

27 oktober 2005

Aan de leden van de Partij van de Arbeid,

Voor u ligt het rapport van de PvdA-projectgroep 'Wonen' onder voorzitterschap van Peter Boelhouwer.

Het is een uitgebreid rapport over een complex en zeer belangrijk onderwerp.

Volkshuisvesting heeft altijd tot de kerngebieden van sociaal-democratische politiek behoord en is dat ook nu. Op dit moment is er sprake van een onaanvaardbare woningnood die krachtig dient te worden bestreden. Goede en betaalbare huisvesting in leefbare buurten en dorpen moet er voor iedereen zijn, zowel in de stad als in meer landelijke gebieden.

Om dat te bereiken maakt het rapport een aantal principiële keuzes en doet het verschillende concrete voorstellen.

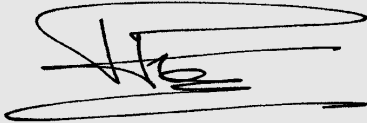
Zo kiest de projectgroep voor een woonbeleid waarin kopen niet bevoordeeld wordt boven huren en andersom. Deze principiële gelijkwaardige benadering van kopen en huren is wellicht nieuw voor de sociaal-democratie. Zij wordt gekoppeld aan een benadering waarin draagkracht en behoefte centraal staan. Hernieuwde aandacht voor de grondpolitiek, die rechtvaardiger moet worden vormgegeven; woningcorporaties die hun maatschappelijke taken moeten hernemen; het restrictieve bouwbeleid in landelijke gebieden vervangen door een selectief beleid; het tegengaan van segregatie in stedelijke wijken door onorthodoxe maatregelen: zie hier een aantal belangrijke onderwerpen waarbij de projectgroep richtinggevende keuzes maakt.

Over die onderwerpen zal zeker de nodige discussie ontstaan in de partij. Dat is ook de bedoeling. De resultaten van die discussie zullen, samen met het rapport zelf, als bouwstenen dienen voor

de opstelling van het programma voor de komende verkiezingen voor de Tweede Kamer.

Het partijbestuur is de projectgroep zeer erkentelijk voor het vele werk dat is verzet en dat is uitgemond in een belangrijk rapport.

Namens het partijbestuur,



Ruud Koole
(voorzitter)

GOED WONEN: VOOR IEDEREEN, VAN IEDEREEN

Projectgroep Wonen



PARTIJ VAN DE ARBEID

Inhoud

Samenvatting	9
Inleiding	9
Naar ruimte en keuzevrijheid op de woningmarkt	10
Naar een rechtvaardig grondbeleid	11
Betaal huren en kopen	11
Woningcorporaties: van pand naar klant	12
Leefbare wijken en buurten: voor en door bewoners	14
Wonen in het landelijk gebied: van restrictief naar selectief	15
1. Inleiding	17
2. Naar ruimte en keuzevrijheid op de woningmarkt	25
2.1 Inleiding	25
2.2 Oplossingen voor het woningtekort	27
2.2.1 Meer concurrentie door meer bouwlocaties	28
2.2.2 Collectief particulier opdrachtgeverschap	29
2.2.3 Minder regels en slimmere procedures	30
2.2.4 Eerst bouwen en dan pas slopen	33
2.2.5 Meer flexibiliteit in planvorming en bouwproces: onbestemd bouwen	34
2.2.6 Kwaliteit nieuwbouw: verminderen consumptiedwang	36
2.2.7 Rijk maakt regionale prestatieafspraken op hoofdlijnen	37
2.2.8 Woningcorporaties bouwen anticyclisch	38
2.2.9 Een hervorming van de vraagondersteuning	40
2.2.10 Woningbouwdifferentiatie: niet alleen duur bouwen	40
3. Naar een rechtvaardig grondbeleid	43
3.1 Inleiding	43
3.2 Grondpolitieke knelpunten	43
3.3 Uitgangspunten voor het grondbeleid	45

3.4	Beleidsinstrumenten	47
3.4.1	Grondbeleid zonder grondprijsofdrijving	47
3.4.2	Beleid op korte en middellange termijn	48
4.	Betaalbaar huren en kopen	53
4.1	Inleiding	53
4.1.1	Hoge woonlasten in de huursector	53
4.1.2	Onrechtvaardige verdeling overheidssteun in koopsector	54
4.1.3	Gebrek aan afstemming en integraliteit	56
4.2	Wat wil de projectgroep?	57
4.3	Uitgangspunten voor een nieuw systeem	59
4.4	Uitwerking van de oplossingsrichting	61
4.5	Gewenste eindsituatie	62
5.	Woningcorporaties: van pand naar klant	64
5.1	Inleiding	64
5.2	Positie en prestaties van woningcorporaties staan ter discussie	65
5.2.1	De inhoud: wat zijn de taken van woningcorporaties?	65
5.2.2	De bestuurlijke context: rol gemeenten en Rijk onduidelijk	65
5.2.3	De financiën: hoe kunnen de vermogens van woningcorporaties optimaal worden benut?	66
5.2.4	Corporaties en Europa: begrenzing publieke taken corporaties is zaak van nationale overheid	67
5.3	Herideologisering van de corporatiesector	69
5.3.1	Woningcorporaties: voor leefbare buurten en betaalbare woningen	69
5.3.2	Lange termijnperspectief	78
5.4	Naar een nieuwe bestuurlijke context	78
5.4.1	Het beleid van woningcorporaties	79
5.4.2	Toezicht: visitatie en vijfjaarlijkse managementlicenties	84
5.4.3	Financiën: naar een volkshuisvestelijke heffing	90

6.	Leefbare wijken en buurten: voor en door bewoners	92
6.1	Inleiding	92
6.2	Zeggenschap voor bewoners	92
6.3	Leefbaarheid	94
6.4	Ongedeelde stad: bestrijden ruimtelijke segregatie	95
6.4.1	Wat is ruimtelijke segregatie?	95
6.4.2	Wanneer is ruimtelijke segregatie een probleem?	96
6.5	Beleidsinstrumenten	99
6.5.1	Naar leefbare wijken	100
6.5.2	Woonruimteverdeling	102
6.5.3	Nieuwbouw	107
6.5.4	Herstructurering	108
7.	Wonen in het landelijk gebied: van restrictief naar selectief	112
7.1	Inleiding	112
7.2	Een gevarieerde bevolkingsopbouw in de knel	112
7.3	Uitgangspunten voor het beleid	115
7.4	Naar een vitale bevolkingsopbouw voor en door de bewoners zelf	116
7.4.1	Regionale woonvisies: van restrictief naar selectief	116
7.4.3	Meer betaalbare woningen	117
7.4.4	Democratische verankering en uitvoering	118
7.4.5	Rol van corporaties en aanwezigheid van voorzieningen	118
8.	Samenvatting van de voorstellen van de projectgroep	119
8.1	Inleiding	119
8.2	Oplossen van de woningnood	119
8.3	Naar een rechtvaardig grondbeleid	121
8.4	Naar een sectorneutraal woonbeleid	123
8.5	Woningcorporaties: van pand naar klant	126
8.6	Leefbare wijken: voor en door bewoners	129
8.7	Wonen in het landelijk gebied: van restrictief naar selectief	133

Samenstelling en werkwijze van de projectgroep	135
Bijlage I: Uitwerking instrumentarium betaalbaar huren en kopen	136
Betaalbaar wonen in de huursector	136
Overgangstraject	138
Betaalbaar wonen in de koopsector	146
Bijlage II: Waar wijken de projectgroepvoorstellen af van de huidige praktijk en van de voorstellen van het kabinet?	149
Welke problemen moeten worden aangepakt?	149
I. Oplossen woningnood	150
II. Naar een rechtvaardig grondbeleid	150
III. Betaalbaar huren en kopen	151
IV. Woningcorporaties: van pand naar klant	153
V. Leefbare wijken: voor en door bewoners	155
VI. Wonen in het landelijk gebied	157

Samenvatting

Inleiding

Wonen is niet voor niets een grondrecht. Wat ben je zonder een dak boven je hoofd? Maar wonen is meer. Het is tevens de uitvalsbasis om maatschappelijk mee te doen. Het is niet alleen de woning maar ook de woonomgeving die woongenot en ontplooiingskansen bepalen. De vrije markt is niet alleen in staat voldoende betaalbare woningen, leefbare buurten en een ongedeelde stad te organiseren. Bewoners moeten samen met de overheid, maatschappelijke organisaties en marktpartijen samenwerken om dat voor elkaar te krijgen. De problemen op de woningmarkt vragen om een nieuwe oriëntatie op de rol van de overheid. Op sommige terreinen is krachtadiger optreden noodzakelijk. Scherpere kaders voor de markt en daarop opererende partijen zoals bijvoorbeeld corporaties en projectontwikkelaars. Maar op andere terreinen moet contraproductief overheidsbeleid die de woningnood en stijgende woonlasten vergroten, worden opgeruimd. Om de problemen op de woningmarkt op basis van het sociaal-democratisch gedachtegoed op te lossen heeft de projectgroep ruim zeventig aanbevelingen uitgewerkt. Deze kunnen worden teruggebracht tot de volgende vijf centrale uitgangspunten:

1. Het bouwen van meer woningen en het schrappen van regels die dit verhinderen.
2. De introductie van meer keuzevrijheid voor huishoudens met een laag/midden inkomen om een woning te kopen en voor huishoudens met een midden/hoog inkomen om te huren en een subsidiebeleid dat op draagkracht is gebaseerd.
3. Het verschaffen van meer ondernemingsruimte aan corporaties, maar ook het maken van hardere afspraken en het hantieren van duidelijke sancties wanneer er niet gepresteerd wordt.
4. De start van een groot leefbaarheidsoffensief in probleembuurten, waarbij niet de sloop van woningen maar het samen

met de bewoners verbeteren van de leefbaarheid centraat staat.

5. Verandering van een restrictief naar een selectief bouwbeleid op het platteland, waarbij leefbaarheid en keuzevrijheid voor zittende bewoners centraal staan.

Naar ruimte en keuzevrijheid op de woningmarkt

De huidige woningnood is voor de projectgroep onacceptabel. Om dit op te lossen dient er een aantal belemmeringen te worden geslecht waardoor de woningmarkt meer in evenwicht wordt gebracht. Zo kunnen er via het ruimtelijke ordeningsbeleid meer en kleinere bouwlocaties worden aangewezen, zonder dat er sprake is van ongebreidelde suburbanisatie. Door regelgeving en procedures veroorzaakte stagnaties op specifieke locaties hebben dan minder invloed op de totale woningbouwproductie. Ook het aanpakken van de regeldruk vormt voor de projectgroep een belangrijk actiepunt. Regels waarvan het nut niet overtuigend kan worden aangetoond kunnen worden geschrapt, regels kunnen beter op elkaar worden afgestemd en de informatievoorziening dient verbeterd te worden. Woningbouwprojecten die om wat voor reden dan ook vertraging oplopen kunnen sneller worden herontwikkeld. Hiervoor dient het planvormings- en bouwproces flexibeler te worden ingericht.

De projectgroep acht het tegen de achtergrond van het omvangrijke woningtekort niet verstandig om de sloop van grote aantallen woningen door te zetten, tenzij de situatie zo urgent is dat het echt onverantwoord is om nog langer met de herstructurering te wachten. De projectgroep is ook voorstander om meer keuzevrijheid aan de bewoners te geven. Het particulier en collectief opdrachtgeverschap is een fraai voorbeeld hiervan. Tenslotte kan de woningproductie op een andere leest geschoeid worden. Zo dienen er regionale woonvisies en afspraken gemaakt te worden over de nieuwbouwproductie en de herstructurering, kunnen woningcorporaties in economisch moeilijke tijden tijdelijk meer woningen bouwen en zouden er naast dure woningen meer woningen gebouwd moeten worden voor groepen die op basis

van de doorstroming onvoldoende aan de bak komen (starters, grote gezinnen en senioren).

Naar een rechtvaardig grondbeleid

De projectgroep is van mening dat grondgebruik en handel in grond nooit geheel aan de vrije markt kunnen worden overgelaten. Sturing op de grondmarkt is nodig om maatschappelijk gewenste doelen te kunnen realiseren. De projectgroep vindt principieel dat de waardevermeerdering van grond als gevolg van een bestemmingswijziging terecht hoort te komen bij de gemeenschap en niet bij een 'toevallige' grondbezitter. Daarom pleiten we voor een wetwijziging die gemeenten de mogelijkheid geeft om grond bij een bestemmingswijziging tegen de vervangingswaarde (gebruikswaarde voor de bestemmingswijziging) op te kunnen kopen. Dit voorstel is van toepassing op toekomstige grondaankopen. Voor de grond die al in het bezit is van projectontwikkelaars en bouwbedrijven is het onmogelijk om met terugwerkende kracht de opbrengsten uit de waardevermeerdering terug te sluisen naar de gemeenschap. Op de korte en middellange termijn kiezen we daarom voor een pragmatische strategie; ervoor zorgen dat de waardevermeerdering van de grond wordt gebruikt voor een vergroting van de ruimtelijke kwaliteit van de op de grond te realiseren projecten. Het huidige deels nieuwe beschikbare grondbeleidsinstrumentarium biedt voornamelijk voldoende mogelijkheden om dit doel te realiseren, alhoewel er op onderdelen nog wel enkele wijzigingen nodig zijn. Mochten deze aanpassingen in de praktijk toch tegenvallen, dan moet onderzocht worden of de concurrentie kan worden bevorderd door het bouwrecht los te koppelen van het eigendomsrecht.

Betaal huren en kopen

Al sinds jaar en dag voorziet het Nederlandse woonbeleid in vraagondersteuning, zowel in de huursector (met name huursubsidie) als ook in de koopsector (met name hypotheekrenteaftrek). Ondanks deze subsidies, worden veel huishoudens geconfronteerd met hoge woonquotes (percentage inkomen dat aan woon-

lasten wordt betaald). Om aan deze situatie een einde te maken pleit de projectgroep voor een eigendomsneutraal woonbeleid, waarin kopen niet bevooroordeeld wordt boven huren (of andersom) maar de draagkracht van het huishouden (inkomen, vermogen) en de behoefte (genormeerde woonkosten) centraal staan. Voor de huursubsidie betekent dit een pleidooi voor een gefiscaliseerde woontoeslag die gebaseerd is op het inkomen van het huishouden en een genormeerde acceptabele basiskwaliteit. Huishoudens zijn volledig vrij om te kiezen voor een woning met meer, of juist met minder kwaliteit dan de referentiewoning. Deze keuze is dan wel direct van invloed op hun woonlasten. Conform het PvdA-verkiezingsprogramma kiest de projectgroep in de koopsector op de korte termijn voor een maximum tarief van de hypotheekrenteaftrek van 42%. Op langere termijn moet worden toegewerkt naar een heffing over het rendement uit het woninggebonden vermogen. Dit wordt conform de woontoeslag in de huursector, aangevuld met een woonlastentoeslag voor minder draagkrachtigen. Tot slot wil de projectgroep de overdrachtsbelasting geleidelijk afschaffen. Deze belasting dient geen duidelijk doel en beperkt de mobiliteit op de woning- en de arbeidsmarkt. Om de kansen van koopstarters te bevorderen, wordt voorgesteld om de overdrachtsbelasting voor deze groep direct af te schaffen.

Woningcorporaties: van pand naar klant

Kern van de voorstellen van de projectgroep is om woningcorporaties meer taken en vrijheid in handelen te geven. Hier staat echter wel minder vrijblijvend toezicht achteraf tegenover. Bij corporaties die slecht presteren wordt ingegrepen, terwijl goed presterende corporaties beloond kunnen worden.

Net als bij de oprichting van corporaties eind 19e eeuw gaat het niet alleen om betaalbare huisvesting voor een brede doelgroep. Het gaat ook om het zorgen voor een ongestoord woongenot en leefbare buurten, bevorderen van ontplooiingsmogelijkheden voor groepen die dit nodig hebben; het bieden van (aangepaste) huisvesting voor de echte onderkant van de woningmarkt en woonzorgarrangementen voor ouderen. Om deze maatschappe-

lijk taken goed te kunnen vervullen moeten corporaties hun maatschappelijke taken weer terugvinden. Geen commerciële vastgoedbedrijven maar maatschappelijke ondernemingen met een publieke taak en missie. De projectgroep pleit dus voor een bredere definiëring van de publieke taken van corporaties dan in de huidige regelgeving het geval is. Ook vindt de projectgroep dat het bieden van betaalbare koop/huurwoningen aan de middengroepen tot de taak van woningbouwcorporaties behoort. Wooncorporaties zijn maatschappelijke ondernemers met een non-profit karakter. Dit stelt hoge eisen aan de bestuurlijke inbedding. Immers zowel de tucht van de markt als de directe tucht van de overheid ontbreken. Corporaties opereren op lokaal niveau. De lokale opgave verschilt. Het is dan ook logisch dat corporaties met bewoners, gemeenten en andere maatschappelijke dienstverleners afspraken maken over wat ze elk jaar gaan presteren. In dit kader dient de positie van gemeenten en bewoners versterkt te worden. Daarom willen we een arbitragecommissie gaan instellen. Deze commissie kan bindende uitspraken doen in geval van conflicten tussen gemeenten en/of bewoners enerzijds en woningcorporaties anderzijds. Wanneer de gemeente en/of de bewoners door de arbitragecommissie in het gelijk worden gesteld, dan is de corporatie verplicht om aan deze uitspraak gevolg te geven. Doet men dit niet, dan kan de minister ingrijpen en een aanwijzing aan de woningcorporatie geven. Als de arbitragecommissie de woningcorporatie in het gelijk stelt, dan is deze verschoond van de verplichting om aan de wens van de gemeente te voldoen. Daarnaast heeft de gemeenteraad vanzelfsprekend de mogelijkheid om het gemeentebestuur te corrigeren.

Het externe rijkstoezicht richt zich nu voornamelijk op het bewaken van de grenzen van het speelveld waarop corporaties mogen bewegen. Dit moet anders. Corporaties die onvoldoende maatschappelijke prestaties leveren dienen geactiveerd te worden. De projectgroep stelt daarom voor elke vijf jaar corporaties extern te visiteren. Geen uniforme normen maar professionele beoordeling van de prestaties van de corporaties in hun lokale context.

Als de visitatie positief is krijgt de corporatie een pluim. Is de visitatie negatief, dan kan de minister ingrijpen in de bedrijfsvoering van de corporatie (niet verlengen van de managementlicentie van de raad van toezicht). Het financieel toezicht door het Centraal Fonds van de Volkshuisvesting functioneert goed en blijft bestaan. Wanneer corporaties hun maatschappelijk vermogen onvoldoende inzetten, dient het overtollige vermogen via een heffing te worden afgeroomd.

Leefbare wijken en buurten: voor en door bewoners

Het aanpakken van segregatie en leefbaarheidproblemen van buurten en wijken vraagt een langdurige aanpak waarin verschillende partijen met verschillende instrumenten aan de slag gaan. De kern van de aanpak in deze buurten moet zijn het stoppen van de uitstroom van de huidige bewoners. Tegelijkertijd moet de instroom van mensen met kansen worden bevorderd. Hoe doe je dit? Niet door standaard te kiezen voor grootschalige sloop/nieuwbouw. Hoe dan wel? Ten eerste door te investeren in buurt- en woningbeheer, veiligheid, voorzieningen, onderwijs, arbeidsmarkttoegeleiding en bewoners de kans te geven hun eigen woning te kopen. Ten tweede door bij de toewijzing van woningen niet alleen te kijken naar hoe lang iemand op de wachtlijst staat, hoeveel hij of zij verdient en hoe groot het gezin is. Maar bij de toewijzing van woningen er voor te zorgen dat de slaagkansen van mensen met lagere inkomens in betere buurten en randgemeenten groter worden. Hetzelfde geldt voor de slaagkansen voor hogere inkomens in buurten met veel goedkope woningen. In de regio Haaglanden hebben gemeenten en corporaties laten zien dat dit werkt. De keuzevrijheid is vergroot en de segregatie is kleiner geworden. Ten derde door gespiegeld te bouwen. In randgemeenten en betere buurten meer goedkope woningen en in de grotere steden meer duurdere woningen te realiseren. Ten vierde door de woonruimteverdeling meer in te zetten om te sturen in de bevolkingssamenstelling van bepaalde buurten, straten of wooncomplexen. Randvoorwaarde hierbij is wel dat de slaagkansen van de verschillende groepen huishoudens op

stadsregionaal niveau ongewijzigd blijven. De woonruimteverdelingsregels in een regio moeten dan wel meer dan nu onderwerp van politieke besluitvorming worden (te controleren door de gemeenteraad). Een minderheid van de projectgroep kan zich overigens niet vinden in deze laatste aanbeveling en is beducht voor de gevaren die politisering van de woonruimteverdeling met zich meebrengen.

Tot slot herstructurering. Niet als middel om de leefbaarheid te vergroten maar als middel om woningen die kwalitatief onder de maat zijn te vervangen. Herstructurering (sloop) als instrument om de bevolkingsopbouw evenwichtiger te maken of de leefbaarheid in een buurt te verbeteren is in de regel niet effectief en efficiënt en op de korte termijn vaak zelfs contraproductief.

Wonen in het landelijk gebied: van restrictief naar selectief

Op het platteland manifesteren zich grote verschillen. In sommige delen is er veel vraag naar 'landelijk' wonen, terwijl andere delen van het platteland kampen met een gebrek aan werk en voorzieningen. Dit vraagt om een woonbeleid dat rekening houdt met deze grote verschillen. Uitgangspunt voor alle gebieden is dat er meer keuzevrijheid moet ontstaan, de zeggenschap van de bewoners vergroot wordt, de leefbaarheid en de sociale cohesie bevorderd worden, mensen met een (toenemende) zorgvraag zoals ouderen en gehandicapten zoveel mogelijk in hun eigen kern kunnen blijven wonen en het open landschap en de natuur in stand worden gehouden. Om dit alles mogelijk te maken wil de projectgroep het restrictieve bouwbeleid vervangen door een selectief bouwbeleid. Innovaties zoals bijvoorbeeld het collectief particulier opdrachtgeverschap moeten veel aandacht krijgen, waarbij gezocht moet worden naar specifieke, aan de lokale context gebonden oplossingen. Er kunnen dan betaalbare woningen voor starters en senioren gebouwd worden. Ook het grondbeleid vraagt om een aanpassing, om makkelijker betaalbare woningen te kunnen bouwen. Verder dienen mensen met een lokale binding in bepaalde gevallen voorrang te krijgen in de woonruimteverdeling. Tenslotte moet de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk

gebied worden vergroot door winsten uit bouwprojecten te investeren in natuur en landschap.

1. Inleiding

Wonen neemt een sleutelpositie in het leven van mensen in. Het grootste deel van een mensenleven wordt in en om de woning doorgebracht en de woonsituatie is van grote invloed op het welzijn van burgers. Bovendien bestaan er duidelijke relaties tussen het wonen enerzijds en werk en scholing anderzijds. Wonen is veel meer dan een huis alleen; het vormt de uitvalsbasis voor maatschappelijke participatie.

In haar beginselprogramma stelt de Partij van de Arbeid dat 'de sociaal-democratische methode' niet zonder een sterke economie en een vitale markt kan, maar begrensd wordt door kaders die niet vanzelfsprekend door die markt geleverd worden. Voor het wonen geldt om meer dan een reden dat het stellen van kaders aan die markt een belangrijk thema van overheidszorg is. De eerste reden is dat door haar specifieke eigenschappen de vraag naar en het aanbod van woonruimte op de woningmarkt op een gebrekkige wijze tot stand komt. Vanwege de grote belangen die aan het wonen verbonden zijn, is deze gebrekkige uitkomst van de vrije-(woning)markt voor sociaal-democraten niet acceptabel. Diverse belangrijke idealen van de sociaal-democratie zijn hierbij in het geding; rechtvaardigheid en solidariteit maar ook keuzevrijheid en zelfbeschikking. De particuliere partijen die op de woningmarkt opereren vragen dan ook om een sterke tegenmacht. In haar beginselprogramma stelt de Partij van de Arbeid dat de bredere maatschappelijke verantwoording van private partijen niet alleen moet worden aangemoedigd, maar ook mag worden afgedwongen. Deze opstelling geldt ook voor de woningcorporaties, die veel meer dan nu nog het geval is, zich als private partijen met een publieke taak aan de samenleving moeten verantwoorden.

De tweede reden waarom de overheid zich om het wonen moet bekommeren is dat de mogelijkheden die huishoudens hebben om zich op tal van terreinen te ontplooien direct verbonden zijn aan het wonen. Scholing, werk, welzijn en het leven in een plezier-

rige buurt worden mede bepaald door de mogelijkheden die het wonen aan huishoudens biedt. De Partij van de Arbeid spreekt in haar beginselprogramma de overtuiging uit dat politiek het verschil kan maken tussen een marginaal en een fatsoenlijk bestaan, en tussen vernedering en emancipatie. Eenvoudig gesteld vindt de Partij van de Arbeid dat de politiek er toe doet, ook op het terrein van het wonen. De afgelopen jaren is de politiek te veel haar verantwoordelijkheid voor het wonen uit de weg gegaan. De projectgroep wil het wonen dan ook meer politiseren. Omdat het woonbeleid vooral op lokaal niveau gestalte krijgt, ligt hier een specifieke verantwoordelijkheid voor het lokale politieke bestuur. Ook op dit politieke niveau zijn er de afgelopen jaren aanzienlijke verslechtingen opgetreden. Zo hebben veel gemeenten sterke bezuinigingen op het ambtenarenapparaat doorgevoerd, waardoor er veel kennis en ervaring verloren is gegaan. Bovendien heeft in veel gemeenten het wonen een in de ogen van de projectgroep te lage politieke prioriteit gekregen. Overigens is de overheid niet in staat om de gewenste resultaten in haar eentje te realiseren en zal zij in goede harmonie met burgers, maatschappelijke organisaties en marktpartijen moeten samenwerken.

Wanneer we op basis van bovenstaande uitgangspunten de huidige situatie op de Nederlandse woningmarkt onder de loep nemen, dan is er sprake van een zeer ongewenste situatie die vraagt om een nieuwe oriëntatie op de rol van de overheid op de woning(bouw)markt. Voor een deel kunnen de huidige problemen op de woningmarkt, zoals het toegenomen woningtekort en de hoge woonlasten, zelfs worden verklaard door het contraproductief optreden van de overheid. De overheid stimuleert via een bonte subsidiecarroussel de vraagzijde van de woningmarkt, waardoor onder andere de prijzen van bestaande koopwoningen de afgelopen jaren geëxplodeerd zijn. Anders dan veel andere Europese landen het geval is, concentreert de overheid zich hierbij in met name het fiscale beleid niet op de zwakste groepen op de woningmarkt en vergroot zij de reeds aanwezige inkomens- en vermogensverschillen. Naast de eenzijdige stimulering van de vraagzijde werpt de overheid aan de aanbodzijde van de woning-

markt diverse belemmeringen op waardoor er schaarste en prijsstijgingen optreden. Dit gebeurt via het ruimtelijke ordeningsbeleid, de bestuurlijke organisatie en de bouwregelgeving. Het resultaat van deze niet effectieve marktinterventie is dat grote groepen burgers niet in staat zijn om betaalbare woonruimte te bemachtigen. Meer concreet onderscheidt de projectgroep de volgende problemen die op korte termijn om een dringende en structurele oplossing vragen:

Het woningtekort

Het betreft hier zowel een kwantitatief als ook een kwalitatief woningtekort. Steeds meer mensen hebben moeite om een geschikte woning te vinden. Dit uit zich onder meer in wachttijden van vele jaren in de sociale huursector en in voor velen onbetaalbare kooprijzen. De woningbouwproductie van de afgelopen jaren is zelfs onvoldoende om de groei van het aantal huishoudens bij te houden, waardoor het woningtekort sinds 2001 niet afneemt maar jaarlijks groter wordt. Ook bestaat er een kwalitatief tekort waardoor mensen niet kunnen doorverhuizen naar een andere meer op hun specifieke wensen toegespitste woning. Naast het gebrek aan keuzevrijheid, zijn er nog verschillende andere redenen waarom het groeiende woningtekort uiterst onwenselijk is. De ontplooiing en emancipatie van jonge huishoudens en de extramuralisering in de ouderen- en gehandicaptenzorg worden belemmerd en de woonlasten worden onnodig hoog. Hierdoor worden huishoudens gedwongen om een steeds groter deel van hun huishoudinkomen aan het wonen te besteden.

Het grondbeleid wordt wel beschouwd als één van de belangrijkste oorzaken van de stagnerende woningbouwproductie. Zo leidt het huidige grondbeleid tot steeds hogere grondprijzen, waardoor woningbouwprojecten steeds lastiger gerealiseerd kunnen worden. Door gebrek aan concurrentie ontstaat er bovendien een slechte prijs-kwaliteitverhouding en een suboptimale kwaliteit. Tenslotte worden de kosten en opbrengsten van veel locaties veelal niet evenredig over de betrokken partijen verdeeld. Dit leidt

tot een mindere plankwaliteit (minder sociale woningbouw, minder groen) en/of extra kosten voor de overheid.

De betaalbaarheid

De woonuitgaven zijn de afgelopen jaren tot een historisch niveau gestegen waardoor niet alleen lage inkomensgroepen met betaalbaarheidsproblemen geconfronteerd worden, maar ook de middeninkomensgroepen zich hoge woonquoten moeten getroosten. Dit staat in schril contrast met de hogere inkomensgroepen waarvan de woonquoten juist zeer bescheiden zijn. Dit laatste wordt met name mogelijk gemaakt door een omvangrijke fiscale ondersteuning. Steeds meer wordt dan ook duidelijk dat de huidige beleidsinstrumenten, en meer specifiek de huursubsidie en de hypotheekrenteaftrek, niet langer geschikt zijn om de problemen op de woningmarkt op een effectieve en rechtvaardige wijze op te lossen. De huursubsidie kan niet voorkomen dat er nog steeds sprake is van forse betaalbaarheidsproblemen bij grote groepen huishoudens, terwijl de hypotheekrenteaftrek voor een uiterst onrechtvaardige verdeling van de overheidssteun zorgt. Ook drijft de hypotheekrenteaftrek de woningprijzen onnodig op en zet het als ware een premie op de consumptie van extra woonkwaliteit door met name hogere inkomensgroepen.

Leefbaarheidsproblemen in landelijke gebieden

Het platteland in Nederland wordt gekenmerkt door een enorme diversiteit. In sommige meer perifere gebieden is er sprake van zogenaamde onderdruk doordat de werkgelegenheid krimpt en jongeren wegtrekken. In de landelijke gebieden die dicht in de buurt van de stedelijke centra liggen is er juist sprake van een omgekeerde situatie. Hier dreigen starters en mensen met een kleine beurs die sociaal-economisch aan deze plattelandskernen gebonden zijn te worden weggedrukt door kapitaalkrachtige huishoudens. Voor de onderdrukgebieden geldt dat er door schaalvergroting steeds meer voorzieningen uit de landelijke gebieden verdwijnen. Hierdoor ondervinden met name zorgvragende bewoners zoals gehandicapten en ouderen problemen. Zij kunnen vaak

niet meer blijven wonen in een voor hen vertrouwde omgeving en zijn soms gedwongen om elders te gaan wonen. Jonge mensen hebben door het gebrek aan werkgelegenheid geen mogelijkheden om in hun vertrouwde omgeving een bestaan op te bouwen.

Het groeiende tekort aan verzorgd wonen

Er zijn veel te weinig opvangmogelijkheden voor mensen die om wat voor reden dan ook niet zelfstandig kunnen wonen (daklozen, verslaafden en psychiatrisch patiënten). Het zogenaamde souterain van de woningmarkt krijgt te weinig aandacht in het woonbeleid. Verder is de huidige woningvoorraad volstrekt niet afgestemd op de grote vergrijzingsgolf die Nederland de komende twee decennia te wachten staat.

Het gebrek aan keuzevrijheid en zeggenschap over woning en buurt

Mede door het woningtekort en de betaalbaarheidsproblemen bij grote groepen huishoudens is er sprake van een gebrek aan keuzevrijheid op de woningmarkt. Hierdoor zijn zeker huishoudens met een wat lager inkomen vaak 'gevangen in regels en buurten'. Dit leidt vaak tot ongewenste segregatie. Hierdoor kan de solidariteit tussen mensen worden aangetast. Solidariteit blijft alleen overeind als er sprake is van een zekere lotsverbondenheid. Als mensen langs elkaar heen leven en niet meer in contact komen met andere etnische of sociale groepen, ontstaan er parallelle samenlevingen die voornamelijk voor hun eigen belangen opkomen.

Voor huishoudens met een wat hoger inkomen geldt dat de overheid de keuzevrijheid juist onnodig vergroot. Voor deze mensen wordt de woonconsumptie op een niet doelmatige wijze sterk gestimuleerd. Hierdoor ontstaat welvaartsverlies en wordt er een onnodig groot beroep gedaan op bouwmaterialen en ruimte. Dit is in strijd met een duurzame ontwikkeling van de maatschappij.

De afwezigheid van woonplezier en zelfbeschikkingsrecht in buurten

In met name buurten waar zich leefbaarheidsproblemen voordoen wonen veel burgers niet langer naar tevredenheid. Zij die het

zich kunnen permitteren hebben deze buurten allang verlaten, terwijl de achterblijvers geen kant meer op kunnen. Hierdoor kan ook de moraal in een buurt veranderen. Waar vroeger nog sterke sociale netwerken waren waarin uit- en afglijders werden opgevangen, staan nu de verkeerde netwerken klaar om misbruik te maken van de afhankelijkheid van de bewoners. Dit resulteert bijvoorbeeld in illegale onderverhuur, uitbuiting door huisjesmelkers, overlast en toenemende criminaliteit. In veel, maar gelukkig niet in alle buurten, zijn de bewoners ook de controle over hun eigen leven kwijtgeraakt. Dit zijn vaak buurten waar de bewoners te weinig mogelijkheden hebben om zichzelf te ontplooien. De emancipatiemachine die de stad is, kan dan haar werk niet meer doen.

De ondoorzichtigheid van het woonbeleid

Bewoners zijn gevangen in de bureaucratie en voelen zich speels van processen en van beleid waar ze geen invloed op kunnen uitoefenen. Bij het ontstaan van problemen weet men vaak niet tot wie men zich kan wenden. Dit leidt tot onzekerheid en een toenemende afkeer van de politiek en het openbaar bestuur, maar ook van de organisaties die zich met de uitvoering van maatschappelijke taken bezighouden, zoals de woningcorporaties.

Zes hoofdthema's

De projectgroep wonen van de PvdA vindt dat de hierboven beschreven problemen krachtig moeten worden aangepakt. Omdat de problemen op de woningmarkt onderling sterk aan elkaar gerelateerd zijn worden deze in het vervolg van dit boekje in samenhang met elkaar besproken. Dit gebeurt op basis van de volgende zes hoofdthema's:

- naar ruimte en keuzevrijheid op de woningmarkt (hoofdstuk twee);
- naar een rechtvaardig grondbeleid (hoofdstuk drie);
- betaalbaar huren en kopen (hoofdstuk vier);
- woningcorporaties: van pand naar klant (hoofdstuk vijf);

- leefbare wijken en buurten: voor en door bewoners (hoofdstuk zes);
- wonen in het landelijk gebied: van restrictief naar selectief (hoofdstuk zeven).

In hoofdstuk acht worden alle door de projectgroep voorgestelde maatregelen nog eens op een rijtje gezet.

Vijf uitgangspunten

Ieder hoofdstuk geeft een analyse van de huidige problematiek en komt vervolgens met oplossingen die aansluiten bij het sociaal-democratisch gedachtegoed, zoals vastgesteld in het in 2005 door het congres van de Partij van de Arbeid opgestelde beginselmanifest. Concrete uitgangspunten zijn in dit kader het besef dat de politiek er toe doet, dat burgers recht hebben op een menswaardig bestaan, dat vrijheid een recht is, dat solidariteit en samenhang er toe doen, dat macht om tegenmacht vraagt en dat de samenleving mensen de gelegenheid moet geven om het beste uit zichzelf te halen. Vertaald naar het vraagstuk van het wonen, kunnen de oplossingsrichtingen die de projectgroep wonen aandraagt worden teruggebracht tot de volgende vijf uitgangspunten:

- het oplossen van het kwantitatieve woningtekort;
- het realiseren van meer keuzevrijheid en mogelijkheden tot ontplooiing;
- het bestrijden van segregatie;
- het ontwikkelen van een voor alle huishoudens betaalbare en bereikbare woningvoorraad;
- het creëren van buurten waar het plezierig wonen is.

Werkwijze van de projectgroep

De projectgroep wonen heeft in de periode oktober 2004 tot en met juni 2005 uitvoerig gediscussieerd. De inhoudelijke inbreng werd geleverd door een breed samengestelde groep deskundigen en belanghebbenden, afkomstig uit de politiek, de wetenschap, de

overheid en het bedrijfsleven. Voor vrijwel alle voorgestelde maatregelen in dit boekje geldt dat alle leden van de projectgroep zich hierin konden vinden. Een uitzondering hierop betreffen de maatregelen die de projectgroep wil treffen op het gebied van de woonruimteverdeling en het voorstel om de populariteit van de buurt meer gewicht te geven in het woningwaarderingssysteem. Een minderheid van de projectgroep is van mening dat de rol die de woonruimteverdeling kan spelen bij het oplossen van leefbaarheidsproblemen en het tegengaan van ruimtelijke segregatie niet opweegt tegen de gevaren die aan het via de woonruimteverdeling sturen van de bevolkingssamenstelling kleven. Meer specifiek is een minderheid van de projectgroep van mening dat de woonruimteverdeling niet gepolitiseerd dient te worden. Over dit onderwerp, en over de andere voorstellen van de projectgroep, kan de komende maanden een uitgebreide en interessante discussie binnen de PvdA worden gevoerd. Dit boekje levert de inhoudelijke ingrediënten voor deze discussie.

