

1. DE GESCHIEDENIS VAN DE VOLKSHUISVESTING

De geschiedenis van de volkshuisvesting in Nederland is rijk aan interessante gebeurtenissen. Het is onmogelijk om al die verhalen in een kort bestek weer te geven. Er kunnen echter wel duidelijk van elkaar te onderscheiden perioden worden waargenomen waarin sprake is van een specifieke rol- en taakverdeling tussen de drie partijen die de ontwikkeling dragen (rijksoverheid, gemeenten en particuliere bedrijven & instellingen). We geven een karakterisering van elke periode, maar staan iets langer stil bij de jaren '90 omdat de veranderingen die toen plaatsvonden nog altijd bepalend zijn voor de huidige tijd.

De geschiedenis van de volkshuisvesting begint meestal met het invoeren van de Woningwet in 1901, die ook nu nog het uitgangspunt is van het beleid. Omdat deze wet gebaseerd is op de maatschappelijke veranderingen vanaf het midden van de 19de eeuw beginnen we deze beknopte geschiedschrijving met deze periode.

De overheid als nachtwaker

In de tweede helft van de 19de eeuw voelt de overheid zich volstrekt niet verantwoordelijk voor de huisvesting van haar burgers. Als een soort nachtwaker beperkt de staat zich tot het handhaven van de openbare orde en het uitvoeren van het gezag. Het maatschappelijk welzijn is een zaak van de burger zelf. Gemeenten hebben geen enkel middel om de huisvesting voor arbeiders en armen te verbeteren. Tenzij de volksgezondheid in gevaar komt; in dat geval kunnen ze een minimale set aan instrumenten inzetten.

De huisvesting in grote steden is erbarmelijk. Een rapport uit 1855, van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs, beschrijft de woontoestand als volgt: *'De hollen der mensen – en anders mogen wij die woningen van velen uit de min gegoede stand niet noemen – staan niet zelden ten achter bij de plaatsen, die ten verblijfe voor vele dieren zijn afgezonderd. Hollen, waar het de huisvrouw aan elk onmisbaar hulpmiddel ontbreekt om orde in haar omgeving te scheppen en te handhaven [...] Waar zij wel moet gewennen aan ordeloosheid en onreinheid, die twee grote vijanden van het huiselijk leven [...] Hollen die, slecht verlicht, onvolkomen tegen den invloed der atmosfeer beschut, op vochtige plaatsen in gangen en stegen gelegen, zonder afvoer van overvloedig water, zonder afvoer van de meest afzichtelijke onreinheid, onuitputtelijke bronnen zijn van verderf.'*²

De volgende decennia wordt de situatie er niet beter op. De bevolking van de steden groeit explosief doordat de economische en industriële ontwikkeling op gang komt. Ook door verschillende landbouwcrisisen neemt de trek naar de steden toe. De bevolking van Amsterdam stijgt van 243.304 personen, in 1859, naar 515.727, in 1900. Tot 1874 vindt de huisvesting plaats binnen de stadsmuren. Elk open plekje wordt benut. Bezitters van opstallen en grond hebben vrij spel. Er is geen aandacht voor riolering, bestrating of verlichting en van enige ordening door de overheid is al evenmin sprake. Uit een rapport van de Amsterdamse Gezondheidscommissie blijkt dat er 4.985 kelderwoningen zijn, waarvan 3.650 onmiddellijk onbewoonbaar moeten worden verklaard. In 1.000 kelders blijkt het voor een volwassene onmogelijk om rechtop te staan. Deze constatering leidt echter niet tot enige actie; in 1893 treffen rapporteurs van de Volksbond nagenoeg dezelfde situatie aan.

1. 1 ONTSTAAN VAN DE 19DE-EEUWSE WIJKEN

Door de Vestigingswet van 1874 krijgen de steden toestemming om ook buiten de vestigingswallen huizen te laten bouwen. In Amsterdam ontstaan de Staatsliedenbuurt, de Kinkerbuurt, de Pijp, de Oosterparkbuurt, de Dapperbuurt en het eerste gedeelte van de Oude Indische Buurt. Om het stratenpatroon te bepalen worden de sloten gevolgd. Tussen 1870 en 1900 worden in Amsterdam 24.000 voor- en achterwoningen gebouwd, waarvan duizenden zelfs zonder alkoof, keuken of sanitair. Dit alles volgens het principe: stapel zo veel mogelijk woningen op een zo klein mogelijk oppervlak. Tegen het eind van de 19de eeuw worden op een terrein van 1.760 vierkante meter niet minder dan 131 woningen aangetroffen, verspreid over 37 panden. In de kleinste woning

(oppervlakte: vijf vierkante meter) leven grootmoeder, moeder en kind. 54 woningen hebben geen gootsteen en 104 geen wc. 36 procent van de woningen is inpandig.

Het verhuren van kelderwoningen en het bouwen van krotten is een lucratieve onderneming. Investeren in krotten is eind 19de eeuw twee keer zo winstgevend als investeren in een normale burgerwoning: de koopsom is twee jaar na aanschaf alweer terugverdiend. De bouwtechnische staat van veel woningen is slecht. Herhaaldelijk storten er panden in. Zo bezwijkt in 1881 een huis in de Tweede Boomdwarsstraat omdat bij het stapelen van de stenen geen specie is gebruikt.

De eerste woningbouwvereniging

Volgens de overheid zijn de mensen zelf verantwoordelijk voor hun huisvesting. Toch begint langzaam het besef door te dringen dat de krotten het ontstaan van ziekten als cholera en tyfus in de hand werken. Gemeenten kunnen slechts op grond van de bedreiging van de volksgezondheid op een beperkte manier ingrijpen door woningen te slopen of onbewoonbaar te verklaren. Binnen de gegoede burgerij worden echter, tegen de stroom in, initiatieven ontplooid om goede en gezonde arbeiderswoningen te bouwen. Deze betrokken burgers hebben een afkeer van de traditionele armenzorg die niets doet om de, veelal uitgebuide, minderbedeelden aan te sporen hun eigen levensomstandigheden te verbeteren. Maar de armen zelf zijn in hun ogen evengoed schuldig aan de ellende; hun eigen zedeloze gedrag is een andere oorzaak van de erbarmelijke situatie waarin ze verkeren.

