

Toespraak van staatssecretaris Remkes op het congres “100 jaar Woningwet”; NIROV-OTB, 1 februari 2001

Dames en heren,

Dit congres heeft als motto “de publieke dimensie van het wonen”. Het staat in het teken van de ordening en de primaire publieke taken die in de Woningwet 1901 zijn neergelegd. Zoals bij een gedegen congres betaamt passeren bij de ordening alle belangrijke betrokken partijen de revue: de woonconsument, de gemeente, de woningcorporatie, het rijk. Bij de taken komen bouwtoezicht en bouwnormen en de financiële aspecten van de volkshuisvesting aan de orde.

Het programma van dit congres gaat daarmee duidelijk terug naar de ‘roots’ van de publieke dimensie van het wonen in de Woningwet van 1901. Wat in het programma ontbreekt is de basis die de Woningwet heeft gelegd voor de ruimtelijke ordening. Grotere gemeenten waren voor het eerst verplicht om op basis van artikel 28 van de Woningwet een uitbreidingsplan vast te stellen.

Hoe nauw verweven ruimtegebruik en wonen al vanouds met elkaar zijn beschrijft Thomas Rosenboom in het eerste hoofdstuk van zijn boek “Publieke Werken”. We spreken over de tijd rond 1880. Hij beschrijft hoe een turfstekersfamilie verhuist van een gebied waar de turf is afgegraven naar een nieuw gebied bij Hoogeveen. Het is een woest gebied dat pas net in ontginning is genomen en waar nog plaats is voor nieuwe turfstekers. Het is lastig voor nieuwe turfstekers om aan een concessie te komen maar er is een oud gebruik dat uitkomst biedt. Degene die erin slaagt tussen zonsondergang en zonsopgang een onderkomen te bouwen waarvan bij het zonnegloren de haard brandt en de schoorsteen rookt, mag blijven. Hij wordt niet verjaagd. Rosenboom beschrijft

beeldend hoe de hele familie die nacht bezig is om met eerder klaargelegde planken en uitgestoken turf een plaggenhut te bouwen waaruit inderdaad bij de eerste zon de schoorsteen rookt. De familie heeft het gered.

Het is een goede beschrijving van een zeer primitieve vorm van ordening door middel van een oud gebruik in een deel van ons land dat nog leeg en woest was. Een wel zeer extreme vorm van het wilde wonen, zou je nu zeggen!

Maar ook in de steden was ongeregeld en ongecontroleerd bouwen troef met als gevolg kwalitatief zeer slechte en ongezonde behuizing voor de 'mingegoeden' zoals men dat in 1901 verwoordde. De Woningwet was een politiek antwoord op de chaotische en ongezonde woontoestanden op het platteland en in de steden. Met name de gemeenten kregen hier een belangrijke taak in en dat is nog steeds zo. Bij de bestrijding van die wantoestanden kreeg de burger door de Woningwet te maken met publieke voorschriften die hem tegen wantoestanden beschermden, maar ook in een deel van zijn soevereiniteit beknotten. Maar de zwakkeren in de samenleving waren de laatsten die dat betreunden.

Publieke taken

In de Woningwet zijn de publieke taken en de ordening vanuit de toenmalige problemen geformuleerd: bouwregelgeving, de mogelijkheid tot de bouw en het verstrekken van financiële vergoedingen voor betaalbare huisvesting, de positie van corporaties en ruimtelijke ordening.

Iedere tijd vraagt om zijn eigen ordening en inrichting van publieke taken. Steeds dient de vraag voorop te staan of die nog aansluiten op de eisen

die de samenleving stelt. Is de balans bij de afweging van publieke en private verantwoordelijkheden in de huidige tijd nog actueel? Zijn de ordeningsprincipes nog steeds geldig ?

Wijlen staatssecretaris Heerma heeft zo'n tien jaar geleden in de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig de toenmalige balans van verantwoordelijkheden en ordeningsprincipes kritisch bekeken. Zijn terechte conclusie was dat de ordening in de volkshuisvesting niet meer aansloot op de behoefte van de samenleving. De tijd van de grote kwantitatieve tekorten en de klassieke stadsvernieuwing raakte voorbij. De noodzaak van sterke centrale overheidssturing verdween. Hij heeft met de Nota Volkshuisvesting een belangrijk nieuw fundament gelegd voor het management van de woonopgave met als uitgangspunten decentralisatie, verzelfstandiging, marktwerking en deregulering.