2. Naar ruimte en keuzevrijheid op de woningmarkt

2.1 Inleiding

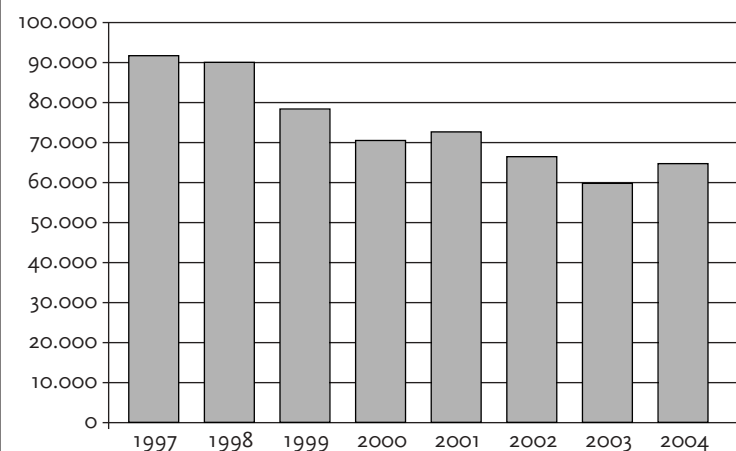
De laatste jaren staat de woningnood weer in het middelpunt van de belangstelling. Steeds meer mensen hebben moeite om een geschikte en betaalbare woning te vinden. De wachttijden voor sociale huurwoningen bedragen inmiddels vele jaren, en de prijzen in de koopsector zijn zo sterk gestegen dat een koopwoning voor veel mensen onbereikbaar is geworden. Als gevolg van deze woningnood blijven starters noodgedwongen langer thuis of op een studentenkamer wonen, en zoeken steeds meer mensen hun toevlucht tot recreatiewoningen, stacaravans en woonboten. Kortom, de woningmarkt is volledig uit balans.

Op zichzelf is dit geen nieuw fenomeen. Ook in de periode na de Tweede Wereldoorlog stond het Nederlandse woonbeleid in het teken van de woningnood. Door de verwoestingen en de stilvallende productie in de oorlogsjaren, was er een groot tekort aan woningen ontstaan. Mede als gevolg van de sterke bevolkingsgroei kon dit woningtekort niet op korte termijn worden opgelost, en bleef de woningnood tot in de jaren tachtig hoog op de politieke agenda staan. Pas in de jaren negentig kwam de woningmarkt wat meer in evenwicht, hoewel het woningtekort nooit helemaal is ingelopen. Eind jaren negentig begon het tij echter weer te keren. Tussen 1998 en 2002 liep het woningtekort (saldo van vraag en aanbod van urgent verhuisgeneigde huishoudens) op van 85.000 tot 166.000 (cijfers Ministerie van VROM). Met name voor starters en senioren geschikte woningen zijn zeer schaars en relatief duur. Vreemd genoeg leidde het oplopende woningtekort ondanks sterk stijgende prijzen niet tot een toename van de nieuwbouwproductie. Integendeel, in 2003 werden er slechts 59.000 nieuwe woningen gebouwd, de laagste woning-

productie sinds 1952! (zie ook figuur 1). In 2004 was de woningbouwproductie met ruim 65.000 gereedgekomen woningen weliswaar weer iets hoger dan het dieptepunt in 2003, maar nog steeds onvoldoende. Om het huidige woningtekort in te lopen en een marktevenwicht te bereiken, moeten er op middellange termijn jaarlijks 80.000 tot 100.000 nieuwe woningen worden opgeleverd. De woningbouwproductie moet dus flink omhoog! In de nabije toekomst moet iedere woningzoekende binnen redelijke termijn (maximaal een jaar) een geschikte en betaalbare woning kunnen vinden in de regio waar hij/zij wil wonen.

Figuur 1

Gereedgekomen woningen in de periode 1997 tot en met 2004



Bron: CBS

Wie heeft er last van de woningnood?

Er is sprake van een marktevenwicht wanneer het aantal huishoudens dat zelfstandig woont of wil wonen, op regionaal niveau ongeveer even groot is als het aantal beschikbare woningen. Wanneer het woningaanbod achterblijft bij de urgente woningvraag is er sprake van een woningtekort. Er zijn verschillende redenen waarom het huidige woningtekort uitermate onwenselijk is:

- Het beperkt de keuzevrijheid en de mobiliteit van huishoudens: huishoudens die willen verhuizen vanwege andere woonbehoeften of een andere baan hebben steeds meer moeite om een geschikte woning te vinden;
- Het belemmert de ontplooiing en emancipatie van jonge huishoudens; starters kunnen geen geschikte woning vinden waardoor ze noodgedwongen langer thuis of op een studentenkamer blijven wonen (hetgeen de doorstroming in de jongeren- en studentenhuusvesting vervolgens weer beperkt);
- Het belemmert de extramuralisering in de ouderen- en gehandicaptenzorg: er zijn te weinig geschikte woningen voor ouderen en gehandicapten;
- Het vergroot de woonlasten; door het tekort aan woningen stijgen de koop- en huurprijzen, waardoor huishoudens een steeds groter deel van hun huishoudinkomen aan het wonen besteden.

2.2 Oplossingen voor het woningtekort

De maatschappij is dus het meest gebaat bij een woningmarkt die in evenwicht is. Om een dergelijk evenwicht te bereiken is een heroriëntatie van het woonbeleid nodig. De belemmeringen die het ontstaan van een marktevenwicht in de weg staan dienen te worden geslecht. In de rest van dit hoofdstuk doet de projectgroep hiervoor een aantal voorstellen. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de volgende thema's:

1. De ruimtelijke ordening
2. Collectief particulier opdrachtgeverschap
3. Regelgeving en procedures
4. De relatie tussen nieuwbouw en herstructurering
5. Onbestemd bouwen
6. De kwaliteit van de nieuwbouw
7. De rol van het Rijk
8. De rol van de woningcorporaties
9. De vraagondersteuning
10. De woningbouwdifferentiatie.

2.2.1 Meer concurrentie door meer bouwlocaties

Onder de oppervlakte van de woningmarkt spelen twee andere markten een belangrijke rol: de grondmarkt en de woningbouwmarkt. Deze beide markten worden gekenmerkt door een gebrek aan concurrentie. Zo bepalen de grondposities welke partijen kunnen bouwen (in hoofdstuk drie wordt uitgebreid op dit thema ingegaan). In het kader van het VINEX-beleid heeft de Nederlandse ruimtelijke ordening ervoor gekozen om de woningbouw te concentreren op een beperkt aantal grote bouwlocaties in en rondom de grote steden. Het gaat hierbij zowel om binnenstedelijke locaties (inbreiding, herstructurering) als ook om uitleglocaties. De grond op deze locaties is vaak in het bezit van enkele grote bedrijven, waardoor er in feite sprake is van een oligopolie; een markt met slechts enkele aanbieders die bovendien vaak samenwerken. Daarbij komt nog dat het bouwen op grote bouwlocaties vaak erg complex is (ingewikkelde besluitvormingsprocedures, veel infrastructuur nodig), wat het risico van stagnatie vergroot. Tenslotte zorgen grote bouwlocaties ervoor dat er maar weinig bouwfronten (plaatsen waar daadwerkelijk wordt gebouwd) zijn. Wanneer er op één van deze bouwfronten problemen ontstaan, leidt dit dan ook al snel tot vertragingen in de algehele woningbouwproductie.

Om deze problemen het hoofd te bieden moet het ruimtelijke orderingsbeleid kiezen voor meer en voor kleinere bouwlocaties. De praktijk heeft namelijk uitgewezen dat regio's die over voldoende bouwlocaties beschikken (zoals Almere en Haaglanden) minder last hebben van stagnatie in de nieuwbouwproductie, dan regio's waar slechts weinig bouwlocaties beschikbaar zijn. Overigens stelt een vergroting van het aantal bouwfronten wel eisen aan de regierol van de overheid; de stadsregio's of provincies moeten de voortgang op de verschillende bouwlocaties zorgvuldig coördineren zodat er een constante bouwstroom tot stand komt.

De nieuwe bouwlocaties zouden zowel in de stedelijke als ook in de landelijke gebieden beschikbaar moeten komen. Hoewel aansluiting bij bestaande bebouwde gebieden en nieuwbouw op

inbreidingslocaties het meest voor de hand liggen, is het ook denkbaar om geheel nieuwe dorpen en steden tot ontwikkeling te brengen. Om versnippering van het landschap tegen te gaan en de mobiliteit te beperken, zou de uitbreidingsnieuwbouw hoofdzakelijk geconcentreerd moeten worden langs bestaande of nieuw aan te leggen infrastructurele verbindingen. Ongebreidelde suburbanisatie moet worden voorkomen.

2.2.2 Collectief particulier opdrachtgeverschap

Particulier opdrachtgeverschap kan worden gezien als de ultieme vorm van keuzevrijheid in het wonen, omdat het burgers de kans geeft om helemaal naar eigen inzicht invulling te geven aan hun woonsituatie. Het kan echter ook een bijdrage leveren aan het oplossen van het woningtekort, omdat het leidt tot een verbreding van het woningaanbod. Bovendien gelden veel van de belemmeringen die de bouwproductie in grote bouwprojecten vertragen niet, of in veel mindere mate, voor particuliere opdrachtgevers. Helaas is particulier opdrachtgeverschap in de praktijk meestal slechts bereikbaar voor de wat hogere inkomensgroepen. Het gaat vaak om grote kavels in het suburbaan gebied waar in lage dichtheden wordt gebouwd.

Er zijn echter voorbeelden die laten zien dat het ook anders kan. Zo wordt er in de Brabantse Kempen geëxperimenteerd met collectief opdrachtgeverschap voor starters. In opdracht van een groep starters worden er op een inbreidingslocatie binnen de gemeente Bladel ruim dertig nieuwe woningen gebouwd. Omdat de gemeente een korting op de grondprijs geeft (dit is wel gebonden aan een anti-speculatiebeding), en de starters veel zaken in eigen beheer houden, liggen de prijzen van de te bouwen woningen bijna 40% onder de marktwaarde! Het project voorkomt dat jongeren wegtrekken als gevolg van het gebrek aan betaalbare woningen en heeft daarom een gunstig effect op de leefbaarheid en de sociale cohesie. We menen dan ook dat deze vorm van collectief particulier opdrachtgeverschap ook elders in het land navolging verdient. Gemeenten zouden hier grond voor ter beschikking kunnen stellen. Daarnaast kan overwogen worden

om een aparte rijkssubsidie voor collectief particulier opdrachtgeverschap te introduceren.

2.2.3 Minder regels en slimmere procedures

Regelgeving en procedures kunnen de bouwproductie flink belemmeren. Allereerst kost het doorlopen van de benodigde procedures gewoon erg veel tijd. Toch hoeft dit niet perse tot vertragingen te leiden, omdat hiermee in de planning rekening kan worden gehouden. Soms is men echter niet op de hoogte van alle regels die van belang zijn bij het ontwikkelen van een woningbouwproject. Veel bouwprojecten lopen vertraging op omdat men 'struikelt' over regels die men in eerste instantie volledig over het hoofd heeft gezien. Bij bouwprojecten gaat het namelijk niet alleen om bouwregelgeving, maar ook om milieunormen, luchtkwaliteit, flora- en faunawetgeving, geluidscontouren, regels met betrekking tot de waterhuishouding, gemeentelijke eisen ten aanzien van architectuur (welstand) en wat al niet meer. Op de achtergrond speelt bovendien ook de steeds belangrijker wordende Europese regelgeving een rol. Een probleem hierbij is dat zowel de overheid als ook de marktpartijen onvoldoende op deze Europese regels anticiperen, waardoor men dikwijls voor verrassingen komt te staan. Verder houdt de overheid zich vaak zelf niet aan tijdstermijnen, wat tot onverwachte vertragingen leidt. Kort gezegd, er is sprake van een woud aan regels en procedures waarin gemeenten en bouwbedrijven de weg behoorlijk kwijt kunnen raken.

Overigens is dit niet alleen de 'schuld' van het Rijk. Ook de gemeenten doen een duit in het zakje. In aanvulling op de door de centrale overheid vastgestelde wet- en regelgeving, hanteren veel gemeenten namelijk ook nog extra regels. Zo worden de kwaliteitseisen uit het Bouwbesluit vaak uitgebreid met extra gemeentelijke eisen, bijvoorbeeld met betrekking tot duurzaam bouwen of veiligheid. Meestal zijn deze eisen gesanctioneerd door de gemeenteraad, maar er zijn ook gevallen bekend waarbij ambtenaren op eigen initiatief aanvullende regels hebben geformuleerd. Bij elkaar opgeteld zorgen al deze regels voor een gebrek aan

transparantie en onnodig hoge bouwkosten.

Naast de omvang van de regelgeving is ook de onderlinge samenhang tussen de verschillende regels van belang. Recent heeft de PvdA-fractie het voorstel tot wijziging van de Woningwet teruggestuurd naar de Minister, omdat dit voorstel een aantal onduidelijke en onderlinge tegenstrijdige regels bevatte. Zo werd er in het wetsvoorstel verwezen naar het Bouwbesluit, verwijst het Bouwbesluit weer naar een ministeriële regeling, en verwijst de genoemde ministeriële regeling vervolgens weer naar een norm die volgens het Bouwbesluit echter niet verplicht is. Dergelijke zaken zijn niet uit te leggen en moeten worden voorkomen.

Ook de afstemming van regels tussen ministeries laat vaak te wensen over. Dat blijkt bijvoorbeeld bij de woonzorg. In het licht van de toenemende vergrijzing is een uitbreiding van de capaciteit van verzorgings- en verpleeghuizen hard nodig. Woningcorporaties zijn graag bereid om hierin te investeren. Helaas krijgen de huurders van het vastgoed (de zorginstellingen) voorsnog geen goedkeuring voor een huurprijs op basis van de reguliere VROM-regels, omdat ze moeten voldoen aan de eisen die het ministerie van VWS voorschrijft. Dit leidt tot een onnodige en onwenselijke stagnatie.

Om de aangestipte problemen op te lossen zijn diverse maatregelen nodig. Allereerst moet de bestaande regelgeving kritisch tegen het licht worden gehouden. Regels en procedures waarvan het nut niet overtuigend kan worden aangetoond kunnen worden geschrapt. Dit moet wel op een doordachte en creatieve manier gebeuren. Het gaat immers niet om het klakkeloos verminderen van het aantal regels, maar om het terugbrengen van de overlast die veroorzaakt wordt door deze regels.

Het is ook mogelijk dat regels tegenstrijdig aan elkaar zijn. Dit speelt met name wanneer er tegengestelde belangen in het geding zijn, zoals bijvoorbeeld natuur versus nieuwbouw of kosten versus milieu. Vaak zijn er ook nog meerdere bestuurslagen bij deze tegenstrijdige regels betrokken, waardoor de ambtelijke bureaucratie groot is. Omdat niemand bevoegd is om de ver-

Regeldruk terugdringen

Een voorbeeld van het op creatieve wijze terugdringen van de regeldruk is te vinden in het Brabantse Boekel. Hier wil men een nieuw systeem voor de afgifte van bouwvergunningen gaan invoeren. In dit systeem wordt gewerkt met gecertificeerde architecten. Een architect kan worden gecertificeerd als hij/zij verklaart zich te houden aan de regels inzake het bestemmingsplan, het Bouwbesluit en de brandveiligheid. Een burger die wil bouwen of verbouwen en een gecertificeerde architect in de arm neemt, kan de bouwvergunning direct afhalen op het gemeentehuis. Pas achteraf wordt door de gemeente getoetst of het bouwwerk ook aan alle regels voldoet. Mocht dit niet zo zijn, dan volgen er sancties en kan de gemeente zelfs besluiten om het bouwwerk weer af te laten breken. In de praktijk zal dit echter niet snel gebeuren omdat dit betekent dat de betrokken architect zijn certificaat en zijn goede naam kwijtraakt. Deze manier van werken is met name geschikt voor de wat kleinere gemeenten, waar de sociale controle groot is en eventuele fouten sneller aan het licht komen dan in een stad.

schillende deelbelangen tegen elkaar af te wegen, kunnen geplande bouwprojecten hierdoor volledig vastlopen. In zulke situaties vinden wij dat de politiek de mogelijkheid moet hebben om bepaalde regels buiten werking te stellen, en de knoop tussen de verschillende deelbelangen door te hakken. De vraag blijft echter op welk niveau (landelijk, provinciaal of lokaal?) dit 'Salomonsoordeel' moet worden uitgesproken.

Soms verdient het aanpassen van wet- en regelgeving (bijvoorbeeld door regels beter op elkaar af te stemmen) de voorkeur boven het schrappen van regels. In het kader van een zorgvuldige besluitvorming ligt het bijvoorbeeld niet voor de hand om burgers minder inspraakmogelijkheden bij bouwprojecten te geven. Wel kan de stagnatie in de bouwproductie als gevolg van deze inspraak voor een belangrijk deel worden weggenomen door grotere lusbepalingen in de wet op te nemen en door de verschillende doorlooptijden van vergunningen op elkaar af te stemmen. Bij

negatieve besluiten door de rechter is het dan niet nodig om de inspraakprocedure helemaal opnieuw te doorlopen, maar kunnen er via een lus een aantal correcties in het plan worden aangebracht. Op die manier wordt aan de bezwaren van de bezwaarmakers tegemoet gekomen zonder dat het bouwproject grote vertraging oploopt. Ook is het zaak om de verschillende inspraak- en beroepsprocedures zoveel mogelijk te bundelen, zodat burgers weten op welke momenten ze hun mening kunnen geven en hun bezwaren kunnen uiten. Alleen op die manier kan er een goede dialoog tussen burgers onderling, en tussen burgers en de overheid, op gang komen. Het probleem van de verschillende doorlooptijden, wordt ook niet met de één-loket gedachte van minister Dekker opgelost.

Tenslotte dient ook de informatievoorziening verbeterd te worden. De expertise over de regelgeving met betrekking tot bouwprojecten moet worden geconcentreerd in kenniscentra, waarbij zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij reeds bestaande kennisinstututen. Gemeenten en marktpartijen die bouwprojecten starten kunnen zich door de kenniscentra laten begeleiden, waardoor voorkomen wordt dat hun projecten onnodige vertraging oplopen.

2.2.4 Eerst bouwen en dan pas slopen

De nota 'Mensen, Wensen, Wonen' zette sterk in op de herstructurering van gebieden met een zwakke sociaal-economische of woningmarktpositie. Fysieke ingrepen maken vaak een belangrijk onderdeel uit van herstructureringsprojecten; door middel van sloop en vervangende nieuwbouw probeert men het karakter van woonmilieus te veranderen.

Inmiddels begint de herstructurering enigszins op gang te komen, hoewel er ook hier sprake is van forse achterstanden ten opzichte van de planning. Dit wordt mede veroorzaakt door de stagnatie van de nieuwbouwproductie op uitleglocaties; er zijn simpelweg onvoldoende woningen om de bewoners uit herstructureringswijken te herhuisvesten.

In de huidige woningmarkt vinden we het daarom ook niet zinvol

om herstructureringsprojecten die voorzien in de sloop van grote aantallen woningen op te starten, tenzij de situatie zo urgent is dat het echt onverantwoord is om nog langer met de herstructurering te wachten. In sommige gevallen is herstructurering echter helemaal niet nodig omdat de problemen ook door sociaal beleid opgelost kunnen worden (zie ook hoofdstuk zes). Verder is het van groot belang dat de planning van herstructureringsprojecten goed wordt afgestemd op de ontwikkelingen op de regionale woningmarkt. Pas wanneer de woningproductie op uitleglocaties goed op stoom is gekomen, en het regionale woningtekort flink is gereduceerd, kunnen er nieuwe herstructureringsprojecten in gang worden gezet. Op die manier wordt voorkomen dat de spanning op de woningmarkt onnodig verder oploopt. Een temporisering van de sloop/nieuwbouw ambities betekent uiteraard niet dat de herstructureringswijken aan hun lot worden overgelaten. Geplande investeringen in veiligheid, leefbaarheid, economie en sociale cohesie mogen natuurlijk niet worden uitgesteld.

2.2.5 Meer flexibiliteit in planvorming en bouwproces: onbestemd bouwen

Vaak zit er een aanzienlijke tijd tussen de planvorming van een nieuwbouwproject en de daadwerkelijke oplevering van de woningen, helemaal als deze oplevering ook nog eens vertraging oploopt. Ondertussen kunnen de economische omstandigheden behoorlijk wijzigen. Zo werden de bouwplannen op veel VINEX-locaties enkele jaren geleden bijgesteld, omdat het geplande aanbod niet meer aansloot op de toegenomen vraag naar kwaliteit. Projecten werden aangepast zodat er meer kwalitatief betere en duurdere woningen gebouwd konden worden. Inmiddels is het economisch tij echter weer gekeerd en dreigen de duurdere nieuwbouwwoningen zichzelf uit de markt te prijzen, ook al omdat de huizenprijzen in de nieuwbouw sterker gestegen zijn dan de huizenprijzen in de bestaande voorraad. Dit betekent dat er wederom moet worden herontwikkeld. Herontwikkeling neemt vaak veel tijd in beslag, omdat gemeenten en marktpartijen het opnieuw eens moeten worden over de nieuwbouwdifferentiatie en

de grondexploitatie, en bepaalde procedures nogmaals moeten worden doorlopen. Herontwikkeling draagt dan ook bij aan de huidige stagnatie in de nieuwbouwproductie. Bovendien zijn er dikwijls aanzienlijke kosten aan verbonden, zowel voor de projectontwikkelaars als ook voor de gemeenten.

Om herontwikkeling, en de nadelen die hieraan verbonden zijn, zoveel mogelijk te voorkomen moet het planvormings- en bouwproces flexibeler worden ingericht. Wat betreft de planvorming kan hierbij worden gedacht aan het concept 'onbestemd bouwen'. Bij deze vorm van bouwen worden bouwplannen zolang mogelijk 'onbestemd' gehouden. Het gaat dan bijvoorbeeld om nieuwbouwprogramma's waarvan zolang mogelijk onduidelijk blijft of de op te leveren woningen huur- of koopwoningen zullen zijn. Ook kan worden gedacht aan het bouwen van woningen met een variabele kwaliteit; in eerste instantie wordt er alleen uitgegaan van een bepaalde basiskwaliteit, maar indien de omstandigheden op de woningmarkt hiertoe aanleiding geven kan er makkelijk en snel extra kwaliteit worden toegevoegd.

Door dergelijke 'onbestemdheden' in te bouwen in het woningbouwprogramma kan optimaal ingespeeld worden op eventuele veranderingen in de woningvraag. Een dergelijk flexibel planproces vergt wel een andere manier van werken van de betrokken projectontwikkelaars, bouwondernemingen en gemeentelijke grondbedrijven. Bij onbestemd bouwen is het niet meer mogelijk om alles op voorhand vast te leggen en op basis van voorcalculaties opbrengsten te verdelen. In plaats daarvan is er sprake van een verdeling van winst of verlies op basis van nacalculaties van de gebiedsexploitatie. Tenslotte kunnen er ook innovaties in het bouwproces zelf plaatsvinden. Woningen moeten gemakkelijker van functie of kenmerken kunnen veranderen. Moderne varianten van de aloude duplexwoningen dus.

1 Zie ook: Bureau Middelkoop, 2004, Experiment Onbestemd Bouwen. Onderzoek en advies inzake flexibiliteit ontwikkelproject Valburg-Zuid. Rotterdam: SEV.

2.2.6 Kwaliteit nieuwbouw: verminderen consumptie dwang

In het afgelopen decennium is de bouw- en woontechnische kwaliteit van nieuwbouwwoningen sterk gestegen. Zo heeft de gemiddelde nieuwbouwwoning vandaag de dag ongeveer een kwart meer inhoud dan begin jaren negentig gebruikelijk was. Voor een belangrijk deel is deze kwaliteitssprong te danken aan de economische voorspoed onder de huizenkopers. Mensen stellen steeds hogere kwaliteitseisen en zijn ook bereid en in staat om hiervoor te betalen. Maar dit is slechts één kant van het verhaal. Ook de overheid stelt steeds hogere kwaliteitsnormen. Mede als gevolg van de discussies over het vermeende gebrek aan kwaliteit op de VINEX-locaties is het Bouwbesluit recentelijk veranderd. In het nieuwe Bouwbesluit is de minimaal vereiste plafondhoogte bijvoorbeeld verhoogd van 2.40 meter naar 2.60 meter. Hoewel er weinig mensen bezwaar zullen hebben tegen een wat hoger plafond, wordt vaak vergeten dat dit ook gepaard gaat met fors hogere bouwkosten en dus leidt tot hogere woningprijzen. In feite is er hier sprake van een door het Rijk opgelegde consumptie van extra woningkwaliteit. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat veel mensen niet zouden kiezen voor een woning met een plafond van 2.60 meter, wanneer ze voor navenant lagere kosten (de bouwkosten die samenhangen met het verhogen van de plafondhoogte) ook een nieuwe woning met een plafond van 2.40 meter zouden kunnen kopen. Dit laatste is sinds het nieuwe Bouwbesluit echter niet meer mogelijk.

Een ander voorbeeld betreft de eis dat je elkaar met twee rolstoelen moet kunnen passeren in de woonkamer. Deze eis maakt het lastig om woningen met een woonkamer 'en suite' te realiseren, omdat de overgang tussen de beide woonkamer gedeeltes dan meestal te smal is voor twee rolstoelen. En dat terwijl woningen met een woonkamer 'en suite' in principe prima geschikt zijn voor rolstoelgebruikers. Ze moeten alleen even op elkaar wachten wanneer ze elkaar in het midden van de woonkamer willen passeren. De projectgroep meent dan ook dat sommige eisen uit het nieuwe Bouwbesluit leiden tot een soort van consumptiedwang

waardoor de keuzevrijheid van huishoudens onnodig beperkt wordt. Dit heeft een negatieve invloed op de nieuwbouwproductie. Omdat nieuwbouwwoningen zich zelf als het ware uit de markt prijzen, wordt het voor marktpartijen namelijk steeds lastiger om nieuwe bouwprojecten te realiseren (men weet namelijk niet of de nieuwe woningen wel afgezet kunnen worden). Door niet marktconforme kwaliteitseisen te stellen, zorgt het nieuwe Bouwbesluit dus voor een verstoring van het marktmechanisme. De projectgroep pleit er dan ook voor om de kwaliteitseisen uit het Bouwbesluit kritisch tegen het licht te houden en waar mogelijk te verlagen. Het Rijk dient er in principe alleen voor te zorgen dat de nieuwbouw veilig is en aan bepaalde basiskwaliteitseisen² voldoet. Voor de rest dient de marktvrage te bepalen wat voor kwaliteit woningen er wordt gebouwd.

Hierbij dient gerealiseerd te worden dat ook de marktvrage op dit moment sterk wordt gestimuleerd. De huidige hoge kwaliteitsniveaus in de nieuwbouw zijn alleen vol te houden via forse fiscale subsidies voor woningkopers (hypotheekrenteaftrek) en hoge onrendabele toppen bij de sociale verhuurders die nieuwe huurwoningen bouwen. Wat dit betreft leven we structureel boven onze stand. Door de kwaliteitseisen uit het Bouwbesluit te verlagen en de kwaliteitsstimulering geleidelijk uit de systematiek van vraagondersteuning te halen (zie ook paragraaf 2.2.9 en hoofdstuk vijf) wil de projectgroep hierin verandering brengen.

2.2.7 Rijk maakt regionale prestatieafspraken op hoofdlijnen

De projectgroep meent dat het Rijk zich in haar woonbeleid dient te beperken tot het formuleren van een visie op hoofdlijnen, waarin wordt aangegeven welke doelstellingen men op landelijk en regionaal niveau wil bereiken. In de visie van de projectgroep hoeft het Rijk zich niet direct te bemoeien met het woonbeleid en het gebiedsgerichte beleid in specifieke gemeenten of wijken. De

² Het gaat hierbij zowel om eisen met betrekking tot veiligheid als ook met betrekking tot duurzaamheid (energiebesparing).

problemen in Emmen zijn anders dan die in Utrecht, en het beleid om deze problemen op te lossen kan dan ook het beste op lokaal niveau worden geformuleerd. Wel bepaalt het Rijk de spelregels waarbinnen gemeenten, bewoners, woningcorporaties en andere stakeholders op lokaal niveau tot overeenstemming komen.

Op regionaal niveau maakt het Rijk prestatieafspraken met de gemeenten. Deze afspraken hebben betrekking op de aantallen te bouwen woningen en de woonruimteverdeling, maar bijvoorbeeld ook op gezamenlijke inspanningen om de ruimtelijke segregatie te bestrijden en de keuzevrijheid van mensen met lage inkomens te bevorderen (zie ook paragraaf 2.2.10 en hoofdstuk zes). In de stadsregio's Rotterdam en Haaglanden³ heeft men reeds goede ervaringen opgedaan met het maken van regionale prestatieafspraken. We menen dat andere regio's dit voorbeeld zouden moeten volgen. Juist omdat woningmarkten de gemeentegrenzen overschrijden is het bereiken van regionale overeenstemming van groot belang. Zo is het bijvoorbeeld ongewenst dat de gemeente Voorburg in het kader van de herstructurering goedkope maar kwalitatief goede woningen sloop, terwijl er in de regio Haaglanden nog een grote behoefte aan dergelijke woningen bestaat. Het ligt volgens de projectgroep veel meer voor de hand om de herstructurering in regionaal verband te concentreren op de wijken met de kwalitatief slechtste woningen, zoals bijvoorbeeld de Haagse wijk Transvaal. Deze manier van werken kan echter alleen succesvol zijn wanneer de regio's meer bevoegdheden krijgen dan nu het geval is (zie ook het advies van de commissie Andeweg).

2.2.8 Woningcorporaties bouwen anticyclisch

De projectgroep meent dat woningcorporaties een belangrijke taak kunnen vervullen in het op gang houden van de nieuwbouwproductie. In tijden van economische stagnatie en/of een woning-

3 Voor wat betreft de herstructurering sorteren de regionale prestatieafspraken in Haaglanden echter nog onvoldoende effect, zie het nu volgende voorbeeld met betrekking tot Voorburg.

tekort zouden woningcorporaties kwalitatief goede woningen kunnen bouwen (met inzet van onrendabele toppen) die in eerste instantie als huurwoning dienst kunnen doen, maar in economisch betere tijden weer verkocht zouden kunnen worden. De onrendabele investeringen vloeien dan terug naar de woningcorporatie waarbij er vermoedelijk zelfs mogelijkheden zijn om winst te behalen. De opbrengst van de woningverkoop kan vervolgens worden ingezet om de bestaande voorraad, die in economisch gunstige tijden veelal niet aan de dan geldende kwaliteitseisen voldoet, te verbeteren. Op die manier ademt de verhouding huur/koop in de nieuwbouw dus als het ware mee met het economisch tij, en voeren de corporaties een anticyclisch nieuwbouwbeleid.

Daarnaast kan ook een efficiëntere inrichting van de woonruimteverdeling in de sociale huursector bijdragen aan de vermindering van het woningtekort (zie ook hoofdstuk zes). De huidige woonruimteverdelingsregels zijn vaak onnodig complex, waardoor sociale huurwoningen vaak langer leeg staan dan strikt noodzakelijk is.

Tenslotte kan het pas opgerichte Wooninvesteringsfonds een belangrijke rol spelen. Dit fonds koopt verhuurde wooncomplexen van 'arme' corporaties aan, waardoor deze corporaties financiële armslag krijgen om nieuwbouw- en herstructureringsprojecten te realiseren. Het zijn de 'rijke' woningcorporaties die het geld voor de woningaankoop opbrengen. Deze 'rijke' corporaties nemen namelijk deel aan obligatieleningen die door het Wooninvesteringsfonds worden uitgeschreven. Op die manier zorgt het Wooninvesteringsfonds dus voor matching van middelen in de corporatiesector. Hierbij merken wij wel op dat het niet de bedoeling is dat 'rijke' corporaties van het Wooninvesteringsfonds gebruik maken. Voor hen is het ongepast om een kerntaak als de verkoop aan bewoners over te dragen aan een andere partij. Zeker ook omdat een deel van de opbrengsten hierbij verloren gaat (afdracht aan het deels via particuliere gelden ontwikkelde Wooninvesteringsfonds).

Analoog aan het Wooninvesteringsfonds voor de sociale huurse-

tor zou er ook voor de koopsector een investeringsfonds opgericht kunnen worden. De marktpartijen in de bouwwereld zouden zelf het initiatief voor een dergelijk fonds kunnen nemen. Het nieuw op te richten fonds zou niet verkochte koopwoningen moeten opkopen en deze kunnen verhuren totdat de condities voor verkoop weer gunstig genoeg zijn. Een dergelijke achtervang leidt er toe dat projectontwikkelaars en bouwbedrijven eerder besluiten om met de bouw van een project te starten. Nu wordt de bouw vaak pas gestart als 70% van alle woningen is verkocht.

2.2.9 Een hervorming van de vraagondersteuning

De meeste in dit hoofdstuk beschreven voorstellen hebben betrekking op de aanbodzijde van de woningmarkt. Voor het bereiken van een duurzaam woningmarktevenwicht zijn echter ook hervormingen aan de vraagzijde nodig. Vandaag de dag ondersteunt de Nederlandse overheid via de hypotheekrenteaftrek de vraag naar koopwoningen. Dit is echter niet zonder risico's. In tijden van economische voorspoed kan de hypotheekrenteaftrek namelijk bijdragen aan een oververhitting van de woningmarkt. Dit heeft verschillende negatieve consequenties, zoals een slechte woningmarktpositie voor lage inkomensgroepen en starters, en een grotere kans op toekomstige prijsdalingen (grote volatiliteit). Dit laatste kan sterk negatieve gevolgen hebben voor de algemene economische ontwikkeling.

Om de kans op oververhitting van de woningmarkt te verkleinen (maar ook vanwege een aantal andere redenen) pleiten we er voor om de fiscale ondersteuning voor eigenaarsbewoners te beperken, en met name te richten op de lage en de middeninkomensgroepen. In hoofdstuk vijf wordt uitgebreid op dit thema ingegaan.

2.2.10 Woningbouwdifferentiatie: niet alleen duur bouwen

In de afgelopen tien jaar is er bij de invulling van de gemeentelijke woningbouwprogramma's sterk ingezet op het zogenaamde 'bouwen voor de bovenkant van de markt'. De gedachte hierbij was dat het toevoegen van dure en luxe woningen leidt tot doorstroming, waardoor er vanzelf ook goedkopere woningen vrijkomen. Mede

als gevolg van de recente woningmarktontwikkelingen (sterke stijging huizenprijzen) lijkt deze theorie inmiddels te zijn achterhaald door de praktijk; vandaag de dag zijn dure nieuwbouwwoningen steeds moeilijker af te zetten en stagneert de doorstroming. Bij gebrek aan geschikte en betaalbare alternatieven blijven veel mensen zitten waar ze zitten. In combinatie met het sterk gestegen woningtekort zorgt dit ervoor dat starters steeds moeilijker toegang krijgen tot de woningmarkt. Dit geldt niet alleen voor woningzoekenden met een laag inkomen. Ook voor redelijk verdienende (alleenstaande) starters zit de woningmarkt volledig op slot. Zij komen vaak niet in aanmerking voor een sociale huurwoning, terwijl hun inkomen veelal ontoereikend is voor een koopwoning. Daarbij komt nog dat het woningaanbod ongelijk is verdeeld tussen stad (voornamelijk goedkopere woningen) en randgemeenten (voornamelijk duurdere woningen), en tussen de verschillende wijken van een bepaalde gemeente. Als gevolg hiervan is de keuzevrijheid ook in ruimtelijk opzicht beperkt.

Gezien deze problemen menen we dat een heroriëntatie van het nieuwbouwbeleid dringend gewenst is. Wat dit betreft zou er een tweesporenbeleid gevolgd moeten worden. Daar waar de markt dit mogelijk maakt zou een behoorlijk aandeel kwalitatief hoogwaardige woningen gerealiseerd kunnen worden. Deze woningen hebben een grote toekomstwaarde en zijn daarom aantrekkelijk vanuit het oogpunt van duurzaamheid. Toch moet de nieuwbouw zeker niet alleen worden gericht op de duurdere segmenten. Er moet ook worden gebouwd voor groepen die op basis van de doorstroming onvoldoende aan de bak komen (starters, grote gezinnen, senioren). Dit geldt niet alleen voor de uitleglocaties maar ook voor de herstructureringsgebieden; in deze gebieden moeten voldoende betaalbare huur- en koopwoningen worden teruggebouwd, zodat de oorspronkelijke bewoners de mogelijkheid hebben om in de wijk te blijven wonen (zie ook hoofdstuk zes)

Daarnaast moet er veel meer aandacht besteed worden aan de ruimtelijke aspecten van de woningbouwdifferentiatie. In dit verband pleit de projectgroep voor 'gespiegeld bouwen'; het bouwen van woningen die nog maar weinig in een woningmarktgebied

beschikbaar zijn waardoor woonmilieus gedifferentieerder worden. Concreet betekent dit dat er in de stad veelal wat duurdere woningen gebouwd worden, terwijl er in de regiogemeenten en dorpen juist vooral betaalbare woningen aan de woningvoorraad worden toegevoegd. Uiteraard is 'gespiegeld bouwen' alleen mogelijk wanneer de nieuwbouwprogramma's op regionaal niveau worden vastgesteld. Om te voorkomen dat gemeenten zich aan deze regionale afspraken kunnen onttrekken, moet er wetgeving komen die het Rijk de mogelijkheid geeft om de zogenaamde *free-riders* onder de gemeenten aan te pakken, bijvoorbeeld door middel van een korting op rijkssubsidies.

Tenslotte is het van groot belang dat er op een flexibele wijze met woningbouwprogramma's wordt omgegaan. Als de omstandigheden op de woningmarkt wijzigen zouden de nieuwbouwprogramma's snel aangepast moeten kunnen worden. Daarom is de projectgroep een groot voorstander van het inbouwen van 'onbestemdheden' in de woningbouwprogrammering (zie ook paragraaf 2.2.5).

3. Naar een rechtvaardig grondbeleid

3.1 Inleiding

In het dichtbevolkte Nederland is grond een schaars goed. Dit wordt nog versterkt door het feit dat grond op de ene plek lang niet altijd inwisselbaar is met grond op een andere locatie. Bovendien heeft het grondgebruik op een bepaald perceel vaak direct invloed op de (on)mogelijkheden van het grondgebruik op aanliggende percelen. Tenslotte hebben bepaalde vormen van grondgebruik, zoals bijvoorbeeld natuur, niet alleen waarde voor de grondeigenaar zelf, maar vooral ook voor de maatschappij als geheel.