Uitgangspunt voor de financiering van al de plannen is dat de exploitatie op zijn minst kostendekkend moest zijn. Bij het ontwerpen van de plattegronden moest er niet alleen op gelet worden of er voldoende licht en lucht in de woning kon worden toegelaten; de toegepaste materialen moesten ook de hygiëne bevorderen en daarnaast speelden morele aspecten een rol. Om het gezinsleven te bevorderen diende een woning zodanig in het huizenblok gesitueerd te worden dat elke familie een eigen ingang had. Ouders moesten gescheiden van hun kinderen kunnen slapen en er werden (vrouwelijke) opzichters aangesteld die erop moesten toezien dat de mensen op een nette manier in hun woning leefden.

In de periode van 1852 tot 1901 worden in Amsterdam veertien woningbouwverenigingen opgericht, waarvan De Vereniging ten behoeve van de Arbeidersklasse de eerste is. Hun bijdrage aan de ontwikkeling van de volkshuisvesting is groot geweest, ook al hebben ze gezamenlijk 'slechts' 4.000 woningen gerealiseerd. Toen deze verenigingen begonnen, hadden architecten immers nauwelijks kennis over het ontwikkelen van woningblokken. Deze pioniers hebben nieuwe normen gesteld voor zowel de bouw als het beheer van arbeiderswoningen.

1.2 INVOERING VAN DE WONINGWET (1901)

De grondslag van de Woningwet vormt een rapport van een commissie van de Maatschappij tot het Nut van het Algemeen, geschreven door de heren Kruseman, Drucker en Greven. In 1899 dienen de ministers Goeman Borgesius (Binnenlandse Zaken), Pierson (Financiën) en Cort van de Linde (Justitie) bij de Tweede Kamer een voorstel in voor een Woningwet én een ontwerp voor een Gezondheidswet. In 1901 worden beide wetten aangenomen. De Woningwet, die op 1 augustus van dat jaar in werking treedt, maakt een einde aan de onduidelijke en versplinterende wetgeving. Voordien was het bijvoorbeeld noodzakelijk dat de Tweede Kamer voor elke onteigening een aparte wet maakte. En in Amsterdam was de 'Verordening op het bouwen en slopen' zelfs een onderdeel van de politieverordening. Door middel van de Woningwet bepaalt de rijksoverheid het kader van het volkshuisvestingsbeleid. De uitvoering ligt in handen van de gemeenten. De rijksoverheid bepaalt waaraan gebouwen, woningen en openbare ruimten moeten voldoen. De gemeenten moeten een gemeentelijk bouwtoezicht instellen en een bouwverordening vaststellen.

Bevoegdheden

De Woningwet heeft grote gevolgen voor alle betrokkenen. Er kan alleen nog maar gebouwd worden op grond van een bouwvergunning, afgegeven door de gemeente. Gemeenten krijgen de bevoegdheid eigenaren te sommeren om woningen te verbeteren. En op grond van een plan van de gemeente kunnen woningen onteigend worden, onbewoonbaar worden verklaard of zelfs worden gesloopt. Ook kan een gemeente woningen opeisen die leegstaan of voor een oneigenlijk doel gebruikt worden. Anderzijds is de gemeente verplicht om uitbreidingsplannen te maken. Ook de ontwikkeling van gebieden dient plaats te vinden op grond van een uitgedacht plan, waarin niet alleen grond gereserveerd wordt voor gebouwen, maar ook voor zaken als verkeerswegen, pleinen, grachten en riolering.

De Woningwet van 1901 is het raamwerk van de woningbouwcorporaties die wij nu kennen. De wet maakt het mogelijk om aan particuliere instellingen rijksvoorschotten en jaarlijkse bijdragen toe te wijzen voor het bouwen van woningen die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Deze organisaties worden alleen als 'toegelaten instelling' erkend als zij uitsluitend werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting én op non-profit basis opereren. Eventuele exploitatieoverschotten dienen opnieuw in het belang van de volkshuisvesting besteed te worden. Deze basisvoorwaarden gelden nog altijd.

Vaststelling huur en sociale achterlijkheidstoeslag

De Woningwet maakt het mogelijk om aan toegelaten instellingen leningen te verstrekken zonder dat deze beschikken over eigen kapitaal. Ook kan het rijk steun verlenen bij het dekken van exploitatiekortingen. In de financiële paragrafen van de Woningwet en het daarop gebaseerde Woningbesluit wordt de steun die het rijk en de gemeenten kunnen leveren slechts globaal omschreven. De uitwerking vindt plaats via circulaire en bijdrageregelingen van de minister die volkshuisvesting in zijn portefeuille heeft.

De vraag op welke hoogte de aanvangshuur vastgesteld moest worden ontketende een discussie. Alle partijen waren het erover eens dat in principe een kostendeckende exploitatie nagestreefd moest worden en men was ook unaniem van mening dat er uitzonderingen op deze regel mogelijk moesten zijn.

Een deel van de betrokkenen wilde echter dat de huren altijd marktconform zouden worden vastgesteld. Deze stellingname werd toentertijd fel bestreden door de vertegenwoordigers van de woningcorporaties en een groot deel van de gemeenten.

Tot 1919 werd de huur een afgeleide van wat 'redelijk' was. Redelijk, gezien de exploitatiekosten en de kwaliteit van de woning én gezien het inkomen van de arbeiders. (De huur bedroeg een zesde of een zevende deel van het gezinsinkomen.) Daarna wordt de huurprijs onafhankelijk van het inkomen. Met als minimum de kostprijs huur min de maximale bijdrage van de overheid en als maximum de kostprijs huur. De bedoeling was echter niet dat de huur voor elk inkomen betaalbaar zou zijn. Het ging erom dat het volk de kosten voor een kwalitatief goede woning zou opnemen in het gezinsbudget waardoor het algemene leefmilieu op een hoger plan zou worden gebracht.

