

## Wonen in de 21<sup>ste</sup> eeuw

Reactie op de ontwerpnota *Mensen, wensen, wonen*  
van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Advies 13

Den Haag, september 2000

De *Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)* is een onafhankelijk en strategisch adviesorgaan.

De Raad adviseert de regering over beleidsvraagstukken die de participatie en de stabiliteit van de samenleving betreffen. De RMO bestaat uit onafhankelijke

kroonleden: de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (voorzitter),  
de heer drs. H.J. Kaiser (vice-voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese,  
de heer dr. A.P.N. Nauta, mevrouw drs. N. Schoemaker,  
mevrouw prof. dr. J. de Savornin Lohman, mevrouw drs. E.M. Vermeulen en  
de heer prof. dr. W. van Voorden.

De heer drs. F. Vos is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5  
Postbus 16139  
2500 BC Den Haag  
Tel. 070 340 52 94  
Fax 070 340 54 46  
E-mail [rmo@minvws.nl](mailto:rmo@minvws.nl)  
[www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2000

© Sdu Uitgevers, Den Haag 2000

© Fotograaf Joop Reyngoud, Rotterdam

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de uitgever en de RMO.

## Voorwoord

In dit advies komen twee adviesvragen samen die aan de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) zijn gericht. De eerste adviesvraag heeft betrekking op de relatie tussen wonen en zorg. Onder de titel *Individualisering en dienstverlening* wordt in het werkprogramma 2000 van de RMO een advies over deze relatie in het vooruitzicht gesteld. In het advies zou, in reactie op de adviesvraag naar nieuwe inzichten op dit gebied, worden ingegaan op de afstemming tussen veronderstelde woonpreferenties van burgers, de woonomgeving en het aanbod van woningen.

De tweede adviesvraag is afkomstig van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In een brief van 20 april 2000 heeft hij de RMO gevraagd te reageren op de Ontwerpnota Wonen *Mensen, wensen, wonen*. Deze reactie zou voor het einde van september gereed moeten zijn, wil deze kunnen worden verwerkt in de definitieve nota Wonen.

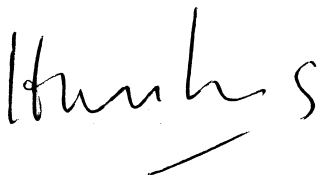
Alle adviesvragen zijn letterlijk opgenomen in bijlage 1.

De Raad heeft beide adviesonderwerpen tot een geheel gecombineerd. Hoofdstuk 2 bevat onderwerpen van algemeen commentaar bij de nota Wonen. Bijzondere aandacht gaat daarin uit naar de relatie tussen wonen en zorg (paragraaf 2.4). In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de specifieke vragen die de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de RMO heeft gesteld. Bij de voorbereiding van het advies zijn enkele deskundigen geraadpleegd. Bijlage 3 biedt een overzicht van alle geraadpleegde personen. De Raad dankt hen voor hun bijdragen.

De commissie die dit advies heeft opgesteld, bestond uit:

De heer dr. A.P.N. Nauta (raadslid)  
Mevrouw Y. Koster-Dreese (raadslid)  
Mevrouw drs. N. Schoemaker (raadslid)  
De heer prof. dr. W. van Voorden (raadslid)  
Mevrouw drs. H.A.C. Dokter (secretariaat)  
Mevrouw dr. M. Mootz (secretariaat)  
De heer drs. R. Rouw (secretariaat)

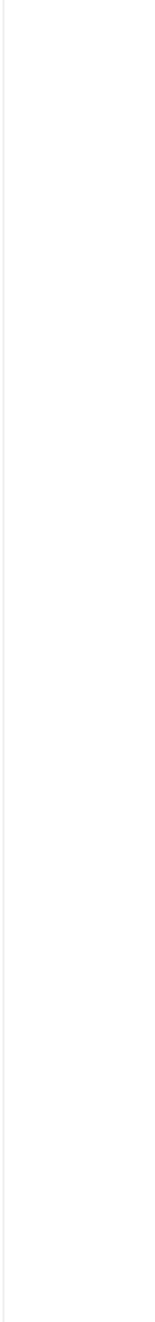
De verantwoordelijkheid voor het advies berust uiteraard bij de Raad.



prof. dr. H.J.M. Adriaansens,  
voorzitter



drs. F. Vos,  
algemeen secretaris



# Inhoud

## SAMENVATTING

1	INLEIDING	9
1.1	De adviesaanvragen	9
1.2	De Nota Wonen: een samenvatting	10
1.3	Algemeen oordeel over de nota	10
1.4	Onderwerpen voor nader commentaar en advies	10
2	ONDERWERPEN VAN ALGEMEEN COMMENTAAR	12
2.1	Enkele opmerkingen van principiële aard	12
2.2	Het toenemend eigenwoningbezit	14
2.3	Financieringsvraagstukken in algemene zin	17
2.4	De relatie tussen wonen en zorg	20
3	SPECIFIEKE ADVIESVRAGEN	25
3.1	De rol van de bewoner: zeggenschap	25
3.2	Sociale en economische vernieuwing van steden	28
3.3	Maatregelen voor het landelijk gebied	31
3.4	Wonen en emancipatie	31
4	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	34
	LITERATUUR	37
	Bijlagen:	39
1	Adviesaanvragen	39
2	Schema van voorgenomen beleidsmaatregelen	45
3	Geraadpleegde deskundigen	51



## Samenvatting

'De burger centraal' is het motto van de nota *Mensen, wensen, wonen* die de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in het voorjaar van 2000 uitbracht. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), die op verzoek van de staatssecretaris over de nota adviseert, stemt in met dit motto. Het moet een omslag teweegbrengen van aanbod- naar vraaggericht werken op het gebied van de volkshuisvesting. De Raad ondersteunt het streven naar meer zeggenschap en keuzevrijheid voor burgers. Dat past in de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving naar een maatschappij waarin burgers meer ruimte willen om hun eigen levensperspectief te verwezenlijken. De Raad plaatst als kanttekening hierbij dat er in de nota weinig oog is voor het feit dat een burger niet alleen zijn individuele belangen wil behartigen, maar dat hij ook verantwoordelijkheid draagt voor collectieve waarden. Concreet betekent dat bijvoorbeeld dat voor kwetsbare groepen niet alleen aandacht moet zijn voor een passende woning, voor zorg en dienstverlening en voor de wijze waarop zijzelf daarover meer zeggenschap kunnen uitoefenen. Een goede sociale woonomgeving – burens die hen accepteren, ruimte geven en zonedig ondersteunen – is minstens zo belangrijk voor hun integratie in de woonomgeving.

De Raad ondersteunt het streven van de staatssecretaris om het eigenwoningbezit te bevorderen. Eigenwoningbezit kan de inzet en verantwoordelijkheid van burgers voor hun woning en de woonomgeving versterken. Maar dit streven mag niet leiden tot 'eigendomsdwang'. Bovendien bestaat het risico dat de huursector marginaliseert en verwordt tot een sociaal-economisch zwakke onderkant van de woningmarkt. Beleid gericht op verhoging van de leefbaarheid kan eventuele nadelige effecten hiervan verminderen.

In de huursector wil de staatssecretaris vouchers introduceren om de keuzevrijheid van huurders te vergroten. De Raad onderschrijft experimenten met vouchers, omdat deze de 'vragergerichtheid' van instellingen en overheden kunnen versterken. Maar als er vouchers in verschillende beleidssectoren worden ingevoerd, zoals in de volkshuisvesting en de zorg, die ook uitwisselbaar zijn, vraagt de Raad zich af of deze vormen van inkomensondersteuning niet beter op andere manier kunnen worden vormgegeven. Fiscale maatregelen bijvoorbeeld lenen zich daar wellicht beter voor.

De Raad waardeert het dat de staatssecretaris speciale aandacht geeft aan de combinatie van wonen en zorg. Hij staat op dit punt een continue benadering voor, waarmee tegemoet wordt gekomen aan het feit dat mensen in hun leven afwisselend wel en geen zorg nodig hebben. Levensloopbestendig en aanpasbaar bouwen passen beter in deze benadering dan voortgaande differentiatie van het woningaanbod.

Er kan spanning optreden tussen twee uitgangspunten van de nota, namelijk 'de burger centraal' enerzijds en 'een betrokken overheid' anderzijds. Op het gebied

van de stedelijke vernieuwing kunnen de doelen en ambities van de overheid immers botsen met de ambities van burgers, van maatschappelijke instituties en van andere overheden. Daar waar de staatssecretaris streeft naar een omvangrijke transformatie van bepaalde wijken, is er volgens de Raad te weinig aandacht voor de rol van de bewoners bij die transformaties en voor de sociaal-culturele processen die het gevolg zijn van dergelijke ingrijpende veranderingen.

Ten slotte heeft de staatssecretaris in de nota een relatie gelegd tussen wonen en emancipatie. De Raad legt bij dit onderwerp de nadruk op de inrichting van de woonomgeving die eraan kan bijdragen dat ouders hun verschillende taken, zoals werk en opvoeding, beter en gemakkelijker kunnen combineren. Een concentratie van voorzieningen zoals kinderopvang, scholen en gezondheidscentra kan vele problemen in mobiliteit en dagindeling voorkómen. Een goede en uitgebreide zorginfrastructuur in de buurt die aansluit op de behoeften van bewoners, bevordert de emancipatie van vrouwen en mannen.



# 1 Inleiding

## 1.1 De adviesaanvragen

Dit advies gaat in op twee adviesvragen aan de RMO. In het adviesprogramma van de RMO wordt de Raad ten eerste gevraagd aandacht te besteden aan bijzondere woonfuncties. Daarbij gaat het vooral over de huisvesting voor mensen in een afhankelijke positie. De adviesvrager verwijst daarbij naar eerdere adviezen van de RMO, namelijk zijn reactie op de *Nota 2030* en het advies *Stedelijke vernieuwing*. Achtergrond van het verzoek vormt de behoefte aan nieuwe inzichten op het gebied van zorg, wonen en ruimtelijke ordening. Als gevolg van deze nieuwe inzichten zou bij de toekomstige inrichting van Nederland, meer rekening gehouden moeten worden met de te verwachten samenstelling van de bevolking. Om dat te kunnen doen, is samenwerking nodig tussen de aanbieders van wonen, diensten en zorg.

Bij het gereedkomen van dit advies was de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, die in de vraag wordt genoemd, nog niet beschikbaar. De nota *Mensen, Wensen, Wonen* (nota Wonen) biedt evenwel voldoende aanknopingspunten om enkele suggesties te formuleren voor een betere afstemming tussen wonen en zorg. Hierover gaat paragraaf 2.4.

Ten tweede vraagt de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de RMO om een commentaar op de hele nota *Mensen, wensen, wonen*, waarbij de Raad in het bijzonder de volgende vier vragen zou moeten beantwoorden:

- Zeggenschap van mensen in kwetsbare posities: wat is het oordeel van de Raad over de voorgestelde maatregelen, in het bijzonder de voorgestelde (experimentele) woon-zorgvoucher, om de keuzevrijheid en zeggenschap van burgers in kwetsbare posities te vergroten met name op het terrein van wonen en zorg?
- Sociale en economische vernieuwing van steden: wat is het oordeel van de Raad over de koers, de omvang en het tempo van de ambities die de nota formuleert ten aanzien van de stedelijke transformatie? Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar de fysieke, de sociaal-economische en de culturele processen en de mogelijk verschillende tempo's daartussen.
- Landelijk gebied: hoe oordeelt de Raad uit een oogpunt van maatschappelijke ontwikkeling over de voorgestelde maatregelen ten aanzien van het landelijk gebied?
- Emancipatie: wat is het oordeel van de Raad over de emancipatoire effecten van de Nota Wonen en welke aanbevelingen zou de Raad terzake nog willen doen?

Bij het eerste en het vierde onderwerp komt de relatie tussen wonen en zorg eveneens, zij het meer impliciet, ter sprake. Voordat we commentaar geven op de nota Wonen, wordt deze hieronder eerst kort samengevat.

## *1.2 De nota Wonen: een samenvatting*

Het motto van de Nota Wonen luidt: de burger centraal. De titel van de nota *Mensen, wensen, wonen* verwoordt dit motto. Drie principes dienen als uitgangspunt namelijk: meer keuzevrijheid, aandacht voor maatschappelijke waarden en een betrokken overheid met een beheerste marktwerking. Voor dit laatste wordt verwezen naar artikel 22 lid 2 van de Grondwet, waarin is vastgelegd dat de overheid voldoende woonegelegenheid moet bevorderen.

In de nota komen na een inventariserend deel met de titel

*Woonopgave 2000-2010* de veranderingen in het woonbeleid aan de orde.

Er zijn vijf concrete kernthema's:

- het vergroten van de zeggenschap over de woning en de woonomgeving;
- kansen scheppen voor mensen in kwetsbare posities;
- wonen en zorg op maat bevorderen;
- stedelijke woonkwaliteit verbeteren;
- woonwensen faciliteren.

Hoofdstuk 7 van de nota gaat in het bijzonder in op de relatie tussen wonen en zorg in de toekomst. De nota besluit met een deel over 'Verantwoordelijkheden in de woonopgave': dit bevat een overzicht van het beleidsprogramma, waarin onder meer de financiering van het voorgestelde beleid uiteen wordt gezet.

