onoverkomelijke financieringsproblemen zou leiden. Het Rijk draagt in financiële zin in aanzienlijke mate bij, en blijft dat doen. Gericht op de bewoners in de vorm

van huursubsidie, van oudsher bedoeld als bijdrage om kwalitatief goed wonen ook voor lagere inkomens bereikbaar te maken. En gericht op de vernieuwingsopgave in de vorm van het ISV. Een doeltreffende verdeling, gericht op de lastigste opgaven en in een vorm die een creatieve en samenhangende aanpak bevordert, is daarbij het uitgangspunt. De suggestie van een objectieve verdeelsleutel wordt om die reden afgewezen. Dat het Rijk zeker niet alle kosten op het lokale bordje legt, mag ook blijken uit de bereidheid om te bezien of en hoe het Rijk bij de aanpak van een aantal grotere en complexe projecten risicodragend kan participeren. Ook zal worden bezien of voor locaties die cruciaal zijn voor het op gang brengen van het transformatieproces (functieveranderingslocaties, intensiveringen langs vervoersassen en -knooppunten), waarvan de kosten niet redelijkerwijs vanuit de markt kunnen worden gedragen, middelen uit het Fonds voor Economische Structuurversterking kunnen worden aangewend.

Daarnaast wordt er gevraagd om maatregelen om woningcorporaties aan te zetten tot stedelijke vernieuwing en de toegang van marktpartijen in bestaand stedelijk gebied te vergroten. Het vernieuwde corporatieregime (met onder meer een aanwijzingsbevoegdheid jegens woningcorporaties die structureel onder de maat presteren als stok achter de deur) biedt hiertoe voldoende waarborgen. Ook bepleit de Nota de toepassing van concessiemodellen door gemeenten, niet alleen bij nieuwe uitleg, maar waar mogelijk ook in bestaand stedelijk gebied. De Nota benadrukt eveneens het belang van nieuwe organisatievormen, zoals die van wijkontwikkelingsmaatschappijen, waarin partijen hun eigendom tijdelijk inbrengen, waarna na vernieuwing het vastgoed weer wordt teruggegeven. Wat betreft de grondquotes erkent het kabinet dat grondprijsmethodieken invloed hebben op de mogelijkheid om kwaliteit te realiseren. Gemeenten zijn zich niet altijd bewust van deze relatie. Dit thema wordt verder uitgewerkt in de Nota Grondbeleid van het kabinet.

Sociale gevolgen

De CSCB stelt dat het beleid uit de ontwerp-Nota kan leiden tot ongewenste vormen van concentratie of zelfs segregatie, zeker omdat elke vorm van spreiding wordt afgewezen. Voorkomen moet worden dat in de steden grote wijken ontstaan met een kwalitatief minder goede woningvoorraad, een verloederde woonomgeving en een in sociaal opzicht eenzijdig samengestelde bevolking. De sociale effecten hiervan moeten immers worden opgevangen door andere sectoren als onderwijs en welzijn. De VROM-raad adviseert een ex ante evaluatie van de beleidsstrategie te verrichten om de sociaal-ruimtelijke effecten en de effecten op de huisvestingspositie van de diverse doelgroepen goed in beeld te krijgen.

De RMO wijst op de spanning tussen twee uitgangspunten van de Nota Wonen, te weten 'de burger centraal' en 'betrokken overheid'. Bij stedelijke vernieuwing kunnen de ambities van de overheid immers botsen met de ambities van burgers. Bij het streven naar omvangrijke transformaties van bepaalde wijken is te weinig aandacht voor de rol van bewoners bij die transformaties en voor de sociaal-culturele processen die het gevolg zijn van dergelijke ingrijpende veranderingen. De Woonbond is positief over de ambitie van stedelijke vernieuwing, maar vindt het voorgestelde sloopprogramma niet realistisch gezien de onverminderde behoefte aan goedkope woningen. Er moet voldoende aandacht zijn voor de positie van zittende bewoners.