Armlastigen die niet in staat waren de huur van hun bescheiden woning te betalen, kwamen in aanmerking voor liefdadigheid. Dit gold ook voor mensen die naar een duurdere woning moesten verhuizen omdat het krot waarin ze woonden gesloopt werd. Voor deze groep werd de 'sociale achterlijkheidsbijdrage' in het leven geroepen. De individuele huursubsidie die aan dit *charity*-principe een einde maakt, wordt pas in 1975 ingevoerd.

Ontwikkeling sociale huurwoningen

In de Woningwet had het rijk de gemeente de taak gegeven om het initiatief te nemen bij het verlenen van geldelijke steun, maar financiële risico's werden ook op de plaatselijke overheid afgewenteld. Een groot deel van de gemeenten weigerde dan ook steun aan minder kapitaalkrachtige corporaties waardoor veel bouwinitiatieven werden belemmerd. De Eerste Wereldoorlog, die het particulier initiatief een zware slag toebrengt, markeerde een omslagpunt. Hoewel Nederland neutraal bleef waren de economische gevolgen groot. Door de explosieve stijging van de bouw-

kosten en de rentetarieven was de woningmarkt voor particuliere investeerders niet erg interessant. Het rijk verlaagde de rente op de voorschotten voor de bouwkosten en de grondprijs voor corporaties. Dit had een enorme groei van het aantal corporatiewoningen tot gevolg. Tussen 1916 en 1920 werden in totaal 36.900 corporaties gebouwd. Ook het aantal toegelaten instellingen groeide: van 301 in 1903 naar 1.341 in 1922. De Nationale Woningraad die inmiddels was opgericht, pleitte voor een afname van het aantal corporaties en een toename van het aantal woningen per corporatie. Op die manier zou een werkapparaat ontstaan dat beter toegerust was om woningen te bouwen. De raad slaagde vrij snel in zijn opzet.

De corporaties verloren terrein toen de economie – en daarmee de particuliere bouw – rond 1920 weer aantrok. De rijksbijdrage voor sociale woningbouw was inmiddels stopgezet; alleen voor krot-opruiming was nog een bijdrage mogelijk. De grote bouwproductie had een bres geslagen in de financiën van de meeste corporaties; juist toen de bouwkosten het hoogst waren, werd er veel gebouwd. De corporaties zagen zich dan ook genoodzaakt om de huren te verhogen. Leegstand en wanbetaling waren hiervan het gevolg.

Verlies van autonomie van de corporaties

Door de beurskrach van 1929 werden de problemen nog erger: arme mensen verhuisden zo vaak mogelijk om op die manier een gratis behangetje en een maand gratis huur te krijgen. In 1934 stond het rijk de corporaties toe de huren te verlagen om zo verhuur mogelijk te maken. De tegenprestatie was echter dat de toegekende subsidies aan de schatkist moesten worden teruggegeven zonder dat rekening werd gehouden met de exploitatieproblemen van dat moment. In hetzelfde jaar worden de rentetarieven op de leningen verlaagd. Dit is echter onvoldoende om de financiën van de corporaties soelaas te bieden. Uiteindelijk wordt besloten de looptijd voor leningen op grondkosten te verlengen tot 75 jaar. Hierdoor dalen de jaarlijkse kosten. De leningen voor de bouwkosten bleven gehandhaafd voor vijf decennia.

In 1934 ondergaat de Woningwet een wijziging. Er wordt bepaald dat de toegelaten instellingen 80 procent van de huurinkomsten moeten storten in een gemeenschappelijk fonds dat wordt beheerd door het gemeentebestuur. Hierdoor blijft weinig over van de autonomie van de corporaties. Wanneer de huurtoeslag voor werklozen ook nog eens wordt afgeschaft, is de ramp compleet; huurstakingen zijn schering en inslag.

De huizenmarkt reageert slecht op deze maatregelen: de goede woningen worden iets goedkoper maar de slechte, met een lage huur, raken in trek en stijgen relatief veel in prijs. In Amsterdam worden de huurstakingen gebroken door het gezamenlijke optreden van huiseigenaren. De corporaties reageren aanvankelijk vol begrip, maar dat verandert als duidelijk wordt dat zij de rekening moeten betalen.

Tussen 1901 en 1940 worden in Nederland 224.000 sociale huurwoningen gebouwd (27 procent door de gemeenten; de rest door de corporaties). De gemeente, die doorgaans bouwde voor de allerarmsten, mocht van de rijksoverheid alleen nieuwbouw realiseren als er niet op andere wijze in de woningbehoefte kon worden voorzien. Van 1940 tot 1945 worden nog 35.000 woningen gebouwd, maar dat weegt niet op tegen de ontstane oorlogsschade.

1.3 DE NAOORLOGSE PERIODE

Na de oorlog is de woningvoorraad kleiner en kwalitatief slechter dan in de periode daarvoor. In een radiorede zegt minister-president Schermerhorn dat men 65.000 tot 70.000 woningen per jaar zou moeten bouwen om de achterstand in tien jaar in te lopen. Dit aantal wordt niet gehaald waardoor de woningnood volksvijand nummer één wordt. Pas aan het eind van de jaren '50 wordt een productie van 80.000 woningen per jaar bereikt. Tussen 1946 en 1962 worden een miljoen sociale huurwoningen gebouwd en tussen 1946 en 1979 zelfs twee miljoen. Toch is er nog steeds sprake van woningnood. Deze wordt niet alleen veroorzaakt door de vernietiging van de woningvoorraad in de oorlog en de bevolkingsexplosie in de jaren '50, maar ook door de toename van het

aantal huishoudens vanaf 1970 (alleenstaanden gaan zelfstandig wonen en mensen willen steeds eerder op eigen benen staan). Protesten tegen de woningnood komen pas met de emancipatiegolf, aan het eind van de jaren '60. Als woningen, in de jaren '80, de inzet worden van felle gevechten tussen krakers en politie is de woningnood al over haar hoogtepunt heen. Toch kon men tot in de jaren '70 gevelwanden met gaten en dichtgetimmerde panden zien als herinnering aan de Tweede Wereldoorlog. Daarbij ging het met name om de particuliere voorraad. De aandacht was vooral uitgegaan naar de productie van woningen, niet naar het herstel. Het protest hiertegen kwam mede op gang door de 'doorbraakgedachten' van ontwerpers: steden moesten via snelwegen tot in het stadshart bereikbaar zijn en de daargelegen winkelcentra dienden strikt gescheiden te worden van de woongebieden. Het Utrechtse Hoog Catharijne is hier een goed voorbeeld van.