## *1.3 Algemeen oordeel over de nota*

In de nota is een omslag in het denken over volkshuisvesting zichtbaar: van aanbod- naar vraaggericht werken, van volkshuisvesting naar wonen. De nota schetst de hoofdlijnen, die nog in detail uitgewerkt zullen moeten worden. De RMO beoordeelt de nota over het algemeen positief. Het signaal voor de omslag in het denken is duidelijk en het wordt stimulerend afgegeven. De Raad onderschrijft deze omslag. Ook vanuit de speciale RMO-gezichtshoek is ons algemene oordeel over de nota gunstig. Door het centrale motto van de nota komen verschillende intersectorale invalshoeken aan bod. Zo is er ook voldoende ruimte voor de sociale dimensie van het wonen, waaronder die van de zorg. De ruimtelijke ordening van Nederland wordt in een afzonderlijke nota behandeld: de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening die in het najaar 2000 zal verschijnen. Deze opsplitsing in twee aparte gebieden pakt soms nadelig uit in de nota Wonen. Wonen kan immers niet losgekoppeld worden van de woonomgeving en daarmee niet van de ruimtelijke ordening. Naar de mening van de Raad blijft de woonomgeving op onderdelen onderbelicht.

## *1.4 Onderwerpen voor nader commentaar en advies*

Ondanks het algemene positieve oordeel van de RMO wil de Raad op enkele onderwerpen nader ingaan, soms in kritische, soms in aanvullende zin. Omdat in de nota zelf alleen de hoofdlijnen aan de orde komen, zal ook het commentaar van de RMO alleen hoofdlijnen bevatten. Naast aandacht voor de vier

specifieke adviesvragen die in paragraaf 1.1 zijn genoemd zal de Raad aandacht besteden aan:

- enkele opmerkingen van principiële aard (2.1);
- het eigenwoningbezit (2.2);
- financieringskwestie in algemene zin (2.3);
- de relatie tussen wonen en zorg (2.4).

In de eerste paragraaf van hoofdstuk 3 gaan we in op de adviesvraag over zeggenschap van kwetsbare groepen. Het antwoord beperkt zich echter niet tot kwetsbare groepen, maar bespreekt meer in het algemeen de zeggenschap over de woonsituatie. De overige paragrafen van hoofdstuk 3 gaan over de sociale en economische vernieuwing van steden, over maatregelen voor het landelijk gebied en over de emancipatoire aspecten van het wonen (de effecten die de woonsituatie kan hebben op emancipatie).

In een aparte bijlage (2) zijn de in de nota genoemde maatregelen schematisch bijeengezet en onder meer op hun emancipatoire effecten beoordeeld.

## 2 Onderwerpen van algemeen commentaar

### 2.1 Enkele opmerkingen van principiële aard

Volgens het motto van de Nota Wonen stelt de overheid in de 21<sup>ste</sup> eeuw op het gebied van wonen de burger centraal (p. 10). Dat motto wordt vooral vertaald in termen van individuele keuzevrijheid. Er zijn vijf factoren die deze keuzevrijheid beïnvloeden:

- de financiële spankracht van burgers;
- de maatschappelijke vaardigheden waarover mensen beschikken;
- het aanbod (en de aanbieders) van woningen;
- de mate waarin burgers zeggenschap kunnen uitoefenen over hun woning en over de woonomgeving;
- het institutionele kader van wetten en regels (p. 15 en 16).

De overheid wil vooral *keuzevrijheid* en *zeggenschap* bevorderen als zij de burger in het middelpunt zet. Daarmee verschijnt de burger vooral in zijn rol van consument én van producent, dat laatste voornamelijk wanneer hij fungeert als opdrachtgever.

De nota stelt wel grenzen aan de keuzevrijheid en zeggenschap van burgers. Er zijn collectieve basiswaarden, zoals verantwoordelijkheid, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, veiligheid en gezondheid, waarvan iedereen zal vinden dat ze gehandhaafd moeten worden. Deze collectieve waarden rechtvaardigen dat de overheid de markt bijstuurt, maar ook dat de wensen van burgers niet klakkeloos gehonoreerd worden. Keuzevrijheid houdt ook verantwoordelijkheid in, naast rechten hebben burgers ook plichten, zoals een goed nabuur te zijn, de omgeving schoon te houden en geen eigen rechter te spelen (p. 18).

In de uitwerking van de nota ligt de nadruk echter op de wijze waarop de keuzevrijheid en zeggenschap van burgers kunnen worden bevorderd. Burgers worden vooral gezien als belangenbehartigers. Veel minder verschijnt de burger als hoeder van collectieve waarden; het is vooral de overheid die daarin een taak heeft. Dat is niet zo verwonderlijk, omdat in de redenering van de nota maatschappelijke waarden vooral lijken te fungeren als beperkingen van de keuzevrijheid van individuele burgers of als plichten. Daarmee belandt de nota in een klassieke spanningsverhouding tussen individuele keuzevrijheid en maatschappelijke betrokkenheid, een spanning die overigens in de nota verder nauwelijks wordt uitgewerkt en dus ook niet bevredigend wordt behandeld.

In een eerder advies heeft de Raad geprobeerd deze twee waarden – individuele keuzevrijheid en maatschappelijke betrokkenheid – niet tegenover elkaar te plaatsen, omdat ze elkaar anders zouden beperken. Door individueel verantwoordelijkheidsbesef te benadrukken, wil de Raad de waarden van individuele keuzevrijheid en maatschappelijke betrokkenheid juist in elkaars verlengde plaatsen, zodat ze elkaar versterken (RMO 2000a). 'Individueel verantwoordelijkheidsbesef onderstreept immers niet alleen de eigenheid en integriteit van het individu, maar ook zijn betrokkenheid bij de publieke zaak' (p. 13). Bovendien

plaatst verantwoordelijkheid mensen in een web van sociale relaties, waarin mensen en instituties elkaar ter verantwoording roepen en verantwoording aan elkaar afleggen.

Als het er bijvoorbeeld om gaat te realiseren dat mensen die zorg nodig hebben zelfstandig kunnen wonen, is het onvoldoende om het beleid er alleen op te richten de zeggenschap van een individuele zorgbehoevende te vergroten. De zorgbehoevenden zouden dan zijn omgeven door professionele zorgverleners maar zonder contact met de burens. De buurt moet echter gereed en bereid zijn om zorgbehoevenden in hun netwerk op te nemen om hun zelfstandigheid werkelijk te realiseren. Dat appelleert aan het verantwoordelijk burgerschap van de omwonenden. In dit en het volgende hoofdstuk komt de Raad daarop terug.

Voor een belangrijk deel betekent 'de burger centraal' dat de staatssecretaris de zeggenschap van burgers over woningen en wonen wil vergroten. De Raad kan zich vinden in deze centrale doelstelling, zeker als zeggenschap wordt ingebed in het bredere en meer gedifferentieerde kader van verantwoordelijkheid, of aansprekend burgerschap. Zoals de nota zelf al vermeldt, past deze doelstelling in de beweging van de Nederlandse samenleving naar een meer ondernemende of reflexieve maatschappij. In deze maatschappij denken en handelen mensen meer op grond van individuele reflectie en minder volgens tradities en de patronen van instituties (Van der Veen 2000). Burgers verwachten meer ruimte om hun levensperspectief te verwezenlijken. Als ook op huisvestingsgebied meer ruimte komt voor individuele reflexiviteit in deze zin verdient dat ondersteuning.

Mogelijk schuilt er echter een adder onder het gras op dit punt. Behalve de burgers stelt de staatssecretaris namelijk ook de overheid meer op de voorgrond dan in het afgelopen decennium het geval is geweest op het terrein van volkshuisvesting (p. 19). De staatssecretaris wil een 'betrokken overheid', om 'algemene of collectieve waarden' veilig te stellen en de ongewenste externe effecten van de markt tegen te gaan (p. 18). Het principe van de betrokken overheid leidt er onder meer toe dat de staatssecretaris soms hoge ambities formuleert die ingrijpend zijn voor het woningbestand. Het meest duidelijk is dat op het punt van stedelijke vernieuwing en de transformatieprocessen die die met zich mee zou brengen (zie paragraaf 3.2). Deze ambities en doelen van de overheid kunnen botsen met de ambities en doelen van burgers, waardoor de zeggenschap en keuzevrijheid van de burger – bedoeld of onbedoeld – wordt ingeperkt.

Het principe van de betrokken overheid heeft ook gevolgen voor het speelveld van maatschappelijke instituties, zoals de woningcorporaties. De staatssecretaris lijkt de prestaties van de corporaties, weliswaar in overleg, stringenter te willen vastleggen en bewaken. Dat geldt onder meer voor de prestaties op het punt van de verkoop van huizen aan huurders, maar ook op het punt van de maatschappelijke kerntaken van corporaties. Wat dat laatste betreft, is in de nota een beslisschema opgenomen waaruit kan worden afgeleid wanneer corporaties een bepaalde taak op zich mogen nemen. De staatssecretaris formuleert in ieder

geval alvast dat de corporaties niet zelf zorgproducten mogen aanbieden (p.184).

De vraag is of het schema, en het denken dat eraan ten grondslag ligt, een bepaalde rigiditeit tot gevolg heeft die zich slecht verhoudt tot de dynamiek die nodig is voor de vernieuwing van wonen en woondiensten, juist ook op de grensvlakken van wonen en zorg en van wonen en welzijn. Want tegelijk wil de staatssecretaris vernieuwing tot stand brengen en barrières slechten tussen wonen en zorg. De Raad meent dat de partnerschappen en samenwerkingsverbanden die daarvoor worden aangegaan, onder meer door de corporaties, niet moeten worden ontmoedigd door de overheid. Integendeel, de overheid moet hierin een stimulerende rol vervullen. Tegelijk mogen overheid en samenleving eisen dat de partners in dergelijke samenwerkingsverbanden zich verantwoorden over de wijze waarop ze hun maatschappelijke taken vervullen en hun publieke middelen besteden.



## 2.2 *Het toenemend eigenwoningbezit*

### *Eigenwoningbezit van grote betekenis*

De nota stelt vast (p. 66) dat het percentage woningen in eigen bezit op het ogenblik 51% bedraagt. Dit percentage zal groeien naar 62% in 2010 (p. 71). Om dit percentage te bereiken worden enkele maatregelen in het vooruitzicht gesteld, waarvan de belangrijkste wellicht is dat de verkoop van bestaande huurwoningen wordt bevorderd. Het fiscale beleid blijft in hoofdzaak gehandhaafd. De Raad is van mening dat de betekenis van het toegenomen en verder toenemend eigenwoningbezit moeilijk overschat kan worden. Het is daarom ook terecht een kernstuk van het in de nota gepresenteerde beleid. In het als credo genoemde hoofdstuk 2, *Vijf kernopgaven voor beleid*, komt dit echter niet tot zijn recht. De 'functioneel-economische kwaliteit' van de woning wordt daarin

immers omschreven in termen van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde: duurzaamheid, flexibiliteit en aanpasbaarheid. Er wordt aan voorbijgegaan dat de eigen woning ook een deel, voor velen het enige deel, van het vermogen is geworden.

Zo blijkt uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek dat het aantal huishoudens met een eigen woning tussen 1990 en 1997 is gestegen van 2,6 tot 3 miljoen. De overwaarde van hun woningen – dat is de marktwaarde van de woning minus de schulden – steeg van gemiddeld 100.000 tot 175.000 gulden (CBS 1999).

De nota schenkt in hoofdstuk 5.4 over *Zeggenschap in de koopsector* overigens aandacht aan economische effecten van dit verschijnsel. De voorgestelde maatregelen liggen echter vooral op het vlak van consumentenbescherming, inspraak bij de bouw van de woning en bij de structuurplanning. In hoofdstuk 3 van dit advies wordt daarop nader ingegaan. De aandacht in de nota voor de macro-economische gevolgen van het eigenwoningbezit is summier, zeker als men denkt aan de gevolgen van de bestedingsimpuls, die in 1998 is veroorzaakt doordat woningeigenaren de overwaarde van hun woning hebben opgenomen bij de hypotheekverstrekkers. Deze bestedingsimpuls heeft geleid tot een groot-schalige aanschaf van duurzame consumptiegoederen, en is verantwoordelijk geweest voor tien procent van de economische groei van dat jaar (CBS 1999). Uit deze gegevens blijkt dat het eigenwoningbezit belangrijk is geworden zowel voor de macro-economische ontwikkeling als voor de verdeling van de koopkracht onder huishoudens.

#### *Invloed van eigenwoningbezit op beleving en participatie*

Vanuit het gezichtspunt van de RMO is echter een ander onderwerp relevanter, namelijk de invloed die het eigenwoningbezit heeft op de wijze waarop iemand zijn woonomgeving beoordeelt, en de invloed die het heeft op de wijze waarop iemand participeert in sociale activiteiten in de buurt.

Om te beginnen moet worden opgemerkt dat een groei van het eigenwoningbezit tegemoet komt aan het streven om burgers een grotere verantwoordelijkheid te geven voor de inrichting van hun eigen leefsituatie. Iemand die eigenaar is van de door hem bewoonde woning is voor een belangrijk deel zelf verantwoordelijk voor zijn woonsituatie. Hij moet, anders dan de huurder, erop toezien dat de buitenkant van de woning wordt onderhouden, is verantwoordelijk voor een niet onaanzienlijk eigen vermogensbestanddeel en draagt zelf de risico's van veranderingen op de woningmarkt en in de rentestand. Al deze omstandigheden vergen een mondigheid die van een woninghuurder in deze mate niet wordt verlangd. Men mag veronderstellen dat in het management van de eigen woning een adequaat burgerschap mede tot uiting komt, terwijl deze eigendomssituatie ook vaak als leerschool kan dienen het burgerschap invulling te geven. Naar de mening van de Raad is hierdoor in zekere zin vormgegeven aan 'empowerment' van de bewoner.