De projectgroep is van mening dat grondgebruik en handel in grond nooit geheel aan de vrije markt kunnen worden overgelaten. Sturing op de grondmarkt, oftewel grondbeleid, is nodig om maatschappelijk gewenste doelen te kunnen realiseren. Voor de projectgroep is grondbeleid te omschrijven als doelgerichte sturing van de grondmarkt, zodat publieke doelen gerealiseerd kunnen worden, en maatschappelijk ongewenste (neven)effecten van een bepaald soort grondgebruik zoveel mogelijk worden beperkt. Deze omschrijving betekent overigens niet dat de overheid de grondmarkt volledig moet domineren. Binnen de randvoorwaarden die door de overheid worden gesteld is er ruimte voor marktwerking.

3.2 Grondpolitieke knelpunten

Er bestaat een sterke relatie tussen het grondbeleid, de grondprijzen en de woningbouw. Vaak wordt het grondbeleid, en de daaruit voortvloeiende hoge grondprijzen, gezien als één van de

hoofdoorzaken van de stagnerende woningbouwproductie. Wat dit betreft zijn er drie belangrijke grondpolitieke knelpunten:

Allereerst is de bestemming van grond van grote invloed op de waarde ervan. Wanneer grond een andere bestemming krijgt (bijvoorbeeld wanneer een agrarische bestemming wordt omgezet naar een woonbestemming) neemt de grondprijs sterk toe. In de huidige situatie komt deze waardevermeerdering ten goede aan de grondeigenaar. Door de sterke relatie tussen de bestemming van de grond en de grondprijs, kan er een winstgevende handel in grond ontstaan waarbij in grond handelende bedrijven land kopen van boeren omdat ze hopen (of weten?) dat dit land in de toekomst een woonbestemming krijgt. Grond die ook inderdaad een woonbestemming krijgt wordt vervolgens tegen een veel hogere prijs doorverkocht aan projectontwikkelaars of gemeenten, waardoor de in grond handelende bedrijven flinke winsten kunnen maken. Dit kan leiden tot een forse opdrijving van de grondprijzen. Als gevolg daarvan wordt het steeds moeilijker om projecten te realiseren die niet zoveel geld opleveren, zoals bijvoorbeeld de bouw van sociale huurwoningen.

Daarnaast wordt agrarische grond vaak opgekocht door bouwbedrijven en projectontwikkelaars. Het gevolg hiervan is dat de grondposities dikwijls al vast liggen wanneer een bepaald stuk grond een woonbestemming krijgt. Dit kan leiden tot gebrek aan concurrentie, met als gevolg een slechte prijs-kwaliteitverhouding van de te realiseren woningen en een suboptimale ruimtelijke kwaliteit. De grondposities van marktpartijen hebben ook tot gevolg dat de overheid soms moeite heeft om de regie in handen te houden en de gewenste ontwikkelingen te realiseren. Dit geldt met name voor locaties waar de overheid geen eigen grondposities heeft en ook niet deelneemt in een publiekprivaat samenwerkingsverband. Op deze locaties is het erg lastig om sociale woningbouw te realiseren, zeker wanneer ook de woningcorporaties niet over grondposities beschikken.

Ten derde kan ook de verdeling van de kosten tot onenigheid leiden. In principe zouden eventueel te bouwen gesubsidieerde woningen (met onrendabele toppen), openbare voorzieningen,

openbaar vervoer en infrastructuur, maar ook regionaal groen en waterbergingscapaciteit, gefinancierd moeten worden door middel van verevening. Hierbij worden de kosten en opbrengsten op een evenwichtige wijze verdeeld tussen de in het bouwproject deelnemende publieke en private partijen. Maar in de praktijk zijn er soms marktpartijen die zogenaamd *free-rider* gedrag vertonen; ze betalen niet mee aan de locatieontwikkeling (ze financieren alleen hun eigen bouwprojecten), maar profiteren wel van de voordelen die deze locatieontwikkeling biedt (bijvoorbeeld de infrastructuur). Hierdoor moet de overheid een onevenredig grote financiële bijdrage leveren om de exploitatie van het plan financieel rond te kunnen maken. Wanneer de overheid hier niet toe in staat is dan wordt er vaak ingeleverd op de plankwaliteit, bijvoorbeeld door het terugbrengen van het aandeel groene ruimte binnen een plan.

3.3 Uitgangspunten voor het grondbeleid

De projectgroep meent dat een goed grondbeleid aan de volgende uitgangspunten zou moeten voldoen:

- Het is aan de overheid om de bestemming van de grond te bepalen (waar kunnen er woningen worden gebouwd). De concrete invulling van de gebieden met een woonbestemming (wat voor woningen worden er gebouwd) vloeit vervolgens voort uit overleg tussen overheid, marktpartijen en maatschappelijke ondernemers (bijvoorbeeld woningcorporaties);
- Het grondbeleid dient te resulteren in een goede prijs-kwaliteitverhouding van woningen en een creatief en zuinig ruimtegebruik;
- De overheid moet randvoorwaarden kunnen stellen aan het functioneren van de grondmarkt. Zo heeft de overheid de mogelijkheid om gebruik te maken van *value capturing*; de winst uit hoog renderende planonderdelen inzetten om niet renderende planonderdelen te financieren, zodat maatschappelijk gewenste projecten gerealiseerd kunnen worden.

Daarnaast kan de overheid voorwaarden stellen die ervoor zorgen dat de prijs-kwaliteitverhouding van bouwprojecten zo gunstig mogelijk is;

- Indien grond meer waard wordt als gevolg van een bestemmingsverandering dan dient deze meerwaarde terecht te komen bij de gemeenschap en niet bij een 'toevallige' grondeigenaar. Op die manier kan grondprijsofdrijving worden voorkomen, waardoor het makkelijker wordt om ook niet-renderende functies, zoals sociale woningbouw, sporthallen en openbaar groen, in een bouwproject te integreren;
- Binnen de hierboven gestelde randvoorwaarden kan er sprake zijn van marktwerking op de grondmarkt;
- Grondbeleid moet niet alleen op gemeentelijk, maar ook op regionaal, provinciaal en nationaal niveau worden gevoerd;
- Het grondbeleidsinstrumentarium moet eenvoudig en snel kunnen worden ingezet.

Naar een herwaardering van het grondbeleid

Hoewel de in paragraaf 3.2 beschreven knelpunten breed worden erkend is er in de politiek, zeker ook op gemeentelijk niveau, relatief weinig belangstelling voor het grondbeleid. Dit is vreemd gezien de grote sommen geld die erin omgaan. Verder is er in veel gemeenten sprake van een spanningsveld tussen het financiële belang enerzijds, en het volkshuisvestelijke belang anderzijds. Vanuit de volkshuisvesting bekeken is het vaak raadzaam om betaalbare woningen te bouwen, terwijl de bouw van duurere woningen vanuit de planexploitatie geredeneerd het meest lucratief is. Zeker dorpen hebben vaak maar een beperkt aantal vrijkomende bouwplekken. Bij de invulling van de nieuwbouw op deze locaties staat het gemeentebestuur dan voor de keuze tussen winstgevendende duurere woningen enerzijds, en verliesgevendende sociale woningbouw anderzijds.

Gezien deze grote en soms tegenstrijdige belangen moeten beslissingen inzake het grondbeleid op een zorgvuldige, democratische en transparante wijze worden genomen. Wij pleiten dan ook voor

een politieke herwaardering van het gemeentelijke grondbeleid. Toch zijn de gemeenten niet de enige overheden die zich bezig moeten houden met het grondbeleid. De projectgroep meent juist dat het grondbeleid, net als het woonbeleid, een meer bovengemeentelijk karakter zou moeten krijgen. Op die manier kan beter rekening worden gehouden met de verschillen tussen stad en platteland, kan een meer integrale ruimtelijke afweging plaatsvinden, en kunnen de kosten tussen en binnen de projecten op een evenwichtiger wijze verdeeld worden. De klassieke gebiedsgewijze grondexploitatie past niet meer bij de schaalvergroting (van gemeentelijke planning naar regionale planning) die de ruimtelijke ordening de afgelopen decennia heeft doorgemaakt. Bij een regionale ruimtelijke planning past een regionale investeringsstrategie. Daarom zouden de regio's (of eventueel de provincies) meer bevoegdheden moeten krijgen zodat een regionaal grondbeleid (met een regionale verevening en een regionale grondbank) mogelijk wordt.

3.4 Beleidsinstrumenten

Om de in paragraaf 3.2 beschreven grondpolitieke knelpunten op te kunnen lossen is een pro-actief, transparant en zorgvuldig grondbeleid vereist. In deze paragraaf geven we onze visie op de noodzakelijke beleidsinstrumenten. Allereerst beschrijven we het door ons gewenste 'ideaalplaatje'. Het gaat hier echter om een lange termijnperspectief dat niet van de ene op de andere dag gerealiseerd kan worden. Daarom geven we eveneens aan welke maatregelen we op kortere termijn wenselijk achten.

3.4.1 Grondbeleid zonder grondprijsofdrijving

De projectgroep vindt principieel dat de waardevermeerdering van grond als gevolg van een bestemmingswijziging terecht hoort te komen bij de gemeenschap, en niet bij een 'toevallige' grondbezitter. Met de huidige wetgeving is het echter niet mogelijk om dit af te dwingen.

Daarom pleiten we voor een wetswijziging die gemeenten de mogelijkheid geeft om grond bij een bestemmingwijziging tegen de vervangingswaarde (gebruikswaarde voor de bestemmingswijziging) op te kunnen kopen. Bij agrarische grond voorziet de vervangingswaarde in een geldbedrag dat de boer in staat stelt om zijn agrarische bedrijf elders voort te zetten. Voor de vaststelling van de hoogte van de vervangingswaarde zou een onafhankelijke partij moeten worden ingeschakeld. Marktpartijen hebben niet het recht om grond tegen de vervangingswaarde te kopen (ze betalen gewoon een marktprijs), maar moeten de door hen gekochte bouwgrond in hun financiële plannen wel altijd tegen de vervangingswaarde inboeken. Betalen ze meer voor de grond dan de vervangingswaarde, dan zijn deze meerkosten voor hun eigen rekening en mogen ze niet worden doorberekend in de planexploitatie.

3.4.2. Beleid op korte en middellange termijn

De in paragraaf 3.4.1 gedane voorstellen zijn alleen van toepassing op toekomstige grondaankopen. Een aanzienlijk deel van de toekomstige bouwgrond is echter al in bezit van projectontwikkelaars en bouwbedrijven⁴. Voor deze grond is het onmogelijk om met terugwerkende kracht de opbrengsten uit de waardevermeerdering terug te sluizen naar de gemeenschap. Op de korte en middellange termijn kiezen we daarom voor een pragmatische strategie; ervoor zorgen dat de waardevermeerdering van de grond wordt gebruikt voor een vergroting van de ruimtelijke kwaliteit van de op de grond te realiseren projecten. De volgende twee beleidsinstrumenten kunnen hierbij een rol spelen:

- **Onteigeningswet**; deze wet biedt de mogelijkheid om grondbezitters die maatschappelijk gewenste ontwikkelingen tegenhouden te onteigenen.
- **Grondexploitatiewet**. Een wetsvoorstel voor deze wet wordt binnenkort naar de Tweede Kamer gestuurd. De Grondexploitatiewet voorziet in een versterking van de instrumenten voor kostenverhaal⁵ en gemeentelijke regie bij locatieontwikkeling.

Daarnaast is er nog de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG). Deze wet geeft gemeenten de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de grondposities op toekomstige nieuwbouwlocaties. Om de transparantie op de grond- en de woningbouwmarkt te vergroten pleiten we verder voor de invoering van een verplichte kostenkwaliteitstoets voor nieuwbouwwoningen. In de rest van deze paragraaf worden de verschillende beleidsinstrumenten voor de korte en middellange termijn meer in detail besproken.

Onteigeningswet

Grondbezitters die de realisatie van maatschappelijk gewenste ontwikkelingen in de weg staan kunnen worden onteigend met behulp van de *Onteigeningswet*. Het is van groot belang dat deze wet snel en flexibel kan worden ingezet. De projectgroep vindt daarom dat het makkelijker moet worden om in herstructureeringsgebieden te onteigenen op basis van een globaal plan voor een bouwproject. Nu kan de onteigeningsprocedure pas starten als het bouwplan al zeer concreet en uitgewerkt is. Dit werkt vertragend en maakt tussentijdse aanpassingen van het plan onmogelijk. Wij hechten aan een snelle implementatie van deze wijziging van de *Onteigeningswet* (die al is aangekondigd in de nota grondbeleid, maar nog steeds niet is geïmplementeerd).

Grondexploitatiewet

Het gebrek aan concurrentie op bouwlocaties en het probleem van de *free-riders* kunnen worden aangepakt met behulp van de zogenaamde *Grondexploitatiewet* (de verwachting is dat een voorstel voor deze wet nog dit jaar bij de Tweede Kamer wordt ingediend). Dankzij de *Grondexploitatiewet* krijgen de gemeenten meer mogelijkheden om de kosten te verhalen en de gewenste

4 De Wolff, H. en D. Groetelaars, 2004, Grondposities voor Wijziging Wet Voorkeursrecht Gemeenten. Analyse van optie- en koopovereenkomsten, Delft: Onderzoeksinstituut OTB.

5 Het kostenverhaal heeft betrekking op verdeling van kosten en opbrengsten over de bij het project betrokken partijen.

plankwaliteit te realiseren. De wet voorziet namelijk in een 'stok achter de deur' wanneer de gemeente er in overleg met de marktpartijen niet uitkomt.

Met behulp van de Grondexploitatiewet kan een gemeente een bouwvergunning weigeren wanneer er niet wordt voldaan aan de door de wet gestelde voorwaarden. De projectgroep vindt de Grondexploitatiewet in potentie een prima instrument en hoopt dat de introductie van deze wet ervoor zal zorgen dat het probleem van de *free-riders* op adequate wijze wordt opgelost. Volgens de projectgroep zouden de voorwaarden die er op basis van de Grondexploitatiewet gesteld kunnen worden in ieder geval betrekking moeten hebben op de volgende zaken:

- de mate van concurrentie (project moet op concurrerende wijze gerealiseerd worden);
- de mate van integraliteit (project moet op integrale wijze plaatsvinden);
- de mate van binnenplanse verevening;
- de kenmerken van de nieuw te bouwen woningen (% sociale woningbouw, onderverdeling naar prijsklassen);
- de resultaten van de kosten-kwaliteitstoets (zie verderop in deze paragraaf);
- de mate van regionale verevening.

Vooralsnog gaan we ervan uit dat de invoering van de Grondexploitatiewet zal leiden tot meer concurrentie op nieuwbouwlocaties. Dit is van groot belang omdat we menen dat het beste project tegen de laagste prijs moet worden uitgevoerd. We vinden het onaanvaardbaar als de overheid noodgedwongen moet kiezen voor minder goede en/of duurder projecten, omdat de bouwgrond toevallig in handen is van een bepaalde grondeigenaar.

Mochten de effecten van de Grondexploitatiewet in de praktijk toch tegenvallen, dan moet onderzocht worden of de concurrentie kan worden bevorderd door het bouwrecht los te koppelen van eigendomsrecht. In dit verband is het ook van belang om tijdig te anticiperen op de ontwikkelingen in de Europese aanbestedings-

richtlijnen, omdat ook deze ontwikkelingen op termijn wellicht leiden tot een splitsing van bouwrecht en eigendomsrecht.

Wet Voorkeursrecht Gemeenten

De Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) geeft gemeenten de mogelijkheid een zogenaamd voorkeursrecht te vestigen op een te ontwikkelen gebied. De vestiging van het voorkeursrecht betekent voor een eigenaar dat hij zijn grond niet zomaar mag verkopen. Als de grondeigenaar tot verkoop wil overgaan moet de grond allereerst aan de gemeente worden aangeboden. Op dat moment beslist de gemeente of men de grond al dan niet wil kopen. Wil de gemeente de aangeboden grond inderdaad kopen dan betaalt zij hiervoor de dan geldende marktwaarde (de prijs die de grond op dat moment bij vrije verkoop zou opleveren). Indien de gemeente geen gebruik maakt van haar recht op grondaankoop, dan is de grondeigenaar gedurende een periode van drie jaar vrij om de grond te verkopen aan wie hij wil. De nieuwe grondbezitter is dan vervolgens wel weer gebonden aan het voorkeursrecht.

De WVG is recent veranderd, mede op initiatief van de PvdA-fractie, en lijkt nu voldoende juridische en beleidsmatige mogelijkheden te bieden om toekomstige monopolieposities van marktpartijen en speculatief gedrag tegen te kunnen gaan. Bij de evaluatie van de wetwijziging, die binnenkort plaatsvindt, zal blijken of de gewijzigde wet ook daadwerkelijk effectief is. Een probleem is wel dat de WVG nog steeds veel administratieve rompslomp met zich meebrengt. Hierdoor wordt de wet wellicht minder vaak toegepast dan wenselijk is. De projectgroep meent daarom dat de procedures uit de WVG op korte termijn gestroomlijnd moeten worden. Daarnaast is het van groot belang dat het voorkeursrecht voldoende vroeg gevestigd kan worden. Nu mag de WVG maximaal twee jaar voordat een ruimtelijk plan ter inzage wordt gelegd worden toegepast. De projectgroep pleit ervoor om deze termijn te verlengen. Een probleem blijft wel dat de WVG geen mogelijkheden biedt om in te grijpen op woningbouwlocaties waar de grondposities al vast liggen.

Transparantere kostenstructuren door kosten-kwaliteitstoets

Voor potentiële bewoners van een nieuwbouwwoning is het belangrijk om te weten hoe de kwaliteit van de nieuwe woning zich verhoudt tot de gevraagde huur- of koopprijs. In de praktijk staan de prijzen van nieuwbouwwoningen namelijk lang niet altijd in de juiste verhouding tot de geboden kwaliteit. Daarom vinden we dat de kostenstructuren op nieuwbouwlocaties zo transparant mogelijk moeten worden gemaakt. Om dit te bereiken zou een gecertificeerde kosten-kwaliteitstoets voor alle nieuwbouwwoningen verplicht gesteld moeten worden. Bij een dergelijke toets wordt een bouwproject getoetst conform bestek met de bijbehorende tekeningen, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke locatietekeningen en de verwachte prijsstijgingen tot aan de oplevering van de woning. De toets heeft niet alleen betrekking op de bouw- en installatiekosten, maar ook op bijkomende kosten zoals honoraria, aansluitkosten, leges, rentekosten en verhuur- of verkoopkosten. Maatregelen die de prijs-kwaliteitverhouding verstoren, zoals verevening van kosten tussen verschillende woningcategorieën, worden door de kosten-kwaliteitstoets aan het licht gebracht. De toets geeft burgers dus een goed inzicht in de samenstelling van de kosten. De kosten-kwaliteitstoets kan op korte termijn worden ingevoerd. Tussen de koepelorganisaties in de bouw bestaat er namelijk al geruime tijd overeenstemming over de systematiek en wijze van uitvoering van de toets.

4. Betaalbaar huren en kopen

4.1 Inleiding

Al sinds jaar en dag voorziet het Nederlandse woonbeleid in vraagondersteuning, zowel in de huursector (met name huursubsidie) als ook in de koopsector (met name hypotheekrenteaftrek). Hoewel deze beleidsinstrumenten in het verleden onmiskenbaar een nuttige functie hebben gehad, meent de projectgroep dat ze vandaag de dag minder geschikt zijn om de problemen op de woningmarkt op een effectieve en rechtvaardige wijze op te lossen. Zowel de huursubsidie als ook de hypotheekrenteaftrek brengen namelijk problemen met zich mee.

4.1.1 Hoge woonlasten in de huursector

De huursubsidie⁶ kan niet voorkomen dat er nog steeds sprake is van forse betaalbaarheidsproblemen bij bepaalde typen huishoudens. Betaalbaarheidsonderzoeken tonen aan dat verschillende groepen huurders financiële problemen hebben, mede als gevolg van hun hoge woonlasten. Dit betreft zowel mensen die huursubsidie ontvangen, als ook bepaalde middeninkomensgroepen zonder huursubsidie. Zo bedraagt de gemiddelde nettohuurquote (percentage van het netto-inkomen dat aan huur wordt besteed) van huishoudens met huursubsidie inmiddels 24%, en hebben huishoudens zonder huursubsidie met een inkomen tot aan de ziekenfondsgrens een gemiddelde nettohuurquote van

6 Afhankelijk van de hoogte van de huur hebben de volgende inkomensgroepen recht op huursubsidie
eenpersoonshuishoudens < 65 jaar met belastbaar jaarinkomen < € 18.925
eenpersoonshuishoudens > 65 jaar met belastbaar jaarinkomen < € 16.825
meerpersoonshuishoudens < 65 jaar met belastbaar jaarinkomen < € 25.375
meerpersoonshuishoudens > 65 jaar met belastbaar jaarinkomen < € 21.925

26%⁷. Bij de laagste inkomensgroepen liggen de quotes nog hoger. De gemiddelde nettohuurquote van de huurders van een sociale huurwoning met een inkomen beneden het minimumloon (het gaat hierbij om 35% van alle huurders van een sociale huurwoning) bedraagt 33%. Voor een kwart van deze groep ligt de netto huurquote zelfs boven de 40 %!

De hierboven beschreven quotes kunnen zowel op basis van een historische als ook op basis van een internationale vergelijking als hoog worden beschouwd. In de jaren zeventig werd nog gesproken over de volkshuisvestingsprijs, die er vanuit ging dat de huurquote van een modale werknemer 17% van het netto-inkomen zou mogen bedragen. Naarmate het inkomen stijgt zou dan een hogere quote kunnen gelden, en naarmate het inkomen daalt een lagere. Ook in internationaal opzicht behoort Nederland allang niet meer tot de landen met een bescheiden huurquote. Internationaal vergelijkend onderzoek heeft aangetoond dat de huurquotes in België, Frankrijk en Groot-Brittannië duidelijk onder het Nederlandse niveau liggen⁸.

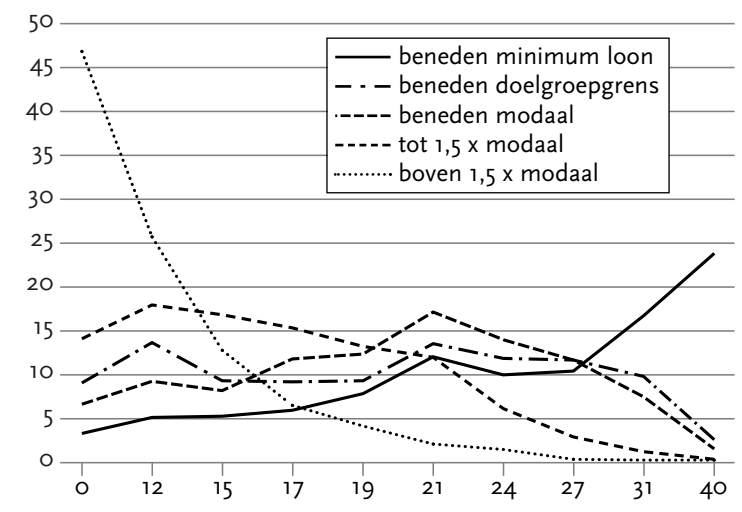
4.1.2 Onrechtvaardige verdeling overheidssteun in koopsector

De vraagondersteuning in de koopsector verloopt via de hypotheekrenteaftrek. Ook dit instrument brengt een aantal problemen met zich mee. Allereerst zorgt de hypotheekrenteaftrek voor een uiterst onrechtvaardige verdeling van overheidssteun, omdat de hogere inkomensgroepen er veel meer van profiteren dan de lagere inkomensgroepen. Zo is berekend dat 83% van het fiscale voordeel van de aftrek ten gunste komt van de 30% rijkste huishoudens⁹ (cijfers voor 1998). Een dergelijke verdeling van overheidssteun is in strijd met het solidariteitsprincipe uit het beginselprogramma van de PvdA.

Ten tweede heeft de hypotheekrenteaftrek een opdrijvend effect op de huizenprijzen en zet het als ware een premie op de consumptie van extra woonkwaliteit. Het afgelopen decennium zijn de Nederlanders steeds duurder en luxer gaan wonen, hetgeen voor een belangrijk deel mogelijk is gemaakt door de hypotheek-

Huurquotes naar inkomen

De onderstaande figuur geeft de nettohuurquotes van huurders van een sociale huurwoning weer, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar inkomen. Uit de figuur blijkt duidelijk dat de hoogste huurquotes vooral te vinden zijn bij de wat lagere inkomensgroepen; van de huishoudens met een inkomen beneden het minimumloon heeft maar liefst een kwart een netto huurquote van 40 procent of meer.



renteaftrek. Verhuizingen van goedkope naar dure koopwoningen worden sterk gesubsidieerd door de overheid omdat de extra hypotheekkosten aftrekbaar zijn van de belasting, vaak ook nog tegen het hoogste tarief. Mede hierdoor zijn de huizenprijzen in de afgelopen jaren sterk gestegen.

7 Dekker, S., 2004, Uitwerking voorstellen modernisering huurbeleid, Den Haag: DG-Wonen.

8 Van der Heijden, H.M.H., Haffner, M.E.A. en A.A. Reitsma, Ontwikkeling van de woonuitgaven in zes West-Europese landen, Volkshuisvestingsbeleid en woningmarkt 34, Delft: DUP Science.

9 Caminada, K., 1999, Aftrekpost eigen woning: wie profiteert in welke mate?, Department of Economics Research Memorandum, 99.02, juli.

De keerzijde van deze ontwikkeling is dat het met name voor starters en lagere inkomensgroepen steeds lastiger wordt om een betaalbare koopwoning te bemachtigen. Zo kunnen de kinderen van mensen die 25 jaar geleden een woning hebben gekocht vaak geen koopwoning meer betalen, ook al hebben ze hetzelfde beroep als hun ouders. Het huidige systeem van vraagondersteuning bevoordeelt vooral de mensen die al een eigen woning hebben en pakt negatief uit voor de starters op de koopwoningmarkt.

Daarnaast leidt de hypotheekrenteaftrek tot grote financiële risico's. Omdat het een open einde regeling is, worden de overheidsuitgaven aan hypotheekrenteaftrek direct beïnvloed door de rentestand; bij elke renteverhoging wordt de rijksbegroting zwaarder belast. Zo kan een verhoging van de hypotheekrente met 1 procentpunt de schatkist op termijn 1,5 miljard Euro per jaar extra gaan kosten¹⁰. Ook de huizenkopers lopen flinke risico's. Het huidige systeem van hypotheekrenteaftrek bevordert het afsluiten van hoge hypotheekleningen, veelal gekoppeld aan hypotheekconstructies waarin het aflossingsdeel is geminimaliseerd. Bij de huidige huizenprijzen en rentestanden leidt dit nog niet tot al teveel problemen, maar als de rente gaat stijgen en/of de huizenprijzen gaan dalen zal een deel van de huizenkopers in betaalbaarheidsproblemen komen.

Tot slot heeft de hypotheekrenteaftrek een destabiliserende invloed op de woningmarkt; in economische gunstige tijden bevordert het de oververhitting van de woningmarkt, terwijl er bij economische tegenwind juist een grotere kans is op een scherpe terugval van de huizenprijzen.

4.1.3 Gebrek aan afstemming en integraliteit

Vandaag de dag is er weinig afstemming tussen de vraagondersteuning in de huursector en de vraagondersteuning in de koopsector. De beide vormen van ondersteuning staan als het ware

¹⁰ Grob, S.G., 2005, Hypotheekrenteaftrek in perspectief, ESB, 11-3-2005, pp. 103-104.

met de ruggen tegen elkaar. Ook institutioneel is er sprake van een scheiding. Zo is het ministerie van VROM verantwoordelijk voor de vraagondersteuning in de huursector (huursubsidie), terwijl het ministerie van Financiën de vraagondersteuning in de koopsector (hypotheekrenteaftrek) onder haar hoede heeft. Dit gebrek aan integraliteit draagt bij aan de financiële kloof tussen huren en kopen; voor de lage inkomensgroepen is het huren van een woning financieel het meest aantrekkelijk (mede vanwege het recht op huursubsidie), terwijl het voor hogere inkomensgroepen financieel juist gunstig is om een woning te kopen (mede vanwege de hypotheekrenteaftrek). Als gevolg hiervan zijn er maar weinig verhuisbewegingen tussen de huur- en de koopsector en zit de woningmarkt op slot.

4.2 Wat wil de projectgroep?

De projectgroep wil de subsidies voor vraagondersteuning binnen het wonen op een eerlijkere manier verdelen, waardoor de woonlastenquotes voor lagere en middeninkomensgroepen omlaag gebracht worden. Daarnaast moet er een einde worden gemaakt aan de ongelijke behandeling van huurders en kopers; wij vinden dat kopers en huurders recht hebben op dezelfde mate van overheidsondersteuning. In de rest van dit hoofdstuk wordt deze visie verder uitgewerkt.

Naar een integraal en sectorneutraal woonbeleid

Wij menen dat de overheid in haar woonbeleid geen wezenlijk onderscheid zou moeten maken tussen huren en kopen. Beide vormen vervullen een belangrijke rol in onze samenleving. Afhankelijk van hun levensfase en hun persoonlijke voorkeuren zouden huishoudens zelf moeten beslissen of ze willen huren of kopen. Huren kan aantrekkelijk zijn voor starters die zich nog niet willen settelen. Het is echter eveneens een logische optie voor ouderen die de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van hun woning graag willen uitbesteden, of die het vermogen dat ze eer-

der in een koopwoning hebben opgebouwd willen vrijspelen. Tenslotte is huren ook uitermate geschikt voor huishoudens die zich niet willen binden aan een vaste plek, bijvoorbeeld omdat ze regelmatig van baan veranderen.

Kopen komt tegemoet aan de behoefte 'baas over eigen huis' te kunnen zijn. Huizenbezitters kunnen hun woonsituatie volledig naar eigen inzicht en smaak inrichten. Eigenwoningbezit is tevens een vorm van sparen en kan bijdragen aan vermogensvorming. Daarnaast kan het burgers meer verantwoordelijkheid over hun woning en woonomgeving geven.

De projectgroep vindt dat huishoudens in staat moeten worden gesteld om zelf de afweging te maken tussen huren of kopen. Keuzevrijheid in het wonen is van groot belang. Daarom dient de overheid een 'eigendomsneutraal' woonbeleid te voeren. De keuze tussen huren en kopen dient bepaald te worden door de woonwensen van de burgers en niet door hun inkomen.

In de huidige situatie is daarvan absoluut geen sprake. Voor huishoudens met een lager inkomen is het aanbod aan geschikte en betaalbare koopwoningen zeer beperkt, waardoor deze huishoudens als het ware 'veroordeeld' worden tot de (sociale) huursector. Ook het beleid ter ondersteuning van het eigenwoningbezit onder lage inkomensgroepen (BEW) heeft hierin vooralsnog geen verandering kunnen brengen. Het gebrek aan echte keuzevrijheid beperkt zich echter niet tot de lage inkomensgroepen. Waar huishoudens met een laag en midden inkomen moeilijk een woning kunnen kopen, hebben huishoudens met een relatief hoog inkomen weinig keuzevrijheid in de huursector. De sociale huursector is voor hen meestal niet toegankelijk, terwijl de duurdere huurwoningen financieel gezien vaak geen aantrekkelijk alternatief vormen voor de koopsector. Dit laatste hangt samen met de ongelijke behandeling van kopers en huurders. In de koopsector kunnen huishoudens met een hoger inkomen gebruik maken van vraagondersteuning (hypotheekrenteaftrek), terwijl zulke vraagondersteuning in de huursector alleen beschikbaar is voor lagere inkomensgroepen (via de huursubsidie). Hierdoor hebben de duurdere huurwoningen

een slechte concurrentiepositie ten opzichte van de koopsector. Door te pleiten voor een eigendomsneutraal woonbeleid hoopt de projectgroep te bereiken dat het kopen van een woning ook voor huishoudens met een wat lager inkomen een serieuze optie wordt, terwijl de huursector financieel gezien een acceptabel alternatief moet gaan vormen voor de huishoudens met een hoger inkomen. Dit laat onverlet dat de keuzevrijheid voor mensen met midden en hogere inkomens altijd groter zal zijn dan de keuzevrijheid voor mensen met een uitkering (ook in het door de projectgroep voorgestelde systeem).

4.3 Uitgangspunten voor een nieuw systeem

Het besef dat de hypotheekrenteaftrek in zijn huidige vorm op termijn onhoudbaar is wordt breed gedeeld. Verschillende gezaghebbende organisaties (OESO, De Nederlandse Bank, Vereniging van Banken, VROM-raad) hebben reeds gewezen op de kwetsbaarheid van het huidige systeem. Alleen de politiek houdt de boot vooralsnog af. Hoewel de hypotheekrenteaftrek de afgelopen jaren al op een aantal punten is aangepast (bijvoorbeeld door middel van de bijleenregeling), stellen met name de regeringspartijen de algemene systematiek nog niet ter discussie. Tegen de achtergrond van de geschetste problemen heeft dit veel weg van de spreekwoordelijke struisvogel die zijn kop in het zand steekt. De projectgroep meent dan ook dat het taboe rond de hypotheekrenteaftrek snel moet worden doorbroken. Het is onverantwoord om nog langer te wachten met de hervorming van het systeem. Hierbij gaat het niet om de hypotheekrenteaftrek alleen. Ook het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting moeten in de stelselwijziging worden betrokken. Bovendien is ook het huuren subsidiebeleid in de huursector aan herziening toe. Omdat wij streven naar sectorneutraliteit, ligt het voor de hand om op lange termijn toe te werken naar één integraal systeem van vraagondersteuning. De volgende tien uitgangspunten zijn van belang bij de voorgestelde systeemwijziging:

1. Het nieuwe systeem moet een adequate oplossing bieden voor de betaalbaarheidsproblemen bij lage en middeninkomensgroepen;
2. Het nieuwe systeem moet de financiële risico's voor zowel de burgers als ook de overheid zoveel mogelijk beperken;
3. Het nieuwe systeem moet leiden tot een evenwichtigere en stabielere woningmarkt;
4. In combinatie met de andere door de projectgroep voorgestelde maatregelen moet het nieuwe systeem leiden tot een afname van de ruimtelijke segregatie (concentratie van bepaalde inkomens- of bevolkingsgroepen in bepaalde wijken);
5. De vraagondersteuning moet inkomens-, vermogens- en huishoudensafhankelijk zijn. Naarmate het inkomen (of het vermogen) hoger is, wordt de vraagondersteuning minder. Tevens wordt er gedifferentieerd naar kwaliteitsbehoefte: huishoudens met kinderen hebben bijvoorbeeld meer ruimte nodig en verdienen daarom meer ondersteuning dan huishoudens zonder kinderen met een vergelijkbaar inkomen;
6. De hoogte van de vraagondersteuning wordt losgekoppeld van de prijs, en dus de kwaliteit, van de woning. Hierdoor zullen woningzoekenden bewuster voor een bepaalde woning kiezen: mensen die goedkoper of duurder gaan wonen zullen dit direct in hun portemonnee merken. Onnodige kwaliteitsstimulering door de overheid wordt op die manier voorkomen. Wel wordt rekening gehouden met de grootte van het huishouden en met de behoefte aan specifieke ondersteuning.
7. Het nieuwe systeem moet simpel en transparant zijn. Een fiscalisering van de systematiek van vraagondersteuning heeft daarom de voorkeur;
8. Om een armoedeval te voorkomen moet er worden gezorgd voor 'glijdende' doelgroepgrenzen; staffels in plaats van één harde grens;
9. De overgang naar het nieuwe systeem moet geleidelijk gebeuren; er moet rekening worden gehouden met de belangen en verplichtingen van de zittende eigenaar-bewoners en huurders;

10. De snelheid waarmee het huidige systeem wordt hervormd is mede afhankelijk van de ontwikkelingen op de woningmarkt.

4.4 Uitwerking van de oplossingsrichting

De geformuleerde uitgangspunten bieden ruimte voor een uitwerking naar een systeem van gefiscaliseerde inkomensafhankelijke woontoeslagen. Een woontoeslag is een inkomensafhankelijke overheidsbijdrage die bestemd is voor het wonen. Deze bijdrage wordt groter naarmate het inkomen lager wordt, waarbij er eveneens rekening wordt gehouden met het vermogen, de huishoudensamenstelling en de behoefte aan specifieke voorzieningen¹¹. In de bijlage van dit hoofdstuk wordt het door de projectgroep voorgestelde woontoeslagstelsel verder toegelicht, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de huur- en de koopsector. Hierbij ligt de nadruk op de redeneerlijn. Bij het vaststellen van de hoogte van de woontoeslag in de huursector spelen de huurquote, de woningkwaliteit en de huurniveaus van zogenaamde referentiewoningen een belangrijke rol. Hierbij wordt de volgende systematiek gevolgd. Allereerst wordt vastgesteld wat voor een bepaalde inkomenscategorie een acceptabele huurquote is. Vervolgens wordt met behulp van zogenaamde referentiewoningen vastgesteld wat voor een bepaald huishouden een acceptabele woonkwaliteit is, en hoeveel procent van het inkomen men kwijt is wanneer men deze referentiewoning wil huren. Hierbij wordt gedifferentieerd naar huishoudensamenstelling en het al dan niet aanwezig zijn van een zorgbehoefte. De referentiewoning moet een zodanige kwaliteit hebben dat mensen er op een fatsoenlijke wijze kunnen wonen. Het verschil tussen de huurquote die ontstaat na het huren van de referentiewoning en de berekende acceptabele huurquote wordt betaald door de overheid in de vorm van een woontoeslag. Ten aanzien van de eigen woning, sluit de projectgroep aan bij het

¹¹ Indien de omstandigheden op de woningmarkt daartoe aanleiding geven kan eveneens overwogen om de woontoeslagen regionaal te differentiëren.

verkiezingsprogramma van de PvdA, waarin wordt voorgesteld om het maximale aftrektariëf op 42% vast te leggen. Op langere termijn moet worden toegewerkt naar een belasting van het eigen huis in box 3. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vermogensvrijstelling, waarbij huishoudens een bijdrage van de belastingdienst ontvangen wanneer hun woninggebonden vermogen kleiner is dan het vrijstellingsbedrag. Door dit vrijstellingsbedrag af te laten hangen van het inkomen, het huishoudenstype en de zorgbehoefte, ontstaat een fiscale subsidie die te vergelijken valt met de woontoeslagen voor de huursector.

