

Keerpunt in de volkshuisvesting

Twee weken geleden publiceerde staatssecretaris Heerma zijn Ontwerp-nota Volkshuisvesting in de jaren negentig. Daarin wordt een nieuwe koers voor het volkshuisvestingsbeleid uitgezet. De nota breekt op belangrijke onderdelen met het beleid dat in de jaren zeventig door Gruijters, Schaefer en Van Dam werd ingezet. De bemoeienis van de overheid met de volkshuisvesting wordt minder. In dit artikel wordt de nieuwe volkshuisvestingsnota besproken.

PROF. DR. IR. H. PRIEMUS*

Context

In de *Ontwerp-nota Volkshuisvesting in de jaren negentig* van staatssecretaris Heerma worden de nieuwe beleidslijnen op het terrein van de volkshuisvesting uitgestippeld. Daarmee wordt voor het eerst sinds 14 jaar een omvattende beleidsnota gelanceerd waarin een nieuwe koers voor het volkshuisvestingsbeleid wordt uitgestippeld. De *Nota Huur- en subsidiebeleid* van Gruijters, Schaefer en Van Dam¹ in 1974 ging uit van een ambitieus overheidsbeleid, gericht op het versneld inhalen van de hardnekkige woningtekorten. Er werd een breed huur- en subsidiebeleid ontwikkeld, gekenmerkt door de dynamische kostprijscalculatie. Voor woningen in zowel de marktsector als de sociale sector werden objectsubsidies gedurende vijftig jaar in het vooruitzicht gesteld. De individuele huursubsidie werd aanzienlijk uitgebreid. Van alle huurwoningen werd de jaarlijkse huurtrend centraal vastgesteld en voorts werden landelijke spelregels aangekondigd die bij de huurharmonisatie zouden worden toegepast. Inmiddels is er veel veranderd, waardoor de beleidsuitgangspunten van de *Nota Huur- en subsidiebeleid* niet onverkort kunnen worden gehandhaafd.

Het lijkt gepast om de totstandkoming van de nota-Heerma te plaatsen tegen de achtergrond van een vijftal conditionerende verschijnselen:

1. allereerst zijn de woningmarktomstandigheden sinds 1974 sterk gewijzigd. Men kan thans niet meer spreken van een algemeen geldende woningnood. Naast delen van de woningmarkt die nog altijd tekorten vertonen zien we steeds meer marktsegmenten die in evenwicht zijn en zelfs niet te verwaarlozen concentraties van leegstand. In de huidige gedifferentieerde woningmarktomstandigheden is het steeds moeilijker geworden om met succes algemeen geldende, landelijke beleidsinstrumenten toe te passen (woningbouwprogrammering, woningwaarderingssysteem, dynamische kostprijscalculatie);
2. het valt de overheid zwaar om alle taken die zij op het terrein van de volkshuisvesting heeft aanvaard, ook werkelijk adequaat uit te voeren en daarover verantwoording af te leggen. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies liet zien dat de controle in de praktijk te

kort schoot en dat het financieel management over de hele linie voor verbetering vatbaar was². De Enquêtecommissie formuleerde een aantal aanbevelingen, waar het Ministerie van Volkshuisvesting moeilijk omheen kon. Duidelijk was het advies van de Enquêtecommissie om een consequent onderscheid te maken in de subsidiëring van de sociale sector en de marktsector. Voorts werden levensgrote vraagtekens gezet bij de dynamische kostprijscalculatie. Het rapport van de Enquêtecommissie betekende in feite een afrekening met de *Nota Huur- en subsidiebeleid* uit 1974;

