

VAN TECHNISCHE BESTUURSKUNDE NAAR GEBRUIKERSVRIENDELIJK REGULEREN

Iedereen is ervan overtuigd dat overheidsbemoeyenis met volkshuisvesting noodzakelijk is. De markt is nu eenmaal niet in staat om voor grote groepen gebruikers een goede en betaalbare woning ter beschikking te stellen. Een drastische deregulering wordt dan ook niet of nauwelijks bepleit. De aandacht voor deregulering in de volkshuisvesting richt zich vooral op de effectiviteit van het overheidsbeleid. Veelal wordt daarom de term herreguleren gebruikt om te benadrukken dat het gaat om een grondige herstructurering en aanpassing van de regelgeving aan de gewijzigde omstandigheden (1). Het zal duidelijk zijn dat elke discussie hierover onlosmakelijk verbonden is met de doelen die men nastreeft. Elke participant heeft daar zo zijn opvattingen over.

Op het moment dat de wijze waarop de overheid zich bemoeit met de volkshuisvesting ter discussie staat, worden ook de schijnwerpers gericht op de rol van allerlei uitvoerende instanties. Zij vormen nu eenmaal de spil van het overheidsbeleid. In het themanummer 'bureaucratie en volkshuisvesting' is hierop uitgebreid ingegaan (2). De kern van het thema is "de corporaties professionaliseren, de gemeentelijke apparaten breiden uit, de HID is daar, allemaal deskundigen, bureaucraatjes zeg maar, waar blijft nu de burger?" (3). Met andere woorden, het wonen zit ingeklemd tussen regels en deskundigen, waarvan de posities afhankelijk zijn van de overheidsbemoeyenis.

In het kader van de deregulering staan de huidige regelgeving, de ermee samenhangende bureaucratie en de oplossingen, die bedacht zijn voor het huisvestingsvraagstuk, ter discussie. Natuurlijk is er volop kritiek te leveren. Maar kritiek is pas zinvol, als duidelijk is in welke richting veranderingen gezocht moeten worden.

In dit artikel staan de gebruikers centraal. Uiteindelijk ligt daar de basis voor de overheidsbemoeyenis met de volkshuisvesting. Uitgaande van hun problemen zal gekeken worden naar de eisen die aan regelgeving en ambtelijke bemoeienis gesteld moeten worden. Dit is te betitelen als gebruikersvriendelijk reguleren (4). Voordat ik hierop inga, wil ik een korte karakterisering geven van de artikelen, van het bovengenoemd themanummer.

Volkshuisvesting: een kwestie van regelgeving?

Praten of schrijven over volkshuisvesting richt zich al snel op de regelgeving. Niet vreemd als we bedenken dat volkshuisvesting zijn betekenis heeft gekregen in een traditie van overheidsingrijpen. De participanten in het huisvestingsproces - politici, ambtenaren, deskundigen - zijn in deze traditie opgegroeid. Oplossingen voor huisvestingsproblemen worden dan ook in eerste instantie binnen de bestaande regelgevende kaders gezocht. Als we naar de verschillende beschouwingen in het themanummer "bureaucratie en volkshuisvesting" kijken, dan kunnen we constateren dat de nadruk vooral ligt op de regelgeving en minder op de vierde macht. Conflicten tussen de politiek en de uitvoerders van het beleid komen nauwelijks aan bod. Ook discussies over de richting die de komende jaren moet worden ingeslagen om de volkshuisvestingsproblemen op te lossen en over de rol van de overheid daarbij, komen nauwelijks aan de orde. Een interessante uitzondering hierop vormt het artikel van Arnold Reijndorp over de Rotterdamse projectgroeporganisatie (5). Het pleit ervoor dat bewonersorganisaties opnieuw vanuit hun eigen problemen in andere delen van de bureaucratie binnendringen om deze te prikkelen tot innovatie en produktie en zich niet beperken tot de resterende produktietaken in de woningbouw. Problemen zijn nu eenmaal niet binnen een sector op te lossen. Kritiek op de huidige regelgeving en de rol van de uitvoerende instanties hierbij is niet of nauwelijks te plaatsen, als de vraag naar de grenzen van de overheidsbemoeienis niet beantwoord wordt. Op dat moment ontbreekt het beoordelingskader. Ter illustratie verwijs ik naar het artikel van Fons Elders "de Januskop van de bureaucratie", waarin hij zijn confrontatie met de bureaucratie tijdens de totstandkoming van het Vierwindenhuis beschrijft als een spannend jongensboek (6). Uitvoerig komt aan bod, hoe de marges in de bestaande regelgeving benut worden. Het is vooral een illustratie van strategisch handelen, maar zegt niets over de wenselijkheid van de ambtelijke tegenwerking of over de toereikendheid van de marges in de regelgeving. Naast allerlei verschillen zijn schematisch in de uiteenlopende beschouwingen vier terugkerende punten van kritiek te destilleren:

