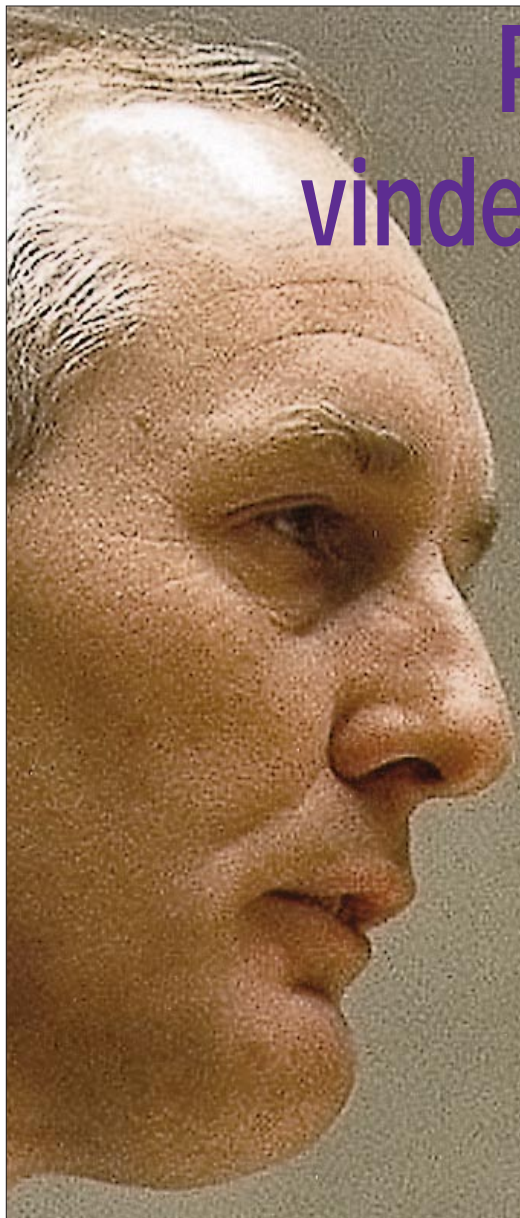


Op 10 november jongstleden ging het kabinet akkoord met de (definitieve) *Nota Wonen* van staatssecretaris Remkes en minister Pronk. Dat was verrassend snel. De meeste adviezen over de ontwerp-nota waren pas in september 2000 bij het Ministerie van VROM bezorgd; die van de Sociaal-Economische Raad (SER), de VROM Raad, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) en als laatste de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Kennelijk hebben zich in het traject tussen ontwerp-nota en definitieve nota geen interdepartementale complicaties voorgedaan. Wij wensen minister Pronk met zijn *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* een zelfde rimpelloze procesgang toe.

**HUGO PRIEMUS**

Wetenschappelijk directeur, Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft



# Remkes-D vinden elkaar in van de No

van de Wet bevordering eigen woningbezit: door de staatssecretaris omarmd en als hoofdschotel opgenomen in het menu van de *Nota Wonen*. Het PvdA-kamerlid hoeft maar te kijken over fiscalisering van de huursubsiëring (een oud, destijds weggehoond CDA-stokpaard, waarover wij de PvdA niet hebben gehoord toen het belastingstelsel voor de 21ste eeuw in het parlement werd behandeld), of dit cryptogram voor wetgevingsjuristen en fiscale economen wordt in de *Nota Wonen* opgenomen. Geen adviesorgaan te vinden die voor dit idee is te porren. Er hoeven maar wat kritische vragen te worden gesteld over de woonvouchers, of deze blikvanger uit de *Ontwerp-Nota Wonen* doet een forse stap terug van beleidsvoornemen tot onderzoeksobject. Overigens heeft het kabinet inmiddels een MDW-

**K**ennelijk ook heeft Remkes voor een pragmatische lijn gekozen, niet zozeer om adviesorganen een plezier te doen, maar om zich van een brede politieke steun te verzekeren.

Met name de verstandhouding tussen Remkes (VVD) en coalitiegenoot Duivesteijn (PvdA) is opperbest te noemen. De behandeling die Remkes' voorganger Tommel heeft moeten verdueren van het kamerlid Duivesteijn, heeft tijdens het bewind van Remkes geen vervolg gekregen. Integendeel: er is op voorhand zoveel tussen Remkes en Duivesteijn in het beleidsproces afgegeld, dat men zonder meer mag spreken van de nota Remkes-Duivesteijn. Het PvdA-kamerlid stond aan de wieg

werkgroep Vouchers in het leven groepen, die zich in brede en principiële zin zal buigen over de mogelijkheden van vraagsturing in beleidsvelden als onderwijs, zorg, gezondheidszorg en volkshuisvesting.