3. door de vele ad-hoc-aanpassingen in het sinds 1974 geldende huur- en subsidiebeleid is het totale regelgevingssysteem steeds ingewikkelder geworden. Door zijn slagvaardige, soms wat opportunistische beleid heeft vooral staatssecretaris Brokx aan deze complexiteit een bijdrage geleverd. Het resultaat is een complex, niet overal consistent, en hier en daar wat rigide stelsel. De volkshuisvesting kwam bij uitstek in aanmerking om betrokken te worden bij het algemene streven naar deregulering;
4. de volkshuisvestingsbegroting is de laatste jaren opmerkelijk expansief geweest, vooral door de groei van eerder aangegane verplichtingen. De politieke druk om structureel op de volkshuisvestingsbegroting te bezuinigen, is steeds groter geworden. Deze druk wordt nog eens versterkt door de sterk gedaalde politieke prioriteit van de volkshuisvesting, die helaas niet tot de regeringspartijen beperkt blijft;
5. ten slotte is de politieke kleur van het kabinet-Lubbers II van betekenis. Het kabinet heeft een voorkeur voor een vermindering van overheidsuitgaven en heeft een voorliefde voor liberalisering en vrije sector. Juist dit kabinet is van mening dat het eigen-woningbezit moet worden bevorderd (het enige in de nota-Heerma dat "met kracht" moet gebeuren).

* De auteur is wetenschappelijk directeur van het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde van de Technische Universiteit Delft.

1. *Nota Huur- en subsidiebeleid*, Tweede Kamer, 1973-1974, 13 025, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1974.

2. *Eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies*, Tweede Kamer, 1987-1988, 19 623, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1988.

Bij elk van deze vijf condities kunnen kanttekeningen worden geplaatst.

Ad 1. Het oordeel over de wijze waarop Heerma inspeelt op de gewijzigde en zich verder wijzigende marktomstandigheden, moet in grote lijnen positief zijn. De invoering van een huurprijliberalisatie voor zeer dure huurwoningen is een verstandige maatregel. In het algemeen is het toe te juichen dat er meer ruimte wordt gegeven aan een marktgerichte differentiatie in huuraanpassingen, zodat de betekenis van het woningwaarderingssstelsel wordt gerelativeerd. Belangrijk is dat aan de individuele huursubsidiëring niet verder wordt getornd. Er is een duidelijk streven te bespeuren om meer dynamiek in de sociale huursector te brengen: ook al een streven dat steun verdient.

Ad 2. De nota-Heerma treedt in een aantal opzichten duidelijk in de voetsporen van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies. We weten natuurlijk nog niet welk politiek lot de nieuwe volkshuisvestingsnota beschoren zal zijn, maar we mogen toch wel concluderen dat de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies inderdaad geslaagd is, blijktens onder meer de volgende punten uit de nota-Heerma:

- zwaarder accent op financieel management;
- consequente toepassing van kosten-kwaliteitstoetsen in de sociale sectoren;
- grotere differentiatie tussen marktsector en sociale sector;
- afschaffing van de dynamische kostprijsuur;
- inkrimping van de looptijd van subsidies.

Voor de wijze waarop staatssecretaris Heerma lering heeft getrokken uit de parlementaire enquête, verdient hij een pluim.

Ad 3. Doordat de nota-Heerma breekt met de *Nota Huur- en subsidiebeleid* uit 1974 wordt de basis gelegd voor een eenvoudiger en consistenter stelsel. Toch is het maar de vraag of, na de uitwerking van de maatregelen in concrete wetswijzigingen en andere regelingen, er per saldo een eenvoudige systematiek ontstaat. Nota's zijn meestal tamelijk eenvoudig. De moeilijkheden komen pas als alles in concrete regelgeving moet worden neergelegd. Een werkelijk eenvoudig en doorzichtig volkshuisvestingsbeleid vergt vooralsnog te veel van mijn voorstellingsvermogen.