- de regelgeving is weliswaar noodzakelijk maar te centraal van karakter;

- de regelgeving is te ingewikkeld;
- in de regelgeving bestaan marges, die ambtelijk worden ingevuld en en die kunnen leiden tot willekeur;
- nieuwe dingen zijn moeilijk te realiseren en vereisen strategisch omgaan met de instanties en de regels.

Als dat de belangrijkste problemen zijn, dan is het antwoord: gedecentraliseerde, eenvoudige en eenduidige regelgeving, aangevuld met voorwaarden voor experimenten op centraal nivo. Maar zo simpel is de werkelijkheid van de volkshuisvesting natuurlijk niet. Volkshuisvesting is een verdelingsvraagstuk. De veelheid en ingewikkeldheid van regels is overbrekelijk verbonden met de verhoudingen tussen de betrokken participanten.

Problemen in de praktijk

In de huidige benadering van de volkshuisvesting staan kwantiteiten centraal. Problemen en oplossingen worden zo geobjectiveerd (7). Het gevolg is dat wonen van zijn dynamiek wordt ontdaan en de gebruiker tussen de wal en het schip verdwijnt.

Voordat ik inga op het gebruikersvriendelijk reguleren en de gewenste overheidsbemoediging daarbij, bekijk ik een 2-tal algemene problemen in de praktijk die te typeren zijn als de verhouding woonlasten-woonkwaliteit en de zeggenschap tijdens het beheer.

Jarenlang is door bewoners geijverd voor de betaalbaarheid van het wonen. Dit beperkt zich niet tot de kale huur, maar heeft betrekking op alle woonlasten. De huidige situatie is, dat de volkshuisvesting een hoogwaardig technisch produkt oplevert, dat bestemd is voor een specifiek huishoudtype en al direkt onbetaalbaar is (8). De overheid geeft op geen enkele manier garanties voor de betaalbaarheid ervan (9). Tegelijkertijd zien we een grote terughoudendheid van de overheid ten opzichte van woonlastenverlagende initiatieven van de bewoners, zoals de eisen om zeggenschap over allerlei keuzen tijdens planprocessen, zelfwerkzaamheid. Tegelijkertijd stelt de overheid wel allerlei eisen aan de te realiseren kwaliteit van nieuw te bouwen of te verbouwen woningen. Dit doet ze vanuit de rol van financier en behoedster van de traditionele wooncultuur. Natuurlijk is er minimumkwali-

teit te formuleren, die verband houdt met gezondheid en veiligheid. Maar deze problemen spelen vooral in de bestaande, oudere woningvoorraad en daar zijn nauwelijks toereikende instrumenten voor om de kwaliteit ook voor de bewoners te garanderen.

Aan de ene kant worden er stringente oplossingen voorgeschreven door de overheid, die mede verband houden met de rol van financier. Aan de andere kant zijn allerlei regels over financieringswijze, huurberekeningsmethode niet inzichtelijk voor de "gemiddelde" gebruiker. Ruimte voor veranderingen is nauwelijks aanwezig.