Het onderwerp 'woonvouchers' keert dus gegarandeerd terug op de politieke agenda. Of zou er iemand in Den Haag te vinden zijn die van mening is dat de huursubsidiëring in de huidige vorm het tien jaar (de *Nota Wonen* beslaat de periode 2000-2010) zal volhouden? Ik heb zo iemand, ondanks lang zoeken, niet kunnen vinden.

Het kabinet schijnt zelf ook wel aan te voelen dat er met de huursubsidi-

# Duivesteijn definitieve versie ta Wonen



diëring iets scheef zit. In de kabinetsreactie op de adviezen inzake de *Nota Wonen* lezen we (p. 315-316): 'Met de afzwakking van de kwaliteitskorting in de huursubsidieregeling (de wijzigingen in 1997) is een belangrijk beheersingsinstrument buiten de regeling gelegd.' Gedoeld wordt op de sterke reductie van de kwaliteitskorting tot 25%, waardoor de bewoners zelf slechts voor 25% meebetalen in een extra huur die meer kwaliteit oplevert. Omdat het kabinet meent dat vooral gemeenten en verhuurders belang hebben bij de huidige ruime werkingsfeer van de regeling, vindt het kabinet de beheersbaarheid van het budget ook een taak voor gemeenten en verhuurders (waarbij het kabinet niet toelicht waarom woningcorporaties wel moeten betalen bij overschrijding van de rijksnormen en commerciële verhuurders niet).

Het kabinet demonstreert vervolgens het volgende brevet van onvermogen (p. 316): *'Het kabinet zal, met het oog op de blijvende positie van de huursubsidie als kerninstrument aandacht schenken aan de beheersbaarheid van het huursubsidiebudget, en staat open voor suggesties die deze beheersbaarheid vergroten.'*

Staatssecretaris Remkes is overigens nog steeds voornemens de invoering van woonzorgvouchers (mede) tot stand te brengen. Hij wil het voertuig van de vraagsturing dus in de derde versnelling in beweging zetten. In de voucherkunde is het combineren van woon-

en zorgsteun immers een hogere wiskundeopgave voor gevorderden.

## Verkoop van corporatiewoningen

Destijds hebben de PvdA-kamerleden Van der Ploeg en Duivesteijn voorgesteld om in de sociale-huursector een kooprecht voor huurders in te voeren. Daarmee treden zij in het voetspoor van mevrouw Thatcher die in Groot-Brittannië het Right-to-Buy in 1980 invoerde. De gevolgen daarvan zijn door Britse onderzoekers uitvoerig gedocumenteerd: grote betalingsproblemen bij de nieuwe huiseigenaren in

economisch zware tijden, een spectaculaire stijging van de dakloosheid, een omvangrijke marginalisering van de sociale-huursector en een demoralisering van de verhuurfunctionarissen van gemeentewoningen. Beide kamerleden zijn van deze onderzoeken op de hoogte gebracht, maar handhaafden hun voorstel, ook toen zij vernamen dat men voor publiek eigendom (als de Britse council housing) voor huurders wél een kooprecht kan invoeren, maar dat men privaat eigendom, zoals dat van de woningcorporaties, niet zomaar kan onteigenen. Daarvoor zou een revolutionaire aanpassing van de Onteigeningswet nodig zijn, alsmede een verrassend nieuwe kijk op het fenomeen 'eigendom'.

Remkes heeft in zijn ontwerp-nota niet gekozen voor een formeel kooprecht voor huurders, maar voor een moreel kooprecht, ondersteund door een sterke aandrang op woningcorporaties om hun woningen te verkopen: 500.000 woningen in tien jaar. Daar zijn alle adviesorganen en commentatoren over gevallen: men vindt dit een geforceerde extrapolatie van huidige woonvoorkeuren die door de fiscale steun aan bewoner-eigenaren door het Rijk zelf zijn aangewakkerd. Bovendien kent niemand de economische en marktomstandigheden in de tweede helft van dit decennium. In de rekensommen komt een verkoop van 500.000 corporatiewoningen in tien jaar goed uit, want in 2010 zullen de woningcorporaties in de meest recente prognoses een vermogen hebben van f 53 miljard (de ontwerp-nota becijferde nog een vermogen van f 57 miljard). Dat is ruimschoots genoeg om hun aandeel in de kosten van de stedelijke vernieuwing te dragen en stimuleert de corporaties om een 'opting out' strategie te volgen: afrekenen met de staatssecretaris en verdergaan als een volledig private vastgoedbelegger.