Tot slot willen we de overdrachtsbelasting afschaffen. Deze belasting dient geen duidelijk doel en beperkt de mobiliteit op de woning- en de arbeidsmarkt. De overdrachtsbelasting zorgt er namelijk voor dat mensen die naar een andere woning willen verhuizen, bijvoorbeeld omdat ze groter willen wonen of omdat ze een andere baan hebben gevonden, onnodig op kosten worden gejaagd. Om de kansen van koopstarters te bevorderen wordt voorgesteld om de overdrachtsbelasting voor deze groep direct af te schaffen. Voor de zittende eigenaarsbewoners kan de overdrachtsbelasting geleidelijk worden afgebouwd door het belastingpercentage stapsgewijs te verlagen. Tenslotte zouden ook herstructureringsprojecten vrijgesteld kunnen worden van overdrachtsbelasting, zodat de kosten van deze projecten niet onnodig hoog oplopen.

4.5 Gewenste eindsituatie

De projectgroep meent dat de omschakeling naar het in dit hoofdstuk beschreven systeem zal zorgen voor een evenwichtiger en beter functionerende woningmarkt, en een rechtvaardigere verdeling van de overheidsondersteuning. Omdat beide sectoren op hoofdlijnen aan dezelfde systematiek van vraagondersteuning worden onderworpen zal de kloof tussen de huur- en de koopsector kleiner worden. De hoogte van de vraagondersteuning hangt in het nieuwe systeem namelijk vooral af van het inkomen, het vermo-

gen, het huishoudenstype en de zorgbehoefte, en niet zozeer van de eigendomssector waarin men woonachtig is. Ten opzichte van de huidige situatie geeft dit principe huishoudens met een wat lager inkomen meer kansen om een woning te kopen, terwijl het de huursector juist aantrekkelijker maakt voor huishoudens met een wat hoger inkomen.

Verder zullen huishoudens bewuster kiezen voor een bepaalde woningkwaliteit, omdat 'extra' woningkwaliteit niet langer wordt gesubsidieerd. Hierdoor zullen zowel de woningvraag als ook het woningaanbod meer differentiëren. Dit geldt met name voor de huursector, waar in de huidige situatie disproportioneel veel woningen met huurprijzen net onder de huursubsidiegrens worden gevraagd en aangeboden.

Tenslotte valt te verwachten dat de geleidelijke afschaffing van de hypotheekrenteaftrek een dempend effect zal hebben op de huizenprijzen in de koopsector. Er zal een nieuw (en waarschijnlijk lager) prijsevenwicht op de koopwoningenmarkt ontstaan. Hierdoor worden de kansen voor starters en lage inkomensgroepen vergroot. Tegelijkertijd betekent dit ook dat de nieuwbouw waarschijnlijk een wat soberder karakter zal krijgen (hoewel veel consumenten bijvoorbeeld lagere plafondhoogtes niet direct als een versoering zullen zien, zie ook paragraaf 2.2.6) en dat de herstructurering in sommige wijken minder urgent wordt. Anders dan bij de huidige hypotheekrenteaftrek wordt 'extra' woningkwaliteit in het door de projectgroep voorgestelde systeem namelijk niet meer door het Rijk gesubsidieerd.

Naar verwachting zal het voorgestelde woontoeslagstelsel voor de huursector meer kosten dan de huidige huursubsidie, terwijl ook de voorgestelde afschaffing van de overdrachtsbelasting extra kosten met zich meebrengt. Daar staat tegenover dat de verminderde hypotheekrenteaftrek ervoor zal zorgen dat de kosten voor de vraagondersteuning in de koopsector omlaag zullen gaan. Ook wanneer we uitgaan van budgetneutraliteit zullen er dus voldoende financiële middelen zijn om het voorgestelde systeem te bekostigen. Het is zelfs goed denkbaar dat er geld kan worden bespaard ten opzichte van de huidige situatie.

5. Woningcorporaties: van pand naar klant

5.1 Inleiding

De eerste woningcorporaties werden eind 19e eeuw opgericht en hadden tot doel om de slechte woonsituatie van de arbeidende klasse te verbeteren. In de 20e eeuw, en met name na de Tweede Wereldoorlog, maakte de sociale huursector een grote groei door. Het is mede aan de woningcorporaties te danken dat de woningkwaliteit in Nederland vandaag de dag ruim boven het Europese gemiddelde ligt. Dit betekent helaas niet dat alle woonproblemen zijn opgelost. De beschikbaarheid van sociale huurwoningen vormt een steeds groter knelpunt. De wachttijden voor sociale huurwoningen zijn met name in de Randstad de laatste jaren flink opgelopen.

Een ander knelpunt betreft de concentratie van maatschappelijke problemen (werkloosheid, criminaliteit, leefbaarheidsproblemen) in bepaalde buurten en wijken. Er zijn nog steeds buurten waar bewoners die het kunnen betalen de verhuishuiswag laten voorrijden, omdat ze naar een 'betere' buurt willen vertrekken. De verschillen tussen probleemrijke en probleemarme wijken worden hierdoor steeds groter. Om deze trend te keren is een extra inspanning nodig in de zogenaamde aandachtswijken, zodat de bewoners van deze wijken weer nieuwe kansen krijgen (zie ook hoofdstuk zes van dit rapport).

Kortom, er is werk genoeg voor de corporatiesector. De projectgroep meent dat er ook in de 21e eeuw nog grote behoefte is aan woningcorporaties die zich inzetten voor buurten en hun bewoners. De vraag is alleen hoe ze deze taak het beste kunnen invullen. Dit hoofdstuk gaat hier nader op in.

5.2 Positie en prestaties van woningcorporaties staan ter discussie

Momenteel worden er uitgebreide discussies gevoerd over de taken van woningcorporaties en de prestaties die van de corporatiesector mogen worden verlangd. Deze discussies hebben zowel een inhoudelijke, een bestuurlijke, een financiële als ook een Europese dimensie.

5.2.1 De inhoud: wat zijn de taken van woningcorporaties?

In de jaren negentig zijn sommige woningcorporaties de aandacht voor hun maatschappelijke doelen kwijtgeraakt. Bedrijfsmatig werken en vastgoed ontwikkelen was het parool. Maar ook de landelijke en lokale politiek lieten het vaak afweten. Zij hadden geen opvatting meer over het wonen. En in slechts eenderde van de gemeenten zijn er prestatieafspraken gemaakt tussen het gemeentebestuur en de woningcorporaties. Als gevolg van dit alles is het niet meer duidelijk waar de woningcorporaties nu precies voor staan. Wat zijn hun taken en doelstellingen? Als antwoord op deze vraag formuleert de projectgroep in paragraaf 5.3 een nieuwe 'ideologie' voor de corporatiesector.

5.2.2 De bestuurlijke context: rol gemeenten en Rijk onduidelijk

In bestuurlijk opzicht is de positie van de woningcorporaties in een aantal opzichten onduidelijk en bovendien slecht geregeld. In de jaren negentig (Nota Heerma) hebben de gemeenten minder invloed op de woningcorporaties gekregen, terwijl de gemeentelijke woningbedrijven bovendien zijn verzelfstandigd. Als gevolg hiervan is de rol van de gemeente in het lokale woonbeleid beduidend minder groot geworden, terwijl de woningcorporaties juist meer invloed op dit beleid hebben gekregen. Tot een duidelijke herverdeling van taken en verantwoordelijkheden heeft dit echter niet geleid; zijn gemeenten en woningcorporaties gelijkwaardige partijen die samen verantwoordelijk zijn voor het lokale woonbeleid, of geldt hier nog steeds het primaat van de politiek? In para-

graaf 5.4 geven wij onze visie op dit thema. Verder is niet helder of de woningcorporaties wel voldoende presteren. Het inhoudelijke toezicht, uitgevoerd door het ministerie van VROM, functioneert gebrekkig. Sinds de bruteringsoperatie van 1995 is het oude systeem van objectsubsidies, gekoppeld aan een intensieve aansturing door Rijk en gemeenten, vervangen door de definiëring van een speelveld waarbinnen de corporaties zich vrij mogen bewegen. Corporaties die binnen de grenzen van dit speelveld blijven hebben weinig last van het toezicht, ook al laten ze allerlei belangrijke opgaven in hun buurt of stad liggen. Het inhoudelijke toezicht op de prestaties van woningcorporaties is in de praktijk weinig meer dan de monitoring van een aantal door de woningcorporaties aan te leveren basisgegevens.

Corporaties die zich buiten de grenzen van het speelveld wagen krijgen daarentegen wel problemen. Een corporatie die op verzoek van de bewoners een buurtwinkel met postagentschap openhoudt krijgt een aanwijzing van het ministerie van VROM. Kortom, het inhoudelijke toezicht richt zich voornamelijk op de grensbewaking van het speelveld, en niet op de maatschappelijke prestaties die door de woningcorporaties worden geleverd. De projectgroep vindt dit een verkeerde prioriteitsstelling en meent dat de woningcorporaties vooreerst beoordeeld zouden moeten worden op hun maatschappelijke prestaties. Deze prestaties zouden beoordeeld moeten worden door een onafhankelijke visitatiecommissie (zie ook paragraaf 5.4.2).

5.2.3 De financiën: hoe kunnen de vermogens van woningcorporaties optimaal worden benut?

Het vermogen dat woningcorporaties beheren is maatschappelijk bestemd; als toegelaten instellingen zijn woningcorporaties verplicht om hun vermogen aan te wenden in het belang van de volkshuisvesting. Uit verschillende onderzoeken blijkt overigens dat het maatschappelijk bestemde vermogen dat de woningcorporaties beheren steeds groter wordt. Het budget dat de woningcorporaties in 2004 ter beschikking hadden voor onrendabele investeringen bedroeg volgens het onderzoeksbureau RIGO maar

liefst 4,6 miljard Euro. In werkelijkheid is slechts 1,7 miljard Euro ook daadwerkelijk onrendabel geïnvesteerd¹². Er is derhalve nog een aanzienlijke financiële ruimte voor extra maatschappelijke prestaties. De vraag is hoe deze ruimte het best kan worden ingevuld. Wat dit betreft pleiten we voor een verbreding van de taken van de corporatiesector. Als er ook na deze verbreding nog maatschappelijk bestemd vermogen 'overblijft', dan moet dit door middel van een heffing worden teruggesluisd naar de gemeenschap (zie paragraaf 5.4.3).

5.2.4 Corporaties en Europa: begrenzing publieke taken corporaties is zaak van nationale overheid

In de discussie over de toekomst van de corporaties speelt de Europese regelgeving ook een rol. Vertrekpunt van de projectgroep is dat wij in Nederland bepalen waar de grenzen van de publieke taken van de corporaties liggen (subsidiariteit). En Europa bepaalt of er sprake is van eerlijke concurrentie en ongeoorloofde staatssteun bij de vervulling van de niet-publieke/commerciële taken door de corporaties. In Europees jargon: de nationale lidstaten bepalen zelf wat diensten van algemeen (economisch) belang zijn en wat commerciële diensten zijn. De EU mag deze begrenzing alleen marginaal toetsen. De projectgroep vindt het niet acceptabel als deze toetsing alleen zou plaatsvinden door de Commissaris van Mededinging. Ons Europa is meer dan een eerlijke markt. Het is ook het Europa dat leefbare ongedeelde steden wil (zie bijvoorbeeld het Urban Programma van de EU). Nederland moet samen met andere lidstaten er voor zorgen dat die marginale toets op onze definitie van de publieke taken een integrale en niet een verkokerde toets is. De volkshuisvestingsbelangen wegen hier zwaarder dan de marktbelangen van particuliere verhuurders. We trekken hierbij een parallel met het Nederlandse pensioenstelsel. Werknemers zijn verplicht aange-

¹² Conijn, J., 2005, Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing. Onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

sloten bij pensioenfondsen. Dit brengt verzekeraars in het nadeel. Maar dat is geaccepteerd omdat sociale belangen van het pensioen zwaarder wegen dan de marktbelangen van de verzekeraars. Zo'n brede toets zou onze brede volkshuisvestingssector met vlag en wimpel doorstaan.

Het feit dat de nationale overheden volgens Europa een grote mate van autonomie hebben in de uitwerking van nationale systemen van sociale bescherming wordt eveneens door de WRR benadrukt. In dit kader heeft het Europese hof het zogeheten 'principe van nationale solidariteit' ontwikkeld. Volgens dit principe kunnen activiteiten die zijn gebaseerd op nationale solidariteit niet worden opgevat als economische activiteiten en mogen nationale overheden voorrang geven aan overwegingen van solidariteit boven vrije concurrentie. In recente uitspraken komt het Hof ook steeds meer op voor de relatieve autonomie van nationale systemen van sociale bescherming. Deze ontwikkeling staat volgens de WRR haaks op de overtuiging van een groot aantal Europacommentatoren dat het Hof in zijn uitspraken met een beroep op het primaat van de interne markt vooral 'negatieve integratie' zou bevorderen, met als gevolg verregaande erosie van de integriteit van nationale systemen van sociale bescherming.

Recente ervaringen leren dat ambtenaren van het directoraat van mededinging hier weer anders over denken. In een brief aan de Nederlandse regering (juli 2005) formuleerden zij een uniforme (en zeer smalle) Europese grens voor publieke taken van corporaties. Commissaris Kroes lijkt hier afstand van te nemen. Maar om in de toekomst te voorkomen dat er dit soort ambtelijke initiatieven genomen worden, moet in een nieuw Europees verdrag scherper vastgelegd worden dat nationale lidstaten gaan over de definiëring van de publieke taken van diensten van algemeen (economisch) belang. Tevens moet vastgelegd worden dat bij de marginale toets van die begrenzing breder gekeken wordt dan eerlijke mededinging. Artikel 122 van de afgewezen grondwet is een mooie basis om de macht van het directoraat mededinging in te perken bij het toetsen van door de lidstaten geformuleerde publieke diensten.

De projectgroep vindt dat het verrichten van publieke taken niet alleen voorbehouden is aan de bestaande corporaties. Bestaande of nieuwe bedrijven/instellingen kunnen een aanvraag voor een toegelaten instelling indienen. Dan hebben ze dezelfde rechten, maar ook dezelfde plichten als corporaties.

5.3 Herideologisering van de corporatiesector

Het is noodzakelijk dat de corporaties hun maatschappelijke doelen weer terugvinden. Toen ze aan het eind van de negentiende eeuw werden opgericht, ging het ook al niet alleen om huisvesting. Het ging ook om emancipatie van burgers. Om kansen voor kinderen. Om hygiëne, moreel besef en opvoeding. Om scholing en werkgelegenheid. Deze ideologie moet nu op een moderne leest geschoeid worden.

5.3.1 Woningcorporaties: voor leefbare buurten en betaalbare woningen

In deze paragraaf houdt de projectgroep een pleidooi voor woningcorporaties die een breed scala aan taken verrichten. Woningcorporaties moeten niet alleen zorgen voor het bouwen, verhuren en onderhouden van woningen, maar ook op sociaal gebied een functie vervullen. Ze bedienen hiermee een brede doelgroep die verschillende behoeften kan hebben. Wij vinden dat woningcorporaties vijf hoofdtaken hebben:

1. Zorgen voor voldoende betaalbare woningen voor huishoudens die op de vrije markt geen geschikte betaalbare woning kunnen vinden.
2. Zorgen voor onbezorgd woongenot en leefbare wijken.
3. Bevordering van ontplooiingsmogelijkheden voor groepen die dit nodig hebben.
4. Ontwikkelen van huisvestingsarrangementen voor het souterrain van de woningmarkt.
5. Ontwikkelen van huisvestingsarrangementen voor ouderen.

Hieronder lichten we deze vijf hoofdtaken toe.

1. zorgen voor voldoende betaalbare woningen voor de doelgroep

Eén van de sterke punten van de Nederlandse sociale huursector is de van oudsher brede doelgroep. De sector huisvest niet alleen lagere inkomensgroepen, maar ook huishoudens met een midden- of soms zelf een hoger inkomen. Sommige van deze mensen hebben bewust voor een (sociale) huurwoning gekozen, terwijl anderen wel willen kopen maar simpelweg geen betaalbare koopwoning kunnen vinden. In de huidige woningmarkt biedt de koopsector namelijk maar weinig alternatieven voor mensen met een middeninkomen, zeker in het Westen en het Zuiden van het land. Wij menen daarom dat ook de middengroepen toegang moeten hebben tot de sociale huursector.

De woningcorporaties moeten zich richten op een brede doelgroep, zodat huishoudens met een middeninkomen niet tussen de wal en het schip vallen, en ruimtelijke segregatie en stigmatisering van de sociale huursector worden tegengegaan. De projectgroep pleit daarom voor een doelgroep voor sociale huisvesting die aanzienlijk breder is dan de huidige doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid¹³. We menen dat de laatstgenoemde doelgroep te beperkt is gedefinieerd, waardoor de middeninkomensgroepen ten onrechte buiten de boot vallen. Woningcorporaties moeten zorgen dat er voldoende betaalbare woningen zijn om de huishoudens uit de nieuwe breder gedefinieerde doelgroep te huisvesten. Hierover maken ze afspraken met de gemeenten (zie ook paragraaf 4.4.1).

De precieze omvang van de doelgroep ademt mee met de economische conjunctuur en de ontwikkelingen op de woningmarkt, en verschilt per woningmarktgebied. Uitgaande van de huidige woningmarktsituatie zal de doelgroepgrens in de meeste woningmarktgebieden ergens tussen modaal en anderhalf keer modaal

¹³ Tot deze doelgroep behoren alle huishoudens die op basis van hun inkomen in aanmerking komen voor huursubsidie. Zie voetnoot 6 in hoofdstuk 4 voor de bijbehorende inkomensgrenzen.

komen te liggen (waarbij er wordt gewerkt met grenzen die variëren naar huishoudenstype en leeftijdsgroep). Hiermee is de doelgroep voor de corporatiesector ongeveer even groot als de doelgroep voor de woontoeslag (zie hoofdstuk vier).

Bij het zorgen voor voldoende betaalbare woningen zijn de volgende drie beleidsinstrumenten van belang:

1. nieuwbouw/sloop/herstructurering; zorgen voor voldoende woningen;
2. woonruimteverdeling; woningen op een rechtvaardige en efficiënte wijze verdelen onder de doelgroep;
3. huurbeleid; zorgen voor betaalbare woningen.

In hoofdstuk vier en hoofdstuk zes wordt uitgebreider op deze thema's ingegaan.

2. zorgen voor ongestoord woongenot in leefbare buurten

Een aanzienlijk deel van de doelgroep van de corporatiesector is prima in staat om zich op eigen kracht te ontplooien. Deze mensen willen ongestoord leven en wonen. Dat betekent dat de woningen en de woonomgeving van goede kwaliteit moeten zijn. Daarnaast is ook de leefbaarheid van belang. Corporaties kunnen de leefbaarheid bevorderen door te investeren in projecten die de sociale veiligheid vergroten, zoals bijvoorbeeld het aanstellen van een buurtconciërge, de aanpak van extreme woonoverlast, buurtbemiddeling en de inzet van woonconsulenten (zie ook hoofdstuk zes).

3. bevordering van ontplooiingsmogelijkheden voor groepen die dit nodig hebben

Sommige mensen hebben relatief weinig ontplooiingsmogelijkheden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kinderen uit gezinnen met een sociaal-economische achterstand, werkloze jongeren en allochtonen (of combinaties van de genoemde groepen). Deze mensen hebben behoefte aan *empowerment*. Een gericht sociaal beleid kan hun ontwikkelingskansen vergroten. De projectgroep kiest hierbij voor een aanpak op wijk- of buurttri-

veau, waarbij woningcorporaties huisvestingsarrangementen leveren die aansluiten bij andere maatschappelijke domeinen (onderwijs, zorg, welzijn en werken). Dit kan door de maatschappelijke sectoren die binnen een wijk actief zijn te verbinden tot ketens. Het gaat dus niet om wonen alleen, maar juist om de relaties tussen wonen en andere beleidsvelden. Voor wat betreft de *empowerment* zijn met name de ketens wonen-leren en wonen-werken van belang. Hieronder wordt wat dieper op deze ketens ingegaan.

De ketenbenadering

Een goed voorbeeld van de ketenbenadering is te vinden in Rotterdam. Hier heeft een aantal organisaties (Woonbron, deelgemeente Charlois, MKB Rotterdam, Flexus en Albeda College) de intentie uitgesproken om verzorgingstehuis De Nachtegaal in Charlois om te vormen tot een woonfoyer voor jongeren. Het 'Eigen Huis' is met name bestemd voor jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het gaat hierbij om personen die in een leer-werktraject zijn geplaatst, en waarvoor huisvesting een externe factor is die het succesvol afronden van dit traject in de weg staat. Het 'Eigen Huis' biedt deze jongeren tijdelijk huisvesting. De bedoeling is dat de deelnemers zich na afloop van het traject zowel een plaats op de arbeidsmarkt als ook op de woningmarkt hebben verworven. Het 'Eigen Huis' is niet alleen een woonvoorziening, maar ook een plek waar jongeren al werkend leren. Zo zal een aantal deelnemers meewerken aan de verbouwing van het complex. Ook kunnen deelnemers ervaring opdoen met onder andere catering, facilitaire dienstverlening, beveiliging en kinderdagopvang

Het is een cliché, maar kinderen hebben de toekomst. Woningcorporaties zouden zich daarom explicieter moeten richten op de emancipatie van kinderen van sociale groepen die tot de economische onderkant van de samenleving behoren¹⁴. Men moet meer investeren in de infrastructuur (huisvesting, onder-

wijs, sportvoorzieningen) die nodig is om deze kinderen een betere toekomst te geven. Allereerst kan er voor gezorgd worden dat de kinderen komen te wonen in woningen die voldoende kwaliteit hebben (eigen slaapkamer voor de kinderen, snelle internetaansluiting). Daarnaast moet ook de buurt beschikken over voorzieningen die ontplooiing van deze kinderen mogelijk maken. Een goed voorbeeld zijn de brede scholen; scholen waarin niet alleen onderwijsfuncties zijn ondergebracht, maar ook naschoolse opvang, huiswerkbegeleiding en speel- en sportvoorzieningen. Ook op het gebied van werk kunnen woningcorporaties bijdragen aan de ontplooiingsmogelijkheden van burgers. Zo kunnen ze beginnende bedrijfjes stimuleren door betaalbare woon-werkwoningen aan te bieden. Om kunstenaars en andere creatieve groepen te ondersteunen kan er worden geïnvesteerd in gebouwen die woonruimte, atelierruimte en expositieruimte combineren. Bij deze investeringen snijdt het mes aan twee kanten. De kunstenaars krijgen de kans om zichzelf verder te ontwikkelen, terwijl de gemeente een nieuwe culturele voorziening rijker wordt.

4. meer aandacht voor het souterrain van de woningmarkt

In Nederland hebben de woningcorporaties zich afgewend van de echte onderkant van de woningmarkt (ook wel het souterrain van de woningmarkt genoemd). Dit souterrain wordt bevolkt door mensen uit kwetsbare groepen (daklozen, verslaafden, mensen met psychische problemen). Deze mensen zijn meestal niet in staat (of nog niet) om volledig zelfstandig zonder problemen op zichzelf en/of met andere buurtbewoners te wonen. Vandaag de dag komen deze mensen vaak terecht in het illegale of semi-legale circuit van huisjesmelkers, wonen ze via illegale onderhuur in een sociale huurwoning, of zijn ze gedwongen om op straat te leven. Eigenlijk is dit een schande voor de corporatiesector, omdat juist de woningcorporaties primair verantwoordelijk zijn voor de huisvesting van kwetsbare groepen. Wij vinden daarom dat de

¹⁴ Zie ook: Vulperhorst, L., 2005, De derde weg, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, No. 4, p. 28.

woningcorporaties veel meer moeten investeren in huisvestingarrangementen voor mensen die het op eigen kracht niet redden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan daklozenpensions of projecten op het gebied van begeleid wonen.

De huisvesting van kwetsbare groepen kan bovendien uitstekend worden gekoppeld aan beleid in het kader van *empowerment*. Zo kunnen corporaties bijvoorbeeld investeren in zogenaamde *foyers de jeunesse*, waarin jongeren leren om zelfstandig te wonen. Woningcorporaties kunnen de wooncomponent van dergelijke projecten voor hun rekening nemen, terwijl welzijns- en/of jongereninstellingen de ondersteuning en begeleiding van de jongeren kunnen verzorgen.

Toch heeft lang niet iedereen in het souterrain van de woningmarkt begeleiding of ondersteuning bij het wonen nodig. Er zijn ook mensen die wel degelijk zelfstandig willen en kunnen wonen (zoals bijvoorbeeld jongeren, tijdelijke buitenlandse arbeidskrachten of mensen die net een echtscheiding achter de rug hebben), maar die er simpelweg niet in slagen om een geschikte woning te bemachtigen. Ook deze mensen kloppen vaak noodgedwongen aan bij huisjesmelkers of illegale onderverhuurders. Wij vinden dat de woningcorporaties ervoor moeten zorgen dat deze woningzoekenden makkelijker en sneller terecht kunnen in de sociale huursector. Omdat het gaat om tijdelijke huisvesting mag de geboden woonruimte best van een wat lagere kwaliteit zijn. Er is niks tegen kamerverhuur door woningcorporaties, mits de aangeboden kamers een acceptabele prijs-kwaliteitverhouding hebben (hier schort het vaak aan in de particuliere huursector). Tenslotte moeten de woningcorporaties zorgen voor studentenhuisvesting. Helaas bestaat er nog steeds een groot tekort aan voor studenten geschikte woonruimte. Hier ligt dan ook een schone taak voor de corporatiesector, die in veel studentensteden overigens al goed is opgepakt.

5. Wonen, zorg en welzijn voor ouderen

Speciale aandacht is nodig voor het wonen, al dan niet gecombineerd met zorg en welzijnsvoorzieningen, van de sterk toene-

mende groep ouderen. De diversiteit onder ouderen is groot, zowel qua financiële spankracht als ook qua zorgvraag en sociale netwerken. Er is bijvoorbeeld een groot verschil in financiële zelfredzaamheid tussen ouderen in een sociale huurwoning en ouderen in een eigen woning. In de toekomst zullen deze verschillen bovendien alleen nog maar verder toenemen.¹⁵ Daarom is de projectgroep van mening dat de financiële steun van de overheid niet generiek moet zijn, maar zich specifiek dient te richten op de ouderen met de minste financiële draagkracht.

Met betrekking tot de woonwensen blijkt er een grote mate van overeenstemming tussen de ouderen, ongeacht hun inkomen. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de meeste ouderen in hun huidige huis willen blijven wonen, ook wanneer ze een zorgvraag hebben.¹⁶ Wij vinden dat met deze woonwensen zoveel mogelijk rekening gehouden moet worden, en dat samen met de ouderen en hun organisaties gezocht moet worden naar oplossingen in de bestaande woningen, zowel in de eengezinswoningen als ook in de meergezinsbouw. Die oplossingen zijn veelzijdig en niet eenvormig. Een vraaggestuurde en gebiedsgerichte benadering met een leidende rol voor de corporatiesector ligt voor de hand. Zo heeft een woningcorporatie in Zwolle afspraken gemaakt met een verpleeghuis over zorgzones en collectieve zorgcontracten. Hierdoor kunnen de bewoners van de seniorencomplexen van de woningcorporatie indien nodig gebruik maken van de diensten van het verpleeghuis zonder dat ze hoeven te verhuizen.

Over de geschiktheid van woningen voor ouderen moet minder schematisch worden gedacht. Het moet niet alleen gaan om nul-tredenwoningen, maar ook om de ligging, de woonomgeving en

15 Kullberg, J. (2005) Ouderen van nu en in de toekomst: hun financiële spankracht, zorgbehoefte en woonwensen. Onderzoek in opdracht van de VROM-raad. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

16 Kullberg, J. en M. Ras (2004), Met zorg gekozen? Woonvoorkeuren en woningmarktgedrag van ouderen en mensen met lichamelijke beperkingen. Rapport in opdracht van het ministerie van VROM. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

de overige kwaliteiten van de woning. De projectgroep is van mening dat er meer ingezet moet worden op het voor ouderen geschikt maken van eengezinswoningen. Woningcorporaties zouden hier onrendabel in kunnen investeren, terwijl van de wat meer vermogende ouderen eveneens verwacht mag worden dat ze een deel van hun eigen vermogen inzetten om de noodzakelijke aanpassingen door te voeren. Vormen van huurkoop zijn ook interessant voor ouderen. Tenslotte betekent rekening houden met de woonwensen van een ouder wordende bevolking ook dat er in herstructureringsgebieden meer aandacht moet komen voor aanpassingen aan de woningvoorraad.

De behoefte aan woonzorgvoorzieningen zal in de komende periode eveneens sterk toenemen. De projectgroep vindt het onacceptabel dat er in de afgelopen jaren achterstand is opgetreden in de nieuw- en verbouw van specifieke woonzorgcomplexen, verzorgingshuizen en verpleeghuizen. Die achterstand moet versneld ingelopen worden. Veel van de bestaande woonzorgvoorzieningen zijn niet aangepast aan de eisen van deze tijd. In veel verpleeghuizen is geen enkele vorm van privacy mogelijk. Het is beschamend dat sommige mensen de laatste jaren van hun leven op een vierpersoonskamer door moeten brengen. Wij vinden dat hierin op zeer korte termijn verandering moet komen. Belemmeringen bij de financiering van het vastgoed van zorgcomplexen moeten landelijk in beeld gebracht en opgelost worden. De woningcorporaties kunnen en moeten hierin een opgave zien. Tegelijkertijd moet de wetgeving het mogelijk maken dat woningcorporaties in woonzorgvoorzieningen investeren. De rijksoverheid moet daarom voorwaardenscheppend belemmeringen in wet- en regelgeving weghalen en ruimte maken voor projecten en experimenten die passen binnen de door de projectgroep voorgestane vraaggestuurde en gebiedsgerichte benadering. Het kan hierbij gaan om beschermd wonen, maar ook om het op maat leveren van zorg en welzijn in de eigen thuissituatie. Prachtige praktijkvoorbeelden zijn te vinden bij Humanitas in Rotterdam en het Skewiel in Trynwalden (Friesland). In de visie van het Skewiel 'gaat het erom de burger en zijn omgeving zo te

faciliteren, dat hij/zij in staat is vorm te geven aan zijn eigen dagpad¹⁷. Dat betekent dat ieder individu zijn eigen plan moet kunnen maken voor zorg en begeleiding. Uiteraard is dit alleen mogelijk wanneer de professionals een groot inlevingsvermogen aan de dag leggen en de wet- en regelgeving flexibel wordt toegepast. Uit kostenonderzoek blijkt dat de methode die in Trynwalden wordt gebruikt uiteindelijk leidt tot lagere kosten voor de overheid. Wij vinden dan ook dat dergelijke initiatieven gestimuleerd en gesteund dienen te worden. Dat vraagt om een grotere mate van flexibiliteit bij de toepassing van bestaande wet- en regelgeving.

De projectgroep vindt dat zorg en welzijn voor ouderen niet van elkaar te scheiden zijn. Steeds meer ouderen komen in een sociaal isolement terecht, vooral wanneer ze niet kunnen terugvallen op een sociaal netwerk. Dit kan worden opgelost door open ogen en oren van de mensen in de buurt, maar ook van de professionals. Een buurtgerichte benadering, zoals die in het advies van de WRR 'Vertrouwen in de buurt' inspirerend en met overtuiging verwoord en uitgewerkt wordt, spreekt ons zeer aan en zou met name ook voor de groep (kwetsbare) ouderen uitgewerkt moeten worden.

Bijzondere aandacht is nodig voor de groeiende groep ouderen, waaronder veel allochtonen, die qua gezondheid, financiële draagkracht en woonsituatie in niet al te gunstige omstandigheden verkeren. Omdat allochtone ouderen veelal wel beschikken over een uitgebreid sociaal netwerk moeten de oplossingen voor deze groep gevonden worden in de directe nabijheid van dit sociale netwerk. Bij andere (niet-allochtone) ouderen vraagt het ontbreken van een sociaal netwerk om kleinschalige woonzorgvoorzieningen met inschakeling van hulpsystemen.

Wonen, zorg en welzijn op maat in een veilige buurt, daar gaat het om. Maar de buurt moet ook fysiek bereikbaar zijn. In de openbare ruimte verschijnen steeds meer obstakels, terwijl de zelfredzaamheid van de oudere met rollator, rolstoel of scootmobiel juist gebaat is bij meer vrije ruimte op het voetpad en de weg. De pro-

17 www.skewiel-trynwalden.nl

jectgroep vindt dit een belangrijk agendapunt; investeringen om de openbare ruimte *rollatorproof* te maken, horen op de agenda van de lokale politiek te staan. Aandacht voor de kwaliteit van de openbare ruimte in relatie tot haar gebruikers is een onderschat agendapunt.

5.3.2 Lange termijnperspectief

De in paragraaf 5.3.1 beschreven visie op de taken van woningcorporaties is een (middel)lange termijnperspectief. Woningcorporaties hebben tijd nodig om zich hun nieuwe ideologie en hun nieuwe taken eigen te maken. Dit geldt echter niet alleen voor de corporatiesector, maar ook voor de gemeenten en de andere lokale partijen. Al deze organisaties moeten omschakelen van een overwegend sectorale werkwijze, naar een integrale en gebiedsgerichte werkwijze.

5.4 Naar een nieuwe bestuurlijke context

Woningcorporaties zijn privaatrechtelijke organisaties die maatschappelijke taken uitvoeren. Het zijn maatschappelijke ondernemers met een non-profit karakter, hetgeen betekent dat ze eventuele winsten moeten herinvesteren in hun maatschappelijke taken. Dit stelt hoge eisen aan de bestuurlijke inbedding. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen woningcorporaties enerzijds, en bewoners, Rijk, lokale overheden en andere belanghebbenden anderzijds, moet duidelijk en transparant zijn. Op dit moment is dit niet het geval en opereert de corporatiesector binnen een soort van vacuüm. Zowel de tucht van de markt als de tucht van de politiek ontbreken. Om ervoor te zorgen dat woningcorporaties hun volkshuisvestelijke taken zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen uitvoeren, zijn wijzigingen in de bestuurlijke context nodig. In deze paragraaf doet we hiervoor een aantal voorstellen. We sluiten hierbij aan bij het rapport “Bewijzen van goede dienstverlening” van de WRR. Binnen het gedefinieerde speelveld van corporaties in paragraaf 5.3 maken corporaties

op lokaal niveau afspraken met bewoners, gemeenten en andere partijen over welke prestaties ze gaan leveren. Deze afspraken zijn het resultaat van een normatief debat over wat er in een stad moet gebeuren op het gebied van wonen en buurten. Door de positie van bewoners en gemeenten te versterken organiseren we actieve en betrokken tegenspelers. Het rijkstoezicht is vooral gericht op het activeren van corporaties om te presteren. Hierbij staat de inhoud van de prestaties in de lokale context centraal in plaats van het voldoen aan de procedures en de kengetallen. Allereerst wordt ingegaan op de formulering van het corporatiebeleid en daarna komen het toezicht en de financiën aan de orde.

5.4.1 Het beleid van woningcorporaties

Bij de formulering van hun beleid moeten woningcorporaties niet zelf leidend en producerend willen zijn, maar als coproducent aansluiting zoeken bij de lokale stakeholders. Meer specifiek gaat het hierbij om de volgende vier groepen: de gemeente, de andere sociale dienstverleners, de huurders en de belanghebbende derden.

De rol van de gemeente en de andere sociale dienstverleners

Van de gemeentebesturen mag worden verwacht dat ze heldere opvattingen hebben over het wonen in hun stad of dorp. Niet alleen op het gebied van nieuwbouw en herstructurering, maar ook voor wat betreft het gewenste voorzieningenniveau en de relaties tussen wonen, welzijn, zorg, onderwijs en werk. Bij de formulering van het lokale beleid moet de gemeente de regierol op zich nemen. Voor het realiseren van dit beleid zijn de lokale sociale dienstverleners echter onmisbaar. Sociale verhuurders zijn hierbij een belangrijke partij; gemeenten kunnen hun doelstellingen op het gebied van wonen alleen realiseren in samenwerking met de lokale woningcorporaties. Daarom is het van groot belang dat gemeenten en woningcorporaties prestatieafspraken maken over nieuwbouw, herstructurering, woonruimteverdeling en betaalbaarheid. Om het maken van deze prestatieafspraken te stimuleren moet een contracterings- en activeringsinstituut in het leven worden

geroepen. Dit instituut kan gemeenten en woningcorporaties als adviseur terzijde staan wanneer er problemen opdoemen¹⁸.

Vaak zullen ook andere sociale dienstverleners bij de afspraken tussen gemeente en woningcorporatie(s) worden betrokken. In samenwerking met welzijnsinstellingen kunnen woningcorporaties bijvoorbeeld opvang realiseren voor mensen die tijdelijk of langdurig begeleiding bij het wonen nodig hebben. In Tilburg gebeurt dit al. Hier zorgt een welzijnsinstelling voor de (tijdelijke) begeleiding en de ondersteuning van de bewoners, terwijl de Tilburgse woningcorporaties zorgen voor de gebouwen en de doorstroming naar zelfstandige woonruimte wanneer de tijd daar rijp voor is. Deze samenwerking heeft voordelen voor beide partijen. De woningcorporaties hebben minder overlastproblemen omdat mensen die eigenlijk niet zelfstandig kunnen wonen beter worden begeleid, terwijl de welzijnsinstelling cliënten die weer op eigen benen kunnen staan makkelijker kan laten doorstromen naar reguliere huisvesting.