Kijken we vervolgens naar de zeggenschap van huurders tijdens het beheer, dan is het treurig gesteld. Op dit gebied is er bijzonder weinig geregeld in tegenstelling tot bij de bouw en verbouw van woningen. Huurders moeten veelal een lange weg bewandelen om hun problemen erkend te krijgen en beschikken nauwelijks over middelen om dat af te dwingen (10). Is er in de non-profit sector nog sprake van enige mogelijkheden, in de profit-sector ontbreken deze volledig. Sprekend in dit kader is dat de verbetering van particuliere huurwoningen nog nauwelijks tot stand is gekomen. (Uitzonderingen hierop zijn de aangekochte woningen door gemeenten of corporaties.)

Zeggenschap van huurders is dus niet of nauwelijks geregeld. De invloed van de huurders is afhankelijk van de goede wil van de verhuurder. Alleen bij grote maatschappelijke conflicten zien we de overheid beperkte initiatieven ontwikkelen. Te denken valt aan de servicekostenproblematiek. Vooral dankzij de ambtelijke betrokkenheid is er een nota verschenen, waarin een voorstel gedaan wordt voor een regeling. Een truttig lijstje als je het vergelijkt met allerlei technische normen in de bouwwereld.

Invloed begint bij het kunnen controleren van de werkzaamheden van andere participanten. Daarnaast moet er ruimte zijn in de regelgeving om verschuivingen in de bestaande verhoudingen te kunnen bewerkstelligen.

Overheidsbemoeienis en randvoorwaarden

De vraag is in welke richting moet de overheidsbemoeienis met de volkshuisvesting zich ontwikkelen? Voordat we hierop ingaan, proberen we de situatie in zijn ontwikkeling te plaatsen. Sinds de invoering van de woningwet is de overheid zich op velerlei terreinen gaan bemoeien met de huisvesting. Vooral op basis van de financiële paragraaf kon de overheid direkt ingrijpen in de woningbouwsector door het verstrekken van subsidies en financieringsmiddelen. Ook nu nog is dat het belangrijkste instrument van de overheid. Of het nu gaat om een traditioneel woningbouwproject of om nieuwe vormen van wonen (12). Uiteindelijk is het allemaal begonnen met de onbetaalbaarheid van goede woningen. Het marktmechanisme is dus niet in staat om binnen acceptabele grenzen te zorgen voor goede en betaalbare huisvesting. Gezien de noodzaak en de conflicten die ontstaan bij het overschrijden van grenzen, is ingrijpen van de overheid noodzakelijk. Hiervoor beschikt de overheid over een reeks van instrumenten, variërend van deelname in opdrachtgeving, financiering, huurbeleid, verstrekken van subsidies, contingering van de bouwproductie tot het stellen van kwaliteitseisen (13).

Met deze instrumenten en de ermee samenhangende regelgeving kan ze ingrijpen in de bestaande verhoudingen, die voortdurend in ontwikkeling zijn. Een interessant voorbeeld was/is de uiteenlopende huurregimes bij de vaststelling van gunningshuren van nieuwe woningwetwoningen. De veelheid van regimes, die sinds de nota Huur- en subsidiebeleid zijn ontwikkeld, is niet los te zien van de strijd om betaalbaar wonen, die tot verschillende resultaten leidde in Nederland (14). Een eenduidige regel veronderstelt dat er (tijdelijk) een evenwicht is.

Hoewel er in deze benadering van uitgegaan wordt dat het overheidsingrijpen zich beweegt binnen een krachtenspel, wil dit niet zeggen dat er geen eisen gesteld kunnen worden. Uitgaan van gebruikersvriendelijk reguleren stelt een aantal eisen aan de regelgeving van de overheid:

- de regels moeten inzichtelijk zijn voor de gebruikers;
- zij moet voorschriften bevatten over de controleerbaarheid van de werkzaamheden van alle participanten voor de gebruikers;

- de marges moeten ook voor gebruikers aangrijpingspunten bevatten om de verschuivingen in de bestaande verhoudingen te bewerkstelligen;
- de nadruk moet liggen op het scheppen van voorwaarden en niet op het voorschrijven van (standaard-)oplossingen;
- zij moet ruimte bieden voor woonculturele veranderingen.