Wat betreft de sociale gevolgen van de beleidsstrategie, wordt er in de eerste plaats op gewezen dat van een bewust gekozen spreidingsbeleid nooit sprake kan zijn. In het beleid van de Nota Wonen staat het bieden van keuzemogelijkheden centraal. Gemeenten en woningcorporaties dienen op regionaal niveau de beleidsstrategie zodanig uit te werken dat de toegankelijkheid van alle woonmilieus voor diverse doelgroepen voldoende gewaarborgd is. De provincies zien hierop toe. Als de inspanningen van gemeenten en woningcorporaties voortkomen uit een breed gedragen strategische woonvisie, dan kan de keuzevrijheid van de lagere inkomens verder worden verruimd. Mede om die keuzevrijheid te waarborgen zal de samenhang tussen Vinex/Vinac en ISV als inhoudelijk vereiste voor de nieuwe generatie ontwikkelingsplannen worden nadrukkelijker opgenomen. Tegelijkertijd kan niet de illusie bestaan dat de keuzemogelijkheden voor lage inkomens even hoog zijn als voor huishoudens met een hoger inkomen. Een zekere scheiding naar inkomen blijft dan ook onvermijdelijk, dat is ook nooit anders geweest. In interdepartementaal verband zal worden onderzocht welke feitelijke ontwikkelingen zich terzake op het gebied van wonen en daaraan gerelateerde beleidsterreinen voltrekken. Pas als er harde aanwijzingen zijn dat er een grotere, op het inkomen gebaseerde ruimtelijke scheiding ontstaat, is er aanleiding om nadere maatregelen van rijkszijde te overwegen. Juist met het oog op de keuzemogelijkheden, in het bijzonder die van lagere inkomens, is het van groot belang om bij de stedelijke vernieuwing zeer goed rekening te houden met de wensen van de burgers in het betreffende stedelijk gebied. In veel gevallen zullen die wensen een kwaliteitsslag opleveren die de gemeentelijke ambities te boven gaan. Het tegenovergestelde is ook denkbaar. De gemeente zal haar transformatie-ambities, gezien op hun toekomstwaarde en in regionaal verband, aan de bewoners duidelijk moeten maken. In alle gevallen is echter essentieel dat de gemeente bij de stedelijke vernieuwing steeds rekening

houdt met de wensen van de huidige bewoners, met de toekomstige vraagontwikkeling en met de samenstelling van de woningvoorraad (nu en in de toekomst) in regionaal verband. In deze drieslag maakt de gemeente vervolgens een afweging, met als criterium het creëren van keuzemogelijkheden. Dat dient bij elke stedelijke transformatie voorop te staan en vormt ook voor het Rijk een belangrijk toetspunt. In de Nota is dit vraagstuk, naar aanleiding van de adviezen, nader uitgewerkt.

De positie van zittende bewoners is daarmee, zoals de Woonbond terecht benadrukt, van groot belang. De stedelijke vernieuwing is immers niet in de laatste plaats bedoeld om de keuzemogelijkheden voor hen te vergroten. Zonder hun actieve betrokkenheid heeft de stedelijke vernieuwing weinig kans van slagen, bovendien vormen de wensen van bewoners een belangrijke inspiratiebron. Gedegen onderzoek naar de wensen van bewoners en een vroegtijdige betrokkenheid bij de planvoorbereiding vergroot niet alleen het draagvlak maar kan ook inspirerende ideeën opleveren. De wijze waarop de stedelijke vernieuwing haar uitwerking krijgt in woning en woonomgeving is niet alleen een zaak van professionals maar vooral van burgers. Hun wensen en ideeën moeten zichtbaar worden. En ook de multiculturele samenleving zal zich moeten weerspiegelen in het aanzicht en de inrichting van woning, woon- en leefomgeving. Door een woonmilieu te realiseren dat mensen aanspreekt en waar ze zich thuis in voelen, waar ze ook vandaan komen.

3.5 Groene woonwensen faciliteren

Leefomgeving

De VNG wijst op het ontbreken van maatregelen om de leefbaarheid in dorpen en landelijk gebieden te verhogen. Het Regioplatform Woningcorporaties Utrecht Zuid-Oost brengt naar voren dat zij over het geheel genomen de problemen die terzake in de Nota Wonen worden geschetst niet herkend. Het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties pleit voor het toevoegen van de kernopgave ‘het vergroten van woonmogelijkheden voor burgers in plattelandskernen’. Ouderen worden uit de dorpen verdrongen door nieuwkomers en door restrictief beleid. Een ander knelpunt is de afname van voorzieningen en het openbare vervoer, met name voor de minder mobiele ouderen.

De RLG geeft aan dat vooral jongeren, oudere minima en vrouwen soms relatief beperkt zijn in hun keuzevrijheid. Uitbreiding van kleine kernen is echter niet altijd het antwoord op veranderingen in voorzieningenniveau en sociale structuur. Door de groeiende mobiliteit worden bovenlokale voorzieningen benut die wel goed bereikbaar moeten zijn voor de minder mobiele groepen, ook door de voorzieningen

zelf mobiel of op afstand toegankelijk te maken. De door provincies op te stellen regionale ontwikkelingsvisies lijken een goed instrument waarin kan worden ingegaan op bereikbaarheid, beschikbaarheid van voorzieningen en leefbaarheid in het landelijk gebied. Voor de leefbaarheid van regio's is het overal gewenst om hoge kwaliteit en duurzaamheid na te streven. Een goed hulpmiddel daarbij zou een door de provincie in de context van de goedkeuring van nieuwe bestemmingsplannen te verlangen Nieuwbouw Effectrapportage kunnen zijn. De RLG adviseert in de Nota Wonen op te nemen dat in het landelijk gebied niet zou mogen worden gebouwd zonder een mobiliteitstoets: eerst de gevolgen voor mobiliteit en bereikbaarheid van voorzieningen goed beschrijven, bezien en regelen. Zo'n toets moet door de provincie worden verlangd binnen de context van de goedkeuringsprocedure van nieuwe bestemmingsplannen.