Om deze reden acht de Raad, behalve op specifiek volkshuisvestingstechnische

gronden, ook uit een oogpunt van sociale participatie en sociale 'insluiting', de groei van het eigenwoningbezit een positieve ontwikkeling. Hij ondersteunt dan ook het streven dat eigenaarschap verder te doen toenemen.

Het bovenstaande roept de vraag op of dan de huurders de keerzijde van dit positieve beeld van de eigenwoningbezitter vormen. Deze vraag moet in zijn algemeenheid zeker ontkennend beantwoord worden. Vele huurders nemen verantwoordelijkheid voor hun woning en de woonomgeving. Een niet onaanzienlijk deel van hen kiest om uiteenlopende redenen bewust voor het huren. Velen hebben ook de 'leerschool' van het eigenwoningbezit niet nodig om zich bepaalde burgerschapsvaardigheden te verwerven. Ze geven op andere wijze vorm aan hun maatschappelijke participatie. Dat geldt zowel voor bewoners van duurdere huurwoningen, als voor bewoners van relatief goedkopere huurhuizen. Maar dit neemt niet weg dat waarschijnlijk een groot deel van de huurders in een situatie verkeert die minder gelegenheid biedt de eerdergenoemde verantwoordelijkheden op zich te nemen. De in de nota genoemde voorstellen voor meer inspraak en zeggenschap zullen dan ook veelal op deze huurders betrekking hebben. In hoofdstuk 3, paragraaf 1, behandelen we dit onderwerp uitgebreider.

Er zijn verschillende redenen om aan te nemen dat eigenaren – onder gelijke omstandigheden – meer bij hun leefomgeving betrokken zijn dan huurders. Eerst en vooral hebben zij er materieel belang bij dat de kwaliteit van de omgeving een positief effect heeft op de prijs van hun eigen woning. Het gaat daarbij niet alleen om de fysieke omgeving, ook de kwaliteit van de sociale omgeving werkt op de woningprijs door. Hiermee is een gunstige voedingsbodem ontstaan voor initiatieven van eigenaren om de woonomgeving te onderhouden en te verbeteren. Ook huurders hebben uiteraard belang bij een prettige woonomgeving, en starten wijkinitiatieven ter verbetering daarvan, maar hun belang heeft geen materiële gevolgen voor hun vermogen.

Men mag er overigens de ogen niet voor sluiten dat deze zelfde omstandigheden van eigenaren kunnen leiden tot processen van ballotage en uitsluiting. In hun streven de sociale status van de buurtbevolking – en daarmee indirect ook de waarde van de woning – in opwaartse richting te bevorderen, kan men proberen bepaalde nieuwe bewoners te weren. Dit verschijnsel is vooral bekend uit de Verenigde Staten; het treedt in Nederland (nog) niet op grote schaal op. Hierbij moet overigens bedacht worden dat in buurten van koophuizen automatisch al een zekere sociale selectie optreedt, omdat iedere nieuwe bewoner voldoende kapitaalkrachtig moet zijn. Verder geschiedt de toewijzing van koopwoningen redelijk decentraal, namelijk via afzonderlijke makelaars; en neutraal volgens het criterium van financiële draagkracht. In de huursector daarentegen is het woningbezit veelal geconcentreerd bij woningcorporaties en grotere eigenaars die minder duidelijke sociale of culturele criteria kunnen hanteren.



### *Enkele kanttekeningen*

Het overwegend positieve oordeel van de Raad over de behandeling van koopwoningen in de nota neemt niet weg dat hij daar ook enkele kanttekeningen bij wil plaatsen.

In de eerste plaats moet het bevorderen van het eigenwoningbezit er niet toe leiden dat burgers de kant van woningbezitters opgedrongen worden, ook als zij een huurwoning verkiezen. Mensen kunnen goede redenen hebben om in een huurwoning te willen wonen, het kan niet de bedoeling zijn hun deze keuzevrijheid te ontnemen.

Ten tweede is het gevaar niet denkbeeldig dat de trek naar de koopwoning een selectieproces op gang brengt. Het zullen immers in het algemeen de meer koopkrachtigen zijn – ook onder de nieuw te werven groeperingen – die tot kopen gestimuleerd worden; wellicht ook mensen die hogere eisen aan hun woonsituatie stellen. Dit laat de huursector, en met name de woningcorporaties, achter met een huurdersbestand dat vrij eenzijdig is samengesteld uit financieel en waarschijnlijk ten dele ook sociaal kwetsbaren. Deze selectie versterkt de ruimtelijke concentratie van deze groepen. De Raad meent dat deze ontwikkeling nauwelijks te keren is. Om nadelige effecten op de kwaliteit en leefbaarheid van buurten te verminderen, zullen de lokale overheid en de corporaties beleid gericht op leefbaarheid moeten voeren. De corporaties zien dit ook als één van hun taken als ‘maatschappelijk ondernemers’. De lokale overheid moet daarin met hen samenwerken.

Een derde, vaker gehoord bezwaar is dat kopers zich financieel zouden kunnen vertillen aan hun eigen huis. Een koop kan gedaan worden onder gunstige economische en persoonlijke omstandigheden; als later de lasten onverwacht stijgen en of de inkomsten dalen, kunnen problemen ontstaan. In vele gevallen heeft zo'n situatie een tragisch verloop. De Raad is van mening dat men in zijn algemeenheid dit risico wel moet kunnen dragen. Risico's zijn nu eenmaal de onvermijdelijke keerzijde van het beleid om burgers meer verantwoordelijk te maken en meer keuzevrijheid te geven, in dit geval voor hun woning. Het behoort ook tot burgerschap om die risico's in te schatten en af te wegen. Dat ontslaat de overheid evenwel niet van de plicht om haar streven het eigenwoningbezit te bevorderen, te doen vergezellen van voorlichting over de bijbehorende risico's. Ook de kredietverlenende instellingen hebben hierin een duidelijke taak.

## *2.3 Financieringsvraagstukken*

### *Algemeen*

De nota Wonen wijdt een afzonderlijk hoofdstuk aan de financiering van het voorgenomen beleid. Dat hoofdstuk gaat vooral in op de te verwachten kosten die de beleidsvoornemens met zich mee zullen brengen. In de nota is minder aandacht voor financiering als beleidsinstrument, als middel voor het creëren van stimulansen en van voorwaarden waaronder doelen kunnen worden bereikt. Als belangrijkste beleidsinstrumenten van financiële aard komen in de nota verschillende soorten vouchers ter sprake en verder wordt ingegaan op de

woonzorgstimuleringsregeling. Deze laatste komt hierna in paragraaf 2.4 aan de orde; hier gaan we nader in op vouchers als beleidsinstrument.

Vooraf merkt de Raad nog op dat de rol van de aanbieders onderbelicht blijft bij de behandeling van financieringsvraagstukken. Weliswaar zijn vouchers bedoeld om de aanbieders te stimuleren om zich meer te richten naar de voorkeuren van de woonconsumenten. Maar voor het overige bieden de maatregelen naar het oordeel van de Raad te weinig prikkels voor *gezamenlijke* inspanningen van woningaanbieders en instellingen voor zorg en welzijn om te voldoen aan de toekomstige vraag. Van belang is in ieder geval om de benodigde flexibiliteit in de uitvoeringspraktijk te bevorderen. Daarvoor zouden de randvoorwaarden in de sturings- en verantwoordingsstructuur van de betrokken instellingen meer ruimte moeten bieden.

### *Vouchers*

Sinds enige tijd streeft de overheid ernaar marktwerking te bevorderen, ook op het gebied van de volkshuisvesting. Een van de knelpunten daarbij is dat “vragers met een laag inkomen niet vanzelfsprekend op een maatschappelijk aanvaardbaar kwaliteitsniveau worden bediend” (p.15). De overheid moet hen daarin ondersteunen. Het instrument van de vouchers, in verschillende sectoren zoals het onderwijs en de zorg al geruime tijd in discussie, wordt nu ook in deze nota voorgesteld, voorlopig op experimentele basis.

Vouchers hebben voor de gebruiker duidelijke voordelen boven het gangbare systeem van gebonden overdrachten. Hij heeft daarmee meer keuzevrijheid ten aanzien van het tijdstip dat hij de uitgave doet en ten aanzien van de dienst of het product dat hij ermee verwerft. Het eerste kan zich bijvoorbeeld voordoen bij onderwijsvouchers die mensen de gelegenheid geven hun claim te gebruiken in die fase van hun leven die hen het best uitkomt. De tweede vorm van keuzevrijheid bestaat hierin dat de gebruiker een groter en verscheidener geheel van diensten of producten kan claimen. Het is vooral deze laatste vorm van keuzevrijheid die door de voorstellen in de nota bevorderd kan worden.

In de nota worden vouchers op drie gebieden geïntroduceerd: als huursubsidie, ter bevordering van eigenwoningbezit van mensen met een laag inkomen, en bij de inkoop van zorgdiensten en -producten.

Het experiment met betrekking tot de *huursubsidie* geschiedt op basis van vrijwilligheid. Na vijf jaar zal dan worden bezien of de voucher breder kan worden ingevoerd. De huurvoucher werkt als volgt. Er komt een genormeerd bedrag voor verschillende categorieën huursubsidieontvangers: alleenstaanden, meerpersoonshuishoudens, personen jonger en personen ouder dan 65 jaar. Zij krijgen dat bedrag onafhankelijk van de woning met bijbehorende huurprijs die ze betrekken. De hoogte van de subsidie is niet meer aan een specifieke bestemming gebonden, zoals in de bestaande regeling. Een effect is dat de eigen verantwoordelijkheid voor de woonlasten wordt vergroot, immers iemand kan zelf bepalen welke ruimte zijn woonlasten innemen in zijn totale budget.

Daarnaast stelt de nota voor vouchers in te zetten om het *eigenwoningbezit*

onder mensen met lage inkomens te bevorderen. Een mogelijkheid is om mensen met lage inkomens die willen kopen dezelfde financiële faciliteiten te bieden als wanneer zij zouden huren. Deze bijdrage zou kunnen worden overgedragen in de vorm van een voucher, idealiter met een volkomen identieke systematiek als bij de huurvouchers. Dan wordt de keuze tussen huren en kopen een reële keuze.

Ten slotte kunnen vouchers goede diensten bewijzen op de grens van *wonen en zorg*, aldus de nota. Het gaat dan om de ondersteuning van mensen die woonzorgarrangementen nodig hebben. Zorgbehoevenden die zijn aangewezen op huursubsidie kunnen op verzoek het subsidiebedrag op een genormeerd niveau laten vaststellen en dit bedrag als voucher, ongeacht de hoogte van de huur, meenemen naar een andere woonvoorziening die deel uitmaakt van een woonzorgarrangement. Dit vouchersysteem zou kunnen worden gekoppeld aan de vouchersystematiek die in de zorgsector wellicht zal worden uitgetoet. Zo wordt een brug geslagen tussen wonen en zorg.

### *Kanttekeningen*

De Raad staat positief tegenover de voorstellen voorzover zij de keuzevrijheid vergroten van diegenen die op deze ondersteuning zijn aangewezen. Maar hij wil daar een drietal kanttekeningen bij maken.

In de eerste plaats zou de theoretische winst van de keuzeverruiming bij de uitvoering niet moeten worden ingeperkt door een veelheid van beperkende eisen en maatregelen. De ervaringen met het persoonsgebonden budget in de zorg wijzen erop dat zo'n situatie niet denkbeeldig is.

In de tweede plaats kunnen de voorgestelde maatregelen het verschijnsel van de *armoedeval* acuter maken (SZW 2000). Als een voucher wordt verstrekt afhankelijk van de situatie van de ontvanger, bijvoorbeeld de samenstelling van zijn huishouden of de hoogte van zijn inkomen, dan bepalen veranderingen in die situatie de aanspraak die men op een voucher kan maken. Stijgt het inkomen boven een bepaalde grens dan vervalt het recht op de voucher. Ook als relevante andere kenmerken veranderen, kan dit gebeuren. In deze gevallen kan er dan sprake zijn van een armoedeval. Met andere woorden, een huursubsidievoucher die uitsluitend aan de kenmerken van de aanvrager en daarmee ook aan diens inkomen is gebonden, kan gemakkelijker leiden tot een armoedeval.

Nu onlangs is vastgesteld dat vooral de huursubsidieregeling oorzaak is van de armoedeval (SZW 2000), is het des te noodzakelijker goed in beeld te brengen wat de mogelijke grotere effecten van een voucher zijn op de armoedeval. Dat kan in het kader van de meerjarige aanpak van de armoedeval die het kabinet aan het parlement heeft toegezegd (TK 1999 – 2000, 26 8000 XV).

In de derde plaats moet men zich afvragen waar deze weg naar een grotere vrijheid van de besteding – hoe wenselijk ook – toe leidt. Op grond van de op zichzelf bescheiden voorstellen om de besteding van de uitkering te verruimen, is het waarschijnlijk voorbarig om hier de principiële kanten van te benadrukken. Maar in beginsel zou deze weg van een 'gebonden' naar een 'ongebonden' financiële tegemoetkoming waarschijnlijk veel eenvoudiger te gaan zijn via de

fiscale wetgeving, vooral daar waar deze op meer dan een beleidsterrein betrekking heeft. Dit zou in ieder geval het voordeel van minder bureaucratie en van een grotere transparantie hebben. De Raad wil hier de klassieke discussie over de negatieve inkomstenbelasting niet oprakelen, maar toch wijzen op de voordelen van een centrale inkomensherverdeling als alternatief voor afzonderlijke financiële tegemoetkomingen op specifieke beleidsterreinen.