De projectgroep meent dat lokale sociale dienstverleners veel meer zouden moeten samenwerken, zodat er gezamenlijk beleid gevoerd kan worden ter bevordering van de maatschappelijke participatie. De gemeente zou de samenwerking tussen de verschillende lokale maatschappelijke ondernemers moeten regisseren, coördineren en stimuleren. Om op de juiste plek de beste resultaten te krijgen kan de gemeente, indien er sprake is van verschillende aanbieders, gebruik maken van een aanbestedingsprocedure. Verschillende allianties kunnen dan een plan indienen, waarbij de gemeente uiteindelijk beslist welk plan de voorkeur krijgt. Om de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid te financieren kunnen gemeenten zowel eigen middelen als ook geld uit het Grote Steden Beleid (GSB) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) inzetten. Daarnaast wordt van de woningcorporaties ver-

¹⁸ Wat dit punt betreft sluiten we aan bij de voorstellen van de commissie de Boer (niet te verwarren met de PvdA- commissie met dezelfde naam): Commissie de Boer, 2005, Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties. Rapport in opdracht van Aedes en MVRM.

wacht dat ze een deel van hun maatschappelijk bestemde vermogen ter beschikking stellen.

De rol van de bewoners en de andere belanghebbenden

Als zelfstandige maatschappelijke ondernemingen zijn woningcorporaties niet alleen uitvoerder van gemeentelijk beleid. Ze kunnen zelf ook met voorstellen komen en zo gemeenten en bewoners enthousiast maken om bepaalde projecten te realiseren. En ze zijn natuurlijk zelf verantwoordelijk voor een fatsoenlijk beheer van hun woningen en het tevreden stellen van hun klanten. Corporaties maken dus niet alleen beleidsafspraken met gemeenten en andere sociale dienstverleners, maar vooral ook met hun huurders.

Bewoners moeten dan wel echt invloed op het corporatiebeleid kunnen uitoefenen. De meest normale vorm van klantenmacht is het naar een andere aanbieder gaan wanneer men ontevreden is. In de volkshuisvesting is dat echter niet zo eenvoudig. Ten eerste zijn er lange wachtlijsten voor een woning. Daarnaast is het aantal aanbieders in een buurt beperkt en maken de verhuiskosten en de buurtbinding het 'stemmen met de voeten' lastig. Daarom moeten bewoners andere instrumenten in handen krijgen om een serieuze tegenkracht te kunnen vormen tegenover de woningcorporatie. Het formele overleg via bewonerscommissies is de meest voor de hand liggende vorm. Helaas zijn deze commissies lang niet altijd representatief. Daarom moeten corporaties ook investeren in andere vormen van bewonersparticipatie, zoals bijvoorbeeld tevredenheidsonderzoeken, focusgroepen en inspraakavonden. Verder kan worden gedacht aan de invoering van een sterrensysteem waarbij de kwaliteit van een bepaalde sociale verhuurder wordt weergegeven aan de hand van één of meerdere sterren (net als in de hotelsector). Daarnaast pleiten we voor de introductie van een verplicht bewonerscharter; iedere woningcorporatie zou moeten beschikken over een bewonershandvest waarin de rechten van de bewoners zijn vastgelegd. Tenslotte willen we bewoners zeggenschap geven over de wijze waarop een deel van het corporatiebudget voor leefbaarheid en buurtbeheer wordt ingezet.

In eerste instantie is de vergroting van de zeggenschap van bewoners de verantwoordelijkheid van de corporatiesector zelf. De woningcorporaties moeten ervoor zorgen dat bewoners in de toekomst meer invloed krijgen op het corporatiebeleid. Hier worden ze door de visitatiecommissies op beoordeeld en afgerekend (zie ook paragraaf 5.4.2). Alleen wanneer blijkt dat de inspanningen van de corporatiesector onvoldoende resultaat opleveren, is aanvullende wet- en regelgeving van het Rijk nodig.

Behalve met hun eigen huurders, moeten woningcorporaties tenslotte ook rekening houden met andere belanghebbenden in de buurt, zoals eigenaarbewoners en particuliere verhuurders. Uitgangspunt hierbij is dat de activiteiten van woningcorporaties de belangen van deze derden niet mogen schaden.

Versterken positie gemeenten en bewoners

Wij vinden het van groot belang dat gemeenten en bewoners voldoende tegenkracht kunnen bieden tegen de steeds grotere en professionelere woningcorporaties. Daarom zijn we geen voorstander van verdere schaalvergroting in de corporatiesector. Bij toenemende schaalvergroting bestaat namelijk het gevaar dat woningcorporaties anonieme bureaucratische organisaties worden, waarop bewoners, belanghebbenden en gemeenten steeds minder invloed hebben. Bovendien is vooralsnog niet aangetoond dat grote woningcorporaties ook daadwerkelijk efficiënter werken dan kleinere woningcorporaties.

Verder vinden we dat gemeenten de mogelijkheid moeten krijgen om zaken te doen met alle corporaties die in de regio actief zijn (nu kunnen ze alleen een beroep doen op de corporaties die een toelating voor hun gemeente hebben). Op die manier kunnen nieuwbouw- en herstructureringsprojecten, maar ook projecten op het gebied van welzijnswerk (opvang dak- en thuislozen, aanpak woonoverlast, jeugdopvang), onder concurrentie worden aanbesteed. Natuurlijk hebben de lokale woningcorporaties over het algemeen betere papieren dan woningcorporaties die van buiten komen, maar bij onkunde of onwil moeten gemeenten de kans hebben om voor een niet-lokale corporatie te kiezen. In het geval

van herstructureringsprojecten worden de te slopen of de te renoveren woningen dan tijdelijk of definitief aan de 'winnende' corporatie overgedragen (overigens moet nog wel worden uitgezocht of dit ook juridisch mogelijk is).

Een belangrijk instrument voor bewoners en gemeenten is informatie over de prestaties van individuele corporaties. Deze gegevens zijn beschikbaar, maar slechts een beperkt aantal corporaties maakt ze openbaar. Door de gegevens openbaar te maken, komen gemeenten en bewoners te weten hoe 'hun' corporatie presteert in vergelijking met andere corporaties. Dan krijg je discussie. Corporatiedirecteuren moeten dan bijvoorbeeld gaan uitleggen waarom hun corporatie minder investeert in leefbaarheid dan andere corporaties. Hierdoor kunnen gemeenten en bewoners krachtiger tegenspel bieden aan de corporaties. Een bijkomend voordeel is bovendien dat de discussie verschuift van de prestaties van corporatiesector als geheel, naar de prestaties van individuele corporaties. Om de vergelijkingen zo zuiver mogelijk te maken zou het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) in overleg met de bewoners, de gemeenten, het Rijk en de corporaties een aantal *benchmarks* vast moeten stellen. Dit maakt de cijfers onderling vergelijkbaar en zorgt ervoor dat de corporaties niet worden opgezadeld met een nodeloze informatieplicht.

Lokaal maatwerk

De projectgroep gelooft in het succes van de geschetste 'aanpak van onderaf' en denkt dat een intensievere samenwerking tussen de lokale stakeholders kan resulteren in een creatief en succesvol lokaal beleid. Wel zal dit beleid flink gaan variëren tussen wijken. Elke wijk heeft immers andere kenmerken, andere typen bewoners, andere corporaties en een ander lokaal bestuur. De oplossingen zullen dan ook per wijk verschillen. Dat is geen willekeur maar maatwerk.

Bemiddeling en arbitrage in geval van een conflict

Wanneer de woningcorporaties en het gemeentebestuur er onderling niet uitkomen en er een conflict ontstaat over de invulling van

het lokale woonbeleid, dan kan de hulp van een zogenaamde mediator worden ingeroepen. Deze mediator probeert met behulp van bemiddeling tot een oplossing te komen. Als ook de mediator er niet in slaagt om de partijen op één lijn te krijgen, dan moet het geschil worden beslecht door een gelegitimeerde gezaghebbende instantie. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een aan de rijksoverheid gelieerde arbitragecommissie. De arbitragecommissie moet de mogelijkheid hebben om bindende uitspraken te doen in conflicten tussen gemeenten en woningcorporaties. Wanneer de woningcorporatie in het gelijk wordt gesteld, dan is de desbetreffende corporatie verschoond van de verplichting om prestatieafspraken te maken en kan men hier bij de visitatie dus ook niet op worden afgerekend. Een dergelijk negatief oordeel kan voor de gemeenteraad reden zijn de wethouder ter verantwoording te roepen. Wanneer de gemeente in het gelijk wordt gesteld dan zal de corporatie zich aan de uitspraak van de arbitragecommissie moeten houden. Mocht men dit toch niet doen, dan is de minister bevoegd om in te grijpen en sancties aan de woningcorporatie op te leggen. Overigens intervenueert de arbitragecommissie niet alleen in conflicten tussen gemeenten en woningcorporaties. Bewoners of andere belanghebbenden die het niet eens zijn met het beleid van een bepaalde woningcorporatie kunnen zich eveneens tot deze commissie wenden.

5.4.2 Toezicht: visitatie en vijfjaarlijkse managementlicenties

Woningcorporaties voeren belangrijke maatschappelijke taken uit. Het toezicht op de prestaties die de corporatiesector levert is in de huidige bestuurlijke context echter onvoldoende. Dit hangt deels samen met de hybriditeit van de woningcorporaties; het zijn private organisaties met maatschappelijke taken. Het zijn geen marktpartijen die failliet kunnen gaan of waar de aandeelhouders de directie of de Raad van Commissarissen naar huis kunnen sturen. Maar het zijn ook geen overheidsdiensten die direct gecontroleerd kunnen worden door de volksvertegenwoordiging. Het Rijk is verantwoordelijk voor het toezicht op de financiën en de

prestaties van de corporaties (zie paragraaf 5.2). Dit toezicht moet beter. Het rijkstoezicht beperkt zich nu vooral tot het corrigeren van corporaties die zich buiten de grenzen van de toegelaten taken begeven. Corporaties die onvoldoende presteren worden onvoldoende geactiveerd.

Het toezicht heeft betrekking op verschillende zaken. Allereerst dient voorkomen te worden dat er maatschappelijk kapitaal weglekt. Het is ongewenst als het maatschappelijk kapitaal ingezet wordt voor commerciële activiteiten. Ongewenst omdat er nog een grote publieke opgave ligt (zie paragraaf 5.3). En ongewenst omdat het leidt tot ongeoorloofde staatssteun en oneerlijke concurrentie met marktpartijen.

Ten tweede om er voor te zorgen dat corporaties voldoende maatschappelijke prestaties leveren. En tot slot om er voor te zorgen dat corporatiemiddelen efficiënt worden ingezet en de continuïteit wordt gewaarborgd.

Een effectief toezicht is alleen mogelijk wanneer duidelijk is welke taken woningcorporaties wel, en welke taken woningcorporaties niet mogen verrichten. De in paragraaf 5.3.1 geformuleerde taken van woningcorporaties zijn het speelveld waarbinnen de corporaties hun activiteiten mogen ontplooiën. Met betrekking tot deze activiteiten moet duidelijk worden gesteld dat corporaties zich primair moeten richten op maatschappelijke taken die een relatie hebben met huisvesting of buurtontwikkeling. Hoewel woningcorporaties zich primair moeten richten op het leveren van maatschappelijke prestaties, mogen ze binnen het omschreven speelveld ook commerciële activiteiten ontplooiën, zoals bijvoorbeeld het bouwen van dure huur- of koopwoningen. Deze commerciële activiteiten moeten administratief echter duidelijk afgescheiden zijn van de maatschappelijke activiteiten. Bovendien mogen ze niet leiden tot oneerlijke concurrentie met marktpartijen; er moet sprake zijn van een *level-playing field*. Dit betekent dat corporaties bij commerciële activiteiten niet onrendabel mogen investeren en gewoon vennootschapsbelasting betalen. We zijn geen voorstander van een juridische splitsing tussen de commerciële en de niet-commerciële corporatieactiviteiten, omdat dit tot allerlei onover-

zichtelijke geldstromen (tussen de commerciële en de niet-commerciële rechtspersonen) leidt en het uitvoeren van het toezicht bemoeilijkt.

Corporaties zijn toegelaten instellingen. Marktpartijen die ook dezelfde publieke taken van corporaties willen uitvoeren mogen gebruik maken van dezelfde faciliteiten (bijvoorbeeld borgstelling, vrijstelling VB) mits ze voldoen aan dezelfde plichten die aan corporaties zijn opgelegd.

Intern toezicht

De projectgroep hecht veel belang aan een goed functionerend intern toezicht, uit te oefenen door de raad van toezicht. Het interne toezicht zou een scharnierfunctie moeten hebben tussen het management van de woningcorporatie enerzijds, en het externe toezicht en de samenleving anderzijds. De interne toezichthouders moeten kritisch, onafhankelijk en professioneel zijn. Het is dan ook van groot belang dat de leden van de raad van toezicht op een zorgvuldige wijze worden geworven. De projectgroep vindt dit de verantwoordelijkheid van de corporatiesector zelf.

Extern toezicht: visitatiecommissies en managementlicenties

Naast het intern toezicht hecht de projectgroep aan sterk extern toezicht. Dit externe toezicht is de verantwoordelijkheid van het Rijk¹⁹. De projectgroep wil het inhoudelijke toezicht op de corporatiesector fundamenteel anders gaan organiseren. De huidige regelgeving lijkt hiervoor de mogelijkheden al te bieden. We willen corporaties veel vrijheid geven om te presteren en lokaal te “bewijzen” dat ze naar behoren presteren. Maar eens in de vijf jaar wordt door het rijk achteraf beoordeeld of ze die vrijheid hebben waargemaakt.

Vanwege de voorgestelde brede taakopvatting van woningcorpo-

19 Het externe toezicht leggen we bij het Rijk neer en niet bij de gemeenten. Dit heeft de werkgroep gedaan omdat gemeenten anders een dubbelrol krijgen. De rol om lokale prestatieafspraken te maken en de rol als extern toezichthouder.

raties, en omdat de maatschappelijke opgave per gebied verschilt, vinden we het niet zinvol om aan alle woningcorporaties precies dezelfde eisen te stellen. Bovendien leert de ervaring in andere sectoren dat het stellen van uniforme normen en kengetallen leidt tot ongewenste uniformering, risicomijding en middelmaat (WRR rapport “bewijzen van goede dienstverlening”). Niet de maatschappelijke prestatie - gezien de lokale context - komen dan centraal te staan maar het voldoen aan de procedures en kengetallen. Dit vinden we ongewenst. Daarom pleiten we voor een systeem van visitatiecommissies zoals dit ook bij universiteiten gebruikelijk is. Een dergelijke vorm van toezicht doet meer recht aan de verschillen in context, biedt corporaties de ruimte om initiatieven te nemen en maakt maatwerk mogelijk.

De visitatiecommissies moeten niet worden ingesteld door de corporatiesector zelf (zoals nu het geval is) maar door de rijksoverheid. Een aan het ministerie van VROM gelieerd toezichtorgaan zou het werk van de visitatiecommissies kunnen coördineren. Bij de visitatie moeten nadrukkelijk de prestaties en de voornemens van een corporatie in de regionale context beoordeeld worden. Het zwaartepunt ligt dus op de lokale situatie en de door gemeente, bewoners en andere belanghebbenden geformuleerde behoeften. Dit laat onverlet dat naast de lokale wensen, ook de landelijke politiek opvattingen mag hebben over de gewenste prestaties van corporaties. Dit zal vooral betrekking hebben op nieuwe ontwikkelingen en belangen die onvoldoende gehonoreerd (b)lijken te worden op lokaal niveau. Zo kan de landelijke overheid het noodzakelijk vinden dat corporaties dak- en thuislozen opvangen. Bij de visitatie wordt dan beoordeeld of en hoe de corporatie dit heeft gedaan. De rijksoverheid moet dan wel tijdig aangeven op welk terrein ze sowieso prestaties van de corporaties verwacht.

De resultaten van de visitatiecommissie zijn de basis voor het extern toezicht van de Minister. Een positieve visitatie is voor de Minister een teken dat er geen maatregelen genomen hoeven te worden en het ondernemingsplan van de corporatie kan worden goedgekeurd. Een negatieve visitatie kan voor de Minister aanlei-

ding zijn om in te grijpen. Binnen de bestaande wetgeving heeft de Minister overigens ook al de bevoegdheid in te grijpen bij slecht presterende corporaties.

De projectgroep meent dat woningcorporaties ongeveer één keer in de vijf jaar gevisiteerd zouden moeten worden. Op die manier wordt onnodige bureaucratie voorkomen en hebben de corporaties genoeg tijd om hun beleid zorgvuldig voor te bereiden en te implementeren.

De visitatiecommissies zouden moeten bestaan uit afgevaardigden van verschillende sectoren van het woondomein (wetenschappers, beleidsmakers, huurders, corporatiebestuurders etc.). De commissies hebben tot taak om te beoordelen hoe de woningcorporaties in de periode voorafgaand aan de visitatie hebben gepresteerd. Zijn de gestelde doelstellingen ook daadwerkelijk gerealiseerd? En is dit op een effectieve en efficiënte wijze gebeurd? Uiteraard worden er hierbij ook vergelijkingen gemaakt met de prestaties van andere woningcorporaties (*benchmarking*). De gegevens voor deze vergelijkingen worden aangeleverd door het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV).

Het toekomstige corporatiebeleid wordt eveneens door de visitatiecommissies geëvalueerd. De woningcorporaties maken een ondernemingsplan dat is gebaseerd op een analyse van de problematiek in hun werkgebied. Ze moeten aannemelijk maken dat er bij de formulering van dit plan voldoende rekening is gehouden met de belangen en wensen van de verschillende stakeholders (gemeentebestuur, bewoners, andere sociale dienstverleners, belanghebbende derden). Ook is het van belang dat het ondernemingsplan openbaar en transparant is; er moet helder worden aangegeven welke afwegingen worden gemaakt, en wat de financiële consequenties van deze afwegingen zijn. De visitatiecommissies beoordelen het ondernemingsplan.

Het ministerie van VROM heeft dus de mogelijkheid om sancties op te leggen wanneer woningcorporaties bij een visitatie onvoldoende scores. Deze sancties kunnen variëren van een waarschuwing en intensiever rijktoezicht (gele kaart), tot het ontslaan van de raad van toezicht (rode kaart). Een nieuwe raad van toe-

zicht kan dan orde op zaken stellen en, indien gewenst, een andere directie benoemen. Om het vervangen van falende bestuurders makkelijker te maken pleiten we voor het invoeren van een systeem van managementlicenties voor leden van de raad van toezicht; eindige en flexibele managementcontracten die het ministerie van VROM de mogelijkheid geven om het contract met deze toezichtshouders niet te verlengen wanneer 'hun' woningcorporatie een slechte visitatie krijgt. Het verlengen van de managementlicentie vraagt een bewuste actie van de Minister. Het niet-verlengen niet. Hierdoor wordt de drempel om in te grijpen een stuk lager. De rijksoverheid grijpt nu alleen in als er sprake is van financiële malversaties. Tegenover meer vrijheid (visitatie eens in de vijf jaar) staat sneller ingrijpen bij onvoldoende prestaties. Op die manier willen we het corrigerend toezicht omzetten in een activerend toezicht gericht op individuele corporaties. Onderzocht moet worden of het binnen het huidige Besluit Beheer Sociale Huisvesting mogelijk is om te werken met managementlicenties, of dat hiervoor wetsaanpassingen noodzakelijk zijn. De projectgroep verwacht dat het binnen het bestaande wettelijke kader past omdat de Minister nu reeds de bevoegdheid heeft in te grijpen bij individuele corporaties.

Tijdens een visitatie beoordeelt het externe toezicht dus als het ware het interne toezicht. Hebben de interne toezichthouders voldoende gedaan om ervoor te zorgen dat de woningcorporatie goed presteert (bijvoorbeeld door de directeur naar huis te sturen wanneer deze niet goed functioneert) of zijn ze wat dit betreft in gebreke gebleven? Met betrekking tot het toezicht is de rol van het Rijk dus vergelijkbaar met de rol van de aandeelhoudersvergadering in het bedrijfsleven; beide controleren de raad van toezicht (raad van commissarissen in het bedrijfsleven). Uiteraard gaat het bij een visitatie niet alleen om het 'straffen' van woningcorporaties die onvoldoende presteren. Er moet ook aandacht zijn voor de corporaties die goede prestaties leveren. Zo zou het ministerie een Top 10 van best presterende corporaties kunnen publiceren. Daarnaast kan het ministerie zorgen voor kennisoverdracht, bijvoorbeeld door aandacht te besteden aan *best practices*.

Daarnaast blijven de corporaties verplicht om jaarlijks hun jaarverslag naar het ministerie van VROM te sturen. De Minister blijft de mogelijkheid houden om naar aanleiding van dit jaarverslag in bijzondere situaties in te grijpen.

Het financiële toezicht (nemen corporaties onverantwoorde financiële risico's, in hoeverre is hun financiële continuïteit voldoende gewaarborgd?) wordt buiten de visitatiecommissies om geregeld, omdat dit een aparte deskundigheid en een meer frequente controle vraagt. Vanwege de grote hoeveelheid geld dat er in de corporatiesector rondgaat, de grote financiële risico's en de toenemende complexiteit van de financiële producten die gebruikt worden, vinden we het belangrijk dat deze vorm van toezicht duidelijk gescheiden wordt van het inhoudelijke toezicht. Anders bestaat namelijk het gevaar dat financieel wanbeheer te lang onbestraft blijft, waardoor maatschappelijk bestemd vermogen nodeloos verloren gaat. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) doet dit toezicht nu al en moet dit wat de projectgroep betreft blijven doen. Indien het CFV problemen of onrechtmatigheden constateert, dan heeft de Minister de mogelijkheid om in te grijpen.

5.4.3 Financiën: naar een volkshuisvestelijke heffing

Het aantrekkelijke van woningcorporaties is dat ze, anders dan andere maatschappelijke ondernemers, door hun goede vermogenspositie (het geld zit in de stenen) een sterk *revolving fund* hebben. Hierdoor kunnen ze ook zonder overheidssteun structureel investeren in woningen en in buurten en hun bewoners. Het *revolving fund* werkt zo goed dat er op dit moment zelfs veel meer geld beschikbaar komt dan dat er geïnvesteerd wordt, waardoor het vermogen van de corporatiesector jaarlijks met zo'n 3 miljard Euro toeneemt. Dit vermogen is niet vrij door de corporatiesector aan te wenden, maar heeft een zogenaamde bestemmingsplicht. Het geld moet worden ingezet in het belang van de volkshuisvesting.

De projectgroep vindt het onaanvaardbaar dat zo'n groot deel van het maatschappelijk gebonden vermogen van de woningcorpora-

ties ongebruikt blijft, terwijl de maatschappelijke opgaven schreeuwen om investeringen. Daarom pleiten we voor de invoering van een heffing over het overtollige vermogen van woningcorporaties. Dit werkt als volgt. Voorafgaand aan een visitatie zouden woningcorporaties hun ondernemingsplannen moeten vertalen in meerjarige financiële budgetten en plannen, waarin wordt aangegeven hoeveel geld er in de komende jaren nodig is voor het doen van onrendabele investeringen. Omdat het vermogen ingezet moet worden op die plekken waar dit het hardste nodig is, zouden ze hierbij de mogelijkheid moeten hebben om ook buiten hun werkgebied in de volkshuisvesting te investeren (door middel van regionale of landelijke matching). De meerjarenplanningen moeten vervolgens worden goedgekeurd door zowel de visitatiecommissies (zijn de voorgestelde investeringen in het belang van de volkshuisvesting?) als ook door het CFV (is de financiële onderbouwing van de meerjarenplanning deugdelijk?).

Nadat deze goedkeuring is verstrekt, bepaalt het CFV het verschil tussen de verwachte vermogensgroei en de voorgestelde onrendabele investeringen. Over dit verschil wordt door het ministerie van VROM een heffing opgelegd. Deze heffing is in principe bestemd voor rijksinvesteringen op het gebied van de volkshuisvesting (inkomensondersteuning, stedelijke vernieuwing). Wanneer hiervoor geen zinvolle besteding gevonden kan worden, vloeien de afdrachten terug naar de algemene middelen.

6. Leefbare wijken en buurten: voor en door bewoners

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de projectgroep haar visie op de wijk en de buurt. Drie begrippen vervullen hierbij een sleutelrol: zeggenschap voor bewoners, leefbaarheid en ruimtelijke segregatie. Allereerst worden deze begrippen uitgebreid toegelicht, en wordt aangegeven waarom ze zo belangrijk zijn. Vervolgens wordt beschreven hoe het beleid kan bijdragen aan het vergroten van de bewonersinvloed, het bevorderen van de leefbaarheid en het tegengaan van ruimtelijke segregatie.

6.2 Zeggenschap voor bewoners

Recent heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een rapport gepubliceerd met de titel *Vertrouwen in de buurt*. In dit rapport wordt aangegeven dat er in Nederland sprake is van een afnemende betrokkenheid van mensen bij elkaar (sociaal vertrouwen) en bij de democratische instituties (politiek vertrouwen). Deze afnemende sociale cohesie heeft nadelige gevolgen, zoals anonimiteit, vervreemding, onveiligheid, criminaliteit en teruglopend welzijn. Ook zorgt het voor een slechter functionerende democratie, omdat de kloof tussen politiek en burgers steeds groter dreigt te worden.

De WRR meent dat een versterking van de kleinschalige verbanden op buurtniveau deze processen kan tegengaan. Initiatieven van bewoners kunnen de leefbaarheid van wijken bevorderen en daarom dient de overheid dergelijke initiatieven ruim baan te geven. Bewoners moeten meer mogelijkheden krijgen om zelf

vorm te geven aan de ontwikkelingen binnen hun buurt. Het buurtbeleid moet het resultaat zijn van coproductie tussen bewoners, de overheid en de sociale dienstverleners (woningcorporaties, politie, scholen en welzijnsorganisaties).

Hierbij moet bedacht worden dat de ene buurt de andere niet is. Verschillende buurten kennen verschillende problemen en verschillende typen bewoners. Maatwerk is daarom het sleutelwoord. Zo vragen de aandachtsbuurten van de grote steden om een sterke overheid en krachtige sociale dienstverleners. Door middel van consequent beleid moeten leefbaarheid en sociale veiligheid worden bevorderd. Pas als de situatie hier weer enigszins op orde is, kunnen van de bewoners zelf initiatieven worden verwacht. In wijken met weinig problemen moet de overheid daarentegen meer op de achtergrond blijven. Hier moet worden geëxperimenteerd met nieuwe vormen van bewonersbetrokkenheid, die burgers ruimte bieden om daadwerkelijk invloed te kunnen uitoefenen op de ontwikkelingen in de eigen buurt.

Meer aandacht voor de buurt en haar bewoners vraagt ook een andere manier van denken van de overheid en de sociale dienstverleners. Beleidsmakers moeten leren om zich meer te laten leiden door wat burgers vragen. Niet de aanbodzijde maar de vraagzijde moet centraal staan. In het verlengde hiervan dient ook de lokale democratie vernieuwd te worden. De politiek moet de burgers meer inspraak geven en meer ruimte bieden aan initiatieven van onderaf, bijvoorbeeld door burgers via het stemapparaat te laten bepalen welke thema's bovenaan de gemeentelijke beleidsagenda moeten staan.

De projectgroep ondersteunt de visie van de WRR en is met de WRR van mening dat de zeggenschap van bewoners meer aandacht moet krijgen in het overheidsbeleid. In de afgelopen jaren heeft de overheid teveel nadruk gelegd op sturing van bovenaf, waarbij de bewoners soms werden vergeten. Natuurlijk is het nodig dat de overheid problemen aanpakt en duidelijke grenzen stelt, maar het is eveneens van belang om bruggen te slaan en te investeren in een sociale aanpak. De overheid zou meer moeten vertrouwen op de kracht van mensen zelf. Initiatieven van bewo-

ners moeten worden gestimuleerd en de samenwerking tussen de verschillende lokale partijen moet worden bevorderd. Buurtgericht beleid kan volgens ons namelijk alleen succesvol zijn wanneer dit beleid wordt gedragen door zowel de bewoners, de overheid als ook de sociale dienstverleners. Het gaat om leefbare buurten voor, maar vooral ook door, bewoners.

6.3 Leefbaarheid

Prettig wonen begint bij een kwalitatief goede woning. Dit is echter niet voldoende. Een woning staat niet op een eiland, maar bevindt zich in een wijk, buurt en straat. Ongestoord woongenot is alleen mogelijk als bewoners zich hier thuis voelen, als de veiligheid op orde is, als kinderen prettig kunnen opgroeien, en als er voldoende voorzieningen aanwezig zijn. Anders gezegd: de buurt moet leefbaar zijn. Nu is leefbaarheid een subjectief begrip. Wat leefbaar is voor de één kan onleefbaar zijn voor de ander. Door de bank genomen blijken de Nederlandse huishoudens echter behoorlijk tevreden te zijn over de buurt waarin ze wonen. Het gemiddelde rapportcijfer dat bewoners aan hun buurt geven komt uit op 7,7²⁰, hetgeen betekent dat de leefbaarheid in de meeste Nederlandse wijken van een goed niveau is. Wel zijn er grote verschillen tussen woongebieden, waarbij de mate van stedelijkheid een belangrijke rol speelt. Vooral in de grotere steden zijn er relatief veel buurten waar de leefbaarheid onder druk staat.

Met name de oudere arbeiderswijken bevinden zich wat dit betreft in de gevarenzone. Sommige van deze wijken zijn in een neerwaartse spiraal terechtgekomen, waarbij iedereen die dit kan betalen de wijk verlaat. Dit kan leiden tot een toenemende concentratie van mensen in een achterstandspositie, die alleen in de wijk blijven wonen omdat ze verder geen kant op kunnen. Hierdoor kan ook de moraal in de buurt veranderen. Waar vroeger mis-

20 Ministerie van VROM, Leefbaarheid van wijken (gebaseerd op het woning-behoefteonderzoek 2002).

schien sterke sociale netwerken waren waarin uit- en afglijders werden opgevangen, staan nu de verkeerde netwerken klaar om misbruik te maken van de afhankelijkheid van de bewoners. Dit resulteert bijvoorbeeld in illegale verhuur, uitbuiting door huisjesmelkers, overlast en toenemende criminaliteit.

Tegelijkertijd zijn er echter ook stadswijken waar zich een tegen-gestelde ontwikkeling voordoet. Wijken die tien jaar geleden nog een slechte naam hadden maar nu weer populair zijn. Bewoners en gemeente hebben de handen ineengeslagen. Er is gerenoveerd, er zijn nieuwe woningen gebouwd en er is geïnvesteerd in nieuwe voorzieningen. Kortom, er zijn ook veel stadswijken waar het wel goed gaat, waar kansen worden gecreëerd en benut en waar de ambitie van buurtbewoners om er iets van te maken volop ruimte heeft gekregen.

Wij menen dat iedereen recht heeft op een leefbare woonomgeving. Om dit te bereiken is een nieuw offensief nodig. De kern van zo'n offensief is hard optreden tegen mensen die de boel verzieken, steun en opvang bieden aan mensen die het op eigen kracht niet redden en een pluim uitdelen aan al die mensen die er iedere dag weer het beste van weten te maken.

6.4 Ongedeelde stad: bestrijden ruimtelijke segregatie

6.4.1 Wat is ruimtelijke segregatie?

In de maatschappelijke discussie worden leefbaarheidsproblemen en ruimtelijke segregatie vaak in één adem genoemd. In werkelijkheid gaat het echter om twee verschillende fenomenen die weliswaar vaak samenhangen, maar niet zonder meer op één hoop kunnen worden gegooid. Ruimtelijke segregatie kan worden gedefinieerd als de ruimtelijke concentratie van bepaalde bevolkings- of sociaal-economische groepen. Deze concentratie kan betrekking hebben op verschillende schaalniveaus: het niveau van de stad, het niveau van de wijk, en het niveau de buurt. Wanneer er sprake is van ruimtelijke segregatie op het ene schaalniveau

betekent dit nog niet automatisch dat er ook sprake is van ruimtelijke segregatie op een ander schaalniveau.

Ruimtelijke segregatie kan zowel vrijwillig als ook onvrijwillig tot stand komen. Er is sprake van onvrijwillige ruimtelijke segregatie wanneer bepaalde bevolkings- of inkomensgroepen bij elkaar wonen, omdat ze verder geen kant op kunnen. Recent is uit onderzoek bijvoorbeeld gebleken dat allochtonen vaak ongewild bij elkaar wonen.²¹ Toch komt ruimtelijke segregatie zeker niet altijd onvrijwillig tot stand. Er zijn ook bevolkingsgroepen die vrijwillig ruimtelijk geconcentreerd wonen, bijvoorbeeld omdat ze het prettig vinden om in de nabijheid van mensen met een zelfde levensstijl te verkeren.

6.4.2 Wanneer is ruimtelijke segregatie een probleem?

Het is moeilijk om zonder meer vast te stellen of ruimtelijke segregatie al dan niet een probleem is. Dit hangt namelijk af van de ruimtelijke schaal en de aard en intensiteit van de problemen die door de ruimtelijke segregatie worden veroorzaakt. De projectgroep beschouwt ruimtelijke segregatie als onwenselijk wanneer er één of meer van de volgende processen optreden (overigens treden deze processen in de praktijk vaak in onderlinge samenhang op):

- de ruimtelijke keuzevrijheid wordt beperkt;
- de leefbaarheid komt in een neerwaartse spiraal terecht;
- er vindt een onacceptabele accumulatie van problemen plaats;
- de solidariteit tussen mensen wordt aangetast.

Hieronder worden deze processen nader toegelicht.

Beperking van de ruimtelijke keuzevrijheid

Dit probleem speelt met name bij ruimtelijke segregatie op het niveau van de stad of de wijk en is sterk gerelateerd aan de samenstelling van de woningvoorraad. Zo zijn wijken (of gemeen-

²¹ van der Laan Bouma-Doff, W., 2005, *De buurt als belemmering?*, Assen: Van Gorcum.

ten) met overwegend goedkope huurwoningen als gevolg van de woonruimteverdelingsregels vaak ontoegankelijk voor mensen met een hoger inkomen, terwijl mensen met een laag inkomen geen of onvoldoende toegang hebben tot wijken met hoofdzakelijk dure (koop)woningen (omdat ze de woningen daar niet kunnen betalen). Hierdoor worden starters en mensen met een laag inkomen vaak 'gedwongen' om de randgemeenten te verlaten en naar de stadsbuurten met goedkope woningen te trekken. De projectgroep vindt dit onwenselijk en meent dat woningzoekenden in principe de mogelijkheid moeten hebben om zelf te bepalen in welke gemeente, en in elke wijk binnen die gemeente, ze willen wonen. Nu is deze keuzevrijheid er nog in onvoldoende mate. Mensen die in een eenzijdig samengestelde wijk wonen en willen verhuizen worden vaak 'gedwongen' om deze wijk te verlaten, omdat er binnen de wijk geen mogelijkheden zijn om wooncarrière te maken.

Op een wat hoger schaalniveau (stad versus randgemeenten) speelt een soortgelijk probleem. Dit komt omdat sommige steden over disproportioneel veel goedkopere woningen beschikken, terwijl er in de randgemeenten juist betrekkelijk veel duurdere woningen te vinden zijn. Dit belemmert niet alleen de ruimtelijke keuzevrijheid, maar is ook vanuit het oogpunt van emancipatie een ongewenste ontwikkeling. Steden kunnen hun taak als emancipatiemachine namelijk alleen goed vervullen als ze beschikken over een gevarieerde bevolking en een gedifferentieerd en hoogwaardig voorzieningenniveau. Daarom zijn wij van mening dat het wonen in de stad aantrekkelijker moet worden gemaakt voor huishoudens met een hoger inkomen, terwijl huishoudens met een lager inkomen meer mogelijkheden moeten krijgen om een geschikte woning in de randgemeenten te vinden.

De leefbaarheid kan in een neerwaartse spiraal terecht komen

In sommige gevallen kan een te sterke ruimtelijke segregatie leiden tot een duidelijke achteruitgang van de leefbaarheid in de wijk of de buurt. Wijken met veel goedkope en onpopulaire woningen zijn vaak het 'afvoerputje' van de woningmarkt. Dit heeft ook zijn

weerslag op de bevolkingssamenstelling; er is sprake van een oververtegenwoordiging van mensen uit economisch en/of sociaal kwetsbare groepen (werklozen, immigranten, illegalen, mensen met sociale problemen). In de loop der tijd wordt deze oververtegenwoordiging bovendien alleen nog maar sterker omdat de mensen die het wel kunnen betalen, autochtoon en allochtoon, de verhuiswagons laten voorrijden en vertrekken. In sommige gevallen leidt dit tot een verandering in de moraal, waardoor het recht van de sterkste gaat gelden. Bepaalde groepen mensen nemen dan het heft in eigen hand en gaan de buurt domineren. Dit resulteert in toenemende overlast, verloedering en soms zelfs sociale terreur. Huisartsen, onderwijzers en sportclubs verdwijnen waardoor mensen niet meer het noodzakelijke steuntje in de rug krijgen. Kortom, er ontstaat een neerwaartse spiraal waarbij de postcode een voorspeller dreigt te worden van maatschappelijke voorspoed en ellende.

Ruimtelijke cumulatie van maatschappelijke problemen

Ruimtelijke segregatie kan ervoor zorgen dat maatschappelijke problemen in sterke mate op één plek geconcentreerd raken. Dit is bijvoorbeeld duidelijk zichtbaar in het onderwijs. Door de concentratie van kinderen met een leerachterstand wordt het voor de scholen in aandachtswijken steeds moeilijker om kinderen de noodzakelijke steun in de rug te geven. Hetzelfde geldt voor huisartsen en sportclubs. De problemen worden bovendien nog versterkt doordat veel zorg-, onderwijs- en sportvoorzieningen uit de aandachtsbuurten (dreigen te) vertrekken. Het gevolg van dit alles is dat bepaalde buurten niet meer functioneren als emancipatiemachine. Jongeren komen in een neerwaartse spiraal terecht in plaats van dat ze het beter krijgen dan hun ouders. Wij vinden dit onaanvaardbaar.