Het kabinet is van mening dat de leefomgeving van kleine kernen in het landelijk gebied soms aandacht behoeft, vooral daar waar voorzieningen wegvallen of onbereikbaar worden voor minder mobiele groepen. Maar het bijbouwen van woningen is zeker geen panacee voor het instandhouden daarvan. Wonen in het landelijk gebied en in kleine kernen heeft voordelen (ruimte en groen), maar ook nadelen. De keuzemogelijkheden, vooral waar het gaat om voorzieningen, zijn niet altijd even groot als in een meer stedelijke woonomgeving. Oplossingen hiervoor moeten echter vooral worden gezocht in afstemming op regionaal niveau.

Bijvoorbeeld door afstemming en concentratie van voorzieningen en dienstverlening in specifieke knooppunten. In dit verband ligt een sterkere rol voor provincies, zoals bepleit door de RLG, in de rede.

De gedachte van de RLG om een Nieuwbouw Effectrapportage en een mobiliteitstoets in te voeren, wordt door het kabinet naar inhoud ondersteund. Het zijn, zeker in landelijk gebied, nuttige instrumenten bij de voorbereiding van bouw- en bestemmingsplannen, en ook van ontwikkelingsvisies. Van een verplichting tot toepassing ervan ziet het kabinet af. De regeldruk, die in sommige adviezen ook aan de orde komt, zou er te groot door worden.

Kwaliteit

Ontwerp en opdrachtgeverschap krijgen in de ontwerp-Nota veel aandacht waar het gaat om stedelijke woonkwaliteit. De RLG vindt dat deze onderwerpen minstens van even groot belang zijn voor de vormgeving van het wonen in het landelijk gebied. Ze dienen in het betreffende hoofdstuk te worden uitgewerkt voor de kleine kernen en het landelijk gebied.

De RLG vraagt aandacht voor zogenoemde springplankmechanismen. Bepaalde ontwikkelingen kunnen een onbedoelde springplank vormen voor latere woningbouw: kassenbouw, intensieve veehouderij, infrastructuur, omzettingen van recreatiebedrijven in tweede woningen. De Raad meent dat de Nota Wonen deze mechanismen moet onderkennen. Eenmaal bebouwd terrein wordt nooit meer groen. De Nota zou aan het risico van onomkeerbare ontwikkelingen en aan handhaving meer en expliciet aandacht moeten geven. Tegelijkertijd geeft de RLG aan dat bebouwing van het landelijk gebied niet altijd en overal hoeft te worden uitgesloten. Het gaat er vooral om hoe en waar er gebouwd wordt en dat het zo plaatsvindt dat de kwaliteit intact blijft of wordt versterkt. In of bij de bestaande kernen heeft de voorkeur. De Ruimte voor Ruimte regeling is een interessante test-case voor kwaliteitsontwikkeling in het landelijk gebied. De RLG vindt het goed dat de regeling in de Nota Wonen is opgenomen.

De RLG pleit voor het maken van een begin met de operationalisering van de kwaliteitsbenadering door voor bepaalde gebieden een wettelijke experimenteerstatus mogelijk te maken, die ruimte biedt voor afwijking van bestaande wet- en regelgeving. Het Rijk zou hier specifieke extra middelen beschikbaar voor moeten stellen. Het vinden van een goede financiering voor de kwaliteitsaspecten en de verwerking daarvan in de prijzen van grond en/of via heffingen, vormt nog een opgave. Het recente Handvest Kwaliteit van Vinex-locaties bevat afspraken over ‘Vinex groener en duurzamer’ en mogelijkheden voor diversiteit in de stedenbouw. Dit kan een goede basis bieden voor verdere afspraken over gezamenlijke (provincie, gemeente, bedrijfsleven) aanpak en financiering van (ook groene) kwaliteit.

Er ontstaat steeds meer draagvlak voor een integrale gebiedsgerichte kwaliteitsontwikkeling van het landelijk gebied. Daarin moet het ook mogelijk zijn dat in bepaalde gedeelten van het landelijk gebied woonbebouwing wordt gerealiseerd waar dit nu beleidsmatig of in de praktijk niet mogelijk is. Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt van de RLG dat dit alleen moet gebeuren als dit bijdraagt aan de kwaliteitsverhoging van het landelijk gebied. De Ruimte voor Ruimte regeling is een goede eerste aanzet om mogelijkheden voor woningbouw met kwaliteitsverhoging te combineren. Er moet verder worden gezocht naar andere mogelijke elkaar versterkende combinaties.