Ad 4. De positieve punten van de nota-Heerma, aangeeft bij de beschrijving van de wijze waarop wordt ingespeeld op marktveranderingen en op de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies, nemen niet weg dat er op een flink aantal punten substantiële kritiek op de nota kan worden geoefend. Deze kritiek wordt in hoge mate gevoed door de inkrimpende VROM-budgetten waarvan de Nota uitgaat en die kennelijk in het politieke krachtenveld zijn opgelegd. Bovendien is de taak die de overheid wordt toegekend, wel erg bescheiden. Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving door overheidsop treden, waarvan de jaren zeventig nog waren doortrokken, heeft nu wel heel drastisch plaatsgemaakt voor het even naïeve geloof in de maakbaarheid van de samenleving door de markt, waarbij de overheid zich maar beter tot het uiterste kan beperken in het aanvaarden van directe verantwoordelijkheden.

Ad 5. Het voorgaande hangt nauw samen met de politieke ideologie, waarop de Nota is gebaseerd. De Nota is onmiskenbaar liberaal van toonzetting, zij het veel subtieler en genuanceerder dan de *Nota Volkshuisvesting* van Udink (1972): nog altijd de meest consequent rechtse volkshuisvestingsnota die Nederland na de tweede wereldoorlog heeft aanschouwd³. Toch komt de nota-Heerma op een aantal punten in de buurt. De nota is in vele opzichten gematigd, redelijk en verantwoord, maar het document is toch rechts genoeg om heel wat weerstand van politieke groeperingen en belangengroepen op te roepen.

Vier taakstellingen

De nota plaatst vier taakstellingen centraal, die het rijk voor de jaren negentig worden voorgehouden:

1. zorg voor goede en betaalbare huisvesting voor lager betaalden;
2. bevordering van het eigen-woningbezit;
3. bevordering van een kwalitatief goed woon- en leefmilieu;
4. bevordering van experimenten, innovatie en kennisoverdracht.

De beide laatstgenoemde doelen behoeven weinig commentaar. Bevordering van een goed woon- en leefmilieu veronderstelt een sterk verband tussen volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, respectievelijk milieubeheer. Het stadsvernieuwingsbeleid is nauw bij deze doelstelling betrokken. Effectuering van deze doelstelling vergt een goed grondbeleid en instrumenten als locatiesubsidies en kopkostensubsidies. Voor de bevordering van experimenten, innovatie en kennisoverdracht ziet Heerma vooral een taak weggelegd voor de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, die zojuist tot stichting is verheven. De discussies zullen zich in de komende maanden, zo valt te verwachten, toespitsen op de twee eerstgenoemde doelstellingen en de (problematische) relatie tussen beide. Opvallend is dat met geen woord wordt gerept over de woning als 'merit good' of mogelijke externe effecten van het goede wonen, zoals in de *Nota Huur- en subsidiebeleid* van 1974. De beschaving wordt er door de staatssecretaris al evenmin bijgehaald; er staat een nuchter bewindsman aan het roer.

Zorgbreedte

Consequentie van de eerste doelstelling is, zo betoogt Heerma, een beperking van de zorgbreedte. Globaal zal de rijkszorg voor de volkshuisvesting zich uitstrekken tot modaal (*f* 30.000 voor een meerpersoonshuishouden; *f* 22.000 voor alleenstaanden). Dit zijn de 'lagere-inkomensgroepen', en daartoe behoort half Nederland.

De zorgbreedte is in het recente verleden al versmald, zo lezen wij in de nota, want de premie-B-regeling is afgeschaft en de premie-C-sector is gestimuleerd. Een vreemde redenering, omdat het departement wel kan volharden in de terminologie 'vrije sector' voor de premie-C-woningen, maar de werkelijkheid juist laat zien dat de premie-C-sector alleen maar past in een zeer royale zorgbreedte. Heerma zegt dat hij vooral onder lage-inkomensgroepen het eigen-woningbezit wil bevorderen, maar deze doelstelling is, gezien de risico's in deze sector, nauwelijks op enige schaal realiseerbaar. Het financieel instrumentarium terzake (aftrekbaarheid hypotheekrente, huurwaardevoordeel, overdrachtsbelasting, kooppremies) komt immers vooral aan de hoogste inkomensgroepen ten goede. Niets wijst erop dat dit in de jaren negentig zal veranderen.

