

Pas na 1986 Norm Kosten Systeem?

Vertraging decentralisatie volkshuisvesting verwacht

De onduidelijkheden rond het Norm Kosten Budget Systeem zijn aan de oppervlakte gekomen. Met name door de weigering van de gemeente Tilburg om nog langer aan het experiment deel te nemen. Met het afhaken van deze gemeente, die enige jaren geleden als eerste met het experiment is begonnen, komt aan het licht dat wordt getwijfeld aan de doelstellingen van het Rijk ten aanzien van de decentralisatie van de volkshuisvesting. Het onopgemerkt verdelven van de armoede lijkt ook meegenomen te worden. Vanwege de forse kritiek van de gemeenten, die juist gebaat zouden moeten zijn met de decentralisatie, lijkt het reëel te veronderstellen dat Brokx zal besluiten pas na 1986 de volgende stappen te zetten op weg naar het Norm Kosten Systeem (NKS).

**Drs. ir. Aldert Dreimuller
Drs. André van Hooren**

Als deze veronderstelling juist is zal er een aanzienlijke vertraging komen in de uitvoering van de overheidsplannen om het beleid te decentraliseren. Dat is op zich te betreuren, want de mogelijkheden om een integraal beleid op gemeentelijk niveau gestalte te geven, nemen daardoor af. Bovendien is het vreemd, want het Rijk heeft de procedure om tot de invoering van het NKS te komen goed voorbereid. Er wordt eerst geëxperimenteerd met een beleidsstrategie, alvorens het nieuwe beleid definitief vast te leggen. Het lijkt er dan ook op dat de gemeenten pas in een laat stadium wakker zijn geworden. Decentralisatie van bevoegdheden – het spreiden van leuke dingen – betekent blijkbaar niet dat de nadelen centraal gedragen blijven. Die krijg je er bij cadeau. En dat was te verwachten.

Echter ook deze medaille heeft twee kanten. De gemeenten verzetten zich al geruime tijd tegen het uiteindelijke doel van al het geëxperimenteer; het Norm Kosten Systeem. Dit is een aan normen gebonden manier van financiering, subsidiëring en huurbepaling van nieuw te bouwen woningwetwoningen en non-profit premiehuurwoningen. De gemeenten stellen dat van de kant van het Rijk te weinig aandacht wordt besteed aan hun gefundeerde bezwaren. Zij protesteren vooral tegen de normering van de huurvaststelling en het risico dat dat voor de huurders met zich meebrengt (in de vorm van hogere huren en het afschaffen van de vergelijkingshuren). Het verbeteren van het in het experiment gehanteerde Norm Kosten Budget Systeem (NKBS) aan de hand van de evaluaties is voor de gemeenten wel een haalbaar alternatief. De gemeenten vragen dan wel een meerjarige zekerheid, het loslaten van het dubbel plafond (aantal en budget) en de mogelijkheid om tussen de verschillende categorieën te schuiven.

Gemeente-corporatie

Hoewel in het NKS financiële risico's door anderen (de huurders) dan het Rijk gaan worden gedragen verandert de bouwpraktijk hoegenaamd niet. De gemeente bepaalt waar wordt gebouwd, de corporatie bouwt en de huurder hoort waar hij mag wonen. In die zin is het vreemd dat het Rijk zich in de Nota Standpuntbepaling expliciet heeft uitgesproken over de relatie gemeente – corporatie, door de opdrachtgeversfunctie van de corporaties – zijn taken en bevoegdheden – op belangrijke punten te onderstrepen (1).

De aanleiding ontbreekt, maar de hiervoor genoemde uitspraak en de decentralisatiegedachte in het algemeen heeft wel als effect gehad dat de jaren geleden gevoerde discussie over de relatie gemeente-corporatie weer is opgeleefd. De corporaties zijn bang voor hun in de jaren zestig verworven positie. Het primaat van corporaties staat weer ter discussie. Vanuit hun taak als budgetbewaker in het NKBS, met daaraan gekop-

peld het dragen van het risico van overschrijdingen, willen de gemeenten meer invloed tijdens de planontwikkeling. NWR-directeur N. van Velzen heeft zich hiertegen sterk afgezet. Hij merkt op (2) dat de gemeenten een conglomeraat zijn van belangen en dat om die reden corporaties als zelfstandig opdrachtgever op de bouwmarkt moeten blijven opereren. Dat moet ook mogelijk zijn. Daarom verzetten de corporaties zich tegen de mogelijkheid dat gemeenten aanvullende administratieve en kwaliteitseisen gaan stellen. Terecht, want er hangt nogal wat vanaf. Als voorbeeld noemen we de onderhoudslasten. Deze worden bepaald door de kwaliteit van de nieuwbouwmaterialen en zijn voor rekening van de corporatie en niet voor rekening van de gemeente. Alleen al uit een oogpunt van ervaring met onderhoud behoort de beslissingsbevoegdheid op dit punt bij de corporatie en niet bij de gemeente.