Contouren

De VNG vindt dat de Nota zou moeten ingaan op de consequenties van het contourenbeleid voor het wonen. De RLG constateert dat in de ontwerp-Nota wel

over rode contouren en balansgebieden wordt gesproken; op groene contouren wordt echter niet ingegaan. Deze groene contouren zouden volgens de raad in de Nota Wonen moeten worden aangegeven, en te zijner tijd ook in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening moeten worden opgenomen. Binnen de groene contouren dient de kwaliteitsontwikkeling niet op slot te worden gezet, maar is het alleen mogelijk om groene functies te integreren of uit te ruilen.

Voor de discussie over contouren is een verwijzing op zijn plaats. De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zal hierover uitsluitel bieden.

Bindingseisen

Het Regioplatform Woningcorporaties Utrecht Zuid-Oost wenst meer aandacht voor de mogelijkheden om specifieke bindingseisen te kunnen stellen. De VNG wil de in het parlement liggende aanpassing van de huisvestingswet ingetrokken hebben in verband met de beperking voor gemeenten bij het stellen van bindingseisen.

Wat betreft de bindingseisen is het kabinet van mening dat vrijheid van vestiging een groot goed is. Beperkingen daaraan kennen een zware bewijslast. In de nota van toelichting op de bij de Huisvestingswet behorende algemene maatregel van bestuur komt dit onderwerp aan de orde.

Recreatiewoningen

De VNG vindt dat eventuele legalisering van recreatiewoningen niet aan de orde is, omdat daar te veel ongewenste effecten aan kleven. Er moet een verbeterd handhavingsinstrumentarium komen. De provincie Noord-Brabant wijst er op dat de argumenten in de ontwerp-Nota Wonen om een deel van het recreatief woningbezit voor permanente bewoning vrij te geven, vooral zijn gebaseerd op het kwaliteitsniveau van de woningen. Daarmee wordt voorbijgegaan aan argumenten betreffende de ruimtelijke en sociale kwaliteit van het landelijk gebied.

De RLG staat uitvoerig stil bij het verschijnsel tweede woningen en de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven. De Nota Wonen neemt een voorschot op de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, waarin na afweging zal worden aangegeven of en in hoeverre een deel van het recreatief woningbezit voor permanente bewoning kan worden vrijgegeven. De RLG meent dat daarbij drie situaties kunnen worden onderscheiden:

- permanente bewoning van recreatieverblijven op bestaande complexen;
- bestaande woningen die als recreatieverblijf worden gebruikt;
- realisering van nieuwe recreatieverblijven al dan niet in complexen.

De voorstellen van de RLG voor het omgaan met tweede woningen en recreatiewoningen bieden perspectief op een duurzame oplossing van deze problematiek, en zijn dan ook meegenomen in de definitieve Nota. In de praktijk is het onderscheid tussen permanent bewoonde woningen en woningen bedoeld voor recreatief gebruik niet altijd scherp te maken. Om aan deze onduidelijkheid een einde te maken, krijgt de gemeente de mogelijkheid om bestaande recreatiewoningen vrij te geven voor permanente bewoning. Deze worden dan binnen de rode contour getrokken, waarbinnen geen onderscheid wordt gemaakt tussen permanent en recreatief gebruik. De handhavingslast zal hierdoor afnemen. Buiten de rode contour blijft het onderscheid van kracht, wat betekent dat op nieuwe recreatiecomplexen buiten de rode contour niet permanent mag worden gewoond. Wanneer bestaande (complexen van) recreatieverblijven uit een oogpunt van de kwaliteit van natuur en landschap eigenlijk op een verkeerde plaats staan, zou moeten worden gestreefd naar sanering. Daarbij kan een parallel worden getrokken met de benadering van de ruimte-voor-ruimte regeling.

4. Verantwoordelijkheden in de woonopgave

Sturingsperspectief en ordening

In de ontwerp-Nota wordt, onder de noemer van een prestatiegerichte decentrale aanpak, een accentverschuiving in het sturingsperspectief aangekondigd. Uit de binnengekomen adviezen en reacties blijkt dat deze verduidelijking behoeft. Zo vreest de VROM-raad dat de voorgestelde orderingsstructuur erg centralistisch is en is hij, net als de ROB en de vier grote steden, beducht voor het gevaar van detailbemoeien en bureaucratisering. Het sturingsinstrument van de ‘aanwijzing’ zou niet passen in het concept van communicatieve planning, dat meer gebaat is bij overleggen en overtuigen. Ook de vier grote steden vinden een aanwijzingsbevoegdheid niet meer van deze (bestuurlijke) tijd. Voor bestuurlijke verdichting door provincies een rol te geven op het terrein van het wonen ziet men geen aanleiding. De VROM-raad acht het niet nodig om aan een geheel nieuw traject van wetgeving te beginnen in het kader van de Woonwet. Het voorbereiden

van een nieuwe wet zal veel aandacht van de inhoud afleiden, terwijl er met toepassing van de bestaande wetten al veel kan worden bereikt.