## 2.4 *Wonen en zorg*

Deze paragraaf gaat in op hoofdstuk 7 van de nota *Wonen* en besteedt daarmee tevens aandacht aan de vragen over wonen en zorg die de RMO via zijn adviesprogramma hebben bereikt.

### *Algemeen oordeel*

De Raad waardeert het positief dat de staatssecretaris in de nota aandacht besteedt aan het intersectorale onderwerp wonen en zorg, vanuit een breed en interdepartementaal perspectief. De nota geeft aan dat voor een groeiende en gemêleerde groep mensen wonen sterk verbonden is met zorg en dienstverlening. Die combinatie wordt in de toekomst belangrijker, onder meer als gevolg van enkele te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen. Men kan daarbij denken aan de vergrijzing, het beleid gericht op zorg aan huis in plaats van in instellingen (extramuralisering en transmurale zorg) en de toenemende aandacht voor de (her)huisvesting van bepaalde groepen zoals dak- en thuislozen, verslaafden en/of gedetineerden.

Om aan de groeiende vraag van al deze mensen te voldoen zullen volgens de staatssecretaris institutionele belemmeringen moeten worden geslecht, zal de individuele vraagondersteuning door subsidies flexibeler moeten worden, is een meer gedifferentieerd aanbod nodig en zullen aanbieders zich meer moeten laten leiden door de vraag.

### *Geen strikte scheiding tussen wonen en zorg*

De RMO geeft als belangrijkste punt in overweging het terrein van wonen, behoefte aan zorg en dienstverlening en het aanbod daarvan op een wat andere wijze te benaderen dan in de nota is gedaan, namelijk als volgt. In de nota zelf wordt overwegend uitgegaan van twee gescheiden overheidsdomeinen, namelijk de zorg en de volkshuisvesting, die elkaar op een gegeven punt raken. Op het punt waar zij elkaar raken zijn afstemming en coördinatie nodig. Deze benadering doet uiteraard recht aan de institutionele gescheidenheid van deze twee domeinen. Zij hebben beide hun eigen organisatie, financiering en departementale inbedding. Ook op lagere bestuurlijke niveaus waar beleid op het gebied van wonen en zorg wordt uitgevoerd – bij provincies en gemeenten – gaat het doorgaans om gescheiden terreinen met vormen van coördinatie op raakvlakken.

Deze benadering doet daarentegen onvoldoende recht aan de maatschappelijke realiteit, die geen duidelijke grens kent tussen de behoefte aan zorg en

dienstverlening enerzijds en de afwezigheid van deze behoefte anderzijds. Een persoon – en in dit geval een bewoner – doorloopt gedurende zijn of haar leven verschillende fasen en perioden van meer of minder grote behoefte, waarin persoonlijke dienstverlening, zorg en meer of minder grote en meer of minder ingrijpende aanpassingen aan de woning en of de woonomgeving gewenst zijn. Idealiter zou vanuit het perspectief van de bewoner zowel de woningvoorraad als het geheel van diensten deze geschakeerdheid van behoeften moeten weerspiegelen.

De Raad stelt voor een meer graduele benadering toe te passen. Hij meent dat deze waarschijnlijk langs de weg van flexibiliteit tot stand moet komen, eerder dan langs de weg van meer permanente differentiatie. De Raad ondersteunt en prefereert in dit opzicht de voorstellen die erop gericht zijn om woningen aanpasbaar en levensloopbestendig te bouwen. Deze voorstellen bieden de mogelijkheid om wonen en zorg flexibel te integreren. Ze doen meer recht aan de behoeften op het gebied van wonen en zorg dan verschillende soorten woningen die op afzonderlijke behoeften zijn afgestemd.

#### *Veranderende vraag*

De nota gaat in op de te verwachten veranderingen in de vraag naar huisvesting. De gevolgen daarvan voor het te voeren beleid worden voor het merendeel afgeleid uit te verwachten woonwensen van bevolkingsgroepen. Daarbinnen gaat de aandacht in het bijzonder uit naar wonen en woonwensen van ouderen en van personen met lichamelijke beperkingen, vanwege de vergrijzende samenleving. Over de speciale woonwensen van ouderen gaat de volgende subparagraaf. De Raad wil er hier echter op wijzen dat door de nadruk op de huisvesting van toekomstige ouderen en of lichamelijk gehandicapten de aandacht voor andere groepen naar de achtergrond verdwijnt. Hij doelt daarmee vooral op personen met verstandelijke beperkingen, chronisch psychiatrische patiënten en de hiervoor genoemde groepen die voor (her)huisvesting in aanmerking komen. Veel van wat is opgemerkt over de woningbehoeften van ouderen en gehandicapten geldt bovendien evengoed voor personen in andere situaties van meer of minder sterke zorgafhankelijkheid, waaronder bijvoorbeeld de mogelijkheden die de technologie op dit punt biedt.

Meer in het bijzonder komt in de nota onvoldoende naar voren dat het bij de relatie tussen wonen en zorg niet alleen gaat om aanpasbaar bouwen van woning en woonomgeving. Het gaat er namelijk ook om dat er mensen zijn die niet zozeer behoefte hebben aan bouwkundige aanpassingen, maar vooral aan voorwaarden die hun integratie in de woonomgeving vergemakkelijken, al dan niet aangevuld met woonbegeleiding en dienstverlening. Men zou dit een goede *sociale woonomgeving* kunnen noemen. Bij de huisvesting van vele van de hier bedoelde mensen spelen immers soms processen van aanvaarding door en inbedding in de sociale omgeving een rol. De Raad mist in dit opzicht de nodige aandacht voor die sociale omgeving van de bewoner. In zijn advies *Kwaliteit in de buurt* heeft hij aangegeven dat instellingen die tot taak hebben de leefbaarheid van buurten te bevorderen, hun aanbod beter moeten afstemmen op de

vereisten op wijk- en buurtniveau (RMO 1997a). Dat geldt vooral en in toenemende mate in die buurten waar bijzondere groepen met extra begeleiding en dienstverlening worden gehuisvest. In dit opzicht deelt de Raad de mening verwoord in de nota, dat bij het onderwerp wonen en zorg de “integratieslag nog een stevige impuls vergt” (p. 110). Het gaat daarbij vooral om de precieze uitwerking van organisatorische, bestuurlijke en financiële voorwaarden waaronder die integratie vorm kan krijgen.

Het gaat om de aanpassingen van de AWBZ, die vooralsnog de aanbodsturing als uitgangspunt kent en onvoldoende is afgestemd op de omslag naar een vraaggerichte benadering bij het wonen. Voorts vergt de relatie tussen gemeentelijke bevoegdheden, waaronder die op het gebied van de Wet voorzieningen gehandicapten, de woningcorporaties en de verzekeraars de aandacht. Er is behoefte aan mogelijkheden voor de financiering van diensten op het raakvlak tussen wonen en zorg. Het slechten van schotten die afzonderlijke regelingen kunnen veroorzaken, is van cruciaal belang. De RMO wil in dit verband de Woonzorgstimuleringsregeling noemen die een heroriëntatie tot stand zou moeten brengen. Deze regeling biedt door het daarmee verbonden *Innovatieprogramma Wonen en Zorg* enige mogelijkheden. Dit innovatieprogramma vervult een laboratoriumfunctie, waarbinnen nieuwe concepten rond wonen en zorg ontwikkeld worden in samenwerking met de partners uit de praktijk. De tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling beoogt deze innovatieve voorzieningen tot stand te brengen in een periode van drie jaar. De voorgestelde regeling biedt wel aangrijpingspunten om hiermee ervaring op te doen, maar zou zich niet moeten beperken tot stimulering en vernieuwing. Ook in de bestaande situatie zijn er immers knelpunten die om een oplossing vragen. Het succes van de woonzorgstimuleringsregeling hangt verder uiteraard af van de wijze waarop de verschillende partijen ermee omgaan; en of zij er inderdaad in slagen om een gezamenlijke heroriëntatie te realiseren. Zoals altijd bij innovatieve projecten zullen de overheid en de uitvoerders van de regeling er speciaal op moeten letten dat de kennis die in de experimenten wordt opgedaan, ook in het land wordt verspreid.



### *Aandacht voor ouderen*

De nota gaat vooral uit van woonwensen van specifieke bevolkingscategorieën, met name van ouderen en mensen met lichamelijke beperkingen. In de nota wordt het proces beschreven waarin het huis van de oudere via kleine aanpassingen weer geschikt wordt gemaakt en zo nodig aanvullende zorg wordt ingeschakeld, tot verhuizing naar een aanleunwoning of woonzorgcomplex nodig wordt geacht. Daarnaast is er een analyse, gebaseerd op het Woningbehoefte onderzoek (WBO), waarbij het wonen in een specifieke ouderenwoning, de verhuisgeneigdheid en de hulpbehoefte van ouderen centraal staan.

De Raad waardeert het dat in de analyse van de vraag naar wonen in combinatie met zorg ook aandacht wordt besteed aan allochtone ouderen als categorie met mogelijk specifieke woon- en zorgwensen. De overige beschrijving en analyse schetsen naar het oordeel van de RMO evenwel toch gedeeltelijk een onjuist beeld van de toekomstige behoeften van ouderen op dit terrein, en wel om de volgende redenen.

Ten eerste zijn er personen die, zoals in de nota beschreven, reactief verhuizen. Dat wil zeggen dat deze personen pas verhuizen op het moment dat zij geconfronteerd worden met een behoefte aan zorg- of dienstverlening die in de bestaande woning niet geboden kan worden. Er zijn evenwel ook personen die als het ware anticiperend willen verhuizen, nog voordat zij zorg nodig hebben (De Boer 1999). Het aanbod van hiervoor geschikte ouderenwoningen neemt weliswaar toe, maar is nog niet voldoende. Naar de mening van de Raad zouden de mogelijkheden voor anticiperend verhuizen meer in ogenschouw moeten worden genomen.

Aanpasbaar en levensloopbestendig bouwen is eens te meer noodzakelijk om aan deze, in de toekomst steeds groter wordende, behoefte te voldoen. Voorts biedt het gedachtegoed van woonzorgzones goede aanknopingspunten. Daarin wordt vorm gegeven aan mogelijkheden voor mensen met behoeften aan (intensive) zorg- en dienstverlening om buiten instituties te kunnen blijven wonen. Deze mensen wonen verspreid en samen met anderen in gebieden waarin intensive zorg op afroep beschikbaar is, en waar diverse vormen van dienstverlening het leven kunnen vergemakkelijken. Vooral nog betreft het hier experimenten die moeten uitwijzen onder welke voorwaarden woonzorgzones succesvol kunnen worden. De hiervoor genoemde tijdelijke Woonzorgstimuleringsregeling dient als financieringsbron. Wat hiervoor meer in het algemeen werd opgemerkt over deze regeling geldt in het bijzonder voor de huisvesting van ouderen. De organisatorische, bestuurlijke en financiële voorwaarden om deze woonzorgzones te realiseren, moeten nog verder worden geconcretiseerd, zoals ook in de nota is aangegeven. Ze moeten tot structurele oplossingen leiden. De huidige financiële structuren zijn te verschillend om tot een samenhangende visie op het gebied van wonen en zorg te geraken.

Ten tweede zal bij het ontwikkelen van het beeld van woonbehoeften ook rekening gehouden moeten worden met het stijgend opleidingsniveau van toekomstige generaties ouderen. Dit stijgend opleidingsniveau zal ertoe bijdragen dat

ouderen in toenemende mate zelf keuzes willen en kunnen maken met betrekking tot wonen, persoonlijke dienstverlening en zorg. Deze keuzes zullen voor een deel worden bepaald door het eigenwoningbezit dat in paragraaf 2.3 ter sprake kwam. De mogelijkheden voor de eigen vormgeving van aanpassingen in en rond de woning nemen sterk toe. Hierover kan tijdens een lange periode waarin men huiseigenaar is regelmatig opnieuw worden beslist. Naarmate de woning meer aanpasbaar is gebouwd, zijn deze beslissingen gemakkelijker te realiseren. Voorts zijn er voor welgestelden in toenemende mate mogelijkheden om diensten en zorg aan huis in te kopen. Verhuizing naar institutionele zorgcomplexen is dan veelal niet meer nodig. Mocht men toch willen of moeten verhuizen, dan biedt de opbrengst van de eigen woning ruime mogelijkheden voor de keuze van geschikte locaties. Het aanbod van verschillende vormen van (luxe) woonmogelijkheden zal dan ook toenemen.