Aantasting van de solidariteit tussen mensen

Ruimtelijke segregatie, vrijwillig of onvrijwillig, kan de solidariteit tussen mensen aantasten. Solidariteit blijft alleen overeind als er sprake is van een zekere mate van lotsverbondenheid. Als we

langs elkaar heen leven en mensen met verschillende (culturele) achtergronden elkaar niet meer tegenkomen op het werk, het schoolplein, de sportclub of op straat, ontstaan er parallelle samenlevingen die voornamelijk voor hun eigen belangen zullen opkomen. Een maatschappij die bestaat uit parallelle samenlevingen is uitermate kwetsbaar en kan bij incidenten makkelijk uit elkaar scheuren. Om dit te voorkomen is het van belang dat de verschillende bevolkingsgroepen elkaar 'kennen', en betrokken zijn bij elkaar en bij de Nederlandse samenleving. Dit is alleen mogelijk wanneer mensen uit verschillende culturen elkaar in het dagelijks leven ook daadwerkelijk ontmoeten. De samenleving, en daarmee ook de gebouwde omgeving, moet zodanig worden ingericht dat de interactie tussen de verschillende bevolkingsgroepen wordt bevorderd. Uit onderzoek²² is gebleken dat etnisch gemengde wijken leiden tot meer contacten tussen de verschillende etnische groepen. Als wijken meer dan 50% niet-westerse allochtonen herbergen blijken de contacten tussen allochtonen en autochtonen sterk af te nemen. Om dit te voorkomen moet de ruimtelijke segregatie worden teruggedrongen.

6.5 Beleidsinstrumenten

Het oplossen van wijk- of buurtproblemen vereist een langdurig en gefaseerd beleid, waarbij verschillende beleidsmaatregelen in onderlinge samenhang moeten worden genomen. Wanneer de overheid een eenzijdig samengestelde wijk met leefbaarheidsproblemen leefbaarder en gevarieerder wil maken, dan moet allereerst de uitstroom van de huidige bewoners een halt worden toegeroepen. Dit kan door te investeren in veiligheid en buurtbeheer, en door de huurders die dit willen en kunnen de kans te geven om hun woning te kopen. Tegelijkertijd kan de bevolkingssamenstelling van de buurt geleidelijk gedifferentieerder worden gemaakt.

²² SCP, 2005, Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming, Den Haag: SCP.

Hiertoe kunnen de woonruimteverdelingsregels tijdelijk worden aangepast. De instroom van mensen met kansen moet worden bevorderd, terwijl de instroom van mensen met weinig kansen juist zoveel mogelijk moet worden beperkt. Daarnaast kan worden overwogen om duurdere woningen in de wijk bij te bouwen (op inbreidingslocaties of na de sloop van bestaande woningen) en om een deel van de huurwoningen bij mutatie te verkopen, zodat de wijk aantrekkelijk wordt voor woningzoekenden die op zoek zijn naar een duurdere (koop)woning. Uiteraard moet worden voorkomen dat dit beleid ten koste gaat van de slaagkansen van de kansarme groepen. Daarom moet de woonruimteverdeling zo worden ingericht dat deze huishoudens meer kans krijgen op een woning in de wijken met overwegend duurdere woningen. Parallel hierin moeten deze duurdere wijken gedifferentieerder worden gemaakt door bij nieuwbouw en herstructurering zoveel mogelijk 'gespiegeld' te bouwen (het bouwen van woningen die nog maar weinig in een bepaalde wijk aanwezig zijn). Kortom, het oplossen van buurt- en wijkproblemen vergt een doordacht en intensief overheidsbeleid, waarbij de verschillende beleidsmaatregelen goed op elkaar moeten worden afgestemd. Concreet heeft de overheid de volgende vier beleidsinstrumenten tot haar beschikking:

1. beleid ter bevordering van de leefbaarheid;
2. woonruimteverdeling;
3. nieuwbouw;
4. herstructurering.

In de rest van deze paragraaf wordt de inzet van deze vier beleidsinstrumenten meer in detail besproken.

6.5.1 Naar leefbare wijken

Ter bevordering van de leefbaarheid is er op verschillende terreinen actie nodig²³. Op het gebied van sociale samenhang van de wijk: burens die elkaar kennen, groeten en helpen. Op het gebied van veiligheid: de wijkagent, de aanpak van onveilige situaties en het keihard aanpakken van overlastgevers. Maar ook op het

gebied van zorg zijn er talloze maatregelen die bij kunnen dragen aan de leefbaarheid in de Nederlandse wijken: denk aan voldoende opvang voor drugsverslaafden of onderdak voor dak- en thuislozen. De belangrijkste bijdrage moet echter geleverd worden op het gebied van werk; er moeten initiatieven worden ontplooid die tot doel hebben om de bewoners die nu nog een uitkering ontvangen aan een betaalde baan te helpen.

Bij het beleid op het gebied van sociale samenhang en buurtbeheer moeten de bewoners centraal staan. Bewoners moeten de kans krijgen om van hun buurt een plek te maken waar het fijn is om te wonen. Initiatieven van bewoners die hun wijk willen verbeteren moeten daarom door de overheid worden ondersteund. Als het gaat om bevordering van de leefbaarheid moet de overheid niet zozeer leidend, als wel coördinerend en ondersteunend optreden. Bewoners weten namelijk vaak zelf het beste waar het in hun wijk aan schort. Uiteraard moet de overheid wel zorgen voor de veiligheid. Alleen wanneer de buurt voldoende veilig is, mag van de bewoners worden verwacht dat ze zelf initiatieven ontplooiën.

Het tegengaan van leefbaarheidsproblemen vergt een intensief beleid; hoe groter de problemen, hoe groter de behoefte aan hulp en hoe groter de benodigde inspanningen. Tegelijkertijd kan echter worden geconstateerd dat de aandachtswijken (wijken met relatief veel maatschappelijke problemen en/of leefbaarheidsproblemen) in de praktijk juist te maken hebben met een relatief laag voorzieningenniveau, omdat de problemen en de geringe koopkracht van de bewoners ervoor zorgen dat deze wijken weinig aantrekkelijk zijn als vestigingsplaats voor bijvoorbeeld winkeliers en huisartsen. Op sociaal en onderwijsgebied en bij de politie zijn de benodigde voorzieningen en diensten vaak wel aanwezig, maar heeft men soms moeite om geschikt personeel te vinden. Zo zijn

23 In het boekje 'Buurten voor Bewoners 2' presenteert de PvdA Tweede Kamerfractie een groot aantal maatregelen die tot doel hebben de leefbaarheid van buurten te vergroten. De werkgroep sluit zich van harte bij deze voorstellen aan.

er in de aandachtswijken veel vacatures voor wijkagenten, omdat maar weinig mensen geïnteresseerd zijn in een dergelijke baan. Het werk in een aandachtswijk is nu eenmaal een stuk zwaarder is dan het werk in een wijk met minder problemen. Wij willen deze trend keren door bij de inzet van overheidsmiddelen te kiezen voor een strategie waarin de beste voorzieningen en het beste personeel worden geconcentreerd in de wijken met de grootste problemen. Mensen die werken in aandachtswijken moeten de waardering krijgen die ze verdienen. Daarom moet onderzocht worden hoe het werken in aandachtswijken aantrekkelijker kan worden gemaakt voor talentvolle werknemers. Overigens is dit niet alleen een taak voor de overheid, maar ook voor de woningcorporaties en de andere maatschappelijke ondernemers. Desalniettemin moet het offensief tegen leefbaarheidsproblemen zich niet beperken tot alleen de buurten met problemen. Ook de wijken waar het wel goed gaat verdienen constante aandacht. Investerings in leefbaarheid, zoals bijvoorbeeld de aanstelling van buurtmeester, kunnen ervoor zorgen dat deze woongebieden ook in de toekomst aantrekkelijk blijven voor bewoners, waardoor voorkomen wordt dat ze 'afglijden'. Daarnaast moeten de bewoners van deze wijken worden gestimuleerd om zelf initiatieven te nemen die de leefbaarheid in stand houden of bevorderen.

6.5.2 Woonruimteverdeling

De projectgroep is van mening dat de woonruimteverdeling van sociale huurwoningen veel meer gewicht binnen het woonbeleid zou moeten krijgen. Woonruimteverdeling kan namelijk een belangrijke rol spelen bij het oplossen van leefbaarheidsproblemen en het tegengaan van ruimtelijke segregatie. Door het aanbodmodel in de woonruimteverdeling is de afgelopen tien jaar maximaal gestuurd op een rechtvaardige verdeling van vrijkomende woningen. Passendheid naar inkomen en huishoudensgrootte stond voorop en wachttijd, woontijd en/of leeftijd bepaalden de volgorde van de woningzoekenden. Dit op zichzelf eerlijke systeem heeft belangrijke consequenties gehad voor de bevolkingssamenstelling van buurten. In sommige buurten met

alleen maar goedkope huurwoningen kwamen veel huishoudens met lage inkomens te wonen, waardoor de ruimtelijke segregatie toenam en de kans op leefbaarheidsproblemen groter werd. Ook kwamen mensen met totaal andere leefstijlen dikwijls in dezelfde straat of portiek terecht, wat leidde tot overlast en het verdwijnen van de sociale samenhang. Om dergelijke processen te kunnen tegengaan vinden wij dat de overheid de woonruimteverdeling meer zou moeten gebruiken om te sturen in de bevolkingssamenstelling van wijken, buurten en wooncomplexen. In de rest van deze paragraaf wordt dit geïllustreerd aan de hand van drie concrete voorbeelden.

Op regionaal niveau de ruimtelijke segregatie bestrijden

In de huidige systematiek van woonruimteverdeling komen huishoudens met een hoger inkomen meestal niet in aanmerking voor een goedkope sociale huurwoning, waardoor het voor deze groep bijna onmogelijk is om een woning te huren in wijken waar veel goedkope huurwoningen staan. Een versimpeling van de woonruimteverdelingssystematiek, zoals bijvoorbeeld het loslaten van de inkomenseisen voor woningen in bepaalde eenzijdig samengestelde wijken, kan de keuzevrijheid voor de hogere inkomensgroepen vergroten en de ruimtelijke segregatie in de betrokken wijken verminderen. In sommige wijken wordt hier al mee geëxperimenteerd en worden 'de hekken weggehaald'. Zo zijn de sociale huurwoningen in de Utrechtse wijk Overvecht recent toegankelijk gemaakt voor woningzoekenden met een hoger inkomen. Tegelijkertijd moeten mensen met lage inkomens meer mogelijkheden krijgen om in duurdere buurten, bijvoorbeeld in de randgemeenten rondom de grote steden, te gaan wonen. Ook hier kan de woonruimteverdeling een rol spelen, namelijk door te sturen op de slaagkansen. De woonruimteverdeling kan zo worden aangepast dat huishoudens met een laag inkomen meer kans krijgen om een huurwoning in een duurdere buurt te bemachtigen. Om ervoor te zorgen dat deze woningen ook betaalbaar zijn voor lage inkomensgroepen kan het huurprijsbeleid worden ingezet. Woningcorporaties kunnen een deel van hun huurwoningenvoor-

raad in de randgemeenten tegen een verlaagde huurprijs verhuren aan woningzoekenden met een lager inkomen. Om marktverstoringen zoveel mogelijk te beperken moet deze maatregel echter alleen worden getroffen wanneer de omstandigheden op de woningmarkt daartoe dringend aanleiding geven.

Vanzelfsprekend hebben aanpassingen van het woonruimteverdelingssysteem alleen zin, wanneer het zoekgebied voor de woningzoekenden groot genoeg is. Daarom zouden alle woonruimteverdelingssystemen regionaal georganiseerd moeten worden, waarbij de stadsregio's het uitgangspunt vormen. Op die manier krijgen woningzoekenden daadwerkelijk een keuze tussen wonen in de stad en wonen in de randgemeenten. In de regio Haaglanden heeft men reeds goede ervaringen opgedaan met een dergelijke manier van werken en is de ruimtelijke segregatie afgenomen.

Het opzetten van een regionaal (segregatiebestrijdend) woonruimteverdelingssysteem zou deel uit moeten maken van de regionale prestatieafspraken tussen Rijk en gemeenten (zie ook paragraaf 2.2.7). De gemeenten moeten deze regionale afspraken vervolgens op lokaal niveau ten uitvoer brengen door afspraken te maken met de woningcorporaties (zie ook paragraaf 5.4.1). Wanneer het maken van regionale prestatieafspraken mislukt, of wanneer de gemeenten zich niet houden aan hetgeen er afgesproken is, moet het Rijk de mogelijkheid hebben om in te grijpen, bijvoorbeeld door het geven van aanwijzingen of het opleggen van boetes.

Woningen toewijzen op basis van leefstijl

Op een wat lager schaalniveau, bijvoorbeeld het niveau van straten of wooncomplexen, kan de woonruimteverdeling worden ingezet om de leefbaarheid te bevorderen. Zo kunnen woningen bijvoorbeeld worden toegewezen op basis van leefstijl, waardoor onvrijwillige confrontaties tussen burens met totaal verschillende leefstijlen kunnen worden voorkomen. De projectgroep vindt dat het samenleven met gelijkgestemden niet alleen voor de welgestelden in Wassenaar hoeft te zijn weggelegd. Ook mensen die een woning willen huren moeten de mogelijkheid krijgen om

bewust op zoek te gaan naar een woonomgeving die bij hun leefstijl past. Dit betekent dat leefstijlkenmerken (wat voor mensen wonen er in de straat of het wooncomplex?) meer aandacht moeten krijgen in het woonruimteverdelingssysteem, zodat woningzoekenden niet alleen weten op wat voor woning ze reageren, maar ook in wat voor soort straat of wooncomplex deze woning zich bevindt. Tevens moeten ze informatie krijgen over de eventuele 'leefregels' die in het desbetreffende wooncomplex van toepassing zijn.

Uiteraard moet wel worden voorkomen dat de woonruimteverdeling op basis van leefstijlen leidt tot een versterking van de ruimtelijke segregatie. Daarom kan deze vorm van woningtoewijzing alleen worden toegepast op kleine ruimtelijke eenheden, zoals bijvoorbeeld straten, wooncomplexen of portieken. In de visie van de projectgroep moet homogeniteit naar leefstijlen op complexniveau gepaard gaan met een gedifferentieerde bevolkingssamenstelling op buurt-, wijk- en stadsniveau.

Aanpakken van wijkproblemen door de instroom te beïnvloeden

Zoals al eerder in dit hoofdstuk is aangegeven hebben eenzijdig samengestelde wijken soms te maken met een cumulatie van maatschappelijke problemen en een teruggang van de leefbaarheid. De woonruimteverdeling kan een rol spelen bij de oplossing van deze problemen. Een meerderheid van de projectgroep is van mening dat sociaal-economische kenmerken gebruikt mogen worden in de woonruimteverdeling, zodat er kan worden gestuurd op de bevolkingssamenstelling van wijken. Op die manier kan woonruimteverdeling hetzelfde effect hebben als sloop en vervangende nieuwbouw, terwijl het veel minder kost en minder ingrijpend is voor de bewoners.

Om ruimtelijke segregatie en de negatieve effecten die hiermee samenhangen tegen te gaan kan bijvoorbeeld overwogen worden om mensen met weinig kansen, zoals bijvoorbeeld werklozen, tijdelijk niet of slechts beperkt toe te laten in buurten of wooncomplexen waar al veel kansarmen wonen, en ze meer kans op een woning te geven in de 'duurdere' buurten. Tegelijkertijd moeten

hogere inkomensgroepen juist meer mogelijkheden krijgen om zich in de aandachtswijken te vestigen. Een randvoorwaarde bij dit beleid is wel dat de slaagkansen van de verschillende sociaal-economische groepen op regionaal niveau ongewijzigd blijven. Dus als kansarme groepen minder kans op een woning krijgen in de aandachtswijken, dan wordt dit gecompenseerd doordat ze meer kans op een woning krijgen in de duurdere wijken. Bovendien gaat het hier altijd om tijdelijke maatregelen, die weer moeten worden ingetrokken zodra het gewenste doel is bereikt. Verschillende problemen vragen om verschillende oplossingen. De inzet van het woonruimteverdelingsinstrument maakt maatwerk mogelijk. In buurten met een accumulatie van sociaal-economische problemen ligt het bijvoorbeeld voor de hand om de instroom van sociaal-economisch zwakke groepen te beperken, terwijl kansrijke huishoudens (studenten, hogere inkomensgroepen) juist verleid moeten worden om zich in deze buurten te vestigen.

In buurten of straten met veel criminaliteit en overlast is het daarentegen logischer om zogenaamde tweede kans huurders of mensen met een strafblad te weren, zodat overlast en criminaliteit makkelijker kunnen worden teruggedrongen. Tegelijkertijd moet wel worden voorkomen dat de overlast gevende huurders op straat terecht komen. Daarom moet het mogelijk worden om voor bepaalde groepen substandaard huisvesting aan te bieden. Op die manier kan het gat tussen enerzijds het leven op straat en de eerstelijns opvang, en anderzijds het reguliere wonen, worden gedicht. In diverse gemeenten worden hiervoor al initiatieven genomen. Zo heeft men in Kampen een aantal containerwoningen gerealiseerd en is men in Beverwijk bezig met zogenaamde hufferwoningen. Daarnaast zijn tal van gemeenten actief in projecten op het gebied van begeleid wonen.

Overigens zijn niet alle projectgroepleden het volledig eens met de hierboven beschreven voorstellen. Een minderheid van de projectgroep is tegen het uitsluiten van huishoudens anders dan op basis van hun strafblad of hun overlastverleden, omdat men

vrees dat dit leidt tot discriminatie en sociale uitsluiting. Woonruimteverdeling op basis van etnische kenmerken wordt door de voltallige projectgroep afgewezen.

Conclusie: de woonruimteverdeling als beleidsinstrument

Hierboven is duidelijk geworden dat een meerderheid binnen de projectgroep de woonruimteverdeling actiever wil gaan gebruiken als instrument binnen het woonbeleid. In feite wordt de woonruimteverdeling hiermee gepolitiseerd; het woonruimteverdelingsinstrument wordt gebruikt om door de politiek geformuleerde doelen te bereiken. Dit betekent dat de zeggenschap over de woonruimteverdeling ook bij de politiek moet liggen, en niet bij bijvoorbeeld de woningcorporaties. Veranderingen in de woonruimteverdelingsystematiek kunnen volgens de projectgroep dan ook alleen worden doorgevoerd wanneer ze democratisch zijn gelegitimeerd (e.g. goedgekeurd door de gemeenteraad).

6.5.3 Nieuwbouw

Zoals ook al in hoofdstuk twee werd aangegeven, zijn we een groot voorstander van 'gespiegeld bouwen'; Het bouwen van woningen die nog maar weinig in een buurt of wijk beschikbaar zijn, waardoor woonmilieus gedifferentieerder worden. Concreet betekent dit dat er in de stad veelal wat duurdere woningen gebouwd worden (voor zover de woningmarkt dit toelaat), terwijl er in de regiogemeenten en dorpen juist vooral betaalbare woningen aan de woningvoorraad worden toegevoegd. Door gespiegeld te bouwen wordt de ruimtelijke keuzevrijheid vergroot, waardoor de kans op gedwongen ruimtelijke segregatie kleiner wordt.

Op een wat lager schaalniveau is het zogenaamde 'bouwen voor de buurt' een belangrijk uitgangspunt. Sommige eenzijdig samengestelde wijken hebben hechte sociale verbanden; de bewoners zijn sterk gehecht aan de buurt en haar bewoners. Mensen die meer gaan verdienen en ruimer en beter willen gaan wonen komen daarom vaak voor een dilemma te staan. Om wooncarrière te kunnen maken moeten ze buurt verlaten, maar eigenlijk zouden het liefst in de buurt willen blijven wonen. Door huurwoning

gen te verkopen, en bij herstructurering of inbreidingsnieuwbouw te bouwen voor buurtbewoners die wooncarrière willen maken, kan worden voorkomen dat deze huishoudens de buurt de rug toekeren. Op die manier blijven de lokale sociale verbanden in tact.

6.5.4 Herstructurering

Het ministerie van VROM heeft grote ambities op het gebied van herstructurering en wil de komende jaren maar liefst 95.000 goedkope huurwoningen in de steden slopen. Gezien de tegenvallende woningbouwproductie op uitleglocaties, vinden we dit geen wenselijk streven (zie ook paragraaf 2.2.4). Grootschalige sloop zorgt er namelijk voor dat de spanning op de woningmarkt alleen nog maar verder oploopt. Bovendien is herstructurering minder vaak nodig dan door de beleidsmakers wordt gedacht. De kern van de problemen zit meestal niet in de kwaliteit van de woningen, maar in de leefbaarheid. Sloopplannen zijn soms een teken van onmacht; we weten geen oplossing voor de problemen in de buurt dus gooien we de boel maar plat. Maar soms kan sloop de sociale problemen in een buurt zelfs verergeren omdat sociale structuren verloren gaan en de leefbaarheid vaak achteruitgaat in de periode van leegstand voorafgaand aan de sloop.

De projectgroep meent dat sociale en leefbaarheidsproblemen niet door herstructurering alleen opgelost kunnen worden. Sociale achterstanden en leefbaarheidsproblemen vragen niet zozeer om sloop, als wel om meer inzet op het gebied van onderwijs, arbeidsmarkttoeleiding, reclassering en verslavingszorg, en een meer gerichte toepassing van het woonruimteverdelingsinstrument (zie ook paragraaf 6.5.2).

Dit neemt niet weg dat er soms wel degelijk goede redenen kunnen zijn om toch te herstructureren: het vervangen van kwalitatief ondermaatse woningen, het bevorderen van wooncarrières binnen de wijk, het vergroten van de ruimtelijke keuzevrijheid en het tegengaan van een te sterke ruimtelijke segregatie. Wij pleiten daarom voor een doelgerichte herstructurering; herstructureringsoperaties zouden pas in gang moeten worden gezet wanneer

glashelder kan worden aangetoond dat ze één of meer van de hiervoor genoemde doelen dienen. Ook moet duidelijk worden gemaakt dat deze doelen niet effectiever en efficiënter door andere maatregelen (sociaal beleid, inzet woonruimteverdelingsinstrument etc.) bereikt kunnen worden. Het klakkeloos slopen van portiek- of galerijflats, enkel en alleen omdat dit overal in Nederland gebeurt, is uit den boze.

Verder moet er rekening worden gehouden met de regionale context waarbinnen de herstructureringsoperatie plaatsvindt. Omdat woningmarkten regionaal van karakter zijn, vinden we dat de hoofdlijnen van het woonbeleid op regionaal niveau moeten worden uitgezet (zie ook paragraaf 2.2.7). Juist tijdens herstructureringsoperaties is het daarom belangrijk om goed in de gaten houden of sloop, nieuwbouw en verkoop wel in overeenstemming zijn met de gewenste voorraaddifferentiatie op regionaal niveau. Door dit regionaal te coördineren kan worden voorkomen dat teveel goedkope woningen aan de voorraad worden onttrokken, zonder dat daar betaalbare nieuwbouw tegenover staat. Of dat er wordt gesloopt zonder dat er voldoende woningen zijn om huishoudens uit de herstructureringswijk te herhuisvesten. In verschillende Nederlandse stadsregio's wordt al gewerkt met zo'n regionale benadering, en maken de gemeenten die deel uitmaken van de regio gezamenlijk afspraken over het te realiseren bouw- en sloopprogramma en de woonruimteverdeling.

Tot slot staat of valt het succes van iedere herstructureringsoperatie met de betrokkenheid van de bewoners. Daarom is het van groot belang dat de bewoners van de aan te pakken wijken zo vroeg mogelijk als vragende partij bij de herstructureringsplannen worden betrokken. De gemeente en de corporaties kunnen de betrokkenheid van bewoners stimuleren en belonen, bijvoorbeeld door het uitgeven van wijkaandelen en het ondersteunen van verenigingen van wijkeigenaren. Ook kunnen de afspraken tussen de bewoners, de woningcorporaties, en de gemeente vastgelegd worden in een convenant: wie doet wat, wie wordt waarbij betrokken, wanneer gaat wat worden aangepakt, waar kunnen bewoners terecht met klachten?

Uitvoering van de herstructurering

Herstructurering zorgt in eerste instantie dikwijls voor een tijdelijke teloorgang van de buurt. Tijdelijke bewoners, dichtgespijkerde ramen. Het zijn vaak de eerste 'resultaten' van de met zoveel trots aangekondigde vernieuwing van buurten. Met dit soort resultaten verschrompelt de steun voor de aanpak van de oude buurten vaak snel. Daarom moet er tijdens het proces van herstructurering extra worden geïnvesteerd in onderhoud en wijkbeheer. Zo kan worden voorkomen dat de buurt verder achteruitgaat en de bewoners het geloof in een succesvolle aanpak verliezen.

Wanneer bewoners zien dat een straat in hun buurt op een succesvolle wijze wordt aangepakt, verdwijnt hun angst voor een onzekere toekomst. In plaats van een remmende partij worden ze dan ineens een vragende partij. Want waarom wonen zij nog in een oude woning, terwijl hun buurtgenoten al in een nieuwe of opgeknapte woning zitten? De beste ambassadeur van een aanpak is de aanpak zelf. Dit stelt wel eisen aan de maat van de aanpak. Bij grootschalige plannen waarbij hele buurten op de schop gaan, blijven de successen in de eigen buurt meestal onzichtbaar. Het is volgens de projectgroep dan ook van groot belang om de menselijke maat in acht te houden: zorg voor een fasegewijze aanpak zodat bewoners zien welke kant het opgaat. Een bijkomend voordeel hiervan is bovendien dat bewoners meestal maar een keer hoeven te verhuizen. Omdat een aantal bewoners de herstructurering zal aangrijpen om de buurt definitief te verlaten, kunnen bewoners wiens woningen worden aangepakt instromen in de nieuwe of gerenoveerde woningen uit de eerste fase. Dit neemt bij bewoners de angst weg dat er na de herstructurering geen plaats meer voor hen is in hun eigen buurt. Om te voorkomen dat bewoners die in de wijk willen blijven wonen in financiële problemen komen, meent de projectgroep verder dat de prijzen van de nieuw te bouwen woningen moeten worden afgestemd op de financiële mogelijkheden van de oorspronkelijke wijkbewoners. Bewoners moeten de gelegen-

heid krijgen om terug te keren in hun buurt. Om dit te bereiken kan overwogen worden om een deel van de nieuw te bouwen woningen tegen verlaagde prijzen aan de oorspronkelijke bewoners aan te bieden.

7. Wonen in het landelijk gebied: van restrictief naar selectief

7.1 Inleiding

Het platteland bestaat niet. Binnen het landelijk gebied zijn er grote verschillen. In sommige delen van Nederland is er veel vraag naar 'landelijk wonen', waardoor er een tekort bestaat aan woningen en de huizenprijzen sterk zijn gestegen. Hierdoor is het voor jongeren, ouderen en mensen met een smalle beurs haast onmogelijk een betaalbare woning te vinden.

Andere delen van het landelijk gebied kampen met een gebrek aan werk en voorzieningen. Jongeren worden hierdoor gedwongen elders hun heil te zoeken en voor ouderen wordt het steeds moeilijker om zelfstandig te blijven wonen. Voor een vitaal platteland is het van essentieel belang dat het woningaanbod een gevarieerde bevolkingsopbouw mogelijk maakt. Daarnaast moet er ook sprake zijn van een divers aanbod aan werkgelegenheid, mobiliteit en voorzieningen.

Er verandert veel in het landelijk gebied. De landelijke gebieden fungeren niet alleen als productieruimte en voorraadschuur voor voedsel, maar worden ook steeds meer gebruikt voor andere doelen zoals wonen, recreëren, natuurschoon en zorg. Deze nieuwe functies zijn niet alleen van belang voor de mensen die al van oudsher in het landelijk gebied wonen en werken, maar zeker ook voor de stedelijke bevolking.

7.2 Een gevarieerde bevolkingsopbouw in de knel

De VROM-raad maakt in haar advies "mooi en sterk platteland" onderscheid tussen overdrukgebieden, overloopgebieden en

onderdrukgebieden. De problemen van, en oplossingen voor, deze gebieden zijn verschillend.

De noordelijke provincies en Zeeland zijn zogenaamde overdrukgebieden. De werkgelegenheid is hier beperkt en jongeren trekken vaak weg om een baan te vinden. Kernen krimpen en voorzieningen zoals winkels, scholen, openbaar vervoer en zorg (dreigen te) verdwijnen. Als gevolg hiervan worden de sociale netwerken van de achterblijvers kleiner waardoor bepaalde groepen huishoudens, zoals bijvoorbeeld ouderen met een zorgvraag, in de knel dreigen te komen.

In de Randstad, Brabant, Limburg en grote delen van Gelderland is er juist sprake van een omgekeerde ontwikkeling. In deze regio's ligt het platteland vlak bij de belangrijke centra van werkgelegenheid en voorzieningen. Mensen die ruimer en rustiger willen wonen en zich dit kunnen permitteren trekken daarom vaak naar het landelijk gebied. Dit zorgt voor druk op de woningmarkt, waardoor de koopprijzen stijgen de wachttijden voor sociale huurwoningen oplopen. Daarnaast fungeert het platteland eveneens als recreatiegebied, zowel voor stedelingen als ook voor mensen die reeds in het landelijk gebied wonen. Hierdoor is er behoefte aan open ruimte en groen en kunnen de dorpen en stadjes op het platteland maar beperkt groeien, hetgeen de krapte op de woningmarkt nog verder versterkt. De regio's waar deze processen spelen worden door de VROM-raad overdrukgebieden genoemd. Starters en mensen met een kleine beurs die sociaal of economisch gebonden zijn aan de plattelandskernen komen hier vaak in de knel. Zij kunnen zeer moeilijk een betaalbare woning vinden.

In Overijssel, Flevoland, de kop van Noord Holland en delen van Gelderland is het beeld divers. Afhankelijk van de exacte locatie hebben deze gebieden kenmerken van zowel overdrukgebieden als ook van overdrukgebieden. De VROM-raad duidt deze regio's aan met de term overloopgebieden.

Knelpuntenanalyse:

overdrukgebieden

- Jongeren moeten vaak noodgedwongen de kleine kernen verlaten omdat ze er geen betaalbare woning kunnen vinden (woningen zijn te duur of de wachtlijsten zijn te lang);
- Niet alleen jongeren maar ook andere woningzoekenden zonder goed gevulde beurs stranden vaak op lange wachtlijsten;
- De bereikbaarheid van het platteland voor mensen zonder auto is slecht vanwege gebrekkig openbaar vervoer;
- Landschap, natuur en open ruimte staan onder druk, ook al omdat er steeds meer ruimte nodig is voor waterberging. De landbouwbedrijven, die een belangrijke rol spelen bij het openhouden van het land, hebben vaak moeite om het hoofd boven water te houden.

onderdrukgebieden

- Weinig werkgelegenheid waardoor mensen wegtrekken;
- Zorg- en welzijnsvoorzieningen zijn niet of nauwelijks aanwezig. Als gevolg hiervan kunnen zorgvragende bewoners zoals gehandicapten en ouderen soms niet meer blijven wonen in de voor hen vertrouwde omgeving en worden zij gedwongen om naar elders te verhuizen;
- De sociale cohesie en leefbaarheid staan in de volle breedte onder druk door gebrek aan werkgelegenheid en het wegtrekken van jongeren;
- Wegvallen van voorzieningen;

Op het hele platteland speelt dat:

- De beperkte bouw mogelijkheden vooral benut worden om duurdere woningen te bouwen. Dit komt omdat er meer geld verdiend wordt met het bouwen van dure woningen dan met het bouwen van goedkope woningen. Gemeentebesturen laten het financiële belang soms zwaarder wegen dan het volkshuisvestelijke belang. Zo zijn er voorbeelden bekend waarbij een woningcorporatie graag goedkope woningen

wilde bouwen maar de gemeente daar geen behoefte aan had. Ook de grondpolitieke knelpunten (zie hoofdstuk drie) maken de nieuwbouw van goedkope woningen lastig;

- Een lokale of regionale visie op het wonen vaak ontbreekt;
- Er sprake is van schaalvergroting en uniform beleid waardoor het moeilijk is om het maatwerk te leveren dat nodig is om kleinschalige voorzieningen overeind te houden;
- De verschillende regionale identiteiten onder druk staan als gevolg van stedelijke, recreatieve en economische druk en beleidsmatige uniformiteit;
- De landbouw, die een belangrijke bijdrage levert aan het openhouden van het landelijk gebied, onder stuk staat.

7.3 Uitgangspunten voor het beleid

De projectgroep is van mening dat het woonbeleid voor het landelijk gebied aan de volgende uitgangspunten zou moeten voldoen:

- Het moet leiden tot keuzevrijheid voor alle woningzoekenden en mogelijkheden bieden voor een gevarieerde bevolkingsopbouw;
- De zeggenschap van bewoners moet worden vergroot;
- De leefbaarheid en sociale cohesie moeten worden bevorderd;
- Er moet rekening worden gehouden met de grote verschillen binnen het landelijk gebied;
- Mensen met een (toenemende) zorgvraag zoals ouderen en gehandicapten moeten zoveel mogelijk in hun eigen kern kunnen blijven wonen;
- Het open landschap en de natuur moeten in stand worden gehouden en waar mogelijk worden versterkt.

7.4 Naar een vitale bevolkingsopbouw voor en door de bewoners zelf

Wij staan voor een vitaal platteland waar jong en oud kunnen leven, wonen en werken. We willen dat de gemeente samenwerkingsverbanden stimuleert, experimenteeruimte toestaat en initiatieven die de leefbaarheid ten goede komen initieert. De bewoners en het verenigingsleven moeten hier intensief bij worden betrokken.

7.4.1 Regionale woonvisies: van restrictief naar selectief

Als basis voor het woonbeleid fungeren gebiedsgerichte regionale woonvisies. Ze zijn leidend voor de woningbouwopgave en geven een afwegingskader dat uit meer bestaat dan alleen de woningbouwbehoefte. Ook criteria als inpasbaarheid in het landschap en cultuurhistorische waarden moeten in de woonvisie worden meegenomen. Voor wat betreft de woningbouw zal men zich in eerste instantie moeten richten op inbreidingslocaties binnen de kernen, hoewel in sommige gebieden ook uitbreidingsnieuwbouw mogelijk moet zijn. Anders gezegd: het beleid moet selectief zijn in plaats van restrictief. Het uitgangspunt moet zijn dat bewoners hun leven lang kunnen (blijven) wonen in het landelijk gebied.

7.4.2 Diverse oplossingen

De grote verschillen in het landelijk gebied vragen om maatwerk in het beleid. In overdrukgebieden ligt het accent op voldoende betaalbare woningen en het instandhouden van een mooi en open landschap. In onderdrukgebieden zal vaak ingezet worden op het behouden van kleinschalige voorzieningen en werkgelegenheid, waardoor men hoopt te voorkomen dat de bevolking wegtrekt. Naast deze algemene oplossingen zijn er echter ook meer specifieke, aan de lokale context gebonden, oplossingen mogelijk. Zo onderzoekt de stichting Innovatie Veenkoloniën als één van de vier toekomstbeelden het scenario “de kracht van krimp”. In dit scenario wordt gedacht aan een gebied met een

wildpark met daartussen het wonen voor pioniers die het geen probleem vinden wanneer de voorzieningen zich op wat grotere afstand bevinden.

7.4.3 Meer betaalbare woningen

Op het platteland moeten meer betaalbare woningen komen. Ten eerste door de kansen die er zijn te benutten in plaats van te kiezen voor de extra inkomsten door het bouwen van duurdere woningen. Vanzelfsprekend spelen ook de woningcorporaties een belangrijke rol bij het realiseren van dergelijke betaalbare nieuwbouw.

Ten tweede door starters en senioren die familiale, economische of andere banden hebben met het dorp in bepaalde gevallen voorrang te geven in de woonruimteverdeling.

Ten derde moet het grondbeleid worden aangepast (zie hoofdstuk drie) zodat plattelandsgemeenten meer mogelijkheden krijgen om betaalbare woningen te realiseren.

Ten vierde willen we het collectief particulier opdrachtgeverschap voor starters en senioren stimuleren (zie hoofdstuk twee). Gemeenten kunnen goedkope bouwgrond aan deze opdrachtgevers ter beschikking stellen. Tevens moeten zij zorgen voor een goede begeleiding bij de projectontwikkeling. Uiteraard moet speculatie worden tegengaan. Daarom moeten de in collectief particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen bij een verhuizing van de bewoners worden terugverkocht aan een stichting zonder winstoogmerk, waardoor de woningen ook op langere termijn betaalbaar blijven. In de Noord-Brabantse kernen Casteren en Netersel wordt deze vorm van particulier opdrachtgeverschap al in praktijk gebracht.

Ten vijfde maakt de projectgroep zich sterk voor andere vormen van plattelandsvernieuwing, zoals bijvoorbeeld het verbouwen van leegkomende agrarische gebouwen of het herontwikkelen van landgoederen. Hierbij kan het wonen worden gecombineerd met investeringen in natuurontwikkeling of andere maatschappelijke doelen, zoals bijvoorbeeld kinderopvang en natuur- en milieueducatie.

7.4.4 Democratische verankering en uitvoering

De projectgroep wil de rol van bewoners en dorpsraden vergroten zodat bewoners meer directe invloed kunnen uitoefenen. De huidige bewoners van de landelijke gebieden zijn vaak de beste kwaliteitsbewakers omdat zij direct betrokken zijn, en bij slecht beleid ten aanzien van de leefkwaliteit ook direct getroffen worden.

Bij de inzet van instrumenten en de financiering willen we af van de overmaat aan regels. Regels die duurzaamheid, maatschappelijk gewenste ontwikkelingen of innovaties belemmeren, moeten zoveel mogelijk worden weggenomen. Overigens is het realiseren van op de lokale situatie afgestemde oplossingen recentelijk al vergemakkelijkt door de interim-wet Stad en Milieu. Deze interim-wet maakt het mogelijk om in bijzondere situaties, na het doorlopen van een precies omschreven driestappenplan, af te wijken van bepaalde milieuregels. Deze interim-wet zal de komende vijf jaar nog wel verankerd moeten worden in definitieve wetgeving.