De gebleken behoefte aan verduidelijking van de in de ontwerp-Nota gepresenteerde accentverschuiving, geeft op zichzelf al het belang aan van een eenduidige wettelijke regeling. De behoefte daaraan blijkt bijvoorbeeld ook uit de reactie van het AVBB, waarin een integrale Woonwet een 'absolute must' wordt genoemd. Vooruitlopend op de invoering van deze wet, zijn sturingsconcept en ordeningsstructuur in de definitieve Nota Wonen verduidelijkt: zie daartoe de paragrafen 10.1 en 10.2.

Positie en verantwoordelijkheden overheden

In het verlengde van het sturings- en ordeningsperspectief ligt het vraagstuk van de verantwoordelijkheden van de betrokken overheden. Ook hier vragen reacties en adviezen vooral om verduidelijking.

Zo vinden de VNG, de vier grote steden alsmede de gemeente Haarlem dat de Nota Wonen onvoldoende in lokale sturingsinstrumenten voorziet. De ROB stelt dat de noodzaak tot professionalisering bij gemeenten zal toenemen naarmate het belang van een integraal woonbeleid duidelijker wordt. De eerste ervaringen met het ISV zijn wat dat betreft bemoedigend. Als aanvullende stimulans stelt de ROB voor om gemeenten die zelfstandig een integrale woonvisie opstellen te honoreren met de status van rechtstreekse ISV-gemeente. Slaagt de gemeente er niet in, dan ligt er een taak voor de provincie. Van belang is tevens dat gemeenten ook beschikking krijgen over de instrumenten om dat integrale woonbeleid te kunnen voeren. De ROB constateert een afnemend publiekrechtelijk instrumentarium (bindingseisen, welstandstoezicht, bouwvergunning) en adviseert om wijzigingen in het grondbeleid en de Wet op de Ruimtelijke Ordening mede te beoordelen op de bijdrage die ze kunnen leveren aan de sturingsmogelijkheden van provincies en gemeenten. De VNG pleit eveneens voor een verbeterd grondbeleidinstrumentarium. Ook de provincies, verenigd in het Interprovinciaal Overleg, vragen om effectieve sturingsinstrumenten om hun rol waar te kunnen maken, in Woonwet dan wel in de herziene Wet op de Ruimtelijke Ordening. Zij zijn positief over de grotere verantwoordelijkheid die zij krijgen toebedeeld, maar geven aan meer te willen zijn dan 'politieagent' of 'doorgeefluik'. De RLG is van mening dat provincies een sterkere regie dienen te voeren (vast te leggen in de Woonwet). De door provincies op te stellen regionale ontwikkelingsvisies lijken daartoe een goed instrument. Ook de ROB acht regionale afstemming nodig, ziet een verantwoordelijkheid voor de provincie in het stimuleren van samenwerking, en acht belonen daarbij effectiever

dan afstraffen. De provincie moet de ruimte hebben om lokale plannen te toetsen aan bovenlokale gevolgen, maar moet tegelijk terughoudend zijn bij het doorhakken van knopen anders zou zij haar rol als ‘integrator’ geweld aandoen.

Ook in de paragraaf over de verantwoordelijkheden van overheden (10.3) zijn op basis van de adviezen en reacties verduidelijkingen aangebracht. De eigen verantwoordelijkheden van zowel Rijk, provincies als gemeenten, en het verbinden daarvan volgens de ordeningsstructuur uit paragraaf 10.2, komen daarin tot uiting. Mede om deze reden wordt de suggestie van de ROB om bij kleinere gemeenten die zelfstandig een integraal woonbeleid formuleren de rol van de provincie uit te schakelen en een rechtstreekse ISV-relatie aan te gaan, afgewezen.

Bijzondere aandacht vraagt het pleidooi, in diverse reacties, voor meer en nieuwe uitvoeringsinstrumenten op gemeentelijk niveau. Voor zover deze worden gezocht in nieuwe vormen van samenwerking, in het stimuleren van creativiteit of in het aanbrengen van samenhang, kan het kabinet dergelijke pleidooien ondersteunen. Waar er sprake mocht zijn van aanpassing van het instrumentarium, zal deze buiten het directe woondomein liggen. Bij de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de kabinetsnota over het grondbeleid zal hier nader op worden ingegaan. Het kabinet is echter zeker niet bij voorbaat overtuigd van de noodzaak van nieuwe instrumenten in de sfeer van geld en regelgeving.