Vanaf het begin van de jaren '80 moeten corporaties ook voor nieuwbouwprojecten geld lenen op de kapitaalmarkt. Vanaf 1988 leent het rijk niet meer aan corporaties. Doordat gemeenten en rijk garant staan voor de leningen kan men tot die tijd goedkoop lenen. Om nadien weer tegen een lage rente te kunnen lenen wordt een eigen fonds opgericht: het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) (zie 1.5).

Van stadsvernieuwing naar wijkaanpak

Stedelijke vernieuwing heeft haar wortels in het stadsvernieuwingsbeleid dat in de jaren '80 geïntroduceerd is om de grote bouwtechnische kwaliteitsachterstand in – vooral – de verkrotte vooroorlogse wijken aan te pakken. Met inzet van veel middelen en bestuurskracht leidt de stadsvernieuwingsoperatie tot een sterke verbetering van de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad.

Bouwen voor de buurt

Rond 1970 ontstaan bij stedenbouwkundigen ideeën over 'cityvorming'; brede straten, veel groen, oude steden moeten worden opengebrouwen voor verkeer en bedrijven. Dit gaat echter ten koste van de huisvesting in de binnenstad. De bewoners van Kattenburg, Bickerseiland en de Jordaan verzetten zich dan ook met hand en tand tegen deze kaalslag. Net als de bewoners van de Nieuwmarktbuurt die moeten wijken voor de aanleg van de metro en diverse wegen. Ook in heel veel 19de-eeuwse wijken die nodig moeten worden aangepakt – zoals de Kinkerbuurt, de Dapperbuurt en de Spaarndammerbuurt – verzetten de bewoners zich fel tegen de grootschalige sloopplannen. De afstand tussen bestuur en ambtenaren, aan de ene kant, en bewoners aan de andere is té groot. De aanleg van brede straten staat haaks op de wens van bewoners om de buurtstructuur en de voorzieningen te behouden. Hun protesten worden aangewakkerd door de hoge huren die met de nieuwbouw gepaard gaan. In het kader van een proefproject, waarbij het gemeentebestuur zich moet instellen op 'bouwen voor de buurt' en betaalbare huren, neemt bewonersorganisatie 'De sterke arm' wethouder L. Kuipers voortdurend onder vuur. Het succes komt pas in 1976 als voormalig staatssecretaris stadsvernieuwing Jan Schaefer aantreedt als wethouder volkshuisvesting. Voortaan proberen ambtelijke projectgroepen het inspraakproces met bewoners gestalte te geven. In verband met de hoogte van de toekomstige huur valt de keuze tussen sloop en nieuwbouw óf behoud en herstel meestal gunstig uit voor het laatste.

Door de individuele huursubsidie die vanaf 1975 mogelijk is, wordt eveneens nieuwbouwproductie mogelijk gemaakt. Zonder deze subsidies zouden nieuwbouwwoningen in de Bijlmer, maar ook in de 19de-eeuwse wijken, niet gerealiseerd zijn. In de jaren '80 opereren in dertien stadsvernieuwingsgebieden projectgroepen die verdwijnen bij het instellen van de stadsdelen in de jaren '90.

ISV-1

In 1997 is de stadsvernieuwing geëvalueerd onder de naam 'Belstato' ('Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst'). Stadsvernieuwing is daarbij gedefinieerd als een 'eindige operatie', waarbij de einddatum in 2005 is gelegd. Bij de evaluatie van Belstato kwam naar voren dat veel grote steden – ondanks de aanzienlijke kwaliteitsslag in de bestaande voorraad – nog steeds de nodige problemen ondervinden. Deze zijn echter vooral van economische en sociale aard. Er blijkt een meer integrale aanpak nodig te zijn, waarin naast fysieke maatregelen ook sociaal-economische

en sociaal-maatschappelijke maatregelen een plaats moeten krijgen. Als antwoord hierop worden het Grotestedenbeleid (GSB) 1994 en het Stedelijke vernieuwingsbeleid 1998 geïntroduceerd. Het GSB wordt in het leven geroepen als een bundeling van overheidssubsidies voor alle gemeenten om de fysieke leefomgeving te verbeteren. De Wet Stedelijke Vernieuwing is de basis voor het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Het ISV bundelt subsidieregelingen voor wonen, ruimte, groen en de fysieke stadseconomie, met als doel het verbeteren van de kwaliteit van de leef- en werkomgeving door het treffen van fysieke maatregelen. De laatste stadsvernieuwingsgelden zijn na 2000 in het ISV opgegaan. Eens in de vijf jaar kunnen gemeenten uit deze subsidiepot geld voor stedelijke vernieuwing aanvragen.

Onder het ISV is de lokale beleidsvrijheid ruim. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het bewaken en verbeteren van de stedelijke vernieuwing; in 2005 dienen zij hun verantwoordingsrapportage in. Het rijk toetst het beleid op hoofdlijnen. Bij aanvang, tussentijds en in de eindfase wordt de voortgang op landelijk niveau gevolgd met behulp van de Monitor Stedelijke Vernieuwing.