Iedereen vond in de reacties het aantal van 500.000 woningen te hoog, te krampachtig en te geforceerd.

Slechts één deelnemer aan de discussie vond dat men wel zou mogen denken aan een miljoen corporatiewoningen in de verkoop: corporatiehater Duivesteijn, die het liefst op de as van de huidige woningcorporatie, kleinschalige woningcoöperaties ziet opbloeien, door en voor bewoners, die



harmonieus, geëmancipeerd en goed-gemutst voor het woningbeheer en de stedelijke vernieuwing zorgen. Remkes zag dus geen enkele aanleiding om water in de wijn te doen en handhaafde zijn eerdere ambitie: de verkoop van 700.000 huurwoningen in tien jaar, waaronder 500.000 corporatiewoningen. Immers, uit het Woningbehoefte-onderzoek 1998 valt af te leiden dat in 2010 65% van de huishoudens een eigen huis wil. Nu bestaat 51% van de voorraad uit eigen woningen. We komen straks dus grote aantallen koophuizen tekort. Remkes benadrukt wel dat het aantal van 500.000 te verkopen corporatie geen dogma is, maar alleen geldt voorzover de gesignaleerde vraag blijft bestaan. Verkoop zal onderdeel moeten zijn van een evenwichtige strategie voor de aanpak van wijken. Als het aantal niet taakstellend is, er geen dwangmaatregelen en geen sancties worden ingezet en als de klant- en marktgerichte oriëntatie van het handelen van woningcorporaties (en andere actoren) op de vraagzijde van de woningmarkt centraal staat, is tegen de aanduiding van 500.000 te verkopen woningen overigens niets in te brengen.

### **Kopen en huren: taboe op het H-woord**

Het is van groot belang, hoe de financiële behandeling van kopen en huren in de komende jaren gestalte krijgt. Hierover worden in de adviezen van de VROM-Raad en de SER harde noten gekraakt. Het Regeerakkoord van Paars II biedt geen ruimte om op een ontspannen wijze te discussiëren over zin en onzin van de hypotheekrenteaftrek en het huurwaardevoordeel. Bijlage 13 bij de *Miljoenennota*, gewijd aan de fiscale aspecten van het eigenwoningbezit, laat zien, hoe het Regeerakkoord van Paars II op dit punt leidt tot het uitschakelen van het gezonde verstand. Elke gedachte om de fiscale bevoordeling van de bewoner-eigenaren ter discussie te stellen, in te dammen of uit te roeien, wordt op basis van verderlichte gelegenheidsargumenten terzijde geschoven. Dat geldt ook voor het voorstel van de VROM-Raad om zowel de hypotheekrenteaftrek als het huurwaardeforfait af te schaffen. Rem-

*Het kabinet schijnt  
zelf ook wel aan  
te voelen dat er  
met de huur-  
subsiëring  
iets scheef zit*

kes moet van een eigendomsneutraal overheidsbeleid niets hebben. Integendeel: 'de uit maatschappelijk oogpunt gewenste bevordering van het eigenwoningbezit' wordt in het geweer gebracht, een beleidsdoelstelling die niet expliciet in de *Ontwerp-Nota Wonen* is terug te vinden. De *Nota Wonen* geeft nu impliciet aan dat het Rijk de eigen woning als 'merit good' beschouwt en op grond daarvan een overheveling van middelen van huurders naar bewoner-eigenaren voorstaat. Dit paternalistische uitgangspunt is in een volwassen maatschappij niet te handhaven. Alleen al de voorgenomen harmonisatie van de fiscale regelgeving in de Europese Unie zal ertoe leiden dat de fiscale behandeling van huurders en kopers al lang vóór 2010 op de Nederlandse politieke agenda zal prijken.