Uit de evaluatie van de Nota Volkshuisvesting, die als voorbereiding op de Nota Wonen is uitgevoerd, komt naar voren dat de doelstellingen van die nota voor het grootste deel zijn gehaald, met uitzondering van de versterking van de positie van de burger. De evaluatie geeft ook een aantal aandachtspunten mee voor de komende jaren. Punten die eigenlijk alle partijen in het speelveld betreffen:

- het rijk heeft te veel en te gemakkelijk afstand genomen van de daadwerkelijke realisatie van de maatschappelijke opgave ten aanzien van het wonen. De taken en verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het rijk moeten scherper worden geformuleerd;
- veel gemeenten hebben de culturele omslag van “toetsende geldbureaucratie” naar strategische beleidsoriëntatie op het wonen nog niet gemaakt. Ook blijft men oplossingen zoeken op lokaal in plaats van regionaal niveau;

- corporaties dienen, alleen al vanwege het beheer van het maatschappelijk vermogen, een bijzondere positie te blijven houden en te blijven worden aangesproken op hun maatschappelijke taak;
- de marktstructuur en de positie van de burger bij de bouwproductie moeten worden verbeterd.

Ik merk bij dit laatste gelijk op dat er bij de verbetering van de positie van de burger nog forse knelpunten zijn. Bij de grote bouwopgave in de afgelopen jaren is bouwen en beheren van woningen veelal een onderonsje van bestuurders, instituties en bouwers geworden. De markt die het aanbod van woningen en woonmilieus bepaalt is voor burgers behoorlijk gesloten. Door het gebrek aan voldoende concurrerende aanbieders wordt ook zijn vraag naar kwaliteit slecht bediend. Door relatieve schaarste op deelmarkten is de burger nog steeds de zwakste partij. Een artikel in de NRC van 11 januari is daar een goede illustratie van. Onder de kop “Huizenkoper zucht onder macht aannemer” komt naar voren dat veel kopers van nieuwbouwhuizen niet tevreden zijn over hoe het meer- en minderwerk is geregeld. Ze moeten bijvoorbeeld, al dan niet onder zachte dwang, een keuken of sanitair kopen bij een door de aannemer uitgekozen leverancier. Als ze toch iets anders willen zijn ze extra duur uit. En dan gaat het alleen nog maar over de uitrusting van de woning!

Kortom, de kanteling van het beleid ten gunste van de burger is nog onvoldoende van de grond gekomen. Deze afhankelijkheidspositie past niet meer bij mondige burgers. Verandering hierin vereist een andere attitude: werken vanuit de vraag in plaats vanuit het aanbod. Dit vergt een omslag in het denken bij velen die bij de overheid, in de corporatiewereld en in de bouwwereld actief zijn.

Voor de Nota Wonen is het thema “meer zeggenschap voor de burger” dan ook een van de belangrijkste uitgangspunten. Ik zal daar dan ook op blijven hameren. En natuurlijk wil niet iedereen zelf opdrachtgever zijn. Dat hoeft ook niet. Een veranderende aanpak van het bouwproces, waarbij wordt begonnen bij de burger en niet bij de tekentafel en de voorschriften, doet de wensen van de burger al veel beter tot hun recht komen.

Woonwet

Bij de opstelling van de Nota wonen was het voor mij een belangrijke vraag of het instrumentarium van de afgelopen honderd jaar nog past bij de opgaven waar we nu en in de komende jaren voor staan. De huidige ordening is geregeld in uiteenlopende wetten en AMvB's , met als belangrijkste de Woningwet. De Woningwet is teveel een lappendeken geworden; nieuwe aanpassingen versterken dat karakter alleen maar.

Daarom zal ik voorstellen indienen voor een nieuwe ordeningswet, de Woonwet. Het doel daarbij is het stelsel onder het woonbeleid integraal en wettelijk te verankeren. De inhoud van de Woonwet zal zich uitstrekken over de positie en de rechtszekerheid van de burgers, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aanspreekbaarheid van overheden, woningcorporaties en sectorinstellingen en tenslotte de toezicht- en handhavingsrelaties.

De ontwikkeling van de Woonwet zal via een groeimodel plaatsvinden. In eerste instantie worden de elementen “zeggenschap van burgers”, “het corporatiebestel” en “de bestuursketen” van een wettelijke grondslag voorzien. Ik streef ernaar in de eerste helft van 2002 een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer voor te leggen.

In tweede instantie worden ordeningsbepalingen uit de bestaande wet- en regelgeving samengebracht. Ik kan mij voorstellen dat andere aspecten van de huidige Woningwet dan op termijn in een Bouwwet worden vastgelegd. Doel is een duurzaam stelsel met een zodanige wettelijke verankering dat het lange tijd mee kan en daardoor zekerheid en stabiliteit biedt.