De Nota spreekt over "... een sterke vermindering van het bereik van de financiële steun, tot naar schatting ongeveer vijftig procent van het aantal huishoudens" (blz. 76). Dit is doenlijk voor de VROM-uitgaven, maar als we ook de fiscale stromen in de beschouwing betrekken (gelukkig doet Heerma dat op een aantal plaatsen), valt de geciteerde conclusie in het water.

Overigens staat er op blz. 76 nog een dreigende toevoeging: "Op termijn wil ik een verdere beperking van de reik-

3. *Nota volkshuisvesting*, Tweede Kamer, 1971-1972, 11 784, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1972.

wijdte van het financieel instrumentarium doorvoeren naar mate zich een reële gemiddelde groei van het huishoudinkomen voordoet". De zorgbreedte in de huursector zal dus op termijn nog verder kunnen inkrimpen (tot 40% in het jaar 2000). Tevergeefs heb ik gezocht naar een passage waarin staat dat de reikwijdte van de financiële steun wordt vergroot als de economische ontwikkelingen teleurstellend zijn.

Als we de doelen 1 en 2 combineren, moeten we constateren dat voor de huursector de zorgbreedte inderdaad wordt versmald, terwijl voor de eigen-woningsector (waarvoor vooral minister Ruding verantwoordelijk is) de zorgbreedte geen grenzen kent. De z.g. sociale koopsector zit hierbij op de wip: Heerma baseert zijn kooppremies op een maximum inkomen gelijk aan modaal, maar vooral als de hypotheekrente hoog is, moet ook deze sector, gezien de lasten en de risico's, ongeschikt worden geacht voor bewoners met benedenmodale inkomens, tenzij zij luisterrijke inkomensperspectieven hebben.

Onevenwichtige benadering van koop- en huursector

De inconsistentie in de behandeling van huur- en koopsector neemt schrijnende vormen aan, als we de budgettaire consequenties in de beschouwing betrekken. Op de VROM-begroting (voornamelijk huurwoningen) dalen de totale uitgaven tussen 1988 en 2000 met f 2,5 miljard: van f 12,9 tot f 10,4 miljard. In de fiscale sfeer ontwikkelt de post aftrekbare hypotheekrente (alleen voor koopwoningen) zich in dezelfde periode van f 12,4 miljard naar f 19,6 miljard, dat is een stijging met f 7,2 miljard: een derving aan inkomstenbelasting van zo'n f 4 miljard. De collectieve lasten van de eigen woning nemen dus sneller toe dan de daling van de uitgaven aan huurwoningen. De VROM-bezuinigingen worden volledig tenietgedaan door lastenverzwaringen in de fiscale sfeer. De conclusie is duidelijk: op huurwoningen moet krachtig worden bezuinigd en aan eigen woningen kunnen best wat meer overheidsmiddelen worden besteed.

Heerma acht een aandeel van 55% eigen woningen in het jaar 2000 gewenst en haalbaar. Dit is minder extreem dan het door minister Gruijters in de jaren zeventig geformuleerde verlangen naar een aandeel van 67% eigen woningen in de voorraad (de Belgische toestand). Het streven naar een overwegend aandeel van koopwoningen in de voorraad lijkt primair ideologisch te zijn gemotiveerd. Het is spijtig dat naast de doelstelling 'bevordering van het eigen-woningbezit' niet de even zware doelstelling 'bevordering van de huursector' is opgenomen. Juist de zorg voor huisvesting van lager betaalden zou zo'n doelstelling vergen. In plaats van de Heerma-norm van 55% kopen/45% huren zou ik de norm 50% kopen/50% huren willen suggereren: voor beide sectoren dienen gelijke ontplooiingskansen te gelden. De marktontwikkelingen dienen de feitelijke verhoudingen te bepalen, niet het beleidsmatig sterk bevoordelen van de ene categorie boven de andere. Deze beleidsmatige bevoordeling introduceert op termijn destabiliserende tendenties (vergroete kans op een stagnatie op de koopwoningmarkt na een oververhitting door het opjagen van de vraag).