MOP-wijken

Binnen het ISV ontvangen de dertig grootste gemeenten van het land (de G30) rechtstreeks een bijdrage van het rijk. Voor deze gemeenten is stedelijke vernieuwing onderdeel van het grotestedenbeleid, dat naast fysieke verbetering ook de sociale en economische vooruitgang van steden beoogt. Als basis daarvoor is het Meerjaren OntwikkelingsProgramma (MOP) opgesteld waarin de wijken met grootstedelijke problemen en de daarvoor voorgenomen aanpak zijn beschreven. Hiernaast komen ruim honderd andere gemeenten via de provincie in aanmerking voor een bijdrage, op voorwaarde dat ze een goedgekeurd MOP of projectplan maken. In de gemeentelijke MOP's zijn wijken en deelgebieden benoemd waar de meeste ISV-gelden zullen worden ingezet. Om deze wijken aan te duiden wordt door gemeenten een veelheid van termen gebruikt ('pionierswijken', 'aandachtswijken', 'aanpakwijken' etc).

Sociaal-economische achterstanden

Op sociaal-economisch vlak hebben de MOP-wijken duidelijke achterstanden ten opzichte van de niet-MOP-wijken. Er wonen minder mensen met een betaalde baan, dus is het gemiddelde inkomen lager. Dat geldt ook voor het opleidingsniveau. Uitgaand hiervan mag gesteld worden dat er relatief veel kansarmen wonen. De verschillen zijn overigens het grootst in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (de G4). In de overige grote steden (de G26) zijn de verschillen tussen MOP- en niet MOP-wijken minder opvallend.

Sociale veiligheid

MOP-wijken hebben een duidelijk probleem op het gebied van leefbaarheid en sociale veiligheid. In de grote steden kampt men veelvuldig met vandalisme en er is meer kans op woninginbraak. Binnen de G4 lijkt dit een vrij algemeen probleem; binnen de G26 scoren vooral de MOP-wijken slecht. In de openbare ruimte van deze wijken zijn graffiti en vervuiling veelvoorkomende verschijnselen. Deze slechte scores ten aanzien van leefbaarheid en sociale veiligheid klinken ook door in het oordeel van de bewoners. Gevoelens van sociale onveiligheid komen het meest voor in de G4, en in het bijzonder in de MOP-wijken, waar een op de drie bewoners aangeeft zich niet veilig te voelen in de buurt. (Bijna de helft van de bewoners gaat hier 's avonds liever niet op straat.) In de G26 geldt dit voor een op de vijf bewoners. Het veiligheidsprobleem vormt dan ook de grootste bedreiging voor de MOP-wijken.

ISV-2

Op 1 januari 2005 is het tweede tijdvak (ISV-2) ingegaan, dat loopt tot en met 2009 (investeringsbudget: 1,43 miljard euro). In het kader van het grotestedenbeleid ontvangt de G30 de gelden rechtstreeks van het rijk; de overige gemeenten ontvangen de bijdrage via de provincies. ISV-2-gelden zijn bedoeld voor het financieren van fysieke maatregelen op het gebied van wonen, ruimte, milieu, fysieke stadseconomie en grootschalig groen. Denk bijvoorbeeld aan de

aanleg of transformatie van (bestaande) wijken, parken en bedrijfsterreinen. Het kan ook gaan om het treffen van duurzame milieumaatregelen, het opheffen van lokale milieuhinder, het saneren van de bodem of het verbeteren van de fysieke condities voor stedelijke economische bedrijvigheid. Om de stedelijke vernieuwing te versnellen en de kwaliteit hiervan te bevorderen is van 2001 tot en met 2004 het InnovatieProgramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV) ingesteld, dat deel uitmaakt van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Jaarlijks werd subsidie verleend voor creatieve, vernieuwende ideeën en projecten voor stedelijke vernieuwing. VROM monitort de IPSV-voorbeeldprojecten nog in 2009. Verder wisselen het ministerie en het IPSV kennis en ervaringen over de projecten uit.

Wijkaanpak

De laatste ontwikkeling betreft de zogenaamde wijkaanpak. Deze start bij het aantreden van kabinet-Balkenende IV in 2007. In de zogenaamde 'krachtwijken' moet kracht ontstaan; probleemwijken moeten 'prachtwijken' worden. Het grotestedenbeleid wordt min of meer gecontinueerd; er is nu alleen meer aandacht voor de positie van de bewoners zelf. Er zijn honderd wijken waar bewoners moeite hebben om hun situatie te verbeteren. De veertig wijken waarin de problemen het grootst zijn, krijgen extra aandacht. Integratie is een nieuw thema; de overige speerpunten (wonen, werken, leren, integreren, veiligheid) blijven ongewijzigd. De looptijd van de wijkaanpak is tien jaar.

Het Directoraat-generaal Wonen, Wijken en Integratie (WWI) schrijft: 'De focus wordt nadrukkelijk op de wijken en haar bewoners gericht'. Iedere wijk moet een Buurtactie Programma (BAP) maken. Deze plannen dienen vooral in samenspraak met bewoners tot stand te komen. Helaas werken de manier waarop het Directoraat-generaal de plannen opvraagt en de termijnen waarbinnen dit moet gebeuren hieraan bepaald niet mee.

'Wijken met grote problemen moeten weer veranderen in buurten waar mensen zich prettig en veilig voelen. Overal in Nederland moeten mensen goed met elkaar kunnen samenleven. Integratie en inburgering zorgen ervoor dat mensen, ongeacht afkomst en geloofsovertuiging, zich verbonden voelen met de Nederlandse maatschappij.'

De beleidsterreinen wonen, wijken en integratie staan centraal in het beleid van het nieuwe kabinet. Zo centraal, dat er in februari 2007 een programmaminister wordt aangesteld. Daar waar minister Jacqueline Cramer van VROM zich vooral richt op Ruimte en Milieu, heeft programmaminister Ella Vogelaar de terreinen Wonen, Wijken en Integratie onder haar hoede. Dat maakt van WWI een directoraat-generaal met een veelzijdige opdracht. Ella Vogelaar struikelt echter over het integratiebeleid; ze wordt in november 2008 opgevolgd door Eberhard van der Laan.