Nogmaals wordt hier het belang van een integraal woonbeleid benadrukt. Daaronder wordt niet het traditionele opstellen en uitvoeren van een volkshuisvestingsplan verstaan. Toen het plannen en programmeren van de nieuwbouw één van de voornaamste gemeentelijke taken was, voldeed zo'n werkwijze. Nu de thematiek breder wordt en verschuift naar de kwaliteit van woonmilieus, is dat niet meer het geval. Het voeren van een integraal woonbeleid start met het formuleren van een duidelijke, toekomstgerichte en gedragen visie. Een visie die partijen buiten de gemeentelijke overheid houvast biedt bij het plegen van investeringen en het ondernemen van activiteiten. Binnen de gemeentelijke organisatie werkt de visie als bindmiddel voor bijdragen uit verschillende sectoren: de ruimtelijke ordening, het grondbeleid, verkeer en vervoer maar ook zorg en welzijn. Integraal woonbeleid is dan ook geen document of doel; het is veeleer een werkwijze. Het sturings- en ordeningsperspectief van de Nota Wonen sluit op deze werkwijze aan, net zoals de opzet van het ISV dat doet.

Positie en verantwoordelijkheden van woningcorporaties

De passages over de positie van woningcorporaties hebben de nodige reacties opgeroepen. Het toegestane werkdomein voor woningcorporaties staat in veel van deze reacties centraal.

De VROM-raad ondersteunt de keuze voor een publieke inbedding van woningcorporaties, maar acht het onderscheid tussen de maatschappelijke opdracht en het speelveld onduidelijk en overbodig. Alle woningcorporaties zouden toegang moeten hebben tot een gelijk speelveld. Het 'beslisschema' waarin de activiteiten buiten de maatschappelijke opdracht worden gewogen, kan dan achterwege blijven, evenals de relatie tussen prestatiecontracten en verruiming van het speelveld. Ook de ROB, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), Aedes en het Regioplatform Woningcorporaties Utrecht Zuid-Oost bepleiten een ruim speelveld, dat voor alle woningcorporaties toegankelijk is. De VNG en de vier grote steden zijn wel voorstander van een prestatiecontract als voorwaarde voor het betreden van een ruimer speelveld.

De VROM-raad beklemtoont dat de minister verantwoordelijk is voor de gehele toezichtsketen. Het onderbrengen van de toezichtstaak in een zelfstandig bestuursorgaan is slechts op onderdelen (financieel, rechtmatig) mogelijk. Het doeltreffendheidstoezicht ('is er sprake van taakverwaarlozing?') is en blijft een politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. De ROB ondersteunt de keuze voor een brede taakopvatting voor de externe toezichthouder (financieel en inhoudelijk, inclusief marktactiviteiten en deelnemingen) en adviseert een toezichtbeleid op stellen. Het CFV ondersteunt de keuze voor een onafhankelijk toezichthouder in ZBO-vorm, die zich zou moeten richten op de financiële continuïteit en op het bereiken van een vooraf tussen gemeente en woningcorporatie gedefinieerde output. Toezicht op doelmatige bedrijfsvoering behoort tot het interne toezicht: de externe toezichthouder moet wel vast kunnen stellen dat de interne toezichthouder haar taken naar behoren uitvoert. De externe toezichthouder dient volgens het CFV een gevarieerd sanctie-instrumentarium te hebben, maar intrekking van de toelating blijft voorbehouden aan de minister, die ook bij evident onder de maat presteren kan ingrijpen.

De SER onderschrijft de huidige verantwoordingsvelden (BBSH) en constateert dat deze terug zijn te vinden in het beleidskader. De meetbaarheid en consistentie daarvan behoeven echter nog aandacht. De SER is huiverig voor een vermogensafhankelijke heffing (negatieve sanctie op goede bedrijfsvoering, kan zorgvuldige afweging van investeringen doorkruisen en het gelijke speelveld aantasten) en spreekt een voorkeur uit voor een vrijwillige matching van taken en middelen.

Aedes, vereniging van woningcorporaties, is van mening dat de ontwerp-Nota woningcorporaties niet consequent langs de lijn van het transactiemodel maar veelal als taakorganisaties behandelt, wat niet past bij het concept van maatschappelijk ondernemen. De definitieve Nota zou helderheid moeten bieden over een bestuurlijke aanpak waarin wilsovereenstemming en samenwerking uitgangspunten zijn, en geen sprake kan zijn van aanwijzingen over concreet te leveren prestaties. Tevens moet de Nota Wonen meer ruimte bieden om te ondernemen: daar is een ruim speelveld voor nodig, dat niet mag worden ingeperkt door een relatie te leggen met het prestatiecontract, en waarin niet wordt gefocust op gedetailleerde grensbewaking à la het beslisschema. Aedes bepleit voorts een effectief toezichtsarrangement, dat vooral toeziet op de rechtmatigheid van handelen en op taakverwaarlozing. Toezicht op de bedrijfsvoering en doelmatigheid valt daarbuiten, wel mag van de sector veel aandacht worden verwacht voor instrumenten als benchmarking, visitatie en versterking intern toezicht. Aedes onderschrijft het belang van maatschappelijke verankering, maar waarschuwt voor een te juridische aanpak. Het afschaffen van fiscale vrijstellingen zou gezien de sterkere oriëntatie op de maatschappelijke functie inconsistent zijn. De gedachte aan de mogelijkheid tot uittreding uit het regime vindt bij Aedes geen steun.