### *Kwaliteitsgaranties*

Zeker voor mensen die afhankelijk zijn van zorg, dient de kwaliteit van wonen en van woon- en zorgdiensten gegarandeerd te zijn. Een betrokken overheid heeft zeker een rol bij het toezicht op de kwaliteit, maar vooral als sluitstuk van het toezicht enerzijds en als stimulator anderzijds. De staatssecretaris stelt in de nota een verbetering van de handhaving van de bouwregels voor. Daarnaast wil hij in een rijksbeleidskader en in een Nationaal Akkoord Wonen tot prestatieafspraken komen en die ook monitoren. De Raad benadrukt in dit verband dat de staatssecretaris vooral stimuleert dat er op lokaal (of regionaal) niveau verschillende verantwoordingsmechanismen worden gecreëerd, voor zover die er nog niet zijn of ontoereikend zijn. Vooral burgers zouden mogelijkheden moeten hebben om toezicht te houden op het functioneren van de maatschappelijke instituties die hen diensten leveren. Een heldere en toegankelijke publieke verantwoording is daarvoor op zijn minst nodig. Vergelijkingen met de prestaties van andere instellingen vergroten eveneens het inzicht in de kwaliteit van diensten. Het uitgangspunt van het toezicht zou moeten zijn dat verantwoording 'van onderop' begint, in plaats van dat er 'van bovenaf' verplichtingen en normen worden opgelegd. Pas als verantwoording van onderop tekortschiet, moet de overheid ingrijpen.

De nota bepleit voorts dat mensen die voor hun welbevinden vaak afhankelijk zijn van zorg, meer regie kunnen gaan voeren over deze afhankelijkheidsrelaties. Mensen moeten zelf woon-zorgarrangementen kunnen samenstellen. Van groot belang daarvoor is dat er een gedifferentieerd aanbod van voorzieningen bestaat en dat er op het niveau van de burger integratie plaatsvindt van voorzieningen in verschillende sectoren: zorg, wonen, welzijn en arbeid. Vele van de voorgestelde maatregelen betreffen dan ook het thema ontkokering van sectorale grenzen, zoals de totstandkoming van één loket voor verschillende diensten, de administratieve bundeling van verschillende subsidieregelingen en de stimuleringsregeling voor samenwerking tussen woon- en zorginstellingen. Daarbij is onvoldoende duidelijk welke belangenorganisaties burgers op dit punt zullen vertegenwoordigen en welke garanties er zijn dat dit op adequate wijze gebeurt.



## 3 Specifieke adviesvragen

### 3.1 De rol van de bewoner: zeggenschap

#### *Algemeen*

De voorgestelde maatregelen die op directe of indirecte wijze van invloed zijn op de zeggenschap van de bewoner vormen binnen de nota een volledig spectrum van doeleinden, middelen en beoogde effecten. De RMO meent er goed aan te hebben gedaan deze op systematische wijze te verzamelen en te presenteren. In bijlage 2 van dit commentaar zijn de resultaten opgenomen. Het overzicht heeft de Raad aanzienlijk geholpen om zijn commentaar te formuleren.

#### *Zeggenschap en instituties*

Om zeggenschap van burgers te realiseren, is het nodig dat maatschappelijke instituties en bedrijven overtuigd zijn van het nut daarvan. Anders blijft zeggenschap een lege huls. Het gaat bij wonen om een ingewikkelde sector waar tal van partijen een rol spelen. In de koopsector bewegen zich onder meer ontwerpers/stadsplanners, projectontwikkelaars, architecten, bouwbedrijven, makelaars, banken, overheden en overheidsdiensten. De huursector is nauwelijks minder complex. Welk belang hebben deze partijen om burgers zeggenschap te geven? Zeker voor projectontwikkelaars en bouwondernemers is het belangrijk om aandacht te besteden aan de zeggenschap van burgers, omdat in die sector internationaal opererende bedrijven ontstaan.

Het meest eenvoudige antwoord op de vraag naar het belang van organisaties bij zeggenschap van bewoners, is een verwijzing naar het mechanisme van vraag en aanbod. Nu de schaarste op de woningmarkt aan het verdwijnen is, zullen aanbieders gedwongen zijn meer aan de wensen van burgers tegemoet te komen. Er valt nu immers iets te kiezen.

Maar de markt werkt in dit geval imperfect. Sommige sectoren daarvan zijn voor burgers tamelijk ondoorzichtig en ondoordringbaar, zoals bijvoorbeeld de grondmarkt. Als de zeggenschap van burgers zich moet gaan uitstrekken tot de vroegste stadia van het bouwen, zoals het stadium dat de grond wordt verworven, trekt dat een zware wissel op hun kennis en inzicht.

Hoe belangrijk betere marktwerking ook is, het is duidelijk dat er meer nodig is om voldoende zeggenschap voor de bewoner te realiseren. Dat blijkt ook uit de nota, waarin verschillende maatregelen genoemd staan. Enerzijds zijn deze maatregelen erop gericht om de positie van burgers te versterken en anderzijds om de aanbieders meer vraaggericht te laten werken. Bij die aanbieders gaat het vooral om de corporaties, die met behulp van regelgeving en afspraken moeten worden gebonden aan prestaties op het gebied van vraaggerichtheid en bewonersbetrokkenheid.

De vraag is overigens of men met wet- en regelgeving de instellingen kan dwingen tot de culturomslag die nodig is om vraaggericht te gaan werken. In een commentaar op de nota meende oud-staatssecretaris Brokx dat het effectiever is om de corporaties te verleiden om mee te werken aan de ambities van de

overheid in plaats van hen daartoe te dwingen (Brokx 2000). Verleiden als strategie past volgens hem ook beter bij de status van corporaties als particuliere organisaties die zelfstandig investeringsbeslissingen nemen.

De Raad is van mening dat de combinatie van marktwerking enerzijds en gerichte maatregelen anderzijds een zekere waarborg biedt, dat althans de voorwaarden voor een meer vraaggerichte praktijk aanwezig zijn. Maar een garantie geeft die combinatie niet. Veel zal verder enerzijds afhangen van de mate waarin burgers erin slagen een bepaalde tegenmacht te organiseren, en anderzijds van de mate waarin het perspectief van de vrager werkelijk doordringt in de organisatiecultuur en de mentaliteit van de aanbieders. Zij zullen ervan overtuigd moeten raken dat investeren in vraaggerichtheid loont. In dat opzicht zou het accent misschien wel meer moeten liggen op overtuigende of verleidende beleidsinstrumenten dan op dwingende instrumenten.

### *Zeggenschap en de woonomgeving*

De genoemde maatregelen voor meer zeggenschap van de burger zijn vooral gericht op de woning. Even belangrijk is echter de *woonomgeving*. Globalisering heeft er niet toe geleid dat burgers hun interesse voor de directe omgeving verloren, integendeel, misschien is het woondomein wel meer dan ooit een 'anker' geworden in een 'steeds ruimer wordende leefwereld' (Musterd en Ostendorf 2000). Tegen deze achtergrond kan de vorming van woondomeinassociaties geplaatst worden, waardoor burgers hun woonomgeving willen onderhouden en soms ook beschermen. Overigens organiseren niet alleen kopers zich, maar ook huurders. In de afgelopen jaren zijn op die manier vele wijkcomités van de grond gekomen, vaak rond een specifiek probleem waarmee een buurt of wijk te kampen heeft. Verder stimuleren ook verschillende vormen van binnenge-meentelijke decentralisatie bewoners om zich te verenigen (Hartman 1999). Soms ondernemen deze associaties tamelijk vergaande acties, onder meer om ongewenste mensen uit het woondomein te weren. Hoe begrijpelijk soms ook, deze acties zijn vanuit democratische en rechtsstatelijke overwegingen nooit goed te praten. Ze zijn echter wel een realiteit waar de overheden en instellingen rekening mee moeten houden. Zittende bewoners die vinden dat de overheid of instellingen hun belangen slecht behartigen, grijpen allerlei middelen aan om die belangen te verdedigen. Alleen werkelijk responsieve overheden en instellingen kunnen vergaande acties misschien voorkomen.

Het is daarom voor gemeenten van belang zeggenschap in de woonomgeving te faciliteren. Voorts kan in sommige wijken de situatie verbeterd worden door een buurtcoördinator aan te stellen (RMO 1997a). Een punt van aandacht blijft in welke mate het uitoefenen van geïnstitutionaliseerde zeggenschap in de woonomgeving representatief is voor de mening van alle bewoners. Zo zouden gemeenten op meer dan één manier kennis moeten nemen van wat er in wijken leeft; ze zouden bijvoorbeeld niet alleen representanten van wijkcomités maar altijd ook andere bewoners moeten horen.

### *Zeggenschap en huren*

Als in de nota wordt gesproken over de zeggenschap van huurders gaat het vooral over mensen in een 'financieel kwetsbare positie'. Mensen dus met lage inkomens die vaak een beroep doen op huursubsidie, en die ook op andere levensterreinen min of meer afhankelijk zijn van financiële tegemoetkomingen van de overheid.

Zoals hiervoor reeds opgemerkt vraagt de Raad meer aandacht voor personen die er om uiteenlopende redenen bewust voor kiezen een woning te huren. De betrokken overheid die het eigenwoningbezit actief wil bevorderen, maakt het hen echter niet makkelijk werkelijk vrij te kiezen. Kopers krijgen immers substantiële financiële voordelen van de overheid.

De staatssecretaris kiest twee ingangen om de positie van kwetsbare huurders te versterken, namelijk de huursubsidie en het huurbeleid. Wat het laatste betreft wil de regering dat huurders meer vrijheid krijgen om hun woning naar eigen inzicht in te richten. Die mogelijkheden variëren van experimenten met particulier opdrachtgeverschap en arrangementen tussen kopen en huren tot het mogelijk maken van veranderingen in de woning. Een ander deel van de maatregelen betreft de zeggenschap van huurders in het beleid van de verhuurders, zoals door een steviger positie van het landelijk overleg tussen huurders en verhuurders en de uitgifte van aandelen van corporaties. Dat laatste zou overigens wel eens op gespannen voet kunnen staan met de wens van de regering om door wettelijke bepalingen meer invloed op het beleid van de corporaties uit te oefenen. In die bepalingen zou overigens onder meer opgenomen moeten worden dat de corporaties ernaar streven de betrokkenheid van bewoners te vergroten, dat corporaties zich moeten verantwoorden bij fusies en dat er in de raden van toezicht op de corporaties mensen moeten zitten die het vertrouwen van de bewoners hebben. Van belang zijn verder de voorstellen voor 'externe ondersteuning' van huurders zoals huurmakelaars en een ombudsman voor klachten en geschillen.

De Raad meent dat het pakket van maatregelen dat de staatssecretaris voorstelt er zeker aan kan bijdragen dat de positie van huurders wordt versterkt en dat zij meer ruimte krijgen om hun individuele voorkeuren te realiseren. Veel zal echter afhangen van de wijze waarop 'vragergerichtheid' kan doordringen in de organisatiecultuur van de corporaties. In het advies *Aansprekend burgerschap* heeft de Raad erop gewezen dat de manier waarop publieke instituties zoals de woningcorporaties zijn georganiseerd, verband houdt met het verantwoordelijkheidsbesef en het verantwoordelijk handelen van burgers. Een organisatiestructuur waarin de medewerkers die veel met huurders te maken hebben in laagdrempelige, toegankelijke en redelijk autonome eenheden werken, biedt de huurders kans op zeggenschap in de dagelijkse gang van zaken. Op bestuurlijk niveau is het te overwegen om huurdersplaatsen te reserveren in de besturen van de corporaties.

### 3.2 Sociale en economische vernieuwing van steden

De regering formuleert een hoge ambitie voor het wonen in de steden en de transformatie van wijken die daarvoor nodig is. Op grond van algemeen en grootschalig onderzoek naar de woonvoorkeuren van mensen stelt het kabinet dat er meer cen-

trum-stedelijke en meer groen-stedelijke woonmilieus moeten komen. Een dergelijke transformatie betekent sloop, renovatie en nieuwbouw van woningen en van woonwijken.

Tegelijk wil de staatssecretaris zijn doelen en plannen niet realiseren zonder betrokkenheid van de zittende bewoners. Hij haalt instemmend de VROM-Raad aan die ervoor pleit de 'probleemdefinitie' van onderop te laten komen en bij de aanpak van wijken te vertrekken vanuit de belangen van de zittende bewoners (p. 124).

De nota wijdt dan ook aandacht aan de sociale processen die zich afspelen bij de vernieuwing van wijken. De staatssecretaris wil voorkomen dat hem het verwijt van 'technocratie' wordt gemaakt: "Maar transformatie betekent niet onmiddellijk 'rijdt u de bulldozer maar voor'. (...)

Fysieke aanpassingen van de wijk en differentiatie van de voorraad zijn niet het panacee om alle problemen op te lossen. In zogenaamde 'probleemwijken' wonen *mensen*. (...) Meer oog, aandacht en respect voor de sociale structuur en de zelfvernieuwend dynamiek van buurten en wijken is (...) noodzakelijk (voor de oplossing van stedelijke problematiek)" (p. 129-130). De staatssecretaris wil graag samenhang aanbrengen in de sociale, economische en fysieke interventies in de bestaande stad. Bovendien moeten de overheid, gemeenten en corporaties bewoners betrekken bij de ontwikkelingsplannen van wijken en inspelen op het zelfoplossend vermogen van een wijk (p. 131).



De Raad waardeert het dat de staatssecretaris bij de sociale vernieuwingsstrategieën benadrukt dat de eigen sociale netwerken van de bewoners er in belangrijke mate aan bijdragen dat bewoners zich weerbaar maken en geborgen voelen (RMO 2000b). Het 'organiseren van nabijheid en toegankelijkheid van voorzieningen' om de 'kwetsbaarheid' van mensen te verminderen, is een organisatorisch uitgangspunt dat de Raad eveneens deelt, en waarover hij eerder heeft geadviseerd in *Aansprekend burgerschap* (RMO 2000a).