Het zal duidelijk zijn dat toename van de zeggenschap van de gebruiker ook betekent dat een deel van de risico's voor rekening van de gebruiker komen.

Verder kunnen er uit de stadsvernieuwing lessen getrokken worden. Door de planningsapparaten te decentraliseren en onder controle van de direkt betrokken bewonersorganisatie te brengen zijn de planningsapparaten in beweging gekomen (15). Via de verordening op de stadsvernieuwing werd aan de bewoners een plaats gegeven in de totstandkoming van het beleid.

Illustraties van gebruikersvriendelijk reguleren

Allereerst is de organisatie van de Rotterdamse stadsvernieuwing uit de 70-er jaren een voorbeeld van gebruikersvriendelijk reguleren. Zij bood de bewoners en hun organisatie de mogelijkheid controle uit te oefenen op de te kiezen oplossingen. Volkshuisvesting was uit zijn anonimiteit gehaald.

Verder is er van gebruikersvriendelijke regulering nauwelijks sprake. Wel bestaan er allerlei ideeën en initiatieven die hiertoe kunnen leiden. Te denken valt aan een financieringswijze, die op projektnivo in de tijd de zeggenschap vergroot, of aan allerlei reguleringen van het beheer, variërend van een energiecontract, huurdersjaarverslag tot de mogelijkheden van beheercoöps.

De huidige financiering is vooral gericht op de stichtingskosten. Exploitatiekosten en woonlasten zijn er afgeleide van. Aan de ene kant betekent dat onzekerheid van de toekomst ten aanzien van de overheidsbijdrage en aan de andere kant vindt er geen optimale afweging plaats over de aanwending van de middelen in de tijd. Dynamisch financieren biedt hiervoor een mogelijke oplossing (16). Een dergelijke finan-

cierings- en subsidieringswijze is niet alleen gericht op beheersing van stichtingskosten en overheidsbijdrage, maar biedt ook ruimte voor woonlastenbesparende maatregelen in de tijd. Tevens impliceert een dergelijke benadering meer zekerheid voor gebruikers op langere termijn.

De regelgeving voor beheer van woningen is op dit moment zeer beperkt. Extra regels zijn zeer gewenst.

Het energiecontract regelt de wijze van verrekenen van de energiekosten tussen huurder en verhuurder en legt tevens de wederzijdse verantwoordelijkheden vast. Op dit moment wordt er met steun van het SEV in de Rotterdamse wijk Oud Charlois een experiment uitgevoerd (17). Hierdoor wordt een van de servicecomponenten geregeld. Het begrip "redelijk" krijgt eindelijk handen en voeten. Voor de invoering van het energiecontract kan de overheid sturend optreden.

Een ander idee is het huurdersjaarverslag. De huidige (financiële) verslaglegging is vooral bestemd voor de overheid als financier en subsidiënt. Zij biedt de huurders geen enkel inzicht in de mogelijke beleidskeuzes vanuit hun problemen. Daarom is het wenselijk dat de jaarverslagen van woningcorporaties zo worden bijgesteld, dat het huurders gereedschappen geeft om controlerend en sturend op te kunnen treden.

Tot slot de huidige wijze van beheer. De toename van de emancipatie van de gebruiker en het verlangen om zeggenschap te krijgen over de inrichting van het eigen leven, zowel als groep of als individu vormt aangrijpingspunten voor nieuwe beheervormen en beheer van onderaf, beheercoöps. Voorwaarde is wel dat de huidige corporaties weer in de rol van de dienstverlenende organisatie worden teruggedrongen, waar al of niet gebruik van gemaakt kan worden (18). De overheid kan in zijn regelgeving hiervoor voorwaarden scheppen.