De bestuursketen die mij voor ogen staat is de volgende:

Het Rijk formuleert een Rijksbeleidskader dat richtinggevend is voor zowel gemeenten en provincies als corporaties. Daarin worden de terreinen voor de te verrichten maatschappelijke prestaties benoemd. Op het lokale en regionale niveau wordt vervolgens bezien tot welke gebiedsgerichte aanpak dit moet leiden, uiteraard in overleg met de betrokken partijen. Dit wordt verwoord in een gemeentelijke woonvisie. Dit gebeurt nu al bij de meerjarige ontwikkelingsvisie van de 30 gemeenten in het kader van het ISV. Naar aanleiding hiervan formuleren de corporaties hun eigen prestatieplannen. Voor de uitvoering van die plannen sluiten corporaties met gemeenten prestatiecontracten.

Ik wil daarbij nadrukkelijk stellen dat het Rijksbeleidskader aangeeft welke thema's in de gemeentelijke woonvisie aan de orde horen te komen. De invulling hiervan is afhankelijk van de lokale en regionale situatie. Dit betekent dat gemeenten een zeer goed beeld van de lokale en regionale situatie moeten hebben. Voor veel gemeenten zal dit betekenen dat zij de magere invulling die zij in de afgelopen jaren aan het woonbeleid zijn gaan geven zullen moeten verstevigen. Het gemeentelijk woonbeleid zal weer een echt beleid moeten worden, gebaseerd op een goede analyse van huidige en toekomstige woonsituatie van de bewoners en hun woonvoorkeuren. En met goed

geformuleerde doelstellingen, een helder traject voor de realisatie van het beleid en een duidelijke rol en positie van allen die daarbij betrokken zijn, zoals bewoners en corporaties, maar ook marktpartijen, welzijn en zorg. Met de visie bedoel ik dus geen rapport dat voor alle gemeenten ongeveer hetzelfde is, omdat het rijk er nu eenmaal om vraagt. Die visie zal in moeten gaan op het gat tussen de kwalitatieve vraag en het aanbod dat nu al bestaat en dat, als er niets verandert, alleen maar groter wordt. Ook is een doordacht kwaliteitsbeleid nodig, onder meer op basis van het Handvest Kwaliteit op VINEX-locaties. En de stedelijke transformatie moet nog echt op gang komen, met daarbij veel aandacht voor een goede samenhang tussen de woningbouwprogrammering op de nieuwe uitleg en de bestaande stad. Er dient dus niet alleen nieuw beleid te worden geformuleerd, het moet ook met kracht ter hand worden genomen.

Binnen enkele jaren zal die omslag wel gemaakt moeten zijn. In het begin van mijn speech sprak ik over het belang van de Woningwet bij de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening. De komende jaren zal een goede onderbouwing van het woonbeleid van gemeenten en een adequaat ruimtelijk ordeningsbeleid nog meer dan in het verleden verstrengeld raken. In de vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zijn de rode en groene contouren geïntroduceerd. Gemeenten geven daarbij de rode contouren aan die nodig zijn om de behoefte aan ruimte voor wonen, werken, recreatie en verkeer op te vangen. Het zal duidelijk zijn dat de regisserende rol van de gemeente bij het wonen bij de vaststelling van de contouren buitengewoon belangrijk is.

Op het terrein van het wonen is het dus meer dan ooit belangrijk om een goede gemeentelijke beleidsvisie te hebben. De rode contour kan niet

alleen maar vanuit een kwantitatieve behoefte aan uitbreiding en herstructurering worden afgedaan. Ik herhaal nog eens voor alle duidelijkheid, de gemeentelijke visie dient voort te komen uit een goed beeld van de woonvoorkeuren, dat is verkregen vanuit een proces met duidelijke betrokkenheid en zeggenschap van bewoners. Om voldoende maatschappelijke kwaliteit te waarborgen, worden die voorkeuren geplaatst in een kader van collectieve waarden als veiligheid, gezondheid, betaalbaarheid en duurzaamheid.

Woonbeleid is daarmee veel meer dan alleen maar het bouwen, verbouwen en beheren van woningen. Het is de realisatie van een duurzame leefomgeving van betrokken bewoners. Deze veranderde opgave is voor alle partijen zeker niet makkelijker geworden. Maar het is wel een uitdagende opgave voor een nieuwe tijd na 100 jaar Woningwet.

Ik dank u voor uw aandacht.