Mooi-weer-nota

Het (met kracht) streven naar de expansie van de eigenwoningsector blijkt te zijn ingebed in rooskleurige verwachtingen omtrent de toekomst. De rente op staatsleningen is

slechts 6% en dat blijft zo; het besteedbaar inkomen van huishoudens blijft reëel stijgen. Zoals het kabinet-Lubbers II een 'mooi-weer-staatssecretaris' bleek te hebben (met wie het slecht afliep), heeft de nota-Heerma in een aantal opzichten het karakter van een 'mooi-weer-nota'. Er wordt een gestage economische groei van 2% verondersteld. Men gaat voorbij aan fluctuaties die kunnen (en meestal zullen) optreden in hypotheekrente, economische groei, werkloosheid en dergelijke. Mede als gevolg daarvan pleegt de omvang van de vrije sector sterk te variëren. In 1980 kwamen de toen vigerende geruststellende lange-termijnprognoses niet uit. Een combinatie van zeer hoge rente, dalende werkgelegenheid en economische stagnatie leidde toen tot grote problemen op de woningmarkt.

Het beleidskader van Heerma doet denken aan de uitspraak van een wereldkampioen boksen, die volgens het laatstverschene boek van Winsemius heeft opgemerkt dat men plannen maakt totdat men klappen moet incasseren. De nota-Heerma maakt mooie plannen over een groter wordende eigen-woningsector, een gestaag toenemende vrije sector ("Nu al groeit de vrije sector sterk") en een vanzelf wegebbende subsidienoodzaak in de huursector. Dat perspectief blijkt te zijn gebaseerd op de veronderstelling van tien jaar lang mooi weer. Dat is in het Nederlandse klimaat nog niet vertoond. Niettemin is het advies van staatssecretaris Heerma aan de volkshuisvesters: laat u in de jaren negentig de paraplu en de regenjas maar thuis. Wat gaat de regering doen op de woningmarkt en de bouwmarkt, als er problemen zijn, zoals een sterk stijgende rente en economische tegenslagen? De Nota geeft zich op dit punt niet bloot.

Sturende en ordenende taken

De analyse van Salet⁴, medewerker van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), betreffende het onderscheid tussen sturende en ordenende taken van de overheid, heeft Heerma naar zijn zeggen zeer aangesproken. In navolging van de WRR wil Heerma de nadruk minder leggen op sturing door de overheid, maar op ordening. Op een aantal punten lijkt deze (her)ordering goed uit de verf te komen. Maar de sturing is er ook, al krijgt zij duidelijk andere accenten. De zeer hoge huurtrend (1 à 2% boven de stijging van de exploitatie- en bouwkosten, met een minimum van 3%) bedoeld om de subsidielasten uit het verleden te verlichten, is geen ordening maar sturing. De door Heerma zo bewonderde Salet had en heeft zware kritiek op een dergelijke vorm van sturing die met de ordenende taken op gespannen voet staat. Ook de wijze waarop het eigen-woningbezit wordt bevoordeeld door bijvoorbeeld soms aanzienlijke kortingen bij verkoop van woningen met een hoge boekwaarde op voet van de dynamische kostprijsmethode, hangt samen met een sterk sturende rol die niet altijd marktconform zal zijn.