Remkes heeft het gelijk aan zijn zijde, waar hij probeert de preferenties van burgers te honoreren, juist daar waar het de afweging kopen-huren betreft. Het reduceren van risico's voor huishoudens met een bescheiden inkomen (Wet bevordering eigen woningbezit) past daar goed bij, evenals pogingen om de woningmarkt transparanter te maken. Het subsidiëren van bewoner-eigenaren met een bovenmodaal inkomen via de fiscus leidt juist tot een distorsie in woningpreferenties en past niet bij een op vraagsturing gebaseerde beleidsnota. De definitieve *Nota Wonen* reproduceert op dit punt de tegenstrijdigheid die in de *Ontwerp-Nota Wonen* was ingebakken. Opmerkelijk is de volgende passage in de kabinetsreactie op de advie-

zen inzake de *Nota Wonen* (p. 303): 'Een vergelijking op micro-niveau met de gebruikskostenbenadering kent, zoals ook bij de *Miljoenennota 2001* wordt aangegeven, vele onzekerheden en biedt geen aanknopingspunten voor het in de *Nota Wonen* geformuleerde beleid'. Inderdaad: het beleid volgens de *Nota Wonen* valt niet te rijmen met de gebruikskostenbenadering die in de internationale economische literatuur algemeen wordt toegepast.

### **Positie woningcorporaties**

Met enige spanning is uitgekeken naar de definitieve tekst over de positie van woningcorporaties. Met name op het zogeheten beslisschema over de toelaatbaarheid van corporatie-activiteiten binnen het maximale speelveld, was veel kritiek gekomen. Remkes heeft een deel van deze kritiek gehonoreerd. Het beslisschema blijkt niet in de definitieve *Nota Wonen* voor te komen. Meer in het algemeen had Aedes vereniging van woningcorporaties, gesignaleerd dat de ontwerp-nota woningcorporaties niet consequent langs de lijn van het transactiemodel, maar veelal als taakorganisaties behandelt, in strijd met het concept van het maatschappelijk ondernemen.

Remkes volhardt in zijn voornemen om de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor marktactiviteiten van woningcorporaties af te schaffen. Wel zullen eerst de gevolgen in kaart worden gebracht en zal de positie van woningcorporaties met die van institutionele beleggers worden bekeken. Vreemd dat dit niet eerder is gebeurd.

Belangrijk is de passage in de *Nota Wonen*, die meldt dat door de ontkoppeling van de financiering van vastgoedexploitatie en zorgverlening, het beheer van vastgoed van zorginstellingen, door andere partijen inclusief woningcorporaties mogelijk wordt: een belangrijke sector voor sociale verhuurders wordt daarmee ontsloten.

De staatssecretaris blijkt te zijn afgestapt van het idee om corporaties en gemeenten te dwingen om convenanten af te sluiten over de wijze waarop de corporatie de maatschappelijke kerntaken concretiseert, waarna pas de corporatie wordt toegelaten tot activiteiten binnen het maximale speelveld,

die verder reiken dan de maatschappelijke kerntaken. Op deze wijze zou de woningcorporatie de gegijzeld van de gemeente kunnen worden. Wel dringt het kabinet er sterk op aan dat gemeenten en corporaties contractuele afspraken maken over de vervulling van taken in het wonen en de stedelijke vernieuwing. Daarbij kan het volledige arsenaal van activiteiten van corporaties binnen het maximale speelveld in één keer worden betrokken.

De woningcorporaties dienen hun maatschappelijke prestaties in prestatieplannen vast te leggen. Alle activiteiten van corporaties moeten een substantieel en causaal verband hebben met de kerntaken en moeten dus gericht zijn op zorg voor de huisvesting van mensen in een kwetsbare positie en bijdragen aan de duurzaamheid en leefkwaliteit van woongebieden.

Het Rijk houdt vooraf en achteraf toezicht op het functioneren van de corporaties. Bij onvoldoende presteren kan het Rijk een aanwijzing geven of kunnen andere sancties volgen. Bepaalde activiteiten kunnen worden verboden die volgens het Rijk buiten het werkdomein vallen. Het financiële toezicht blijft in handen van het Centraal Fonds Volkshuisvesting, dat de status van zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) krijgt.

Als we het geheel overzien bevat de definitieve *Nota Wonen* een bruikbaar kader voor de activiteiten van woningcorporaties. Met de ontwerp-nota viel nauwelijks te werken, met de definitieve *Nota Wonen* kunnen corporaties redelijk uit de voeten.

### Interactieve beleidsvoering

Vooruitlopend op de nog steeds aangekondigde Woonwet worden in de definitieve *Nota Wonen* het sturingsconcept en de ordeningsstructuur in het woonbeleid verduidelijkt.