Terug naar de opgeleefde discussie over de relatie gemeente-corporatie. De veranderingen van het NKBS hebben alleen betrekking op de bouw van nieuwe woningwetwoningen. Slechts een klein onderdeel van de werkzaamheden van



NWR-directeur N. van Velzen: ...gemeenten zijn een conglomeraat van belangen...

een corporatie. De woningtoewijzing, het beheer, het onderhoud, het bestuur en alle overige zaken blijven zoals ze zijn. Tenzij de gemeenten de invoering van het NKS gebruiken als breekijzer om ook op andere punten de corporaties afhankelijker te maken van de gemeente. In dat licht is de opmerking van VNG-directeur drs. P. Ph. Dordregter interessant. Hij zegt (3): „Een gemeente stelt niet voor niets een beleid vast, zij ziet er ook op toe dat de doelstellingen worden gehaald. De gemeente moet zekerheid hebben dat corporaties het op democratische wijze uitgestippelde en vastgelegde beleid ook uitvoeren”. Vanuit de gemeente een terechte stelling, zolang de gemeenten niet over meer zaken een besluit nemen dan die hen aangaan. En de discussie gaat nu juist over die grens.

Wiardi Beckman Stichting

Over woningbouwcorporaties en vooral de relatie met de gemeente is enige dagen geleden een bijzondere publikatie verschenen (4). Het betreft een uitgave van de Wiardi Beckman Stichting (WBS), waarin een aantal opmerkelijke standpunten zijn ingenomen.

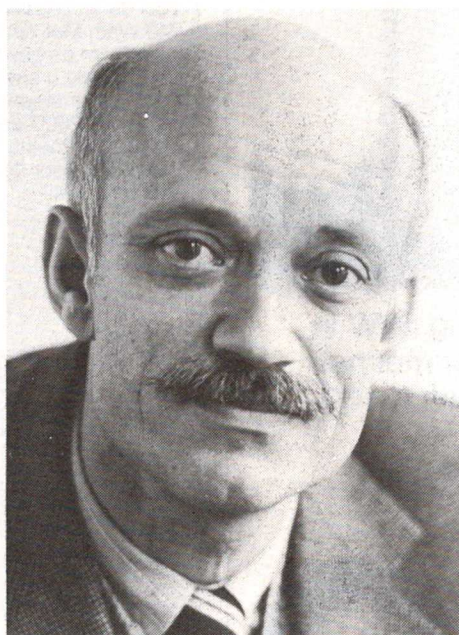
Eén daarvan zet een vraagteken achter het principe van de objectsubsidies, waarmee de exploitatietekorten van woningwetwoningen worden opgevangen: „Het is een groot probleem dat veel van deze objectsubsidies (ten behoeve van nieuwbouw en renovatie, AvH/AD) terecht komen bij huishoudens die dat, gelet op hun inkomens, niet nodig hebben” (5). Hier wordt het probleem aangesneden, dat objectsubsidies inkomensafhankelijk worden uitgekeerd en dat het effect is dat zittende huurders niet ertoe worden uitgenodigd te verhuizen. Bovendien worden huishoudens met een ruime portemonnee financieel ondersteund in een tijd waarin een groot aantal gezinnen hoge woonlasten hebben en er van rijkswege moet worden bezuinigd op de hoogte van de individuele huursubsidie. De WBS stelt voor dat de corporaties hierin verandering brengen, want centraal wordt die weg geblokkeerd (Brokx heeft de doorstromingsheffing slechts gebruikt als wisselgeld, om andere bezuinigingen te voorkomen). Wij hebben in R&O al eerder gepleit voor de mogelijkheid voor corporaties om op dit gebied zelf iets te doen. In de gesprekken naar aanleiding van die suggestie is ons echter duidelijk geworden dat corporaties niet snel iets zullen ondernemen. De reden daarvan moet gezocht worden in het feit dat in het bestuur van veel corporaties mensen zitten die met een goed salaris zelf wo-

nen in een woningwetwoning.