Het Woningbedrijf Rotterdam (WBR) spreekt zijn waardering uit voor de ontwerp-Nota. Het publieke karakter van woningcorporaties brengt verplichtingen met zich mee en rechtvaardigt een transparante regelgeving. Het speelveld voor woningcorporaties is niet de vrije markt, maar een publiek begreemd speelveld. Toezicht is niet alleen het sluitstuk en betreft niet alleen de rechtmatigheid, maar ook de doelmatigheid. Centraal toezicht op basis van een duidelijk kader verdient volgens het WBR de voorkeur boven een wildgroei aan colleges en visitaties die toezicht uitoefenen op het maatschappelijk functioneren van de sector.

De VROM-raad concludeert dat binnen het speelveld zowel non-profit- als commerciële activiteiten kunnen plaatsvinden. De laatste zijn dan onderworpen aan vennootschapsbelasting (Vpb). De Woonbond is tegen het afschaffen van fiscale faciliteiten. Volgens het WBR bedreigt een marktconforme fiscale behandeling (vennootschapsbelasting) de stedelijk vernieuwing. Woningcorporaties zullen vluchten in onderhoud, wat op zichzelf niet ongewenst is, maar leidt tot een ondoelmatige inzet van middelen. Het heffen van overdrachtsbelasting zal een prijsverhogend effect hebben, vooral voor woningcorporaties die belangrijke opgaven hebben in stedelijk gebied.

De Vestia-Estrade Groep ziet daarentegen juist mogelijkheden tot intensivering van de stedelijke vernieuwing, wanneer de afschaffing van de generieke Vpb-vrijstelling gepaard gaat met mogelijkheden tot aftrek van investeringen.

Mede naar aanleiding van de binnengekomen adviezen en reacties zijn de beleidsvoorstellen voor de corporatiesector bijgesteld. Deze bijstelling heeft in het bijzonder betrekking op de wijze van afbakening van het werkdomein, waarmee aan het merendeel van de adviezen tegemoet wordt gekomen. Voor een beschrijving van de beleidsvoorstellen wordt hier verwezen naar paragraaf 10.4 van de Nota. Aan het pleidooi voor het behouden van fiscale faciliteiten wordt niet tegemoet gekomen. De Nota Wonen benadrukt het belang van een efficiënte, klant- en marktgerichte werkwijze, waarin woningcorporaties onder gelijke concurrentieverhoudingen ten opzichte van andere aanbieders de consument centraal stellen. Het bij voorbaat bieden van fiscale faciliteiten past daar niet in. Wat betreft de overdrachtsbelasting, zal worden bezien of een uitzonderingspositie mogelijk is voor wijkgebonden vastgoedfondsen of wijkontwikkelingsmaatschappijen, waar woningcorporaties en andere vastgoedeigenaren in het kader van de stedelijke vernieuwing tijdelijk bezit in inbrengen. Een 'dubbele' afdracht van overdrachtsbelasting moet dan worden voorkomen. Wat betreft de vennootschapsbelasting (Vpb) heeft het kabinet besloten om deze voor commerciële activiteiten van corporaties te schrappen, mede ter financiering van de BEW. Dat is in lijn met het kabinetsbeleid ten aanzien van het afschaffen van subjectieve vrijstellingen. Gezien de mogelijk substantiële gevolgen en gedragseffecten van het opheffen van de Vpb-vrijstelling, zal het Ministerie van VROM, mede vanwege het in de Nota Wonen vervallen onderscheid tussen commerciële en niet-commerciële activiteiten van corporaties, in overleg met betrokkenen eerst de gevolgen daarvan in kaart brengen. Daarbij wordt ook de positie van woningcorporaties ten opzichte van institutionele beleggers (pensioenfondsen) betrokken.