Op zoek naar de juiste mix van interventiestrategieën moeten de overheid en maatschappelijke instituties aansluiten bij de dynamiek en kansen van wijken, in plaats van alleen maar op de problemen te letten, zo stelt de nota. De situatie op de regionale woningmarkt, het recruiteringspatroon van een wijk en het 'investeringspotentieel' zijn belangrijke factoren voor het perspectief van wijken. Op grond van deze factoren komt de staatssecretaris tot een typologie van wijken met en zonder problemen. Voor de perspectief-arme wijken stelt hij een ingrijpende interventiemix voor: individuele ondersteuning en nabijheid van voorzieningen op sociaal terrein, vernieuwing van de wijk economie en forse ingrepen in de fysieke structuur van de wijk om het woonmilieutype te veranderen.

Het is duidelijk dat juist op het vlak van stedelijke vernieuwing spanningen optreden tussen de belangen en waarden van burgers en van de overheid (zie paragraaf 2.1). De wens om wijken met een eigen identiteit en interne sociale cohesie te creëren, kan gaan lijden onder de transformatie-ambities van de overheid (p.131). De perceptie van problemen in wijken door overheid en door bewoners kan immers fors uiteenlopen (Duyvendak 2000). Dat geldt vooral voor de zogeheten perspectief-arme wijken, waarvoor de staatssecretaris een 'radicale en complexe' strategie voorstelt. Het is ten eerste de vraag of de bewoners van die wijken dezelfde zaken als problematisch definiëren als de overheid doet. Ten tweede dient de overheid zich af te vragen of de bewoners daaraan dezelfde consequenties verbinden, in termen van de interventiestrategieën die de staatssecretaris onderscheidt, zeker als het gaat om een 'fysieke verandering van het woonmilieutype'.

De RMO is op het verschil in probleemperceptie uitgebreid ingegaan in zijn advies over *Stedelijke vernieuwing* (RMO 1997b). De Raad merkte daar op dat bij grootschalige herstructurering van woongebieden de belangen van de zittende bewoners makkelijk ondergeschikt worden gemaakt aan een verondersteld algemeen belang (RMO 1997b, 11). In de nota *Wonen* wordt dit algemeen belang geformuleerd vanuit de 'woonopgave' – de woonvoorkeuren van mensen in het algemeen – en de probleemdefinitie van de overheid. Het gevolg van dit algemeen belang kan zijn dat uit bepaalde wijken, vooral de perspectief-arme, mensen moeten verhuizen. De herhuisvesting leidt er in veel gevallen toe dat de woonlasten stijgen. Het is de vraag of mensen daartoe bereid zijn; ze moeten weg uit vertrouwde omgeving, tegen hogere kosten. De Raad meent dat de sociale gevolgen van de voorgenomen transformatie en de daaruit voortvloeiende herhuisvesting onderbelicht blijven in de nota.

Verder merkt de Raad op dat juist op het punt van de voorgenomen transformaties, waar de nota de ambities van de betrokken overheid formuleert, de zeggenschap van sommige zittende bewoners moeilijk te realiseren zal zijn. Vaak zijn dat de bewoners die toch al minder profiteren van de kansen die de samenleving op dit moment biedt. Velen van hen hebben ook geen groot vertrouwen in de overheid en in maatschappelijke instituties. Dat zij in verzet komen, is niet ondenkbaar. Daarom kan niet genoeg benadrukt worden, zoals de staatssecretaris ook doet, dat er op lokaal niveau een goede belangenafweging plaatsvindt, in samenspraak met de bewoners en met een probleemdefinitie van onderop (p. 124). Dat betekent voor lokale overheden dat zij hun plannen mede baseren op de wensen en voorkeuren van zittende bewoners. Maar het betekent ook dat gemeenten en corporaties een inspanning verrichten om ook die bewoners aan het woord te laten die de weg naar inspraak en betrokkenheid niet zo makkelijk vinden. De stedelijke overheid die interactief zoekt naar draagvlak voor beleid kan vervolgens klem komen te zitten tussen de zittende bewoners en de rijksoverheid die geld geeft voor stedelijke vernieuwing. De landelijke overheid zal haar ambities dan ook moeten afstemmen op de uitkomsten van lokale besluitvormingsprocessen.

In de nota worden deze spanningen nauwelijks uitgewerkt. De twee betooglijnen van respectievelijk 'de burger centraal' en 'de betrokken overheid' lopen grotendeels langs elkaar heen.

Behalve dat de zittende bewoners moeite kunnen hebben met de voorgenomen transformatie, is het ook de vraag of potentiële nieuwe bewoners belangstelling hebben om in de veranderde stadswijken te gaan wonen. Dat is van meer factoren afhankelijk dan van de fysieke inrichting van de woning en de woonomgeving. Wat dat laatste betreft is overigens de kindvriendelijkheid van een wijk van belang om bepaalde groepen bewoners in de stad te houden. Andere factoren zijn het imago van een wijk en het vertrouwen dat mensen hebben in een wijk. Het imago of de reputatie van een wijk heeft vanzelfsprekend invloed op de wens van mensen om al of niet in een wijk te blijven wonen of er te gaan wonen en op het vertrouwen dat zij in een wijk hebben. Het blijkt niet eenvoudig om het imago van een wijk te veranderen. Zeker als de fysieke veranderingen zich beperken tot de woningen lijkt er weinig te veranderen aan de reputatie; veranderingen in de publieke ruimten hebben daarop een groter effect. Maar ook investeerders oriënteren zich op het imago en de toekomstverwachting van een wijk. Omdat het onwaarschijnlijk is dat fysieke ingrepen alleen het imago van een wijk zullen veranderen, zal de lokale overheid andere middelen moeten inzetten. Zij zal zich bijvoorbeeld blijvend moeten inzetten voor de bestrijding van overlast en voor het bevorderen van veiligheid en daaraan via publiekscampagnes ruchtbaarheid aan moeten geven.

De Raad beoordeelt, het bovenstaande in aanmerking nemend, de ingezette koers ten aanzien van de stedelijke transformatie positief. Maar de Raad plaatst kanttekeningen bij de geformuleerde ambities, vooral daar waar het om de

culturele processen gaat die de ambities moeten helpen realiseren. De voorwaarden waaronder vorm gegeven kan worden aan de stedelijke transformatie zouden concreter moeten worden uitgewerkt.

### *3.3 Landelijk gebied*

Hoofdstuk 9 van de nota gaat over het wonen in dorpen en in het landelijk gebied. De RMO wordt gevraagd de maatregelen ten aanzien van het landelijk wonen, voorgesteld aan het einde van dat hoofdstuk, vanuit een oogpunt van maatschappelijke ontwikkelingen te beoordelen. Het gaat er daarbij om een balans in het spanningsveld te vinden tussen de keuzevrijheid om in dorpen en in het landelijk gebied te gaan wonen enerzijds en het behoud van sociale cohesie en eigen identiteit in die gebieden anderzijds.

De Raad voor het Landelijk Gebied heeft in een recent advies gewezen op het volgende. 'Ook in de toekomst zal in Nederland sprake zijn van stedelijke dominantie in het landelijk gebied. De vorm waarin die tot uiting komt verandert, zoals deze in de loop der tijd steeds veranderde. De stedelijke opvatting over inrichting en gebruik gaan de agrarische ontwikkeling nadrukkelijker sturen en ook wordt het landelijk gebied woonplaats van steeds meer stedelingen, hetgeen ruimtelijk en in cultureel opzicht tot veranderingen leidt' (RLG 1999). Deze ontwikkelingen leiden tot een aantal dilemma's. Vooral de druk vanuit het stedelijk gebied op rustig en ruim wonen in deze streken geeft aanleiding tot bezinning.

De Raad waardeert de aandacht in de nota voor deze problematiek maar hij acht het niet mogelijk om op korte termijn uitvoerig over deze zaken te adviseren. De in de nota voorgestelde maatregelen beoordeelt hij overwegend positief, vooral daar waar de nadruk gelegd wordt op het zoeken naar oplossingen in de stad. De vraag naar groene woonmilieus komt immers voort uit het ontbreken van een passend aanbod in en aan de steden, aldus de nota (p. 165). Ook de andere in paragraaf 9.5 genoemde maatregelen komen de Raad niet onredelijk voor.

De vraag of deze maatregelen de geschetste dilemma's kunnen verhelpen, wordt hiermee evenwel niet beantwoord. De betekenis van een en ander voor de agrarische sector en, omgekeerd, de rol van de agrarische sector in het landelijk gebied, zijn bij uitstek onderwerpen die bij overwegingen op dit terrein betrokken zouden moeten worden. Deze overwegingen vallen echter buiten het specifieke gezichtsveld van de RMO.

### *3.4 Wonen en emancipatie*

De RMO is gevraagd naar zijn oordeel over de emancipatoire effecten van de Nota Wonen en naar eventuele aanvullende aanbevelingen daarover. In bijlage 2 zijn specifieke emancipatoire effecten van de nota schematisch weergegeven. Hier wordt volstaan met een algemene beschouwing over dit onderwerp,

overigens onder verwijzing naar RMO-advies *Van discriminatie naar diversiteit* dat als reactie op de Ontwerp-meerjarennota Emancipatie is verschenen (RMO 2000b).

De nota *Mensen, wensen, wonen* toont naar het oordeel van de Raad op aansprekende wijze een omslag in het denken van aanbod- naar vraaggerichte werkwijzen op het terrein van de volkshuisvesting. Als deze omslag gaat doorklinken in de concrete vormgeving van buurten en woningen, dan ontstaan daarmee voorwaarden voor verschillende op emancipatie gerichte leefstijlen.

De Raad vindt het belangrijk dat aan woningen en woonomgevingen verschillende eisen kunnen

worden gesteld. Deze eisen komen voort uit verschillende fasen in de levensloop van een persoon en uit het verschil in levenslopen tussen mensen. Ook met het oog op emancipatoire effecten van de nota is daarom de gedachte van levensloopbestendig en aanpasbaar bouwen waardevol. Daarbij geeft de RMO de voorkeur aan flexibiliteit van wonen en woonomgeving, boven vergaande differentiatie.

In principe betekent een op bewoners afgestemde combinatie van diverse voorzieningen en diensten in wijken meer mogelijkheden voor vrouwen en mannen om arbeid en zorg te verdelen en onderling vorm te geven. De aandacht voor meer mogelijkheden voor mannen en vrouwen om thuis betaalde arbeid te kunnen verrichten is een goed voorbeeld daarvan. Toch plaatst de Raad ook bij dit voorbeeld een kanttekening. Thuiswerken kan oplossingen bieden voor het toezicht op en de opvang van kinderen, maar het kan ook aanleiding zijn tot een zeker isolement van de werknemer. Werken als vorm van sociale participatie met mogelijkheden voor sociaal contact wordt niet gediend met thuiswerken.

De Raad meent daarom dat thuiswerken alléén – zonder nadere voorwaarden





voor participatie en contact – niet zonder meer gestimuleerd zou moeten worden en als oplossing aangedragen voor het combineren van arbeid en zorg. Van groter belang is het om in woonbuurten te zorgen voor een zorginfrastructuur die op de behoeften van bewoners is afgestemd. Het gedachtegoed van woonzorgzones sluit hierop meer in het algemeen aan. De ideeën die op dit terrein worden uitgewerkt zouden naar de mening van de Raad niet uitsluitend in het kader van de discussie over wonen en zorg moeten worden geplaatst. De Raad beoordeelt woonzorgzones, zoals aangegeven in hoofdstuk 2.4, ook vanuit een emancipatoir gezichtspunt overwegend positief. Hij meent evenwel dat nog onvoldoende is voldaan aan de organisatorische, bestuurlijke en financiële randvoorwaarden hiervoor: de integratieslag vereist nog een sterke impuls.

Emancipatiedoelstellingen worden naar de mening van de RMO niet alleen gediend met de inrichting van de woning maar vooral met de inrichting van de woonomgeving en de ruimtelijke ordening in het algemeen. Van belang is vooral de concentratie van voorzieningen die te maken hebben met mobiliteit en dagindeling: kinderopvang, scholen, winkels, gezondheidscentra en andere dienstverlening zoveel mogelijk op een plek bij elkaar. Daardoor kan de mobiliteit van zorgende ouders tot een minimum worden beperkt. De realisatie van deze voorstellen hangt in belangrijke mate af van de toekomstige ruimtelijke ordening. Op dit punt zal de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening wellicht uitsluitel bieden. Mocht de inhoud van deze nota voor de Raad aanleiding zijn tot een verdere reactie, met name op het terrein van de emancipatorische effecten ervan, dan zal de Raad daarop terugkomen.

## 4 Conclusies

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling reageert met dit advies op twee adviesaanvragen. De eerste ging over een beoordeling van de relatie tussen wonen en zorg en de tweede vormt een reactie op de ontwerpnota *Mensen, wensen, wonen* van staatssecretaris Remkes van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De Raad heeft deze twee adviezen ineen-geschoven, omdat ze inhoudelijk met elkaar verbonden zijn: de reactie die de Raad geeft op hoofdstuk 7 uit de ontwerpnota, over Wonen en Zorg, verwoordt de mening van de Raad over dit onderwerp.