1.4 CORPORATIES OP EIGEN BENEN

In 1934 moeten corporaties door de wijziging van de Woningwet 80 procent van hun inkomsten in een fonds storten dat wordt beheerd door het gemeentebestuur. Ook moeten verkregen subsidies worden terugbetaald. Hierdoor blijft er weinig over van de autonomie van de corporaties. Aanvankelijk is de rol van de corporaties bij de wederopbouw bescheiden. Gemeenten met een groot ambtenarenapparaat richten bij voorkeur een eigen bedrijf op om woningen te bouwen omdat ze niet veel vertrouwen hebben in de bestuurskracht en de financiën van de corporaties. Toch wordt hier en daar wel gebruikgemaakt van corporaties waarbij de gemeente als financierder optreedt. In ruil hiervoor moeten corporaties hun financiële reserve bij de gemeente beleggen. De eerdergenoemde regel uit 1934 blijft van kracht tot men alle subsidies heeft terugbetaald.

Door deze constructie lijken corporaties meer en meer een verlengstuk van de overheid te zijn. Om de schaarse beschikbare vierkante meters zo goed mogelijk te verdelen onder het grote aantal gegadigden treedt in 1947 de Woonruimtetwet in werking. Hierdoor kunnen de corporaties de woningen niet meer verhuren aan de eigen leden, waardoor de verhouding tussen leden en vereniging zakelijker wordt. In 1964 verandert de houding ten opzichte van de corporaties. De commissie-

De Roos benadrukt dat de overheid geen taken moet vervullen die evengoed door maatschappelijke organisaties kunnen worden uitgevoerd. Ook hoeven subsidiegelden niet meer aan de overheid te worden terugbetaald. Dit zou corporaties stimuleren om exploitatieoverschotten te verhogen waarbij nadrukkelijk wordt vastgesteld dat dit geld uitsluitend voor volkshuisvesting mag worden gebruikt. Corporaties krijgen voorrang als er gebouwd moet worden. Gemeentelijke woningbedrijven mogen alleen nog bouwen als corporaties hun medewerking weigeren. De financiële greep van gemeentes op corporaties wordt afgezwakt. Door al deze maatregelen komen de corporaties dan ook steeds meer op eigen benen te staan.

Bij de stadsvernieuwing vanaf eind jaren '60 spelen corporaties de voornaamste rol in het herstel. De huizenprijzen stijgen enorm en de woningmarkt verandert ingrijpend door de gunstige economie. De tweede oliecrisis van 1976 maakt daar een eind aan. Faillissementen van projectontwikkelaars en hypotheekbanken worden door overheidsingrijpen voorkomen. De regering zadelt de corporaties op met de dure woningen en de parlementaire enquête over de bouwfraude leidt tot een herstructurering van de volkshuisvesting. Ook al zijn het de bouwers geweest die misbruik hebben gemaakt van de bouwsubsidies. In 1989 komt CDA-staatssecretaris Enneüs Heerma met zijn nota Volkshuisvesting in de jaren negentig. De belangrijkste punten: verzelfstandiging van de corporaties en decentralisatie van bevoegdheden en taken van het rijk naar gemeenten of sectorale instellingen. Alle subsidies worden onder de loep genomen en veranderd. De grote bijdragen aan de stadsvernieuwing worden afgebouwd en verdwijnen ten slotte helemaal. Het rijk leent niet meer aan corporaties en staat niet meer borg bij banken. De corporaties zijn zelfstandige organisaties geworden. In 1992 is het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH), dat bestaat uit 555 regels, de bestuursmaatregel waarin de werkwijze en taken van corporaties verder worden uitgewerkt. Dit besluit wordt steeds opnieuw aangepast aan de politieke wenselijkheid. De laatste wijziging vindt plaats per 1 juli 2005. Naast de taken van de corporatie zijn ook de rechten van georganiseerde huurders bij corporaties vastgelegd. Hieronder worden de kerntaken van de corporaties weergegeven, zoals verwoord in het BBSH. De gehele tekst van de BBSH treft u aan in de bijlage.

Hoofdstuk III. De werkzaamheden van toegelaten instellingen

§ 1. ALGEMEEN

Artikel 11

1. *De toegelaten instelling is uitsluitend werkzaam op het gebied van de volkshuisvesting. Zij neemt bij haar werkzaamheden het bepaalde in de paragrafen 2 tot en met 6 in acht.*
2. *Het gebied van de volkshuisvesting omvat, behoudens de artikelen 12a, tweede lid, en 12b, tweede lid, uitsluitend:*
 - a. *het bouwen, verwerven, bezwaren en slopen van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden;*
 - b. *het in stand houden van en het treffen van voorzieningen aan haar woongelegenheden en onroerende aanhorigheden, en aan woongelegenheden en onroerende aanhorigheden van derden;*
 - c. *het in stand houden en verbeteren van de direct aan de woongelegenheden en aanhorigheden, bedoeld in onderdeel b, grenzende omgeving;*
 - d. *het beheren, toewijzen en verhuren van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden;*
 - e. *het vervreemden van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden;*
 - f. *het aan bewoners van bij de toegelaten instelling in beheer zijnde woongelegenheden verlenen van diensten die rechtstreeks verband houden met de bewoning, alsmede het, aan personen die te kennen geven een zodanige woongelegenschap te willen betrekken, verlenen van diensten die rechtstreeks verband houden met het huisvesten van die personen, en*
 - g. *de werkzaamheden die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit het verrichten van de werkzaamheden, genoemd in de onderdelen a tot en met f.*

Bron: BBSH, juli 2005.

1.5 Financiën in de volkshuisvesting

De Woningwet van 1901 maakt subsidie mogelijk aan toegelaten instellingen. Deze worden vooral verstrekt van 1901 tot 1934 en na de Tweede Wereldoorlog tot 1994. Er is sprake van drie soorten subsidies: objectgebonden, locatiegebonden en subjectgebonden.

Objectgebonden subsidies

Deze bijdragen dienen: 1) om de investeringen voor de bouw van woningen mogelijk te maken, waarbij de rente en de aflossing uit de huur worden terugbetaald. 2) om subsidies die niet hoeven te worden terugbetaald en bedoeld zijn om het gat tussen de stichtingskosten van een huis en de exploitatie, de huur, te dichten. Hierdoor hoeft met de huur niet de kostprijs te worden betaald. De subsidies worden gebaseerd op de wenselijk geachte vraaghuur en de kostprijs.