7.4.5 Rol van corporaties en aanwezigheid van voorzieningen

De rol van corporaties gaat verder dan alleen het bouwen en onderhouden van betaalbare woningen. In hoofdstuk vijf werd het taakveld van woningcorporaties beschreven. Corporaties kunnen een belangrijke rol spelen bij het verbeteren van de leefbaarheid in buurten. Zo kunnen ze bijvoorbeeld een impuls geven aan het voorzieningenaanbod. Dit kan, afhankelijk van de lokale behoefte, variëren van het bouwen van een huisartsenpost met apotheekvoorziening tot het faciliteren van een bonussysteem waarbij bewoners korting kunnen krijgen bij lokale middenstanders (die daardoor hun bestaansmogelijkheden beter kunnen verankeren). Een goed voorbeeld hiervan is het Gold Service Project van Castria Wonen op het eiland Tholen.

8. Samenvatting van de voorstellen van de projectgroep

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste voorstellen van de projectgroep nog eens op een rijtje gezet. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de zes thema's die in de hoofdstukken twee tot en met zeven van dit rapport behandeld zijn.

8.2 Oplossen van de woningnood

Om de woningnood in Nederland op te lossen stellen we de volgende maatregelen voor:

- We willen dat er in de komende periode 80.000 tot 100.000 nieuwe woningen per jaar gebouwd worden. De regels die dit verhinderen moeten worden geschrapt.
- De planning van herstructureringsprojecten moet beter worden afgestemd op de ontwikkelingen op de regionale woningmarkt. Pas wanneer de woningproductie op uitleglocaties goed op stoom is gekomen, en het regionale woningtekort flink is gereduceerd, kunnen er nieuwe herstructurerings- en slooprojecten in gang worden gezet. Zo wordt voorkomen dat het tekort aan betaalbare woningen onnodig verder oploopt.
- Er moeten meer betaalbare woningen worden gebouwd voor groepen die in de huidige woningmarkt onvoldoende aan bod komen (starters, grote gezinnen, senioren). Daar waar de markt dit mogelijk maakt kunnen er echter ook duurdere woningen gerealiseerd worden.
- De projectgroep is een groot voorstander van gespiegeld bouwen; het bouwen van woningen die nog maar weinig in een wijk beschikbaar zijn. Dit maakt woonmilieus gedifferentieerder.

der en gaat ruimtelijke segregatie tegen. Om het gespiegeld bouwen te bevorderen, moeten de nieuwbouwprogramma's op regionaal niveau worden vastgesteld, waarbij het Rijk de mogelijkheid moet hebben om eventuele *free-riders* onder de gemeenten (gemeenten die te weinig betaalbare woningen bouwen) aan te pakken.

Daarnaast doen we de volgende voorstellen:

We willen de concurrentie op de grond- en woningbouwmarkt vergroten, omdat dit leidt tot een hogere nieuwbouwproductie en een betere prijs-kwaliteitverhouding van nieuwbouwwoningen. Daarom moet het ruimtelijke ordeningsbeleid kiezen voor meer en voor kleinere bouwlocaties.

- We willen het woningaanbod verbreden en de kansen voor koopstarters vergroten door het collectief particulier opdrachtgeverschap te stimuleren.
- We willen de regelgeving met betrekking tot de woningbouw verder vereenvoudigen, stroomlijnen en harmoniseren, bijvoorbeeld door meer lusbepalingen in de wetgeving op te nemen. Zo kan vertraging als gevolg van regelgeving zoveel mogelijk worden voorkomen.
- Om de kans op oververhitting van de woningmarkt te verkleinen pleiten we er voor om de fiscale ondersteuning voor eigenaarsbewoners te beperken, en met name te richten op de lage en middeninkomensgroepen (zie ook paragraaf 8.4).
- De expertise over regelgeving met betrekking tot bouwprojecten moet worden geconcentreerd in kenniscentra. Gemeenten en marktpartijen die bouwprojecten starten kunnen zich vervolgens door deze centra laten begeleiden, waardoor voorkomen wordt dat hun projecten onnodige vertraging oplopen.
- Als bouwprojecten vastlopen vanwege tegenstrijdige belangen, dan moet de politiek de mogelijkheid hebben om bepaalde regels buiten werking te stellen, en de knoop tussen de verschillende deelbelangen door te hakken.
- Om het planvormings- en bouwproces flexibeler te maken willen we het *onbestemd bouwen*, een vorm van bouwen waarbij

de exacte invulling van de bouwprogramma's zolang mogelijk open wordt gehouden, stimuleren. Bij onbestemd bouwen is het namelijk makkelijker om bouwplannen aan te passen aan gewijzigde omstandigheden, waardoor vertraging in de nieuwbouwproductie voorkomen kan worden.

- We willen de kwaliteitseisen uit het Bouwbesluit versoberen, waardoor nieuwbouwwoningen goedkoper kunnen worden.
- We vinden dat het Rijk alleen op regionaal niveau moet sturen (door middel van regionale prestatieafspraken tussen Rijk en gemeenten). De invulling van het woonbeleid op gemeentelijk of wijkniveau moet aan de lokale stakeholders worden overgelaten.
- We willen dat de woningcorporaties een actief anticyclisch nieuwbouwbeleid gaan voeren. In tijden van economische stagnatie zouden ze kwalitatief goede woningen moeten bouwen die in eerste instantie als huurwoning dienst doen, maar in economisch betere tijden verkocht kunnen worden.
- Om de woningbouwproductie te stimuleren zouden de marktpartijen uit de bouwwereld een investeringsfonds voor de koopsector moeten oprichten. Dit fonds zou niet verkochte koopwoningen moeten opkopen en deze kunnen verhuren totdat de condities voor verkoop weer gunstig genoeg zijn.

8.3 Naar een rechtvaardig grondbeleid

Het huidige grondbeleid brengt een aantal problemen met zich mee, zoals grondprijsopdrijving en gebrek aan concurrentie. Om deze problemen op te kunnen lossen stellen we het volgende voor:

- Om grondprijsopdrijving op langere termijn effectief tegen te kunnen gaan, moet de overheid in de toekomst de mogelijkheid krijgen om bij een bestemmingsplanwijziging grond tegen de oorspronkelijke gebruikswaarde (vervangingswaarde) aan te kunnen kopen. Op korte termijn biedt dit echter nog geen oplossing omdat veel bouwgrond al verkocht is.

- Op korte termijn kiezen we voor een pragmatische lijn. Om het probleem van de *free-riders* (marktpartijen die wel profiteren van de locatieontwikkeling maar hier niet aan meebetalen) op te kunnen lossen, hoopt de projectgroep dat de Grondexploitatiewet op korte termijn in werking zal treden. De voorwaarden in deze wet moeten zo geformuleerd worden dat het mogelijk is om opbrengsten uit winstgevendende onderdelen van een plan te gebruiken om maatschappelijk gewenste functies (scholen, groen, etc) die niet rendabel zijn, toch te kunnen aanleggen. De wet moet er ook voor zorgen dat de concurrentie tussen de marktpartijen groter wordt. Mocht de werking van de Grondexploitatiewet in de praktijk toch tegenvallen, dan moet onderzocht worden of de concurrentie op bouwlocaties verder kan worden bevorderd door het bouwrecht los te koppelen van het eigendomsrecht. Bovendien is het van belang om tijdig te anticiperen op de ontwikkelingen in de Europese aanbestedingsrichtlijnen, omdat ook deze ontwikkelingen op termijn wellicht leiden tot een splitsing van bouwrecht en eigendomsrecht.
- Het gemeentelijk grondbedrijf verdient meer met duurdere woningen dan met groen of betaalbare woningen. De keuze tussen geld en betaalbare woningen is een politieke keuze die meer in de openbaarheid moet worden gemaakt.

Daarnaast doen we de volgende voorstellen:

- De projectgroep pleit voor een politieke herwaardering van het grondbeleid. Gezien de grote en soms tegenstrijdige belangen die ermee gepaard gaan, moeten beslissingen inzake het grondbeleid op een zorgvuldige, democratische en transparante wijze worden genomen.
- Net als het woonbeleid moet ook het grondbeleid een meer bovengemeentelijk karakter krijgen. Op die manier wordt beter rekening gehouden met de verschillen tussen stad en platteland, vindt een meer integrale ruimtelijke afweging plaats en worden de kosten op een evenwichtiger wijze verdeeld. Daarom moeten de regio's meer bevoegdheden krijgen, zodat

een regionale ruimtelijke planning en een regionaal grondbeleid (met een regionale verevening en een regionale groundbank) beter mogelijk worden.

- Op de korte en middellange termijn moeten de grondpolitieke knelpunten (grondprijsofdrijving, gebrek aan concurrentie, problemen met betrekking tot de verdeling van de kosten) worden opgelost met behulp van het bestaande of op de korte termijn beschikbaar komende grondbeleidsinstrumentarium (Wet Voorkeursrecht Gemeenten, Onteigeningswet, Grondexploitatiewet). De projectgroep meent dat dit instrumentarium hiervoor in principe voldoende mogelijkheden biedt, hoewel er op onderdelen nog wel enkele wijzigingen nodig zijn.
- We vermoeden dat gemeenten de grondbeleidsinstrumenten minder actief toepassen dan wenselijk is. Dit komt mede omdat toepassing van de instrumenten complex is en nogal wat bureaucratische rompslomp en tijd vergt. Het is dan ook van groot belang dat de regelgeving op dit gebied flink wordt vereenvoudigd (met name Onteigeningswet en vestigingsprocedures WVG). Ook een vroegtijdige mogelijkheid tot vestiging van een voorkeursrecht is – zeker bij grootschalige gebiedsontwikkelingsprojecten – voor de projectgroep essentieel.
- De projectgroep vindt dat het makkelijker moet worden om in herstructureringsgebieden te onteigenen op basis van een globaal plan voor een bouwproject. Wij hechten aan een snelle implementatie van deze wijziging van de Onteigeningswet (die al is aangekondigd in de nota grondbeleid van januari 2001, maar nog steeds niet is geïmplementeerd).
- Om de kostenstructuren op nieuwbouwlocaties zo transparant mogelijk te maken, pleiten we voor de invoering van een gecertificeerde kosten-kwaliteitstoets voor nieuwbouwwoningen.

8.4 Naar een sectorneutraal woonbeleid

Wij willen dat huishoudens met lagere inkomens meer mogelijkheden moeten krijgen om een woning te kopen, terwijl het huren

van een woning juist aantrekkelijker moet worden voor huishoudens met een wat hoger inkomen. Het subsidiebeleid moet worden gebaseerd op draagkracht en niet op eigendomsverhouding. Daarom stellen we de volgende maatregelen voor:

- Wij willen de subsidies voor woonlastenondersteuning (huursubsidie en hypotheekrenteaftrek) op een eerlijkere manier verdelen. De woonlastenquotes (deel inkomen dat aan wonen wordt besteed) voor lagere en middeninkomensgroepen moeten zo omlaag gebracht worden. Ook moet er een einde komen aan de ongelijke behandeling van huurders en kopers. Op termijn willen we komen tot een eigendomsneutraal subsidiebeleid.
- Op termijn willen we een systeem van gefiscaliseerde, inkomensafhankelijke en naar huishoudenstype en zorgbehoefte differentiërende woontoeslagen. Hoe lager het inkomen hoe hoger de toeslag. Een groter huishouden krijgt meer toeslag. Deze woontoeslagen zullen zowel op de koopsector als ook op de huursector van toepassing zijn.
- We willen dat woningcorporaties bewoners meer keuze bieden tussen het kopen en het huren van een woning, en dat er meer ruimte komt voor de verschillende tussenvormen tussen huur en koop. Uitgangspunt hierbij is wel dat de woningcorporaties altijd de mogelijkheid moeten hebben om de door hen verkochte woningen weer terug in bezit te krijgen wanneer de bewoners verhuizen.
- Wij willen de overdrachtsbelasting afschaffen omdat deze belasting geen duidelijk doel dient en de mobiliteit op de woning- en de arbeidsmarkt onnodig beperkt. Om de kansen van koopstarters te bevorderen wordt de overdrachtsbelasting voor deze groep direct afgeschaft. Voor de zittende eigenaarsbewoners kan de overdrachtsbelasting geleidelijk worden afgebouwd door het belastingpercentage stapsgewijs te verlagen. Daarnaast stellen we voor om herstructureringsprojecten vrij te stellen van het betalen van overdrachtsbelasting.

Daarnaast doen we de volgende voorstellen:

- De invoering van een woontoeslagsysteem, en de afbouw van de hypotheekrenteaftrek en de huursubsidie, dient geleidelijk te gebeuren. De ontwikkeling van de economie, de financiële verplichtingen van huidige eigenaarsbewoners en huurders, de ruimtelijke segregatie en de slaagkansen van de diverse huishoudenstypen zijn hierbij belangrijke aandachtspunten.
- De projectgroep pleit ervoor om het energieverbruik van de woning en de populariteit van de woonbuurt meer gewicht te geven in het woningwaarderingssysteem²⁴.
- De projectgroep vindt dat de huurprijzen in Nederland hoog genoeg zijn en dat er geen reden is om ze verder te verhogen. Wij vinden dat de huurprijzen in de sociale huursector in principe niet hoger zouden moeten zijn dan circa 75% van de maximaal redelijke huur.
- Om de jaarlijkse huurstijgingen beperkt te kunnen houden, pleiten we voor een huursombenadering voor alle niet-geliberaliseerde sociale huurwoningen. Hierbij zou de maximaal toegestane huursomstijging niet groter mogen zijn dan de gemiddelde loonontwikkeling. Als de uitkeringen minder stijgen dan de lonen, dan is de maximaal toegestane huursomstijging gelijk aan het percentage waarmee de uitkeringen jaarlijks worden aangepast.
- Voor de particuliere verhuurders geldt dat ze hun huurprijzen jaarlijks maximaal mogen verhogen met het percentage waarmee de lonen gemiddeld worden aangepast. Alleen voor particuliere huurwoningen met een gunstige prijs-kwaliteitverhouding mag een wat grotere huurverhoging worden doorgevoerd.
- Wij menen dat er voorlopig niet moet worden getornd aan het onderscheid tussen de geliberaliseerde en de niet-geliberaliseerde huursector. In de huidige gespannen woningmarkt leidt een uitbreiding van het geliberaliseerde gebied, zoals voorge-

24 Het voorstel om in het woningwaarderingssysteem meer gewicht te geven aan de populariteit van de buurt wordt niet door de gehele werkgroep gesteund.

steld door minister Dekker, onvermijdelijk tot grotere betaalbaarheidsproblemen bij huurders, met name bij de middeninkomensgroepen. Op termijn willen we toe naar een uitbreiding van het niet-geliberaliseerde gebied (door het puntensysteem uit het woningwaarderingstelsel op te rekken). Hierdoor ontstaat een middensegment op de huurmarkt, waarin de huurprijzen weliswaar redelijk hoog zijn, maar de huurders wel zeker weten dat de jaarlijkse huurstijgingen binnen de perken blijven. Dit kan het huren van een woning aantrekkelijker maken voor hogere inkomensgroepen.

- Om te voorkomen dat verhuurders die hun bezit willen uitpanden hun huurders als het ware 'uitroken' door jaar op jaar onredelijke huurverhogingen te vragen, willen we dat de zittende huurders in geliberaliseerde huurwoningen een zekere mate van huurbescherming krijgen. Om de nieuwe huurders van geliberaliseerde woningen beter te beschermen moet in ieder nieuw huurcontract een verplichte bepaling worden opgenomen, waarin wordt aangegeven op welke wijze de jaarlijkse huuraanpassingen plaatsvinden.

8.5 Woningcorporaties: van pand naar klant

De projectgroep is van mening dat er ook in de 21e eeuw nog grote behoefte is aan woningcorporaties die zich inzetten voor buurten en hun bewoners. Onze belangrijkste voorstellen zijn:

- Het verschaffen van meer ondernemingsruimte aan corporaties, maar ook het maken van hardere afspraken en het hantieren van duidelijke sancties wanneer er niet gepresteerd wordt.
- Woningcorporaties moeten niet alleen zorgen voor het bouwen, verhuren en onderhouden van woningen, maar ook op sociaal gebied een functie vervullen. Ze kunnen de maatschappelijke participatie en de ontplooiingsmogelijkheden van burgers bevorderen, en zo bijdragen aan de ontwikkeling van buurten. Hierbij werken ze nauw samen met andere sociale dienstverleners, zoals zorg-, welzijns- en onderwijsinstellingen.

- Wij willen dat bewoners meer invloed krijgen op het beleid van woningcorporaties. Daarom pleiten we voor het verplicht stellen van een bewonerscharter; iedere woningcorporatie zou moeten beschikken over een handvest waarin de rechten van de bewoners worden vastgelegd. Daarnaast vinden we dat bewoners zeggenschap moeten krijgen over de inzet van een deel van het corporatiebudget voor beheer en leefbaarheid. Tot slot moeten bewoners de mogelijkheid krijgen om net als gemeenten de hulp van een arbitragecommissie in te roepen.

Daarnaast doen we de volgende voorstellen:

- Wij vinden dat woningcorporaties zich niet alleen moeten richten op huishoudens met een laag inkomen, maar ook op de middeninkomensgroepen.
- Wij vinden dat woningcorporaties zich meer moeten gaan richten op het zogenaamde souterrain van de woningmarkt (daklozenopvang, begeleid wonen, kamerverhuur).
- De meeste ouderen willen zo lang mogelijk in hun huidige woning en woonomgeving blijven wonen. Woningcorporaties moeten dit mogelijk maken door, in samenwerking met zorginstellingen, te investeren in op maat gesneden woonzorgarrangementen.
- Bij de formulering van hun beleid moeten woningcorporaties als coproducent aansluiting zoeken bij de gemeente, de andere sociale dienstverleners, de huurders en eventuele belanghebbende derden.
- De projectgroep is van mening dat gemeenten en woningcorporaties prestatieafspraken moeten maken over nieuwbouw, herstructurering, woonruimteverdeling, buurtontwikkeling en huurbeleid. Om dit te faciliteren en te stimuleren, moet een contracterings- en activeringsinstituut in het leven worden geroepen.
- Wij vinden dat gemeenten de mogelijkheid moeten krijgen om zaken te doen met alle woningcorporaties die in hun regio actief zijn. Op die manier kunnen nieuwbouw- en herstructureringsprojecten, maar ook het beleid inzake buurtontwikke-

ling, onder concurrentie worden aanbesteed.

- Informatie over de prestaties van woningcorporaties moet openbaar zijn, zodat gemeenten en bewoners krachtiger tegenspel kunnen bieden aan de corporatiesector (macht vraagt tegenmacht).
- De projectgroep wil dat de prestaties van de woningcorporaties beoordeeld worden door onafhankelijke visitatiecommissies. Een dergelijke vorm van toezicht doet meer recht aan de verschillen in context en maakt maatwerk mogelijk. De visitaties zouden één keer in de vijf jaar plaats moeten vinden.
- Wij willen het financiële toezicht buiten de visitatiecommissies om regelen, omdat dit een aparte deskundigheid en een meer frequente controle vraagt. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) is verantwoordelijk voor het financiële toezicht.
- Momenteel investeren veel woningcorporaties minder dan ze zouden kunnen, waardoor het maatschappelijk gebonden vermogen dat door de corporatiesector wordt beheerd ieder jaar verder toeneemt. De projectgroep vindt dit een onacceptabele ontwikkeling, temeer omdat de maatschappelijke opgaven schreeuwen om investeringen. Daarom pleiten we voor de invoering van een heffing over het overtollige vermogen van woningcorporaties. De opbrengst van deze heffing moet worden gebruikt voor rijksinvesteringen op het gebied van het wonen (inkomensondersteuning, stedelijke vernieuwing etc.).
- Wanneer de woningcorporaties en het gemeentebestuur geen overeenstemming kunnen bereiken over het te voeren lokale woonbeleid, dan kan de hulp van een mediator worden ingeroepen. Als ook deze mediator er niet in slaagt om de partijen op één lijn te krijgen, dan moet het geschil worden beslecht door een aan de rijksoverheid gelieerde arbitragecommissie. Als een corporatie of een gemeente zich onverhoopt niet houdt aan de uitspraken van de arbitragecommissie dan kan de minister een aanwijzing geven aan de woningcorporatie, terwijl de gemeenteraad indien nodig het gemeentebestuur kan corrigeren.

- Wanneer woningcorporaties bij een visitatie onvoldoende scores, dan heeft het ministerie van VROM de mogelijkheid om sancties op te leggen. Deze sancties kunnen variëren van een waarschuwing en intensiever rijkstoezicht (*gele kaart*), tot het ontslaan van de raad van toezicht (*rode kaart*). Om het vervangen van falende interne toezichthouders (leden van de raad van toezicht) makkelijker te maken wil de projectgroep een systeem van eindige en flexibele managementlicenties gaan invoeren.
- We willen geen verdere schaalvergroting in de corporatiesector.

8.6 Leefbare wijken: voor en door bewoners

Bij het beleid met betrekking tot de stad en de wijk vindt de projectgroep drie zaken van vitaal belang: wij willen de zeggenschap door bewoners vergroten, de leefbaarheid van wijken en buurten verbeteren en de ruimtelijke segregatie verminderen. Hiertoe doen we de volgende voorstellen:

- De start van een groot leefbaarheidsoffensief in aandachtswijken waarbij niet de sloop van woningen, maar het samen met de bewoners verbeteren van de leefbaarheid centraal staat. De kern van zo'n offensief is hard optreden tegen mensen die de boel verzieken, steun en opvang bieden aan mensen die het op eigen kracht niet redden en een pluim uitdelen aan al die mensen die er iedere dag weer het beste van weten te maken. Verschillende typen wijken en buurten vragen wat dit betreft om een verschillend beleid. Zo is er in de aandachtswijken in de grote steden behoefte aan een sterke overheidssturing, terwijl de overheid in de wijken met minder problemen juist meer op de achtergrond kan blijven, en de bewoners moet stimuleren om zelf initiatieven te ontplooiën.
- Het aanpakken van ruimtelijke segregatie en leefbaarheidsproblemen vraagt een langdurige aanpak waarin verschillende partijen met verschillende instrumenten aan de slag gaan. De kern van deze aanpak is: het stoppen van de uitstroom van de

huidige bewoners door te investeren in buurt- en woningbeheer, veiligheid, voorzieningen en onderwijs en arbeidsmarkttoegeleiding, huidige huurders de kans geven om hun huurwoning te kopen en het bevorderen van de instroom van mensen met kansen.

- Bij de toewijzing van woningen moet niet alleen worden gekeken naar hoe lang iemand op de wachtlijst staat, hoeveel hij of zij verdient en hoe groot het gezin is, maar zeker ook naar de ontwikkeling van de ruimtelijke segregatie. Wij vinden ruimtelijke segregatie (ruimtelijke concentratie van bepaalde bevolkings- of sociaal-economische groepen) een probleem wanneer het leidt tot beperking van de ruimtelijke keuzevrijheid, teruggang van de leefbaarheid, probleemaccumulatie en/of aantasting van de solidariteit tussen mensen. Om de ruimtelijke segregatie tegen te gaan moeten huishoudens met lagere inkomens meer kans krijgen op een woning in de betere stadsbuurten en de randgemeenten, terwijl huishoudens met een hoger inkomen grotere slaagkansen moeten krijgen in buurten met veel goedkope woningen. Om te zorgen dat de woningen in duurdere wijken ook daadwerkelijk betaalbaar zijn voor lage inkomensgroepen kan het huurprijsbeleid worden ingezet. In specifieke gevallen kunnen woningcorporaties een deel van hun huurwoningenvoorraad in de randgemeenten tegen een verlaagde huurprijs verhuren aan woningzoekenden met een lager inkomen.
- Een meerderheid binnen de projectgroep meent dat de woonruimteverdeling van sociale huurwoningen een belangrijkere functie moet krijgen binnen het woonbeleid. De overheid zou de woonruimteverdeling meer moeten gebruiken om te sturen in de bevolkingssamenstelling van wijken, buurten en wooncomplexen. Dit heeft hetzelfde effect als sloop en vervangende nieuwbouw, maar is veel goedkoper en minder ingrijpend voor de bewoners. Om ruimtelijke segregatie en de negatieve effecten die hiermee samenhangen tegen te gaan kan bijvoorbeeld overwogen worden om mensen met weinig kansen, zoals bijvoorbeeld werklozen, tijdelijk niet of slechts in beperkte mate

toe te laten in buurten of complexen waar al veel kansarmen wonen. Voorwaarde hierbij is wel dat de slaagkansen van deze mensen op een woning op regionaal niveau ongewijzigd blijven. Een dergelijke ‘politisering’ van de woonruimteverdeling impliceert uiteraard ook dat de zeggenschap over het woonruimteverdelingssysteem bij de politiek moet liggen, en niet bij de woningcorporaties.

Daarnaast doen we de volgende voorstellen:

- Beleid dat zich richt op wijken en buurten moet het resultaat zijn van coproductie tussen de bewoners, de overheid en de sociale dienstverleners (woningcorporaties, politie, scholen en welzijnsorganisaties).
- Het oplossen van buurt- en wijkproblemen vereist een doordacht overheidsbeleid waarin de verschillende beleidsmaatregelen in onderlinge samenhang, en elkaar in de tijd opvolgend, worden ingezet.
- We willen dat er bij de inzet van overheidsmiddelen wordt gekozen voor een strategie waarbij de beste voorzieningen en het beste personeel worden geconcentreerd in de wijken met de grootste problemen. Mensen die werken in aandachtswijken moeten de waardering krijgen die ze verdienen. Daarom moet onderzocht worden hoe het werken in deze wijken aantrekkelijker kan worden gemaakt voor talentvolle werknemers.
- Op het niveau van straten of wooncomplexen kan de woonruimteverdeling worden ingezet om de leefbaarheid te bevorderen. Door leefstijlkenmerken (wat voor mensen wonen er in de buurt en het wooncomplex?) meer aandacht te geven in het aanbodmodel kunnen confrontaties tussen burens met totaal verschillende leefstijlen worden voorkomen. Om ruimtelijke segregatie te voorkomen kan deze vorm van woonruimteverdeling alleen worden toegepast op kleine ruimtelijke eenheden, zoals straten, wooncomplexen of portieken. In de visie van de projectgroep moet homogeniteit naar leefstijlen op complexniveau gepaard gaan met een gedifferentieerde bevolkingssamenstelling op buurt-, wijk- en stadsniveau.

- Wij willen dat het mogelijk wordt om potentieel overlast gevende huurders (tweede kans huurders, mensen met een strafblad) tijdelijk te weren uit bepaalde buurten, straten of portieken. Om te voorkomen dat deze mensen op straat terecht komen moet hen specifieke vormen van huisvesting (begeleid wonen, containerwoningen etc.) worden aangeboden.
- Wij willen dat bewoners van eenzijdig samengestelde wijken meer mogelijkheden krijgen om binnen de buurt wooncarrière te maken. Door huurwoningen te verkopen, en bij herstructurering of uitbreidingsnieuwbouw te bouwen voor buurtbewoners die binnen de buurt willen doorverhuizen, kan worden voorkomen dat deze huishoudens de buurt de rug toekeren. Hierdoor blijven de lokale sociale verbanden in tact.
- Binnen de huidige woningmarktcontext zijn wij zijn geen voorstander van grootschalige herstructurering in de steden. Grootschalige herstructurering is minder vaak nodig dan vaak wordt gedacht en kan er bovendien toe leiden dat de spanning op de woningmarkt alleen nog maar verder oploopt. Herstructurering wordt vaak ten onrechte gezien als een instrument om sociale en leefbaarheidsproblemen op te lossen. Wij vinden dit geen verstandige benadering. Sociale achterstanden en leefbaarheidsproblemen vragen niet om sloop, maar om meer inzet op het gebied van onderwijs, reclassering, verslavingszorg en arbeidsmarkttoelating, en een meer gerichte toepassing van het woonruimteverdelingsinstrument.
- Wij vinden dat herstructureringsoperaties alleen in gang moeten worden gezet wanneer duidelijk kan worden aangetoond dat ze één of meer van de volgende doelen dienen: het vervangen van kwalitatief ondermaatse woningen, het bevorderen van wooncarrières binnen de wijk, het vergroten van de ruimtelijke keuzevrijheid en het tegengaan van een te sterke ruimtelijke segregatie. Bovendien moet duidelijk worden gemaakt dat herstructurering het meest effectieve instrument is om deze doelen te bereiken.
- Herstructureringsoperaties kunnen alleen succesvol zijn wanneer ze in regionaal verband worden gecoördineerd en de

bewoners van de te herstructureren wijken er direct bij betrokken worden. Verder is het van groot belang om de menselijke maat in acht te houden en ervoor te zorgen dat de herstructurering harmonieus en geleidelijk verloopt. Tijdens het proces van herstructurering moet extra worden geïnvesteerd in onderhoud en wijkbeheer. Zo kan worden voorkomen dat de buurt achteruitgaat en de bewoners het geloof in een succesvolle aanpak verliezen.

8.7 Wonen in het landelijk gebied: van restrictief naar selectief

Ten aanzien van het wonen in het landelijk gebied doet de projectgroep de volgende voorstellen:

- Het bouwbeleid voor het landelijke gebied moet selectief in plaats van restrictief zijn. De leefbaarheid en de keuzevrijheid voor de zittende bewoners moeten centraal staan.
- Gemeenten moeten de mogelijkheden die er zijn om betaalbare woningen te bouwen meer benutten.
- We verwachten van de woningcorporaties dat ze een bijdrage leveren aan het bevorderen van de leefbaarheid en het instandhouden van het voorzieningenniveau in de landelijke gebieden.

Daarnaast doen we de volgende voorstellen:

- Binnen het landelijke gebied bestaan er grote verschillen. Om hier adequaat op in te kunnen spelen is een flexibel en op maat gesneden beleid nodig. Dit beleid moet worden vastgelegd in regionale woonvisies.
- Bewoners moeten de mogelijkheid hebben om hun leven lang in het landelijk gebied te wonen. Om dit te bereiken moeten mensen met een lokale binding in bepaalde gevallen voorrang krijgen in de woonruimteverdeling.
- Innovaties in het plattelandswonen, zoals bijvoorbeeld collectief particulier opdrachtgeverschap, moeten sterker worden gestimuleerd.

- Het grondbeleid moet worden aangepast (zie ook paragraaf 8.3) zodat het makkelijker wordt om betaalbare woningen te bouwen. Verder moet de ruimtelijke kwaliteit van het landelijke gebied worden vergroot door rode winsten (winsten uit bouwprojecten) te investeren in natuur en landschap.
- Bewoners moeten meer invloed krijgen op het woonbeleid voor de landelijke gebieden.
- Regels die duurzaamheid, maatschappelijk gewenste ontwikkelingen of innovaties belemmeren, moeten zoveel mogelijk worden weggenomen.

Samenstelling en werkwijze van de projectgroep

De projectgroep is ingesteld door het partijbestuur en bestaat uit de volgende personen:

- Peter Boelhouwer (voorzitter) – wetenschappelijk directeur Onderzoeksinstituut OTB en hoogleraar huisvestingssyste- men aan de TU Delft
- Thom Aussems – directeur van woningcorporatie Trudo, Eindhoven
- Ko Blok – directievoorzitter Era Bouw
- Staf Depla - Tweede Kamerlid voor de PvdA
- Marja Elsinga – senior onderzoeker Onderzoeksinstituut OTB / TU Delft
- Pieter Hooimeijer – hoogleraar Demografie Universiteit Utrecht
- Martien Kromwijk – directeur van woningcorporatie Woonbron, Rotterdam
- Joanneke Kruijssen – Tweede Kamerlid voor de PvdA
- Hans Luiten – voorzitter stadsdeel Bos en Lommer, Amsterdam
- Margriet Meindertsma – Eerste Kamerlid voor de PvdA

Ter voorbereiding op dit rapport is de projectgroep in totaal negen keer bij elkaar gekomen.

Joris Hoekstra (onderzoeker Onderzoeksinstituut OTB / TU Delft) heeft de projectgroep als projectsecretaris ondersteund en het grootste deel van de rapportage opgesteld.

Bijlage I

Uitwerking instrumentarium betaalbaar huren en kopen

In hoofdstuk 4 worden de uitgangspunten van een nieuw systeem van vraagondersteuning uit de doeken gedaan. De geformuleerde uitgangspunten bieden ruimte voor een uitwerking naar een systeem van gefiscaliseerde inkomensafhankelijke woontoeslagen. Een woontoeslag is een inkomensafhankelijke overheidsbijdrage die bestemd is voor het wonen. Deze bijdrage wordt groter naarmate het inkomen lager wordt, waarbij er eveneens rekening wordt gehouden met het vermogen, de huishoudensamenstelling, de behoefte aan specifieke voorzieningen en historisch gegroeide prijsverschillen tussen regio's. In deze bijlage wordt het door de projectgroep voorgestelde woontoeslagsysteem verder toegelicht, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de huur- en de koopsector. Hierbij ligt de nadruk op de redeneerlijn. Als mogelijke optie presenteren wij eveneens een belastingtechnische uitwerking van het voorgestelde woontoeslagsysteem. Voor wat betreft de projectgroep is dit slechts één van de mogelijke uitwerkingen. De uiteindelijke precieze uitwerking is mede afhankelijk van een logische aansluiting bij het Nederlandse fiscale stelsel.

Betaalbaar wonen in de huursector

Bij het vaststellen van de hoogte van de woontoeslag in de huursector spelen de huurquote, de woningkwaliteit en de huurniveau van zogenaamde referentiewoningen een belangrijke rol. Hierbij wordt de volgende systematiek gevolgd.

Allereerst wordt vastgesteld wat voor een bepaalde inkomenscategorie een acceptabele huurquote is. Om deze quote te bepalen kan gebruik worden gemaakt van de NIBUD-budgetonderzoeken. Vervolgens wordt met behulp van zogenaamde referentiewoningen vastgesteld wat voor een bepaald huishouden een acceptabele woonkwaliteit is, en hoeveel procent van het inkomen men kwijt

is wanneer men deze referentiewoning wil huren. Hierbij wordt gedifferentieerd naar huishoudensamenstelling en het al dan niet aanwezig zijn van een zorgbehoefte. Zo zal de referentiewoning voor 65-plussers (gelijkvloerse woning) andere kenmerken hebben dan de referentiewoning voor jongere huishoudens. En zal de referentiewoning voor een alleenstaande minder kamers hebben dan de referentiewoning voor een gezin met drie kinderen. In ieder geval moet de referentiewoning een zodanige kwaliteit hebben dat mensen er op een fatsoenlijke wijze kunnen wonen. Het verschil tussen de huurquote die ontstaat na het huren van de referentiewoning en de berekende acceptabele huurquote wordt betaald door de overheid in de vorm van een woontoeslag. Voor de duidelijkheid: iedereen mag gaan wonen waar hij of zij wil. De referentiewoningen worden alleen gebruikt voor het berekenen van de hoogte van de woontoeslagen en hebben verder geen functie in het systeem. Huishoudens zijn volledig vrij om te kiezen voor een woning met meer, of juist met minder kwaliteit dan de referentiewoning. Deze keuze is dan wel direct van invloed op hun woonlasten. Als je als alleenstaande kiest voor een grote woning met een bijbehorende hoge huur dan betekent dit dus niet dat je dan ook een hogere woontoeslag krijgt. Omgekeerd wordt de woontoeslag niet verlaagd wanneer je kiest voor een goedkope en kleine woning.

Tot welke inkomensgrens huishoudens gebruik kunnen maken van een woontoeslag valt op dit moment moeilijk aan te geven. Gezien de toenemende betaalbaarheidsproblemen bij middeninkomensgroepen ligt het echter wel voor de hand om de doelgroep ruimer te definiëren dan de huidige doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid. De projectgroep verwacht dat de doelgroep voor de vraagondersteuning in de huursector ongeveer even groot zal zijn als de doelgroep voor de corporatiesector (zie hoofdstuk vijf). Concreet betekent dit dat de inkomensgrens voor de woontoeslagen ergens tussen modaal en anderhalf keer modaal zal komen te liggen. Onder de huishoudens met een bovenmodaal inkomen zullen vooral de grotere huishoudens en de huishoudens met een zorgbehoefte aanspraak kunnen maken op een woontoeslag.

Een rekenvoorbeeld

Dit voorbeeld heeft betrekking op een gezin met twee kinderen. Het gaat hierbij om een louter fictief rekenvoorbeeld waar verder geen conclusies aan kunnen worden verbonden.

Het huishoudinkomen is € 1300 en de referentiewoning heeft een huurprijs van € 450, wat betekent dat de huurquote die nodig is voor het huren van de referentiewoning $450/1300 = 34,6\%$ bedraagt.

De acceptabel geachte huurquote voor dit gezin is 22%, wat betekent dat ze maximaal $0,22 \cdot 1300 = € 286$ per maand aan huur zouden kunnen betalen. Dit huishouden ontvangt dus $450 - 286 = € 154$ per maand aan woontoeslag.

Vervolgens kunnen ze zelf bepalen in wat voor woning ze willen wonen. Kiezen ze voor een woning met een huur van € 350, dan betalen ze $350 - 154 = € 196$ per maand aan huur. Kiezen ze voor een woning met een huur van € 550, dan betalen ze maandelijks $550 - 154 = € 396$ aan huur.

Verschillen tussen de huidige huursubsidie en de voorgestelde woontoeslag

	Huidige huursubsidie	Systeem woontoeslag
Subsidie hoger bij lager inkomen	Ja	Ja
Meer subsidie in duurdere woning	Ja	Nee
Minder subsidie in goedkopere woning	Ja	Nee
Doelgroep	Huidige VROM-definitie	Bredere doelgroep

Overgangstraject

Uiteraard kan het huidige huursubsidiesysteem niet van de ene op de andere dag worden veranderd. Systeemwijzigingen zijn een kwestie van lange adem. Wij pleiten dan ook voor een overgangstraject, waarin de huidige huursubsidie langzaam wordt omge-

vormd tot een woontoeslag. Een eerste stap in dit traject betreft fiscalisering van de huursubsidie (vanaf 2006 wordt de huursubsidie ook inderdaad gefiscaliseerd), waarbij de huidige huursubsidiesystematiek het uitgangspunt vormt. Vervolgens kan de kwaliteitskorting²⁵ stapsgewijs worden verhoogd (totdat deze uiteindelijk 100% bedraagt), en kan het onderscheid tussen de verschillende huishoudenstypen geleidelijk in het fiscale systeem worden geïntegreerd. Omdat deze omvorming geleidelijk gebeurt zullen de financiële gevolgen ervan op korte termijn relatief beperkt zijn. Desalniettemin zullen sommige huurders erop vooruit gaan (bijvoorbeeld huishoudens die nu geen huursubsidie ontvangen omdat ze een te 'lage' huur hebben), terwijl andere huurders er juist op achteruit zullen gaan (bijvoorbeeld eenpersoonshuishoudens met huursubsidie in een grote woning).