De nota van VROM geeft op stimulerende wijze een omslag weer in het denken over dit beleidsterrein waarin de burger centraal staat: van aanbod- naar vraag-gericht beleid, van volkshuisvesting naar wonen. De Raad waardeert deze beleidsomslag en de wijze waarop daarover in de nota wordt geschreven. Hij plaatst hierbij evenwel een kanttekening van algemene aard. In de vraaggerichte benadering ligt de nadruk op de woonwensen en zeggenschap van burgers. Collectieve verantwoordelijkheden van bewoners raken daarmee al snel uit het zicht. De Raad wijst in dit verband op de zorg voor de woonomgeving, voor de medebewoners, op maatschappelijke betrokkenheid. Goed wonen van mensen die zorg nodig hebben, betekent bijvoorbeeld niet alleen dat men met hun wensen en behoeften rekening houdt. Het betekent ook dat medebewoners hen als buurtgenoten tegemoet treden en waar nodig de helpende hand uitsteken. De nota gaat niet in op een mogelijke spanning tussen individuele behoeften enerzijds en verantwoordelijkheden die individuen hebben ten opzichte van hun omgeving anderzijds.

De staatssecretaris van VROM wil het eigenwoningbezit stimuleren, zodat een meerderheid van de bewoners huiseigenaar is. De Raad beoordeelt dit streven over het algemeen positief. Eigenwoningbezit bevordert immers de inzet van bewoners voor hun woonomgeving, hun participatie en hun verantwoordelijkheidsbesef, het leidt tot 'empowerment' van bewoners. Maar ook bij dit beleidsvoornemen plaatst de RMO enkele kanttekeningen: het mag niet leiden tot een soort eigendomsdwang. Voorts signaleert de Raad het risico dat de huursector verwordt tot de sociaal-economisch zwakke onderkant van de woningmarkt. Dat is echter onvoldoende reden om het stimuleren tot eigenwoningbezit af te wijzen. Wel zullen de lokale overheden en de corporaties een leefbaarheidsbeleid moeten voeren om de nadelige effecten op de kwaliteit en leefbaarheid van buurten te verminderen.

De Raad signaleert dat de financiering van de volkshuisvesting in de nota vooral als bekostigings- en minder als sturingsinstrument wordt beschouwd. Financieringsregelingen zouden ertoe kunnen leiden dat aanbieders op de woningmarkt gestimuleerd worden om meer dan voorheen aan woonwensen van burgers te voldoen. De verschillende soorten vouchers worden hiertoe

geïntroduceerd. Toch vindt de Raad dat de mogelijkheden van financiering te weinig worden benut. De voorgestelde woonzorg-stimuleringsregeling is alleen van toepassing op vernieuwende initiatieven terwijl er behoefte bestaat aan een betere afstemming van bestaande financiële regelingen. Het systeem van vouchers heeft naast voordelen volgens de Raad ook evidente nadelen. Het draagt bij aan de armoedeval voor bewoners. Als vouchers op meer dan een terrein, namelijk op wonen en zorg betrekking hebben, vormen zij een verholde vorm van inkomenspolitiek. In dat laatste geval zouden ze beter door fiscale maatregelen kunnen worden vervangen.

Over de relatie tussen wonen en zorg merkt de RMO het volgende op. Hij waardeert de wijze waarop dit onderwerp in de nota wordt behandeld. Er is gekozen voor een intersectoraal gezichtspunt dat in belangrijke mate recht doet aan toekomstige behoeften op dit terrein. Toch zijn beide beleidsvelden naar de mening van de Raad nog te veel als gescheiden domeinen beschreven waarop – als zij elkaar raken – coördinatie nodig is. De Raad is voorstander van een meer continue benadering, omdat levensfasen waarin bewoners zorg nodig hebben afwisselen met perioden waarin dat niet of nauwelijks het geval is. In de oplossings sfeer zou daarom meer gedacht moeten worden aan flexibiliteit – levensloopbestendig en aanpasbaar bouwen – dan aan voortgaande differentiatie van het woningaanbod.

In de nota is veel aandacht voor diverse bevolkingsgroepen die om uiteenlopende redenen behoefte hebben aan zorg en persoonlijke dienstverlening. De nadruk ligt daarbij op ouderen en personen met lichamelijke beperkingen. Aan hun behoeften op het gebied van het wonen en de woonomgeving kan tegemoet worden gekomen door bouwkundig-technische aanpassingen en door persoonlijke dienstverlening en zorg op maat. De Raad wijst erop dat in de nota onvoldoende naar voren komt dat er ook mensen zijn die niet zozeer behoefte hebben aan diverse aanpassingen en diensten, maar die veeleer behoefte hebben aan acceptatie door en sociale steun van de buurtbewoners. Naarmate de zorg in instellingen wordt vervangen door zorg aan huis, nemen deze behoeften toe. Ouderen en personen met lichamelijke beperkingen verhuizen vaak als in hun woning niet langer aan hun behoefte aan zorg tegemoet kan worden gekomen. De in de nota voorgestelde oplossingsrichtingen in de vorm van woonzorgzones beoordeelt de Raad positief. Hij tekent daarbij echter aan dat aan de bestuurlijke, organisatorische en financiële voorwaarden voor successen op dit gebied nog niet is voldaan. De echte 'integratieslag vergt nog een stevige impuls'. Er zijn ook mensen die anticiperend verhuizen, dat wil zeggen op een moment waarop hun lichamelijke gesteldheid daartoe nog geen directe aanleiding vormt. Met de wensen van deze mensen wordt naar de mening van de Raad onvoldoende rekening gehouden. Ook voor hen zijn levensloopbestendige en aanpasbaar gebouwde woningen een uitkomst. Meer in het algemeen is het de Raad niet duidelijk hoe men precies aan de zeggenschap van alle belanghebbenden vorm wil geven. Samenvattend beoordeelt hij de geformuleerde ambities op het terrein van

wonen en zorg positief, maar vindt deze ambities al met al wel aan de hoge kant.

Tot besluit beantwoordt de RMO enkele specifieke aan hem voorgelegde adviesvragen. De voorstellen om aan mensen in kwetsbare posities meer keuzemogelijkheden te bieden waardeert de Raad positief. De nota stelt als instrument een zogeheten *woonzorgvoucher* voor. Het systeem van vouchers heeft naast voordelen volgens de Raad ook nadelen: het verhoogt de kans op de armoedeval voor bewoners en bovendien is er, als vouchers op meer dan een beleidsterrein betrekking hebben, sprake van verholde inkomenspolitiek.

Voor het onderwerp 'sociale en economische vernieuwing van steden' verwijst de RMO naar zijn advies over *Stedelijke vernieuwing* uit 1997. Daarin geeft hij aan dat bij processen van stedelijke vernieuwing meer rekening gehouden moet worden met de belangen van zittende bewoners. In de nota Wonen worden op dit punt vergaande ambities geformuleerd waarmee de Raad uiteraard kan instemmen. Hij is evenwel van mening dat vooral de culturele processen om die ambities te vervullen grotendeels nog op gang moeten komen.

De Raad ziet geen mogelijkheden om op korte termijn uitvoerig over de problematiek van het *landelijk gebied* te adviseren. De voorstellen daarover in de nota beoordeelt hij overwegend positief.

Minder positief staat de RMO tegenover de *emancipatoire effecten* van de nota. Zijn opmerkingen hierover volgen uit zijn mening over de relatie tussen wonen en zorg: het gedachtegoed rondom woonzorgzones, levensloopbestendig en aanpasbaar bouwen is waardevol, maar aan de voorwaarden waaronder een en ander vorm moet krijgen moet nog worden gewerkt.

## Literatuur

Boer, A.H. de (1999). *Housing and Care for Older People: a Macro-micro Perspective*. Utrecht: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Universiteit Utrecht/Drukkerij Elinkwijk b.v.

Brokx, G. (2000), 'Slopen huurwoning mag geen dogma zijn'. In: *Volkskrant*, 14 juni 2000, p. 9.

CBS (1999) Centraal Bureau voor de statistiek, *Index 10*, feiten en cijfers over onze samenleving. November/december 1999 (Themanummer *Om de woning*).

Duyvendak, J.W. (2000), 'Uit de buurt blijven. Nota-wonen verliest mensen uit het oog'. In: *Binnenlands Bestuur*, 2000, nr. 21.

Hartman, I. (1999), *Gemeente, gemeenschap en territoriaal zelfbeheer. Een essay*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Sociale Zaken Werkgelegenheid (2000), *De armoedeval, analyse en oplossingen*. Rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken Werkgelegenheid.

Musterd, S. en Ostendorf, W. (2000), 'Een perspectief op het gebied van het wonen'. In: Raad voor maatschappelijke Ontwikkeling, *Aansprekend Burgerschap*. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers (p. 105-128). Den Haag: Sdu.

Raad voor het Landelijk Gebied (1999), *Made in Holland*. Advies over landelijke gebieden, verscheidenheid en identiteit. Amersfoort: Raad voor het Landelijk Gebied.

Raad voor het Landelijk Gebied (2000), *Het belang van samenhang. Advies over de ontwikkeling, afstemming en integratie in het landelijk gebied*. Amersfoort: RLG.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1997a), *Kwaliteit in de buurt*. Den Haag: Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1997b), *Stedelijke Vernieuwing*. Den Haag: Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000a), *Aansprekend burgerschap*. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Den Haag: Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000b), *Ongekende aanknopingspunten*. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. Den Haag: Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000c), *Van discriminatie naar diversiteit*. Reactie op de ontwerp- Meerjarennota Emancipatiebeleid. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer 1999 – 2000, 26 800 XV, nr. 72. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Kabinetsstandpunt op het rapport *Armoedeval, analyse en oplossingen*.

Veen, R. van der (2000), De toekomst van de verzorgingsstaat. Reflexieve modernisering en de staat. Ongepubliceerd artikel.

## Bijlage 1

*Uit: Adviesprogramma 2000 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling*

# Uit: Adviesprogramma 2000 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

VVF'S

Adviesthema 4: 'Wonen en zorg', een verkenning van de relatie tussen planologische beslissingen en (toekomstige) zorgbehoeften van burgers.

Begin volgend jaar zal door het kabinet de PKB Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening worden vastgesteld met een looptijd van  $\pm 15$  jaar. Dit betekent dat vanaf dan een vernieuwd ruimtelijk beleid gevoerd zal worden.

Eén van de onderwerpen in dat verband is de invulling van het begrip wonen voor mensen in een afhankelijke positie. De bijzondere woonfuncties zullen goed moeten worden ingebed in de wijkstructuur.

Dit thema biedt het kader waarbinnen de woon-zorg discussie vorm kan krijgen.

Binnen die nota zal ook aandacht worden besteed aan de relatie tussen de ruimtelijke ordening en de zorg. Er zal daadwerkelijk een relatie gelegd worden op het lokale niveau, waarbij ook de Woonnota 21<sup>ste</sup> eeuw een rol zal spelen.

In het licht hiervan is het interessant te kijken hoe verschillende aspecten van de relatie tussen ruimtelijke ordening en zorg op provinciaal en lokaal niveau concreet gemaakt kunnen worden. Op deze manier kunnen in streek- en structuurplannen concrete maatregelen worden opgenomen. Deze maatregelen impliceren de uiteindelijke doorwerking van de beleidslijnen uit de Vijfde Nota.

## Achtergrond:

Er is behoefte aan nieuwe inzichten op het gebied van de relatie tussen wonen en zorg.

De verantwoordelijkheid voor het in voldoende mate en op de juiste plek aanwezig zijn van (zorg- en welzijns)voorzieningen in de wijk ligt niet bij de bewoners, maar bij anderen, zoals de overheid (zowel lokaal als nationaal), woningcorporaties (BBSH) en zorgcentra.

Zorgvoorzieningen kunnen op meerdere manieren worden aangeboden waaronder:

niet locatiegebonden voorzieningen (bijvoorbeeld ONS – Onderlinge Nederlandse Servicediensten); woondiensten gebonden aan een gebied/wijk en woondiensten gebonden aan gebouwen.

Er wordt momenteel al wel verplicht gesteld dat bij nieuwe uitbreidingslocaties 30% huurwoningen gebouwd moeten worden.

Met het oog op de gevolgen van de vergrijzing is het wenselijk dat bij de toekomstige inrichting van Nederland op het terrein van de ruimtelijke ordening en in de woningbouw meer rekening wordt gehouden met de toekomstige samenstelling van de bevolking. Samenwerking tussen aanbieders van wonen, diensten en zorg is noodzakelijk om de geschetste ontwikkelingen het hoofd te bieden. Ook op het vlak van aansturing, zeggenschap en beheer zijn er nieuwe arrangementen te verwachten.



Vanuit het gezichtspunt van de RMO wordt gevraagd ook aandacht te besteden aan onderstaande aspecten en voorstellen te doen die kunnen bijdragen aan vernieuwing van beleid. Het gaat daarbij om de taakverdeling tussen actoren in het kader van de plaatsing van zorg- en welzijnsvoorzieningen in relatie tot samenwerking en verantwoordelijkheid; het bevorderen van de levensvatbaarheid van het concept 'woonzorgzone'; het bevorderen van de helderheid over de verschillende soorten woondiensten en de wijze waarop verschillende actoren hun aanbod het beste op elkaar kunnen afstemmen, en de voorwaarden waaronder bij bestaande evenals bij de vaststelling van nieuwe woonlocaties, het aanmerken van een bepaald percentage aanpasbaar gebouwde zorgwoningen structureel bijdraagt aan de gesignaleerde behoefte.