Het is goed dat Heerma de problematiek van ordenende en sturende taken aansnijdt, maar we moeten constateren dat hij met de verhoudingen tussen beide soorten taken nog volop worstelt. Gemeenten moeten zelf hun eigen prioriteiten stellen in het kader van een lokaal volkshuisvestingsbeleid. Dit streven naar decentralisatie wordt doorkruist door de centrale nadruk op vrije sector en eigenwoningbezit, en door de bezuinigingen op de sociale huursector. Woningcorporaties krijgen te horen dat het beleid van de staatssecretaris gericht is op de bevordering van hun

4. W.G.M. Salet, *Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid*, WRR, Voorstudies en achtergronden V 59, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1987.

zelfstandigheid. Eigenlijk is dat een opmerkelijk signaal, want de laatste jaren hebben, mede door de voordelen die woningcorporaties hebben behaald door het vervroegd aflossen van dure leningen, de corporaties zich zeer zelfstandig kunnen gedragen. In de komende jaren komt de sociale huursector onder zware druk te staan: minder gesubsidieerde nieuwbouw, minder gesubsidieerde woningverbetering, geen kostendeckende bijdragen, accentuering van (weinig profijtelijke) sociale taken en een streven van de staatssecretaris naar de verkoop van zo'n 10.000 woningen per jaar in de sociale huursector. De omstandigheden zullen het veel corporaties moeilijk maken om werkelijk zelfstandig te opereren.

Het zou verhelderend zijn als niet alleen de rijksuitgaven over een reeks van jaren worden vooruitberekend, maar ook de exploitatieresultaten van sociale en commerciële verhuurders, respectievelijk het verloop van de huren en huurquotes van verschillende inkomensgroepen. Dan zou kunnen worden nagegaan of het optimisme van de staatssecretaris omtrent de groei van de reserves van woningcorporaties gerechtvaardigd is.

Zowel de gemeenten als de woningcorporaties zullen het gevoel hebben dat het sturende beleid van het rijk op gespannen voet staat met het ordenende beleid. Ook woonconsumenten kunnen dat gevoel moeilijk onderdrukken. Enerzijds spreekt de bewindsman uit dat de Federatie van het Nederlands Verbond van Huurders, het Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing en de Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting op zijn steun kunnen rekenen, maar anderzijds ondermijnt de staatssecretaris de positie van huurders door de invoering van tijdelijke huurcontracten en tijdelijke huisvestingsvergunningen. Sturen en ordenen zijn ook in de jaren negentig moeilijk met elkaar te verzoenen.

Strijd tegen de scheefheid

Staatssecretaris Heerma wordt gebiologeerd door de scheefheid in de woningverdeling: er wonen volgens hem te veel bewoners met een bovenmodaal inkomen in goedkope huurwoningen en mede daardoor te veel bewoners met een laag inkomen in dure huurwoningen. Dit laatste leidt tot omvangrijke uitgaven aan individuele huursubsidie. Minister Ruding wil deze uitgaven graag beteugelen en staatssecretaris Heerma deelt deze wens. Over scheefheden in de verdeling van eigen woningen horen we beide bewindslieden overigens niet. De bezorgdheid van de rijks-overheid is wel erg eenzijdig op de huursector gericht.

Het is de verdienste van staatssecretaris Heerma dat hij niet heeft gekozen voor de politieke glitter van de doorstromingsheffing: een regeling die op papier alle problemen oplost, maar onuitvoerbaar is en tal van hinderlijke neveneffecten heeft. Ten opzichte van vele van zijn voorgangers is Heerma op dit punt eerlijker en realistischer. Maar bij de wijze waarop de bewindsman de scheefheid te lijf wil, moeten toch wel grote vraagtekens worden geplaatst.