Positie en verantwoordelijkheden marktpartijen

De in de ontwerp-Nota bepleite ruimere betrokkenheid van marktpartijen heeft niet tot specifieke reacties of adviezen geleid. Marktpartijen als NEPROM, NVB, AVBB en NVM ondersteunen de hoofdlijnen van de ontwerp-Nota. Ook Vastgoed Belang, vereniging van belegger-verhuurders, doet dit maar plaatst kanttekeningen bij de wijze waarop particuliere beleggers en verhuurders aan bod komen. Ook van deze partijen mag een kwaliteitsimpuls worden verwacht, maar zij kunnen daarbij - anders dan woningcorporaties - niet worden aangesproken op de inzet van eigen vermogen. Volgens Vastgoed Belang biedt de ontwerp-Nota geen wenkend perspectief voor particuliere belegger-verhuurders van woningen. Zij leveren graag

een bijdrage aan de in de Nota geformuleerde doelen, maar moeten daarbij wel zicht op hebben op in ieder geval een redelijk rendement.

Het kabinet verwacht een grote inzet van de kant van marktpartijen bij het aanpakken van de in de Nota Wonen geformuleerde opgaven. De reacties van marktpartijen geven steun aan deze hoge verwachtingen. In de definitieve Nota Wonen wordt het belang van een vitale en gevarieerde huursector, waarbinnen ook particuliere belegger-verhuurders een belangrijke rol spelen, benadrukt.

5. De financiering van de woonopgave

Door de VROM-raad wordt gesteld dat de onzekerheid over de draagkracht van de woningcorporaties groot is. In de ontwerp-Nota Wonen wordt uitgegaan van een vermogensgroei tot 57 miljard in 2010 bij fors hogere prestaties. Voor deze berekening is het geactualiseerde prognosemodel sociale huursector gebruikt. De Raad meent dat de gevoeligheden in de model-uitkomsten te groot zijn om zonder meer uit te gaan van een forse vermogenspositie van woningcorporaties en vraagt om een contra-expertise op het prognosemodel sociale huursector met betrokkenheid van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting.

De uitkomsten van het prognosemodel worden sterk bepaald door het aantal te verkopen woningen. Maar zelfs bij een onverhoopt fors lager verkoopprogramma, met 20.000 in plaats van 50.000 woningen per jaar, blijft er sprake van een positieve vermogensontwikkeling. Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) hebben inmiddels een technische toets op het prognosemodel uitgevoerd. Dit heeft geleid tot een aantal wijzigingen in het model waardoor het eigen vermogen in 2010 bij een inflatievolgend huurbeleid zal toenemen tot f 53 miljard. Deze wijzigingen zijn in de definitieve Nota Wonen verwerkt.

Overzicht van schriftelijke reacties op ontwerp-Nota Wonen

Gemeenten

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), brief, 4 september 2000
Vier grote steden (G4), brief, 18 september 2000
Gemeente Haarlem, brief, 19 juli 2000
Gemeente Nieuwegein, brief, 20 september 2000
Bestuur Regio Utrecht (BRU), brief, 14 september 2000

Provincies

Interprovinciaal Overleg (IPO), brief, 11 juli 2000
Provincie Flevoland, brief, 27 juni 2000
Provincie Noord-Brabant, brief, 23 oktober 2000

Woningcorporaties

AEDES vereniging van woningcorporaties, brief, 10 oktober 2000
Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, brief, 26 september 2000
Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), brief, 19 juni 2000
Vestia-Estrade Groep, brief, 16 oktober 2000
Regioplatform Woningcorporaties Utrecht Zuid-Oost (WUZO), brief, 12 september 2000
Woningbouwvereniging Opsterland, fax, 6 juni 2000
Woningbedrijf Rotterdam (WBR), brief, 8 september 2000
Woningstichting SWS, Eindhoven, brief, 17 juli 2000
Woonzorg Nederland, brief, 23 oktober 2000

Marktpartijen

Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB), brief, 12 juli 2000
NEPROM, Vereniging van Nederlandse Projektontwikkeling Maatschappijen en
NVB Bouwondernemers & Ontwikkelaars, gezamenlijke brief, 15 september 2000
NVB Bouwondernemers & Ontwikkelaars, brief, 15 juni 2000
Vastgoedbelang, Nederlandse Vereniging van Beleggers
en Eigenaren (VGB), fax, 29 september 2000

Consumentenorganisaties

Nederlandse Woonbond, brief met concept-reactie, 6 september 2000
Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO), brief, 18 juli 2000

Federatie van Ouderverenigingen (FvO), brief, 20 juli 2000

Stichting Keurmerk Hypotheek Bemiddeling (SKHB), brief, 1 september 2000

Stichting Landelijk Contact van de Vrouwenadvies-
commissies voor de Woningbouw (LC VAC's), brief, 19 juli 2000

A. Boxmeer, namens een groep huurders in Blaricum, brief, 18 juli 2000

J. Gernler, redacteur huurdersmagazine Staedion, Den Haag, brief, 24 september
2000

Overige organisaties

Arcares, brief, 21 augustus 2000

Commissie Sociaal en Cultureel Beleid (CSCB), brief, 12 september 2000

Hout- en Bouwbond CNV, brief, 24 oktober 2000

Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB), brief, 10 juli 2000