Tijdens het overgangstraject is de ontwikkeling van de ruimtelijke segregatie een belangrijk aandachtspunt. Het is moeilijk om vooraf te voorspellen wat voor gevolgen de voorgestelde systeemwijziging zal hebben voor de ruimtelijke segregatie. Enerzijds verwachten we dat er meer menging zal optreden. Op dit moment is ruimtelijke segregatie vooral een probleem in wijken die overwegend uit goedkope huurwoningen bestaan, en daardoor onevenredig veel lage inkomensgroepen huisvesten (zie ook paragraaf 6.4). Door de voorstellen van de projectgroep (bewoners kunnen

25 De kwaliteitskorting houdt in dat voor het deel van de huurprijs dat boven de zogenaamde kwaliteitskortingsgrens (€ 325,91 in 2004) ligt nog maar 75% wordt gesubsidieerd, hetgeen overeenkomt met een kwaliteitskorting van 25 procent. Deze kwaliteitskorting loopt door tot aan de zogenaamde aftoppingsgrenzen (€ 466,48 voor één- of tweepersoonshuishoudens, € 499,92 voor huishoudens die bestaan uit drie personen of meer, cijfers voor 2004). Boven de aftoppingsgrenzen hebben 65-plussers en gehandicapten te maken met een kwaliteitskorting van 50%, terwijl de overige huishoudens een kwaliteitskorting van 100% krijgen (en dus geen extra subsidie meer ontvangen). Deze kortingen lopen door tot de maximale huursubsidiegrens van € 597,54 (cijfers voor 2004). Bij huurprijzen boven deze grens kan er geen huursubsidie worden aangevraagd.

kiezen of ze een woning willen huren of kopen, zie verderop in deze paragraaf) zullen deze wijken waarschijnlijk ook aantrekkelijk worden voor potentiële huizenkopers (die over het algemeen een wat hoger inkomen zullen hebben), waardoor de ruimtelijke segregatie kan afnemen. Tegelijkertijd bestaat het gevaar dat een ander element van de voorgestelde systeemwijziging, namelijk het geleidelijk naar 100% optrekken van de kwaliteitskorting, zal resulteren in een toenemende ruimtelijke segregatie naar inkomen. De optelsom van deze beide effecten kan zowel positief als negatief uitpakken.

Mocht de ruimtelijke segregatie al toenemen als gevolg van het nieuwe subsidiesysteem, dan zal dit zeker ruimschoots worden gecompenseerd door een aantal andere door de projectgroep voorgestelde maatregelen (gespiegeld bouwen, inzet woonruimteverdeling als instrument om de bevolkingssamenstelling van wijken te beïnvloeden, prestatieafspraken over de slaagkansen van lage inkomensgroepen). In ieder geval is het van belang om de ontwikkeling van de ruimtelijke segregatie zorgvuldig te monitoren, net als de ontwikkeling van de woonuitgaven, de woningkwaliteit en de slaagkansen van de verschillende huishoudentypen. Wanneer uit deze monitoring blijkt dat er ongewenste processen optreden, dan moet het systeem vanzelfsprekend worden bijgesteld.

Huurprijsbepaling: aanpassing woningwaarderingstelsel

Cruciaal in het voorgestelde woontoeslagsysteem is de bepaling van de huurprijs van de referentiewoningen. Wij menen dat deze huurprijs af zou moeten hangen van de kwaliteit van zowel de woning als ook de woonomgeving. Deze kwaliteit kan worden gemeten met behulp van het woningwaarderingstelsel (WWS)²⁶. De projectgroep vindt echter wel dat dit stelsel op een aantal punten gewijzigd dient te worden. Voor wat betreft de kwaliteit van de woning moet er meer rekening worden gehouden met het energiegebruik; woningen met een hoog energiegebruik moeten minder kwaliteitspunten krijgen, zodat de hogere energielasten van de huurders gecompenseerd worden door een lagere huurprijs.

Bovendien worden de verhuurders op die manier gestimuleerd om meer te investeren in energiebesparing, hetgeen de duurzaamheid ten goede komt.

Ook met betrekking tot de kwaliteit van de woonomgeving moet het woningwaarderingstelsel op de schop. In haar huidige vorm houdt dit stelsel onvoldoende rekening met de populariteit van de woonwijk en -buurt, en de daaruit voortvloeiende marktpositie van woningen; woningen in weinig gewilde buurten krijgen, bij gelijke kwaliteit van de woning, ongeveer hetzelfde aantal punten als woningen in gewilde buurten. Zo zijn de huurprijzen in de westelijke tuinsteden of de Bijlmermeer (waar de woningen relatief groot zijn maar waar de woonomgeving relatief slecht is) vaak hoger dan de huurprijzen in het centrum van Amsterdam (waar de woningen relatief klein zijn maar waar zeer veel mensen willen wonen). Dit is moeilijk uit te leggen aan huurders en woningzoekenden. De projectgroep pleit er daarom voor om ook de populariteit van de woonwijk en -buurt in het woningwaarderingstelsel op te nemen²⁷. Op die manier kan er binnen een bepaald woningmarktgebied onderscheid worden gemaakt tussen gewilde en minder gewilde locaties. Dit betekent overigens niet dat woningen in gewilde wijken in alle gevallen duurder zullen zijn dan gelijksoortige woningen in minder gewilde wijken. Vanuit het oogpunt van segregatiebestrijding kan het incidenteel juist wenselijk zijn om woningen in gewilde wijken tegen relatief lage huurprijzen aan te bieden (zogenaamd gespiegeld beheren). Gemeenten en woningcorporaties moeten daarom prestatieafspraken maken over het aanbod van goedkope woningen in dure wijken (zie ook de hoofdstukken twee en zes).

Met behulp van het (aan te passen) woningwaarderingstelsel kan voor iedere woning een puntenaantal worden vastgesteld. Deze puntenaantallen worden vervolgens vertaald naar een zogenaamde maximaal redelijke huurprijs. In de praktijk zijn er echter maar betrekkelijk weinig woningen waarvoor vandaag de dag de maximaal redelijke huurprijs wordt gevraagd. Volgens de projectgroep is dit ook helemaal niet nodig. De huurprijzen in Nederland

zijn hoog genoeg (zeker ook internationaal gezien) en er is geen enkele reden om ze verder te verhogen. Bovendien is de financiële continuïteit van de corporatiesector ook met de huidige huur-niveaus gewaarborgd (de corporaties houden zelfs veel geld over; zie ook hoofdstuk vijf). Voor de sociale huursector pleiten we dan ook voor (maximum)huurprijzen die liggen op ongeveer 75% van de maximaal redelijke huur. Dit betekent overigens niet dat we huurprijzen die liggen tussen 75% en 100% van de maximaal redelijke huur bij wet willen verbieden. We vinden het in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de sector zelf om binnen de kaders van het rijkshuurbeleid de huurprijzen betaalbaar te houden. Daarnaast kan het huurprijsbeleid onderdeel vormen van de prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties (zie ook hoofdstuk vijf).

In sommige gebieden kan het wenselijk zijn om de huren te verlagen. Dit geldt bijvoorbeeld voor een deel van de sociale huurwoningen in de groeikernen (Zoetermeer, Almere). Deze woningen zijn in een relatief 'dure' tijd gebouwd, waardoor de huurniveaus betrekkelijk hoog liggen (de huurprijzen zijn vaak een stuk hoger dan 75% van de maximaal redelijke huur).

Huurbeleid voor het niet-geliberaliseerde segment: beperkte jaarlijkse huurstijgingen

Om betaalbaarheidsproblemen bij huurders te voorkomen is het verder van belang dat de jaarlijkse huurstijgingen beperkt blijven. Daarom pleiten wij voor een huursombenadering voor de niet-geliberaliseerde huurwoningen²⁸ in de sociale huursector. Een huursombenadering houdt in dat de gemiddelde huurstijging van alle huurwoningen van een bepaalde sociale verhuurder niet boven een bepaald door het Rijk vast te stellen percentage mag liggen. De stijgingen van de huurprijs bij het vrijkomen van een woning (huurharmonisatie), moeten in deze maximaal toegestane huursomstijging worden betrokken. Op die manier wordt voorkomen dat de gemiddelde huurprijzen als gevolg van huurharmonisatie toch fors stijgen. In het huidige huurbeleid wordt de huurharmonisatie nog buiten beschouwing gelaten.

Voor wat betreft de jaarlijks toegestane huursomstijging in de sociale huursector pleit de projectgroep voor een huurbeleid dat de welvaartsstijging volgt; de huursomstijging zou niet groter mogen zijn dan de gemiddelde loonstijging. Op die manier blijven de kosten van het woontoeslagsysteem binnen de perken en zijn de lage en middeninkomensgroepen verzekerd van betaalbare huren. Hierbij gaan we ervan uit dat ook de uitkeringen de gemiddelde loonstijging volgen (koppeling lonen en uitkeringen). Als de uitkeringen minder stijgen dan de lonen, dan zou de huursomstijging de stijging van de uitkeringen moeten volgen. Binnen de afgesproken huursomstijging moeten de sociale verhuurders echter wel de mogelijkheid hebben om gedifferentieerde huurstijgingen door te voeren, afhankelijk van de prijs-kwaliteitverhouding van de woning. Woningen met een (te) goede prijs-kwaliteitverhouding kunnen hogere huurstijgingen krijgen dan woningen met een slechte prijs-kwaliteitverhouding. Deze voorgestelde differentiatie in huurstijging leidt niet tot hogere gemiddelde huurprijzen (de maximale huursomstijging mag immers niet overschreden worden), maar wel tot een betere verhouding tussen huurprijs en woningkwaliteit.

Voor de particuliere verhuurders van niet-geliberaliseerde woningen geldt dat ze hun huurprijzen jaarlijks maximaal mogen verhogen met het percentage waarmee de lonen gemiddeld worden aangepast. Alleen voor particuliere huurwoningen met een gunstige prijs-kwaliteitverhouding mag een wat grotere huurverhoging worden doorgevoerd. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van een zogenaamde 'staffel' (hoe lager de huurprijs als percentage van de maximaal redelijke huur, hoe groter de toegestane huurverhoging). Verder hebben de particuliere verhuurders de mogelijkheid om de huurprijs bij mutatie aan te passen. De huurprijs van niet-geliberaliseerde particuliere huurwoningen mag echter nooit hoger zijn dan 100% van de maximaal redelijke huur.

²⁸ Zie voetnoot 26 voor het verschil tussen geliberaliseerde en niet-geliberaliseerde huurwoningen.

Segmenten binnen de huursector

De projectgroep is van mening dat er voorlopig niet moet worden getornd aan het onderscheid tussen de geliberaliseerde²⁹ en de niet-geliberaliseerde huursector. In de huidige gespannen woningmarkt leidt een uitbreiding van het geliberaliseerde gebied, zoals voorgesteld door minister Dekker, onvermijdelijk tot grotere betaalbaarheidsproblemen bij huurders, met name voor de middeninkomensgroepen. Pas wanneer de woningtekorten zijn opgelost en de woningmarkt meer in evenwicht is, kan er worden nagedacht over een verdere integratie van het geliberaliseerde en het niet-geliberaliseerde segment. Wat dit betreft denken we eerder aan een uitbreiding van het niet-geliberaliseerde segment (door het puntensysteem uit het woningwaarderingssysteem als het ware op te rekken) dan aan een liberalisering van woningen die nu nog niet geliberaliseerd zijn. Een vergroting van het niet-geliberaliseerde gebied leidt tot het ontstaan van een middensegment op de huurmarkt, waarin de huren weliswaar redelijk hoog zijn, maar de huurders wel zeker weten dat de jaarlijkse huurstijgingen binnen de perken blijven. Dit kan het huren van een woning aantrekkelijker maken voor hogere inkomensgroepen.

Anders dan in het niet-geliberaliseerde segment, is er binnen het geliberaliseerde segment sprake van contractvrijheid tussen verhuurders en huurders. Dat neemt niet weg dat voorkomen moet worden dat verhuurders die hun bezit willen uitponden hun huurders als het ware 'uitroken' door jaar op jaar onredelijke huurverhogingen te vragen. Daarom wil de projectgroep dat de zittende huurders in geliberaliseerde huurwoningen een zekere mate van huurprijbscherming krijgen, zodat excessen worden voorkomen. Om de nieuwe huurders van geliberaliseerde woningen te beschermen moet in ieder nieuw huurcontract een verplichte bepaling worden opgenomen, waarin wordt aangegeven op welke wijze de jaarlijkse huuraanpassingen plaatsvinden. Op die manier weten nieuwe huurders van geliberaliseerde huurwoningen waar ze aan toe zijn.

²⁹ Geliberaliseerde huurwoningen zijn woningen waarvan de huurprijs boven de maximumhuurgrens uit de Huursubsidiewet ligt (€ 597,54 in 2004).

Verschillen met het kabinetsbeleid	
Er bestaan grote verschillen tussen de huurplannen van minister Dekker en de visie van de projectgroep. Hieronder worden de belangrijkste tegenstellingen schematisch weergegeven.	
Projectgroep	Minister Dekker
De huren in Nederland zijn gemiddeld hoog genoeg. Daarom koopkrachtvolgend huurbeleid en huursombeperving	Huren moeten worden opgetrokken naar marktniveau. Daarom huurstijgingen die hoger zijn dan de koopkrachtstijging en versoepeling van de huursombeperving
Eigendomsneutraal subsidiebeleid	Aparte en ongelijke subsidies voor huurders en kopers
Ondersteuning voor lage en middeninkomensgroepen verbeteren	Ondersteuning voor lage inkomensgroepen verslechteren door beperken huursubsidie
Middensegment huurmarkt niet liberaliseren	Middensegment huurmarkt wel liberaliseren
Corporaties zorgen voor betaalbare huren	Corporaties betalen mee aan huursubsidie

Rol van corporaties en verkoop van sociale huurwoningen

Om de keuzevrijheid te vergroten en de kloof tussen kopen en huren te verkleinen, zouden woningcorporaties bewoners meer keuze moeten geven tussen het huren of het kopen van een woning. Het bieden van een keuze tussen kopen en huren voor iedere woning, het te woon concept, biedt deze mogelijkheid en wordt reeds door een aantal corporaties toegepast.

Ook een strategisch verkoopbeleid kan een bijdrage leveren aan het realiseren van gedifferentieerde wijken en het vergroten van de keuzevrijheid voor bewoners. Een dergelijk verkoopbeleid is daarmee onderdeel van het gespiegeld beheren van de woningvoorraad en het streven naar gedifferentieerde wijken. Betaalbare woningen in wijken met veel koopwoningen blijven in de verhuur en woningen in wijken met veel huurwoningen worden, als de

omstandigheden dit toelaten, verkocht. Omdat de betaalbaarheid van koopwoningen veelal een belangrijke belemmering vormt, kunnen de verschillende vormen van betaalbare koopwoningen een rol spelen. Zo zijn er diverse concepten die een forse korting op de verkoopprijs combineren met een winst- en verliesdeling. Inherent aan deze constructies is dat de woningen altijd worden terugverkocht aan de corporaties en ook op de lange termijn deel blijven uitmaken van de betaalbare woningvoorraad.

Betaalbare koopwoningen

Een voorbeeld van een concept dat koopwoningen beter betaalbaar maakt is Koopgarant. Deze koopvorm wordt toegepast door diverse corporaties en houdt in dat een woning met 25 tot 30% korting op de marktwaarde wordt verkocht aan de koper. Wanneer de koper vertrekt worden zowel winst als verlies fifty-fifty gedeeld. De koper moet de woning altijd aan de corporatie te koop aanbieden, maar heeft ook de garantie dat de woning binnen drie maanden wordt gekocht, waarbij de marktwaarde als verkoopprijs dient. De investeringen die een bewoner heeft gedaan in de woning blijven bij de winstdeling buiten beschouwing. Dit is gewaarborgd doordat het “binnenpakket” van de woning afzonderlijk wordt getaxeerd.

Rekenvoorbeeld

Marktwaarde bij aankoop	120.000
Aankoopprijs (25% korting)	90.000
Marktwaarde bij verkoop	150.000
Waardestijging	30.000
Terugkoopprijs: aankoopprijs + 50% waardestijging	90.000 + 15.000 = 105.000

Betaalbaar wonen in de koopsector

In het huidige belastingsstelsel neemt de eigen woning een vreemde positie in. Hoewel algemeen wordt erkend dat het kopen van een woning bijdraagt tot vermogensvorming, wordt de eigen woning in het belastingsstelsel niet als vermogenbe-

standdeel gezien. De belasting over de opbrengsten uit de eigen woning (eigenwoningforfait) bevindt zich in box 1 van het belastingsstelsel (inkomen uit arbeid), terwijl de overige vermogensbestanddelen in box 3 (inkomen uit vermogen) worden behandeld. Dit is inconsequent. De projectgroep wil het eigenwoningforfait dan ook vervangen door een heffing op het inkomen uit het vermogen in de eigen woning (vermogen in de eigen woning = waarde woning minus hypotheek), onder te brengen in box 3 van het belastingsstelsel.

Voor wat betreft de vraagondersteuning zou er ook binnen de koopsector moeten worden toegewerkt naar een systeem van gefiscaliseerde inkomensafhankelijke woontoeslagen, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar huishoudentype en zorgbehoefte. Eigenaarsbewoners zouden deze woontoeslagen dan kunnen gebruiken als bijdrage in de aflossing van hun hypotheekschulden.

Hoewel de principes erachter hetzelfde zijn, zullen de woontoeslagen in de koopsector toch een wat ander karakter hebben dan de woontoeslagen in de huursector. Huizenkopers hebben namelijk vaak te maken met steeds lagere woonquotes naarmate ze langer in een woning wonen (ze hebben dus vooral behoefte aan extra ondersteuning in het begin van hun wooncarrière), terwijl de woonquotes van huurders vaak gelijk blijven of soms zelfs toenemen naarmate hun woontijd langer wordt.

Overgangstraject

De projectgroep realiseert zich terdege dat de hervorming van de vraagondersteuning in de koopsector een kwestie van lange adem is. Vanwege de aangepaste verplichtingen van huishoudens is een al te bruuske en plotselinge systeemwijziging onwenselijk. Er zal dan ook sprake zijn van een langdurig overgangstraject, waarin de hypotheekrenteaftrek geleidelijk wordt afgebouwd en de woontoeslagen in het fiscale systeem worden ingebracht³⁰.

Conform de voorstellen uit het verkiezingsprogramma van de PvdA blijft tijdens het overgangstraject de huidige hypotheekrenteaftrek in eerste instantie bestaan, maar worden de aftrekmoge-

lijkheden wel geleidelijk afgebouwd. Een eerste stap hierbij is de invoering van een maximaal aftrektarief van 42%. Vervolgens kan dit aftrektarief dan stapsgewijs worden verlaagd. Bij deze geleidelijke verlaging wordt rekening gehouden met de economische en woningmarktontwikkelingen; bij een dalende rente is een snellere afbouw mogelijk dan bij een stijgende rente. Ook hier geldt uiteraard dat de woonuitgaven, de slaagkansen van huizenkopers en de ontwikkeling van de ruimtelijke segregatie nauwkeurig moeten worden gemonitord, en dat de wijzigingen in het fiscale systeem hierop moeten worden afgestemd.

Het eigenwoningforfait wordt vervangen door een heffing over het rendement uit het woninggebonden vermogen in box 3 van het belastingstelsel. Terwijl de hypotheekrenteaf trek in box 1 geleidelijk wordt afgebouwd, worden de woontoeslagen juist steeds verder uitgebouwd.

Tot slot willen we de overdrachtsbelasting afschaffen. Deze belasting dient geen duidelijk doel en beperkt de mobiliteit op de woning- en de arbeidsmarkt. De overdrachtsbelasting zorgt er namelijk voor dat mensen die naar een andere woning willen verhuizen, bijvoorbeeld omdat ze groter willen wonen of omdat ze een andere baan hebben gevonden, onnodig op kosten worden gejaagd. Om de kansen van koopstarters te bevorderen wordt voorgesteld om de overdrachtsbelasting voor deze groep direct af te schaffen. Voor de zittende eigenaarsbewoners kan de overdrachtsbelasting geleidelijk worden afgebouwd door het belastingpercentage stapsgewijs te verlagen. Tenslotte zouden ook herstructureringsprojecten vrijgesteld kunnen worden van overdrachtsbelasting, zodat de kosten van deze projecten niet onnodig hoog oplopen.

30 In principe is het ook mogelijk om de fiscale behandeling van de eigen woning direct in zijn geheel naar box 3 te verplaatsen. In dat geval is echter veel flankerend beleid nodig om al te grote inkomenseffecten te voorkomen (uitgangspunt 9 in paragraaf 4.3).

Bijlage II

Waar wijken de projectgroepvoorstellen af van de huidige praktijk en van de voorstellen van het kabinet?

Om de huidige problemen op de woningmarkt het hoofd te kunnen bieden, doet de projectgroep wonen een 70-tal voorstellen voor verandering. In deze bijlage beschrijven we de belangrijkste veranderingen ten opzichte van de huidige praktijk en de grootste verschillen met het huidige kabinetsbeleid.

Welke problemen moeten worden aangepakt?

Net als het kabinet willen wij de woningnood aanpakken. Het kabinet vindt de betaalbaarheid van het wonen echter geen probleem. Sterker nog, zij vindt de woonlasten in Nederland te laag. Ze wil meer markthuren. En wil de koopsubsidie voor mensen met lagere inkomens afschaffen. De woonuitgaven zijn echter de afgelopen jaren gestegen tot een historisch niveau waardoor grote groepen met betaalbaarheidproblemen geconfronteerd worden. De huidige hypotheekrenteaf trek, het huurbeleid en de huursubsidie zijn niet geschikt om deze problemen op te lossen.

Het kabinet vindt dat er op het platteland meer woningen gebouwd moeten worden. Dat vindt de projectgroep ook. Het verschil met het kabinet is dat de projectgroep vooral het probleem van onvoldoende betaalbare woningen voor jongeren en senioren in het landelijk gebied wil oplossen. Het groeiend tekort aan verzorgd wonen (daklozen, verslaafden, psychiatrische patiënten) moet worden aangepakt. Dit is geen speerpunt van het kabinet. Zowel het kabinet als de projectgroep wonen wil de leefbaarheid van buurten verbeteren en segregatie bestrijden. Het kabinet

beperkt zich hierbij tot het bestrijden van sociaal-economische segregatie. Bovendien beperkt het kabinet zich bij het verbeteren van de leefbaarheid en bestrijden van segregatie vooral tot woorden. Onze voorstellen bevatten meer daden.

I. Oplossen woningnood

Iedereen wil de woningnood bestrijden. Het kabinet heeft hiervoor een aantal zinvolle maatregelen in petto, zoals het verminderen van de regeldruk en de vereenvoudiging van procedures. De projectgroep gaat in haar voorstellen echter nog een stapje verder. Zo vindt zij dat er op korte termijn meer goedkopere woningen moeten worden gebouwd voor specifieke groepen (starters, grote gezinnen en senioren). Ook zouden vooral die woningen in een wijk gebouwd moeten worden, die nog maar weinig beschikbaar zijn (gespiegeld bouwen). Corporaties zouden vooral anti-cyclisch moeten bouwen. In tijden van economische stagnaties zijn corporaties in staat extra kwalitatief goede woningen te blijven bouwen. In economisch betere tijden kunnen ze die dan verkopen. Ook wil de projectgroep de kwaliteitseisen van nieuwbouwwoningen versoberen. Zo behoeft niet iedere woning perse levensloopbestendig gebouwd te worden. Tenslotte kan er meer concurrentie op de grond- en woningmarkt gerealiseerd worden door onder andere in het ruimtelijke ordeningsbeleid te kiezen voor meer kleine bouwlocaties. In het volgende deel van deze bijlage geeft de projectgroep aan hoe het grondbeleid gemoderniseerd kan worden.

II. Naar een rechtvaardig grondbeleid

Het huidige grondbeleid zorgt voor grondprijsofdrijving en gebrek aan concurrentie. Om grondprijsofdrijving op de lange termijn tegen te gaan moet de overheid bij bestemmingsplanwijzigingen de grond tegen de oorspronkelijke gebruikswaarde (vervangingswaarde) kunnen kopen. Op die manier wordt voorkomen dat er te weinig geld is om kwetsbare functies (sociale woningbouw, groen, scholen etc) in plannen te kunnen realiseren. Bovendien wordt speculatie tegengegaan. Een groot aantal bouw-

locaties is al in het bezit van de ontwikkelaars. Om op korte termijn het gebrek aan concurrentie en de problemen met betrekking tot de verdeling van de kosten (bijvoorbeeld *free-riders*) te beperken moet overeenkomstig de voorstellen uit de nota grondbeleid van het tweede Kabinet Kok (begin 2001), de grondexploitatiewet worden ingevoerd en de Ontheingingswet en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten worden gestroomlijnd. Het huidige kabinet heeft net als de projectgroep deze voorstellen overgenomen. Als de werking van de grondexploitatiewet in de praktijk tegenvalt willen we onderzoeken of het bouwrecht losgekoppeld kan worden van het grondeigendom. Dan kan de gemeente die projectontwikkelaar of groep bewoners uitkiezen die tegen de laagste kosten het beste plan kan realiseren. De aantasting van dit zogenaamde zelfrealisatiebeginsel is voor het kabinet nog onbespreekbaar.

Om er voor te zorgen dat kopers beter inzicht krijgen in de prijs-kwaliteitsverhouding van de woning die ze willen kopen pleiten we voor de invoering van een gecertificeerde kosten-kwaliteitstoets voor nieuwbouwwoningen. Hierdoor wordt inzichtelijker hoeveel geld er door ontwikkelaars en gemeenten afgeroomd wordt.

Het grond en woonbeleid moet meer regionaal worden afgestemd. Dit is nu nog vooral een lokale aangelegenheid.

III. Betaalbaar huren en kopen

Het kabinet vindt de betaalbaarheid van het wonen geen probleem. De projectgroep wel. De belangrijkste verschillen met het huidige beleid en de kabinetsvoorstellen kunnen als volgt gekarakteriseerd worden.

Gelijke ondersteuning koop en huur

Op dit moment worden kopers en huurders ongelijk behandeld. In de koopsector kunnen huishoudens met een hoger inkomen gebruik maken van vraagondersteuning (hypotheekrenteaftrek), terwijl zulke vraagondersteuning in de huursector alleen beschikbaar is voor de lagere inkomensgroepen (via huursubsidie).

Verschillen tussen de huidige huursubsidie en de voorgestelde woontoeslag		
	Huidige huursubsidie	Systeem woontoeslag
Subsidie hoger bij lager inkomen	Ja	Ja
Meer subsidie in duurdere woning	Ja	Nee
Minder subsidie in goedkopere woning	Ja	Nee
Doelgroep	Huidige VROM-definitie	Bredere doelgroep

Mensen met een laag en midden inkomen kunnen moeilijk een woning kopen en mensen met een relatief hoog inkomen hebben weinig keuzemogelijkheid in de huursector. De projectgroep wil die ongelijkheid wegnemen door te pleiten voor een eigendomsneutrale inkomensondersteuning van het wonen. Op die manier krijgen mensen met lage/middeninkomens meer ruimte om te kopen en mensen met hogere inkomens meer ruimte om te huren. Op de lange termijn wordt de hypotheekrenteaftrek en de huursubsidie vervangen door een inkomensondersteuning voor de woonuitgaven (woontoeslag). Die woontoeslag wordt hoger als het inkomen lager is. Tevens wordt rekening gehouden met de huishoudsamenstelling en de behoefte aan specifieke voorzieningen.

Het kabinet wil de huidige inkomensondersteuning niet aanpassen. Wel bezuinigt ze steeds op de hoogte van de huursubsidie.

Huurbeleid: Verschillen met het kabinetsbeleid

Er bestaan grote verschillen tussen de huurplannen van minister Dekker en de visie van de projectgroep. Hieronder worden de belangrijkste tegenstellingen schematisch weergegeven.

Projectgroep	Minister Dekker
De huren in Nederland zijn gemiddeld hoog genoeg. Daarom koopkrachtvolgend huurbeleid en huursombeperving	Huren moeten worden opgetrokken naar marktniveau. Daarom huurstijgingen die hoger zijn dan de koopkrachtstijging en versoepeling van de huursombeperving
Eigendomsneutraal subsidiebeleid	Aparte en ongelijke subsidies voor huurders en kopers
Ondersteuning voor lage en middeninkomensgroepen verbeteren	Ondersteuning voor lage inkomensgroepen verslechteren door beperken huursubsidie
Middensegment huurmarkt niet liberaliseren	Middensegment huurmarkt wel liberaliseren
Corporaties zorgen voor betaalbare huren	Corporaties betalen mee aan huursubsidie

Overdrachtsbelasting afschaffen, te beginnen bij starters

De projectgroep wil de overdrachtsbelasting geleidelijk afschaffen. De positie van starters op de woningmarkt is het slechtst. Daarom wordt direct begonnen met het afschaffen van de overdrachtsbelasting voor koopstarters.

IV. Woningcorporaties: van pand naar klant

Corporaties krijgen meer taken en vrijheid in handelen. Hier staat echter een minder vrijblijvend toezicht achteraf tegenover. Bij de corporaties die slecht presteren wordt sneller ingegrepen. Goed presterende corporaties worden beloond.

Taken

De projectgroep wil de taken van corporaties verbreden. Ten eerste door de corporaties niet alleen te concentreren op huishoudens met een laag inkomen maar ook op de middeninkomensgroepen (45.000 euro). Ten tweede door corporaties niet alleen op huurwoningen maar ook op sociale koopwoningen en vormen

tussen kopen en huren te richten. Een derde verandering is dat corporaties woningen niet alleen moeten bouwen, verhuren en onderhouden. Van corporaties wordt ook verwacht dat ze de maatschappelijke participatie en de ontplooiingsmogelijkheid van burgers bevorderen en zo bijdragen aan de ontwikkeling van buurten waar zij actief zijn. Corporaties moeten zich ook meer gaan richten op het souterrain van de woningmarkt (daklozenopvang, begeleid wonen en kamerverhuur). En samen met zorginstellingen de ouderen de mogelijkheid bieden langer in hun huidige woonomgeving te blijven wonen. De regering is ook genegen het taakveld van corporaties te verbreden. De minister wil de doelgroep van corporaties echter beperken tot huishoudens met een inkomens tot 30.000 euro.

Prestatieafspraken

Gemeenten en corporaties kunnen nu ook al prestatieafspraken maken. Maar als ze er onderling niet uitkomen bestaat er nu geen arbitragemogelijkheid. De projectgroep wil deze optie wel invoeren.

Invloed bewoners en gemeenten vergroten

De invloed van bewoners en gemeenten kan allereerst vergroot worden door de individuele prestaties van corporaties openbaar te maken. Ten tweede door gemeenten en bewoners de mogelijkheid te geven om arbitrage aan te vragen. Ten derde door gemeenten de mogelijkheid te geven ook andere corporaties in de regio te vragen actief te worden in de eigen gemeente.

Visitatie en managementlicenties

Op dit moment worden corporaties alleen gecorrigeerd als ze taken uitvoeren die niet toegestaan zijn of geld ontvreemden. Corporaties die te weinig taken uitvoeren hebben nergens last van. De projectgroep vindt dat de minister veel sneller in moet grijpen als corporaties onvoldoende presteren. Het toezicht van het Rijk moet van corrigerend toezicht naar activerend toezicht. Corporaties krijgen vijf jaar de tijd te bewijzen dat ze voldoende

prestaties leveren. Corporaties worden een keer in de vijf jaar gevisiteerd. Op die manier kan rekening gehouden worden met de verschillen tussen de regio's waar de corporaties actief zijn. Op basis van de uitkomst van die onafhankelijke visitatie besluit de minister de raad van commissaris een pluim te geven dan wel naar huis te sturen als de kwaliteit onder de maat is. Een belangrijk verschil met de huidige praktijk is dat verlening van de licentie verdiend moet worden en dit geen automatisme is. De voorstellen van de minister worden eind oktober 2005 verwacht. Belangrijk verschil is dat de minister vermoedelijk vooral zal kiezen voor zelfregulering en niet bereid lijkt zelf in te grijpen als de prestaties onvoldoende zijn.

Een ander belangrijk verschil met de huidige praktijk is dat corporaties die hun beschikbaar vermogen onvoldoende investeren in publieke taken een heffing krijgen opgelegd. De opbrengst uit de heffing wordt gebruikt voor rijksinvesteringen op het gebied van het wonen. Corporaties mogen naast publieke taken ook commerciële taken uitvoeren. Deze taken moeten dan wel afzonderlijk in de boeken opgenomen worden zodat kruissubsidie en oneerlijke concurrentie voorkomen worden.

V. Leefbare wijken: voor en door bewoners

Groot leefbaarheidsoffensief: er valt zoveel meer te doen dan slopen

De huidige aanpak van buurten wordt gedomineerd door groot-schalige sloop/nieuwbouw. De projectgroep vindt sloop geen goed instrument om de bevolkingsopbouw evenwichtiger te maken of de leefbaarheid in een buurt te verbeteren. Voor het verbeteren van de leefbaarheid en het verminderen van de ruimtelijke segregatie zijn ook andere minder ingrijpende maatregelen mogelijk.

Bij het verbeteren van buurten zijn de bewoners het belangrijkste vertrekpunt. De projectgroep heeft vertrouwen in de buurten en haar bewoners. Bewoners die werk maken van een betere buurt moeten daarbij meer dan nu kunnen rekenen op de overheid, politie en maatschappelijke organisaties.

In veel buurten ligt bij de huidige aanpak het accent op het beïnvloeden van de instroom van nieuwe bewoners. Daarom dat er gekozen wordt voor sloop/nieuwbouw. Door de woningvoorraad te veranderen, verandert de instroom. Immers in duurdere woningen kunnen alleen mensen met een hoger inkomen wonen. De projectgroep kiest als kern het stoppen van de uitstroom van bewoners. Kern van de wijkaanpak ligt dan bij het investeren in buurtbeheer, onderhoud van woningen, veiligheid, voorzieningen, onderwijs en arbeidsmarkttoegeleiding. Bewoners wordt ook de mogelijkheid geboden hun woning te kopen. Dit lukt alleen als de beste voorzieningen en het beste personeel in deze buurten wordt ingezet. Dit verwachten we van de overheid maar ook van corporaties. Sloop/nieuwbouw speelt dan een veel minder grote rol dan in de huidige aanpak. Een tweede stap is pas het bevorderen van de instroom van mensen met kansen.

Gespiegeld bouwen

In randgemeenten en betere buurten worden veel te weinig betaalbare woningen gebouwd. Vinex-locaties dreigen bovenmodale woonwijken te worden. Dat is een gemiste kans om ongedeelde steden te maken. De projectgroep kiest daarom voor gespiegeld bouwen. Goedkope woningen in randgemeenten en Vinex-locaties. Meer duurdere woningen in de steden.

Er moeten niet alleen “goedkope” woningen met huren van 450 tot 500 euro gebouwd worden. Huurprijzen van 300 euro zijn ook noodzakelijk om mensen met lagere inkomens keuzevrijheid te geven. De minister is ook voor gespiegeld bouwen maar laat dat aan de gemeenten over om dat onderling te regelen. De projectgroep wil dat de minister de mogelijkheid krijgt om gemeenten die onvoldoende betaalbare woningen bouwen een aanwijzing te geven.

Woonruimteverdeling gericht inzetten om leefbaarheid te bevorderen en segregatie te bestrijden

Bij de toewijzing van woningen wordt nu veelal gekeken naar wachttijd, inkomen en huishoudensamenstelling. De project-

groep wil dat veranderen. Bij de woonruimteverdeling moet veel meer dan nu gebruikelijk is gekeken worden naar de slaagkansen van mensen in verschillende buurten. Mensen met een laag inkomen moeten meer slaagkansen krijgen in randgemeenten en betere buurten. Mensen met een hoger inkomen moeten juist meer slaagkansen krijgen in buurten met veel goedkope woningen.

De woonruimteverdeling willen we ook meer inzetten om te sturen in de bevolkingsamenstelling van bepaalde buurten, straten of complexen. Randvoorwaarde is dat de slaagkans van mensen die daardoor minder kansen krijgen in een bepaalde straat elders in de stad een hogere kans krijgen op een woning.

De woonruimteverdelingregels in een regio moeten dan wel meer dan nu onderwerp van politieke besluitvorming (gecontroleerd door de gemeenteraad) worden.

VI Wonen in het landelijk gebied

Belangrijkste verschil met de huidige aanpak is dat er meer ruimte komt voor woningbouw in het landelijk gebied. Belangrijkste verschil met de aanpak van de regering is dat we maatregelen voorstellen die er voor zorgen dat er duurzaam meer betaalbare woningen voor starters en senioren komen in het landelijk gebied. Dit kan door als gemeente niet te kiezen voor de maximale opbrengst voor het grondbedrijf, maar te kiezen voor bouwprojecten met betaalbare woningen voor starters en senioren. Dit kan door collectief particulier opdrachtgeverschap meer ruimte te geven. Een andere mogelijkheid is dat corporaties meer betaalbare woningen in dorpen bouwen. Voorwaarden van deze projecten is dat door een vorm van maatschappelijk gebonden eigendom bij verkoop ook de tweede bewoner kan profiteren van de lage kosten. Een tweede voorwaarde is dat de grondpolitiek zo is aangepast dat meer grond in het landelijk gebied tegen betaalbare prijzen beschikbaar kan komen. Ook verwachten we van corporaties meer dan nu dat ze een bijdrage leveren aan het instandhouden van voorzieningen in landelijke gebieden.