Allereerst moet worden erkend, dat er weinig inzicht bestaat in de aard en de achtergronden van de (keer op keer) geconstateerde 'scheefheid'. Is deze scheefheid conform de bewonersvoorkeuren of in strijd met deze voorkeuren? Is het wel oirbaar om mensen die tevreden zijn met hun woning, uit hun huis te verjagen, louter en alleen omdat hun inkomen is toegenomen? (Zie het afdoende commentaar van De Bie⁵). Zijn bewoners wellicht gedwongen om woningen te accepteren die te goedkoop of te duur zijn bij gebrek aan alternatieven? Meten we de 'scheefheid' wel goed (houden we bij voorbeeld voldoende rekening met inkomensperspectieven)? Kortom, moeten we niet veel meer inzicht hebben in de feitelijke verdeling van bewoners over

woningen en de achtergronden daarvan, voordat er (eventueel) wordt ingegrepen?

Vervolgens valt op dat er ineens verbazend veel vertrouwen wordt geïnvesteerd in een instrument dat van oudsher zeer onvolmaakt is: het woningtoewijzingsbeleid. Als nieuwe wettelijke basis staat de Huisvestingswet op stapel, een kaderwet die zeer veel ruimte laat aan het lokaal bestuur om de verantwoordelijkheden tussen verhuurders en gemeenten te verdelen, en voorts om te bepalen waar wèl en waar niet zal worden gedistribueerd. Deze lokaal georiënteerde Huisvestingswet en de centraal vormgegeven Wet individuele huursubsidie zijn moeilijk met elkaar te verweven. De vraag is bovendien of zo'n verweving wel wenselijk is. Staatssecretaris Heerma wekt de indruk te menen dat een daarop gericht toewijzingsbeleid de 'scheefheid' aanzienlijk kan reduceren en de vraag naar individuele huursubsidie kan indammen. Het is volstrekt onduidelijk waarop dit optimisme is gebaseerd.

Een algemene bevordering van de doorstroming, het tweede instrument om de 'scheefheid' terug te dringen, kan zeker tot een betere woonruimteverdeling leiden. Bevordering van doorstroming begint echter kwetsieus te worden als de doorstroming in feite wordt afgedwongen. Gezien de geringe mobiliteit in de eigen-woningsector zou men overigens allereerst aan deze sector moeten denken. De gedachte om de overdrachtsbelasting af te schaffen, zou op dit punt verbetering kunnen brengen. Staatssecretaris Heerma omarmt deze maatregel van harte (het kost hem geen cent), maar de formuleringen zijn zo terughoudend, dat het er voorlopig wel niet van zal komen. Minister Ruding schijnt er niets in te zien.

Een derde instrument dat wordt ingezet om de 'scheefheid' terug te dringen, is het introduceren van de mogelijkheid om huurcontracten en huisvestingsvergunningen aan termijnen te binden. Een woningcorporatie zou dan verlenging van een huurcontract kunnen (moeten?) weigeren – en dus in feite ontruiming vorderen – als tijdens de looptijd van het aflopende contract het inkomen tot een (te) grote hoogte is gestegen. Deze gedachte is uiterst bedreigend voor de sociale huursector, omdat hierdoor de vestiging van huurders met goede inkomensvooruitzichten in de sociale huursector, zeer onaantrekkelijk wordt gemaakt. Het woongenot van vele huurders in deze sector wordt op deze wijze grondig ondermijnd. De uitgaven aan mutatie-onderhoud zullen in de sociale huursector flink oplopen. In delen van de sociale huurvoorraad kan dit Roemeense beleid (De Bie⁵) zelfs tot excessieve huurderfing en leegstand leiden.

De oppositie tegen de gedachte van tijdelijke huurcontracten (CDA-stokpaard) zal, zo mag men verwachten, ongemeen fel zijn, vooral omdat dergelijke constructies de rechtspositie van huurders ondermijnen. Bovendien worden corporaties opgezadeld met een controletaak die nauwelijks uitvoerbaar is en moeilijk is te rijmen met het (gerechtvaardigde) pleidooi van Heerma voor een democratischer functioneren van woningcorporaties. Ten slotte past een dergelijk interventionistisch beleid niet in het streven naar deregulering.