Subsidies worden dus bepaald door de politieke wenselijkheid en de werkelijke kosten. Wat precies de nadruk krijgt, hangt af van de budgettaire ruimte op de begroting en de politieke prioriteit die volkshuisvesting krijgt. Objectgebonden subsidies kunnen als een bijdrage ineens worden verstrekt, maar het merendeel bestaat uit een jaarlijkse bijdrage. Het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS) draagt financieel bij aan goede woningbouw en woningverbetering. De regeling loopt van 1 januari 1992 tot 1995. Het is de laatste direct aan verhuurders te verstrekken subsidie. De doelstelling van het besluit is: het stimuleren van een gedifferentieerd woningaanbod én het bevorderen van nieuwbouw en ingrijpende verbetering, door middel van stortingen van middelen.

Locatiegebonden subsidies

Deze bijdragen zijn bedoeld voor het bouwrijp maken en saneren van bouwlocaties. De subsidie wordt aan de gemeenten verstrekt en komt terecht in het stadsvernieuwingsfonds.

Subjectgebonden subsidies/huurtoeslag

Ondanks de objectgebonden subsidies blijken sociale huurwoningen voor een grote bevolkingsgroep niet betaalbaar te zijn. Om die reden wordt in 1975, onder het kabinet-Den Uyl, de individuele (subject)gebonden huursubsidie ingevoerd. Op basis van het inkomen, de gezinsamenstelling en de kwaliteit van de woning wordt bepaald hoeveel huur men zelf kan betalen en op hoeveel huursubsidie men recht heeft. Boven een bepaald huurbedrag komt men niet meer voor subsidie in aanmerking (de zogenaamde 'kwaliteitskorting'). De individuele huursubsidie, inmiddels 'huurtoeslag' genoemd, kan via de corporatie of gemeente worden aangevraagd. Gemiddeld maakt 15 procent van de huurders hier gebruik van. Dit is niet alleen een instrument voor inkomenspolitiek maar ook een belangrijk instrument voor de corporaties omdat dit, na de afschaffing van de exploitatiesubsidies en de stadsvernieuwingsbijdrage, de omvangrijkste rijksbijdrage is. Om de uitgaven in de hand te houden heeft het rijk een maximum gesteld aan het bedrag dat men aan huursubsidie mag ontvangen.

Als de uitgaven voor huursubsidie in een bepaald gebied hoger zijn dan in de rest van het land moeten gemeente en corporaties hieraan bijdragen. Dit betekent dat bij de woningtoewijzing goed naar het inkomen van de kandidaten wordt gekeken.

De bevordering van het eigenwoningbezit is sinds de jaren '70 een belangrijke pijler van het rijksbeleid. Pas sinds kort is er een beperking in het aftrekken van de hypotheekrente bij de duurste woningen voor de hoge inkomens. De door het rijk gederfde inkomsten van de hypotheekrenteaftrek zijn vele malen hoger dan de bijdrage aan de huurtoeslag.

De discussie over de gelijkstelling tussen huur en koopwoningen door een 'eigendomsneutrale' woontoeslag is door het kabinet-Balkenende IV geblokkeerd. Een gedachtewisseling hierover is echter hard nodig. Niet alleen om de kloof tussen huren en kopen te overbruggen, maar ook om tot een rechtvaardiger verdeling te komen.

Veranderende (subsidie)relatie overheid, corporaties

Tussen 1980 en 1990 loopt de rijksbijdrage op van 84 miljoen naar 3,18 miljard gulden. Veel van de subsidietoezeggingen hebben een looptijd van vijftig jaar. Naast bouwsubsidies aan corporaties, tot 1988, geeft de overheid extra geld uit aan het grotestedenbeleid, dat een voortzetting is van de stadsvernieuwing. De politiek wil na de commotie over het misbruik van bouwsubsidies door bouwondernemers meer afstand nemen van de volkshuisvesting. Dit is mogelijk omdat de huren flink zijn gestegen, terwijl de rente en de inflatie laag zijn. De corporaties hebben een solide financiële positie verworven. De nota-Heerma geeft dit politieke streven aan. In 1993 zet Heerma de belangrijkste stap in de financiële zelfstandigheid van de corporaties met het zogenaamde 'bruteringsakkoord'. Er wordt afgesproken dat alle door het rijk toegezegde subsidies voor toekomstige bouwprojecten in één keer worden uitbetaald. Ook de corporaties moeten alle schulden aan het rijk in een enkele termijn terugstorten. De vorderingen en de schulden worden tegen elkaar weggestreept. Er wordt geschoven met tientallen miljoenen guldens, maar uiteindelijk is de bruteringsoperatie bijna neutraal. Er zijn corporaties die extra geld krijgen omdat zij vooral veel jonge en dure woningen hebben waarvan de huren moeilijk te verhogen zijn. Ook hebben zij dure leningen die tot ver in deze eeuw doorlopen. Deze corporaties kunnen geen reserves opbouwen uit ouder woningbezit dat al is afbetaald; zij worden zonder extra compensatie benadeeld.

De subsidies die de overheid na de bruteringsoperatie nog verstrekt, staan voornamelijk in het teken van de stedelijke vernieuwing (inmiddels de zogenaamde wijkaanpak). De gelden worden op de rekening van de gemeenten, de regio of de provincie gestort (*zie 1.3*).

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw

Lenen op de kapitaalmarkt is erg duur en door het verminderen van de overheidssubsidies steken de corporaties zich steeds dieper in de schulden. In 1983 richt de overheid het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) op. Voor het aantrekken van leningen bij banken krijgen uitsluitend toegelaten instellingen hier borging.