In de Woonwet zullen de verantwoordelijkheden van overheden en andere partijen voor het wonen worden vastgelegd, te beginnen met de positie van burgers en die van woningcorporaties. Het Rijk formuleert straks in een rijksbeleidskader wat het van provincies, gemeenten en woningcorporaties verwacht, door een aantal thema's of prestatievelden te benoemen.

*Het beheer van vastgoed van zorginstellingen wordt door andere partijen inclusief woningcorporaties mogelijk*

Het is vervolgens aan provincies en gemeenten om met een eigen woonvisie te komen, waarbij zij rekening moeten houden met het rijksbeleidskader. Zij maken vervolgens afspraken – liefst contractueel vast te leggen – met corporaties, marktpartijen en bewoners.

Remkes gaat er dus van uit dat elke gemeente en elke provincie een integraal woonbeleid voert door van tijd tot tijd een duidelijke, toekomstgerichte en breed gedragen visie te formuleren. Zo'n visie biedt de partijen buiten de gemeentelijke en provinciale overheid houvast bij het plegen van investeringen en het ondernemen van activiteiten. Binnen de gemeentelijke organisatie werkt de woonvisie als bindmiddel voor bijdragen uit verschillende sectoren, zoals de ruimtelijke ordening, het grondbeleid, verkeer en vervoer, zorg en welzijn. Deze gedachte sluit in sterke mate aan op de filosofie van de gemeentelijke investeringsvisie die ten grondslag ligt aan de afspraken over het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).

Het Rijk wil geen normen en percentages landelijk opleggen (de in de *Ontwerp-Nota Wonen* voorgeschreven minimum beukmaat van 6 meter is door de zijbeuk van het toneel verdwenen), maar wil in discussie treden met overheden, corporaties, marktpartijen en bewoners per regio. Via deze interactieve beleidsvoering wil het Rijk een grotere inhoudelijke betrokkenheid tonen, zonder de rijksvisie dwingend op te leggen. Wel kan het Rijk provincies en rechtstreekse gemeenten een aanwijzing geven over de onderbouwing

en wijze van totstandkoming van hun woonvisie, maar niet over de concrete prestaties. Dat klinkt allemaal heel verstandig en heel genuanceerd, maar het verleent de *Nota Wonen* toch de status van een papieren tijger. Het kabinet brult wel, maar bijt niet.

Deze laatste conclusie klinkt negatief, maar de keuze voor een interactieve beleidsvoering (aan de ontwerp-nota niet goed af te lezen, maar in de definitieve nota meer consequent als lijn gekozen) is onder de huidige omstandigheden het meest verstandig.

### Balans

Als we in grote lijnen de balans opmaken, dan mogen we constateren dat de *Nota Wonen* ten opzichte van de *Ontwerp-Nota Wonen* beter, consequenter en genuanceerder is. De centralistische trekjes die de ontwerp-nota op tal van punten bevatte, zijn verdwenen. Gekozen is voor een interactieve, sectoroverschrijdende beleidsaanpak, die vorig jaar ook voor de stedelijke vernieuwing is gekozen. Voor de woningcorporaties lijkt het beleidskader werkbaar, al zullen ook in de toekomst de corporaties nog vaak genoeg worden uitgedaagd om duidelijk te maken of zij hun maatschappelijke taken vervullen, hoe efficiënt zij dat doen, waarom bepaalde marktactiviteiten juist door corporaties worden opgepakt en of er ten opzichte van concurrenten van een gelijk speelveld sprake is.

Een aantal fundamentele problemen, die in de *Ontwerp-Nota Wonen* waren ingebakken, zijn niet opgelost. Het fiscale regime ten aanzien van het eigenwoningbezit deugt niet en zal – in het kader van de Europese Unie – grondig moeten worden herzien. Daarbij zullen huurders en bewoner-eigenaren gelijk moeten worden behandeld. Het Regeerakkoord Paars II biedt daarvoor niet de ruimte.

De onbeheersbaarheid van de subjectsubsidies wordt door de introductie van de individuele koopsubsidie aanzienlijk vergroot. Huur- en koopsubsidie samen tasten de duurzaamheid van het budgettaire kader voor het woonbeleid sterk aan. Vêr vóór 2010 zal de *Nota Wonen* dan ook aan een krachtige herziening toe zijn.