Ministerie van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Postbus 30941  
2508 GX Den Haag  
Interne postcode 278  
Tel : 070-3392046  
Fax: 070-3391256

Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting  
Financiële, Strategische en Control

De Voorzitter van de Raad voor  
Maatschappelijke Ontwikkeling  
Prof. Dr H.P.M. Adriaansens  
Postbus 16139  
2500 BC Den Haag

Uw kenmerk

Uw brief

Kenmerk

Datum

FSC 2000059266

06 JUNI 2000

Onderwerp

Adviesaanvraag over de Ontwerp Nota Wonen (Ontwerp)

Geachte heer Adriaansens,

Het kabinet heeft 12 mei j.l. de Nota Wonen Wonen (Ontwerp) 'Mensen, Wensen, Wonen' vastgesteld. De nota bevat voorstellen voor het woonbeleid voor het komend decennium. Deze voorstellen zijn ontwikkeld na evaluatie van de voorgaande kabinetsnota op dit terrein (Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig), in nauw overleg met partijen in het maatschappelijk veld en op basis van een aantal onderzoeken.

Ik vraag mede namens de Minister uw advies over de ontwerpnota. Ook aan de VROM-raad, de Sociaal-Economische Raad (SER), De Raad voor het Openbaar bestuur (ROB) en de Raad voor het landelijk gebied (RLG) zijn toegesneden adviezen gevraagd. Naar aanleiding van deze adviezen zal de definitieve Nota Wonen door het kabinet worden vastgesteld. Ik verzoek u om mij voor eind september te adviseren. Ik streef er naar om zo snel mogelijk daarna de definitieve nota aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Mijn verzoek om advies betreft de gehele nota maar in het bijzonder leg ik u de volgende vragen voor:

#### 1. Zeggenschap en mensen in kwetsbare posities

Een prominent thema in de Nota Wonen is het vergroten van de zeggenschap en de keuzevrijheid van de burgers. De kanteling van het beleid naar en ten gunste van de burgers is nog onvoldoende van de grond gekomen. De meest burgers zijn heel goed in staat om aan te geven wat goed voor hen is, ook ten aanzien van de door hen gewenste woonsituatie. Maar niet alle burgers hebben voldoende financiële spankracht en maatschappelijke vaardigheden om hun keuzen te effectueren of om zeggenschap over hun woonsituatie uit te oefenen.

Bijlagen

Verzoeken bij beantwoording onderwerp, datum en kenmerk van deze brief te vermelden.  
In verband met het regeringsbeleid om het aantal auto-afnemers terug te brengen wordt het zeer op prijs gesteld dat u bij bezook aan een RH20-Kamer gebruik maakt van het openbaar vervoer.



Kenmerk

Datum

Bladnummer

FSC 2000059266

2

In de Nota Wonen wordt uitdrukkelijk aandacht besteed aan burgers in kwetsbare posities, aan de mogelijkheden om hen te steunen of activeren om aansluiting te behouden op de algemene kwaliteitsontwikkeling en aan hun behoefte aan meer zeggenschap.

*Wat is het oordeel van de raad over de voorgestelde maatregelen, in het bijzonder de voorgestelde (experimentele) woon-zorgvoucher, om de keuzevrijheid en zeggenschap van burgers in kwetsbare posities te vergroten met name op het terrein van wonen en zorg?*

## 2. Sociale en economische vernieuwing van steden

Ik heb in de Nota aangegeven dat bij stedelijke vernieuwingsstrategieën meer samenhang noodzakelijk is in sociale, economische en fysieke interventies. Uitgangspunt daarbij is dat het wonen en de woonomgeving een belangrijke rol spelen bij de versterking van het sociaal kapitaal van bewoners. Dit gaat alleen op wanneer beleidsmaatregelen voor het wonen in combinatie met andere beleidsterreinen als welzijn, werkgelegenheid, zorg en opleiding voor een wijk of buurt worden ontwikkeld. Daarbij zal iedere buurt of wijk een eigen op hun specifieke behoefte afgestemd samenstel van beleid vragen.

*Wat is het oordeel van de raad over de koers, de omvang en het tempo van de geformuleerde ambities ten aanzien van de stedelijke transformatie, onderscheiden naar de fysieke, de sociaal-economische en de culturele processen en de mogelijk verschillende tempi daartussen?*

## 3. Landelijk gebied

Voor wat betreft het landelijk gebied worden door mij enige dilemma's geschetst bij het vinden van de balans tussen sociale cohesie en keuzevrijheid in het landelijk gebied. Verschillende waarden strijden daarbij met elkaar om voorrang. Vrijheid van vestiging, ecologische duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit, culturele identiteit en sociale cohesie zijn in dat verband belangrijke waarden.

*Hoe oordeelt de raad uit een oogpunt van maatschappelijke ontwikkeling over de voorgestelde maatregelen ten aanzien van het landelijk wonen?*

## 4. Emancipatie

In de Nota Wonen wordt aangegeven dat de woning meer en meer centrum van activiteiten wordt. Het aantal tweeverdieners is sterk toegenomen en zal nog sterk toenemen. Het belang van de woonomgeving en de daar aanwezige voorzieningen neemt toe. Het wonen en de ruimtelijke ordening zijn van invloed op de emancipatie-mogelijkheden van vrouwen in de samenleving en de doorbreking van traditionele rolpatronen van mannen en vrouwen. Uw raad is door de Staatssecretaris van SZW, mevrouw Verstand, en de Minister van VROM, de heer Pronk, gevraagd in den brede te adviseren over de betekenis van de



Kenmerk

Datum

Bladnummer

FSC 2000059266

3

Meerjarenota Emancipatiebeleid van het kabinet. Separaat vraag ik u om mij te adviseren over de emancipatie-aspecten van de Nota Wonen.

*Wat is het oordeel van de raad over de emancipatoire effecten van de Nota Wonen en welke aanbevelingen zou de raad terzake nog willen doen?*

In uw recent uitgebracht advies "Aansprekend burgerschap, de relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers" worden vanuit de door u geformuleerde principes van 'kleinschalige organisatie van de globaliteit', 'de cultuur van het verschil' en 'verantwoording en sturing op vertrouwen' een aantal aanbevelingen gedaan over de betrokkenheid van burgers en de inrichting van woonmilieus. Homogeniteit of heterogeniteit van buurten is hierbij een belangrijk aandachtspunt. Daarnaast geeft u advies over de rol van gemeenten en corporaties en de betrokkenheid en herkenbaarheid voor de bewoners. Over dit advies wordt samen met andere betrokken ministeries een reactie voorbereid. Ik zal dit advies ook bij de opstelling van de definitieve Nota Wonen betrekken.

Met belangstelling zie ik uw advies tegemoet.

Hoogachtend,

De staatssecretaris van Volkshuisvesting  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer



J.W. Remkes

## Bijlage 2

### *Overzicht van maatregelen*

## Overzicht van maatregelen

<b>Maatregel</b>	<b>Geld</b>	<b>Wetten / regels</b>	<b>Overleg / afspraken</b>	<b>Experimenten</b>	<b>Emancipatoire effecten</b>
Positie woonconsumenten en -organisaties bij bouwen en beheren wettelijk verankeren	X				
Betere informatie over woning, woonomgeving en woningmarkt door: kennis en expertise bundelen op internet; kwaliteitskeurmerken en certificaten	X	X	X		
Meer zicht op woonwensen door onderzoek en marketing			X		Onderzoek richten op woning en woonomgeving; gewenste voorzieningen onder meer tbv combinatie arbeid en zorg
Eén loket: diensten van overheid en eventueel woningcorporaties en marktpartijen			X		
Bundelen administratieve procedures	X				
Bundeling vangnet huursubsidie, fonds BEW, gemeentelijke woonlasten, bijz. bijstand en schuldsanering			X		
Domotica		X		X	Meer techniek in het huis biedt nieuwe mogelijkheden voor de combinatie arbeid en zorg; thuiswerken, thuisbestellingen enz.
Woonwet, waarin positie van burgers; taken en verantwoordelijkheden overheden, corporaties en sectorinstellingen	X				
Woonwet: ontwikkelings-, bouw- en beheersactiviteiten moeten open en transparant worden vormgegeven	X				

## Maatregelen zegenschap/keuzevrijheid kopers

<b>Maatregel</b>	<b>Geld</b>	<b>Wetten / regels</b>	<b>Overleg / afspraken</b>	<b>Experimenten</b>	<b>Emancipatoire effecten</b>
Monitoring hypothecaire risico's			X		
Risicobeperkende producten voor het geval kopers aan vermogen verliezen			X		
Eén loket voor gebreken aan woningen			X		
Aanscherping appartementsrecht tbv Verenigingen van Eigenaren		X	X		
Aantal koopwoningen vergroten door verkoop van huurwoningen			X		Veel (alleenstaande) vrouwen huren [cijfers], dus dat kan specifiek aan hen ten goede komen. Anderzijds kunnen vrouwen in een financieel kwetsbare positie ook in mogelijkheden komen door te kopen. Kosten van onderhoud e.d. komen dan voor eigen rekening.
Overgang van huur naar koop vergemakkelijken			X		Idem
Burger vroegtijdig betrekken bij plan- en bouwprocessen		X	X		Kan ten goede komen aan wensen van mannen en vrouwen om bijvoorbeeld arbeid en zorg te combineren (inrichting van de woning; mogelijkheid van zelfzorgarrangementen in de buurt).
Particulier opdrachtgeverschap bevorderen		X	X		Idem
Woonarrangementen tussen huur en koop			X	X	Zie boven bij huur – koop: Een tussenarrangement biedt wellicht meer bescherming dan koop.
Eventueel voorkeursrecht voor particulieren bij uitgifte van grond		X			
Vereenvoudiging bouwregelgeving onder meer door overbodige eisen te verwijderen		X			
Harmoniseren bouwregelgeving		X			
Beperken welstandstoezicht		X	X		
Experiment vouchers BEW				X	Kan specifiek aan vrouwen ten goede komen.

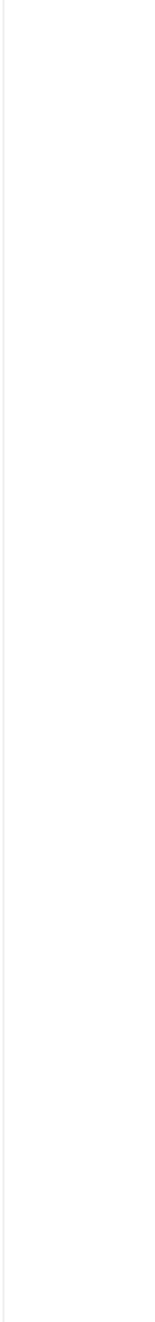
## Maatregelen zegenschap/keuzevrijheid huurders

<b>Maatregel</b>	<b>Geld</b>	<b>Wetten / regels</b>	<b>Overleg / afspraken</b>	<b>Experimenten</b>	<b>Emancipatoire effecten</b>
Privaatrechtelijke overeenkomsten woongedrag tussen verhuurder en huurder beter juridisch verankeren		X			
Knelpunten huurbescherming (tijdelijke verhuur en erfopvolging) opheffen		X			
Veranderingen in huurwoningen mogelijk maken		X			Inrichten naar eigen wensen biedt mogelijkheden voor bijvoorbeeld thuiswerken; thuiswerken kan vrouwen echter ook juist meer vastmaken aan de zorg voor kinderen in plaats van zich meer te richten op arbeid.
Uitgifte van aandelen van corporaties aan bewoners				X	
Transparantie huurmarkt vergroten / huurwoning benchmark			X		
Huurmakelaars			X		
Experimenten particulier opdrachtgeverschap huursector			X	X	Meer mogelijkheden voor verwezenlijking eigen levensstijl
Woonarrangementen tussen huur en koop			X	X	
Individuele huursubsidie; eventuele aanpassing ivm armoedeval; bevordering gebruik	X	X	X		Effecten voor alleenstaande bijstandsmoeders
Experiment vouchers huursubsidie				X	
Landelijk overleg huurders verhuurders moet uitgroeien tot bindende afspraken			X		



## Maatregelen zegenschap/keuzevrijheid huurders-vervolg

<b>Maatregel</b>	<b>Geld</b>	<b>Wetten / regels</b>	<b>Overleg / afspraken</b>	<b>Experimenten</b>	<b>Emancipatoire effecten</b>
Aanpassing huurwetgeving: contractvrijheid vergroot		X			
Ombudsman bij LOHV voor geschillen en klachten inzake huur			X		
Woonzorg-voucher voor zorgbehoevenden met huursubsidie				X	Minder afhankelijk van intramurale zorginstellingen.
Eén loket voor diensten wonen, zorg en welzijn		X	X		
Rijksbeleidskader met resultaten van corporaties op het punt van: keuzevrijheid lage inkomens; bevorderen eigen woningbezit en -beheer; vergroten betrokkenheid bewoners		X	X		
Woonwet: corporaties krijgen verantwoordingsplicht bij fusies;					
Fusiedragscode in overleg opstellen			X		
Toezicht op corporaties via raad van commissarissen, waarvan tenminste twee leden het ver- trouwen van de bewoners moeten hebben					



## Bijlage 3

### *Lijst van geraadpleegde deskundigen*

## *Geraadpleegde deskundigen*

drs. F. van Dugteren  
Sociaal en Cultureel Planbureau

ir. D.H.A. van Hemmen  
Lid Gedeputeerde Staten provincie Flevoland en bestuurder Interprovinciaal  
Provinciaal Overleg

drs. H.G.C. Cohen Stuart  
Adviseur Platform & Belangenbehartiging Interprovinciaal Provinciaal Overleg

J.J.M. Meulenpas  
Provincie Noord-Brabant

P. Holdrop  
Aedes, Vereniging van woningcorporaties

drs. B.M. van Dalen  
Aedes, Vereniging van woningcorporaties