Het WSW heeft een maatschappelijke taak; aan de ene kant bevordert het de toegang tot de kapitaalmarkt voor deelnemende corporaties, aan de andere kant zorgt de zekerheidsstructuur die het WSW biedt ervoor dat corporaties tegen lage rentes geld kunnen lenen voor de financiering van onroerend goed. De borgstelling scheelt al gauw 15 tot 18 euro per huurwoning bij een gemiddelde huur van 390 euro. Dat merkt de huurder direct in zijn portemonnee. Bovendien kunnen corporaties investeringen doen die zij anders niet hadden gedaan; de gerealiseerde besparingen komen de samenleving ten goede. Daarnaast kunnen woningcorporaties project- en/of saneringssubsidie krijgen van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), als dit gezien hun financiële positie nodig is. Zo is Woningcorporatie Nieuw Amsterdam, die al haar bezit in Zuidoost had en voor een enorme vernieuwingsopgave stond, door het WSW gesaneerd.

Het Centraal Fonds Volkshuisvesting

In 1988 wordt het CFV opgericht. Het is een zelfstandig bestuursorgaan, ingesteld door VROM. De woningcorporaties worden intern gecontroleerd door een raad van commissarissen of een raad van toezicht. Het externe toezicht wordt uitgevoerd door de minister van VROM en het CFV. Om dit externe toezicht goed te kunnen uitoefenen, moeten de woningcorporaties jaarlijks een lijst van voorgenomen activiteiten opstellen; daarnaast dienen een jaarrekening, een jaarverslag, een volkshuisvestingsverslag en een overzicht van cijfermatige kerngegevens overlegd te worden. Als financieel toezichthouder voor de woningcorporatiesector oefent het CFV toezicht uit op individuele corporaties; anderzijds onderzoekt het de financiële positie van de hele corporatiesector. Daartoe is de Methodiek financiële beoordeling ontwikkeld. Het onderzoek resulteert uiteindelijk in een oordeel per corporatie, en in verschillende publicaties van het fonds die de sector als geheel beslaan. Het CFV fungeert vanaf het begin ook als saneringsfonds voor woningcorporaties. Als deze niet beschikken over de noodzakelijke financiële middelen kunnen ze een beroep doen op de saneringssteun van het fonds. De inkomsten van het fonds komen tot stand door bijdragen van de corporaties, de zogenaamde 'heffingen'. De laatste betrof die ten behoeve van de veertig wijken voor de wijkaanpak.

DOELSTELLING

De doelstelling van het fonds is drieledig:

- 1 het houden van financieel toezicht op de kwaliteit van het door corporaties gevoerde beheer op het maatschappelijk vermogen;
- 2 het toekennen van subsidies om de financiële continuïteit van individuele corporaties of maatschappelijk gewenste investeringen te bevorderen;
- 3 het verstrekken van informatie die het CFV heeft gekregen in het kader van haar toezichhoudende taak.

In 2002 wordt nog een taak toegevoegd: het adviseren van de minister over de rechtmatigheid van statutenwijziging, fusies en de beoordeling van het naleven van enkele procedures en wet- en regelgeving. Het wettelijk kader van het fonds wordt gevormd door artikel 71 van de Woningwet en twee bestuursmaatregelen, i.c. het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting en het eerdergenoemde BBSH.

Na de brutering: verkoop sociale huurwoningen

In 1996 presenteert de overheid een prognose van de investering van de corporaties over vijftien jaar. Voor investeringen in de herstructurering van eenzijdig samengestelde wijken, voor betaalbare nieuwbouw en voor milieuvriendelijke bouwmethoden zal 28,5 miljard gulden nodig zijn. Voor onderhoud van de woningvoorraad zal 85 miljard gulden nodig zijn. Het totaal van de uitgaven komt hiermee op 43,5 miljard gulden. De overheid zal 5 miljard gulden bijdragen aan subsidie, voornamelijk bij herstructurering. De corporaties krijgen de vrijheid om 200.000 sociale huurwoningen te verkopen. Hiermee zal naar verwachting een winst van 10 miljard gulden worden gemaakt. De corporatiesector moet zelf 28,5 miljard gulden opbrengen, afkomstig uit eigen kapitaal en de huuropbrengsten. De huurprijs is nog steeds gebonden aan het besluit van het ministerie van Volkshuisvesting en moet in de pas lopen met de betaalbaarheid van de huur voor bewoners. In 1997 doen de corporaties een tegenbod in het Nationaal Programma Volkshuisvesting. Hierbij gaat men uit van een periode van vier jaar waarin men aan regulier onderhoud 17 tot 21 miljard gulden kwijt zal zijn. Nieuwbouw, sloop, aankoop en renovatie kosten tussen 18 en 22 miljard gulden; een vierde hiervan zullen de corporaties voor hun rekening nemen. Volgens de sector zelf leveren de te verkopen 65.000 tot 80.000 woningen naar schatting 3 tot 4 miljard gulden op. De ontvangsten van de corporaties zullen dus in totaal minimaal 43 miljard en maximaal 52 miljard gulden bedragen. Hiermee moet de opgave te financieren zijn.

In 2007 concludeert minister Vogelaar dat de vermogenspositie van woningcorporaties goed blijft, ondanks hun bijdrage aan de wijkaanpak en de heffing van vennootschapsbelasting. Zij schrijft dit in een brief aan de Tweede Kamer op basis van het Sectorbeeld woningcorporaties van het CFV.

LITERATUUR

Amsterdam huilt, bijlage bij *Nul20*, Hansje Galensloot, Egbert Ottens en Johan van der Tol, Dienst Wonen, maart 2008.

Van Amsterdamse Huize, ontwikkeling en identiteit van het Woningbedrijf Amsterdam, Frank Smit, Woningbedrijf Amsterdam, 1993.

Volkshuisvesting: een zaak van beleid, J. van der Schaar, M.M.A. Hereijers, Aula, Het Spectrum, Utrecht 1991.

Voorschriften Volkshuisvesting, Kluwer, 2006.

Werken aan Wonen, 75 jaar Nationale Woningraad, B. van Kempen, N. van Velzen, Almere, 1988.

Wij Wonen – 100 jaar Woningwet, Stedelijke Woningdienst Amsterdam, 2001.

Woningcorporaties in Nederland, Flip ten Cate, Nesta Communicatie, Weesp, 1998.

INTERNET

Website van het ministerie van VROM/WWI (Wijken, Wonen, Integratie):
Dossier Wetten en regels.