Een tweede opmerkelijke suggestie van Gerrichhauzen (de auteur van het boek van de WBS) is dat de verkoop van woningwetwoningen onder bepaalde voorwaarden mag. Het mag om middelen vrij te maken om op het gebied van de stadsvernieuwing nieuwe fondsen te creëren. Het mag niet worden gebruikt om de gevolgen van de bezuinigingspolitiek op te vangen.

Egalisatiefonds

De WBS signaleert verder de dreigende onderhoudsproblematiek. Het onderhoudsfonds is een egalisatiefonds. Dat wil zeggen, dat de gelden die nieuwbouwwoningen in het fonds storten niet voor het onderhoud van die woningen



VNG-directeur P. Ph. Dordregter: ...de gemeente moet zekerheid hebben dat corporaties het op democratische wijze uitgestippelde en vastgestelde beleid ook uitvoeren...

worden gebruikt, maar worden besteed aan het onderhoud van de oudere woningen. De bijdrage van die woningen schiet namelijk tekort om het noodzakelijke onderhoud te plegen. Bij een achterblijven van de nieuwbouwproductie, zoals we die in de komende jaren mogen verwachten zal dit onherroepelijk tot uitputting van eerst het Onderhoudsfonds en later van de Algemene Bedrijfsreserves leiden. Het normenstelsel zal hierop moeten worden aangepast, als de overheid wil voorkomen dat in de toekomst tientallen corporaties in financiële moeilijkheden komen (bij de gemeentelijke woningbedrijven speelt de problematiek door het achterwege blijven van nieuwbouw al langer).

Met betrekking tot de relatie ge-

meente-corporatie stelt de WBS dat beide partijen van elkaar afhankelijk zijn. De weg naar oplossingen is niet het conflictmodel, maar er wordt gepleit voor de keuze van een partnermodel. Als aanbeveling voor corporaties wordt de suggestie aan de hand gedaan om meer contact te zoeken met de lokale overheid. Daarnaast beveelt het rapport de plaatselijke raadsfracties aan de relaties met de corporatie te verstevigen. Een logische aanbeveling als men bedenkt dat de corporaties eigenlijk voortkomen uit de emancipatiebeweging van de arbeiders, als men bedenkt dat de NWR tot voor kort nauwe banden met de PvdA onderhield en als men bedenkt dat het merendeel van de wethouders van Volkshuisvesting PvdA-ers zijn (daar heeft Brokx zich onlangs nog bij zijn eigen partij over beklaagd).

Om de verhoudingen verder te verbeteren kunnen op basis van de erkenning van de wederzijdse afhankelijkheid meerjarenafspraken worden gemaakt over een groot aantal onderwerpen. De WBS noemt onder andere de nieuw- en vernieuwbouw van woningen, de woonruimteverdeling en de democratisering. Het is duidelijk dat in een dergelijk kader ook afspraken kunnen worden gemaakt over de prijskwaliteitsverhouding van te bouwen woningen. In dit verband wordt ook opgemerkt dat het bij de corporaties schort aan deskundigheid. De NWR – oorspronkelijk onder andere in het leven geroepen om aan het tekort aan deskundigheid bij corporaties iets te doen – zou in 1985 zijn kennis enigermate kunnen decentraliseren en de corporaties actief ondersteunen in het opbouwen van een goede samenwerking met de gemeente.

De samenwerking tussen gemeente en corporaties verloopt stroever dan in het verleden. De partijen lijken meer tegenover elkaar in plaats van naast elkaar te staan. Een situatie die niet in het belang is van de huurders. Helaas gebruiken zij de invloed die ze kunnen hebben op zowel de gemeente als de corporatie alleen als hun eigen straat of woning in het geding is. ■

Noten

1. Centralisatie van de Volkshuisvesting, Nota Standpuntbepaling, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16736, nrs. 1-2.
2. Noordelijke Volkshuisvestingsdag, Emmen, november 1984.
3. J. van Dieten: Een dag uit de toekomst van de corporatie, in Volkshuisvesting, 12/83, blz. 354.
4. L. Gerrichhauzen: Woningcorporaties: bouw en beheer in gedeelde verantwoordelijkheid, Wiardi Beckman Stichting, maart 1985. Idem, blz. 54.