Het zal duidelijk zijn dat onder voorwaarden er nog voldoende behoefte aan regulering bestaat. De rol van de overheid en van het uitvoerende apparaat zal hierbij vooral gelegen zijn in het scheppen van voorwaarden.

De marges in de volkshuisvesting

Volkshuisvesting beperkt zich niet tot 'vastomlijnde' regelgeving. In wezen gaat het om het scheppen van voorwaarden voor wonen. De aanwezigheid van marges en dus interpretatiemogelijkheden door de uitvoerende instanties zijn onontbeerlijk. Marges betekenen nu eenmaal ruimte voor verandering. Ook gebruikersvriendelijk reguleren heeft hieraan behoefte. Alleen stelt ze hierbij de voorwaarde dat het benutten van deze marges controleerbaar zijn en onderwerp kunnen worden van een maatschappelijke discussie. Pas dan is het mogelijk verschuivingen in de verhoudingen aan te brengen en beperkt zich volkshuisvesting niet tot technische bestuurskunde.

EINDHOVEN, AUGUSTUS 1986.

AUTEUR: M. LIEBREGTS (STICHTING ARCHICULT).

NOTEN

- (1) Zie o.a.
 - E. Klijn, "De nieuwe kleren van de keizer", over de vernieuwende kanten van deregulering, RIW-Nieuwsbrief nr. 9.
 - F. Dieleman e.a., "Toekomstverkenning Volkshuisvesting", DUP, 1985, p. 75.
- (2) Zie themanummer "Bureaucratie en Volkshuisvesting", NCIV-Volkshuisvesting nr. 7/8 - 1986.
- (3) Zie Jan van Dieten, "De HID in de provincie: van potentiaat naar partner in overleg", NCIV-Volkshuisvesting nr. 7/8 - 1986, p. 293.
- (4) A. Thomsen, "Over een klantgerichte bureaucratie", NCIV-Volkshuisvesting nr. 7/8 - 1986.
- (5) A. Reijndorf, "Rotterdamse projektgroeporganisatie: wat beweging zou haar goeddoen", NCIV-Volkshuisvesting nr. 7/8 - 1986.
- (6) F. Elders, "De Januskop van de bureaucratie", NCIV-Volkshuisvesting nr. 7/8 - 1986.
- (7) Gerrichhauzen noemt in navolging van Rosenthal een van de drie factoren, die bevorderlijk zijn voor bureaucratiesering binnen een beleidssector; de behoefte aan en mogelijkheid tot geobjectiveerde informatie over de "input" en de "output" van beleid. Zie L. Gerrichhauzen, "Bureaucratie en volkshuisvesting", NCIV-Volkshuisvesting nr. 7/8 - 1986, p. 282.
- (8) M. Liebrechts, "Veranderingen in het gebruik en de aanpak van stedelijk beheer", lezing THE dd. 18 april 1986.
- (9) P. Huijbrechts en M. Liebrechts, "Woonlasten vragen om een ander beleid", Volkshuisvesting nr. 6/1986.

- (10) Zie voor problemen van huurders o.a.
- A. Thomsen, "Over een klantgerichte bureaucratie", NCIV-Volkshuisvesting nr. 7/8 - 1986.
 - J. v.d. Brink en M. Liebrechts, "Goudse woningbouwverenigingen onder de loep", een uitgave van het Servicebureau Stadsvernieuwing te Gouda, 1984.
- (11) "Van service naar kosten".
- (12) Ibidem noot (6).
- (13) Zie o.a. "Regels en procedures".
- (14) H. Priemus, "Huurregimes bij de vaststelling van gunningshuren van nieuwe woningwetwoningen", Stedebouw en Volkshuisvesting, november 1983.
- (15) Ibidem (5).
- (16) P. Huijbregts en M. Liebrechts, "Niet stichtingskosten centraal maar exploitatiekosten", Renovatie en onderhoud nr. 3/1986.
- (17) P. Huijbregts en D. Noy, "Energiebeheerplan: een garantie op besparingen", Vakwerk nr. 1/1986.
- (18) Ibidem (8).