Al met al moet worden geconcludeerd dat het bestrijden van de 'scheefheid' veel weg heeft van een strijd tegen windmolens, en al snel tot instrumenten dreigt te leiden die erger zijn dan de kwaal (tijdelijke huurcontracten, stringenter ihs-beleid). Men zou ook kunnen stellen dat de heterogeniteit van de bewoners in de Nederlandse sociale huursector een positief te waarderen kenmerk is, waarvoor men ons in het buitenland benijdt. In sommige landen heeft men weinig last van de 'scheefheid': daar heeft men een heldere ruimtelijke segregatie van bevolkingsgroepen. Voordat we beginnen aan een krachtige bestrijding van de 'scheef-

5. Wim de Bie, Dwang, *de Volkskrant*, 10 september 1988.

heid', is een bezinning gewenst, niet alleen op de instrumenten, maar ook op het doel.

Slotbeschouwing

De nota-Heerma betekent een keerpunt in de volkshuisvesting. Met de nota van Gruijters c.s. uit 1974 wordt definitief gebroken. Het accent verschuift van de sociale huursector naar de eigen-woningsector. De betekenis van objectsubsidies zal verminderen. De individuele huursubsidiëring blijft gehandhaafd. Per saldo worden de subsidies in de huursector meer gericht op bewoners met benedenmodale inkomens. Daartoe worden aan de woningtoewijzing in de sociale huursector zwaardere eisen gesteld. Het is de vraag of de Huisvestingswet het geschikte instrument is om deze nieuwe, vèrgaande taken te effectueren. In de huursector wordt de zorgbreedte van de overheid beperkt.

Opmerkelijk is dat de fiscale steun die de bewoner-eigenaar geniet, onverkort wordt gehandhaafd, de voorstellen van de commissie-Oort ten spijt. Staatssecretaris Heerma mompelt zelfs iets over afschaffing van de overdrachtsbelasting. Door een krachtige bevordering van het eigen-woningbezit zal het aandeel koopwoningen tot het jaar 2000 naar een niveau van 55% (nu: 43%) moeten stijgen. Aan de zorgbreedte in het eigen-woningbezit wordt geen enkele beperking gesteld.

Het lijkt wellicht alsof de nota-Heerma de vrucht is van een ernstig bezuinigingsstreven: in de huursector moet op

jaarbasis f 2,5 miljard worden bezuinigd tussen nu en het jaar 2000. In de eigen-woningsector loopt de derving aan inkomstenbelasting ten gevolge van de aftrekbare hypotheekrente in dezelfde periode echter met een veel groter bedrag op.

De nota is gebaseerd op zeer zonnige veronderstellingen omtrent het verloop van de rente en de economische ontwikkeling in de jaren negentig. Het volkshuisvestingsbeleid krijgt in het algemeen veelal gestalte door de wijze waarop wordt gereageerd op externe, destabiliserende impulsen. Omdat de staatssecretaris een gepolijst wegdek verwacht, wijdt hij geen woorden aan de vering van de auto. Misschien blijkt de auto straks in het geheel geen vering te hebben...

Door de karige behandeling van de huursector (excessief hoge huurtrend, dalende objectsubsidies, inkrimping sociale sector) en de gulle opstelling in relatie tot de eigen-woningsector is de nota-Heerma onevenwichtig. De nota zal daardoor de speelbal worden van heftige politieke strijd en vele betrokkenen bij de volkshuisvesting, zoals gemeenten, woningcorporaties, huurdersorganisaties en bouwbedrijven tegen zich in het harnas jagen. Het is dringend gewenst dat de definitieve nota huurders en bewoners-eigenaars meer evenwichtig tegemoet treedt. Na een aantal niet onbelangrijke bijstellingen (met name ook met betrekking tot de potsierlijke strijd van Heerma tegen de 'scheefheid') kan de nota-Heerma een bruikbare basis leveren voor het volkshuisvestingsbeleid in de jaren negentig.

H. Priemus