

TEKST: GERARD SCHULTE, QUINTEN SNIJDERS EN MARJON VAN WEERSCH



HET VERHAAL VAN DE BRUTERING

FINANCIEEL OP EIGEN BENEN SINDS 1995

FOTO: GAHETNA

Deze zomer is de nieuwe Woningwet ingevoerd. Een mijlpaal voor de sociale huursector. Precies twintig jaar geleden in 1995 ging een andere wet in: de Wet Balansverkorting Geldelijke Steun Volkshuisvesting. Beter bekend als de brutering. Een keerpunt in de geschiedenis van de volkshuisvesting, want het maakte woningcorporaties financieel zelfstandig. Met drie van de hoofdrolspelers van toen blikken we terug naar de totstandkoming van die wet.

➔ Verzelfstandiging was het toverwoord, eind jaren 80, begin jaren 90. Van de post en de telefonie tot het treinvervoer : diensten die van oudsher op de staat leunden, moesten op eigen benen staan. Begrotingstekorten en een oplopende staatsschuld maakten een kleinere rol voor de overheid wenselijk. Maar ook de mondialisering van de economie en eisen vanuit Brussel speelden een rol.

In 1995 was ook de sociale huursector aan de beurt. We volgen de weg die uiteindelijk naar de bruteringswet leidde: van de introductie van het idee eind jaren 80, via het debat in de corporatiesector begin jaren 90, tot de politieke behandeling in 1995. Een weg met vele hobbels.

‘Een introductie in de machtspolitiek van de grote mensenwereld’, zo herinnert corporatieman Jim Schuyt het zich. Emeritus hoogleraar Hugo Priemus heeft het over ‘een potje vrij worstelen’. De voormalig staatssecretaris Dick Tommel die de financiële verzelfstandiging uiteindelijk door de Tweede Kamer loodste, denkt onder andere terug aan ‘een hoop kabaal’. Tommel: ‘Terwijl er in de Tweede Kamer eigenlijk slechts één noemenswaardig debat over de bruteringswet is gevoerd.’

MEER ZELFSTANDIGHEID

Het was allemaal nooit zo ver gekomen zonder de doortastende CDA-politicus Enneüs Heerma op de post van staatssecretaris van Volkshuisvesting in 1986. Heerma’s ideeën over volkshuisvesting pasten naadloos in de tijdsgeest: meer eigenwoningbezit en woningcorporaties op eigen benen. Het moest maar eens afgelopen zijn met de situatie dat ambtenaren op het ministerie alles tot in detail voorschreven aan corporaties. Die konden het heel goed af zonder die betutteling, was het idee. Die ideeën leidden in 1989 tot publicatie van de nota *Volkshuisvesting in de jaren 90*, met meer zelfstandigheid voor corporaties als rode draad.

Omdat Heerma zelf geen achtergrond in de volkshuisvesting had, had hij bij de voorbereiding van de nota de hulp ingeroepen van



FOTO: GAHETNA

Staatssecretaris Enneüs Heerma van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in april 1989 tijdens de presentatie van de *Nota volkshuisvesting in de jaren negentig*.

Jan van der Schaar, de eerste Delftse promovendus van hoogleraar Volkshuisvesting Hugo Priemus. Van der Schaar werkte in die tijd nog aan zijn proefschrift: een historisch overzicht van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid.

AUTORIT

Tegelijkertijd was er ook bij woningcorporaties zelf een tendens naar meer zelfstandigheid. Zij hadden zich steeds meer ontwikkeld van verenigingen met veel vrijwilligers, tot organisaties met betaalde professionele medewerkers. Verregaande overheidsbemoeienis vonden zij steeds minder nodig. Financieel was er al een tendens naar meer zelfstandigheid. Er waren al corporaties die rijksleningen met hoge rentes vroegd aflosten en vervingen door goedkopere leningen op de kapitaalmarkt. Een deel van de corporaties wilde verder, wilde echte zelfstandigheid. Zij vonden een gewillig oor bij Heerma. Uit dit streven naar meer zelfstandigheid kwam het Proefproject Verzelfstandiging Toegelaten Instellingen voort, ondergebracht bij de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV). In dat project konden gemeenten en corporaties experimenteren met een bedrijfsmatigere manier van werken. De bruteringswet moest toen nog bedacht worden.

Toenmalig SEV-directeur Schuyt vertelt over een autorit naar Roermond met Van der Schaar. Daar zouden ze op bezoek bij een corporatie die meedeelde aan het proefproject. In de auto bedenken ze dat het contant maken en in één keer uitbetalen van de 50-jarige rijkssubsidies die ver-

‘HOED U VOOR MANNEN MET BAARDEN, DAT ZIJN VALSE PROFETEN, STOND ER IN EEN CORPORATIEBLAD’

zelfstandiging wel eens zou kunnen helpen. Schuyt: ‘Jan bedacht ook een woord voor die operatie: de bruteringswet.’ Een week later leggen ze het plan voor op het ministerie van VROM en het ministerie van Financiën. Ambtenaren vullen het plan aan met het in mindering brengen van de rijksleningen op de subsidie. Heerma is enthousiast en de bruteringswet is geboren. ‘Het was eigenlijk niet meer dan een financieel-technische operatie’, zegt Schuyt. In het SEV-proefproject konden de deelnemende corporaties gelijk de effecten laten doorrekenen: ze leverden daarvoor op een floppy hun administratie in.

POWERPLAY

Dat was de start voor discussie in de corporatiesector. Want de toenmalige corporatiekoepels waren bepaald niet enthousiast. Het doorsnijden van de financiële banden met de overheid bracht dan wel meer zelfstandigheid, maar ook grotere financiële risico’s. Vooral de Nationale Woningraad (NWR) vertoonde ‘Noord-Koreaanse trekjes’ in zijn verzet, vertelt Schuyt. ‘De NWR-leden die wilden meedoen aan het experiment kregen aanvankelijk de twee NWR-directeuren op bezoek die hen een uitdrukkelijk consigne gaven dat niet te doen. In die tijd had ik een bescheiden baardje, net als een van de prominente corporatiedirecteuren uit de werkgroep. In een artikel in het blad van de NWR stond: “Hoed u voor mannen met baarden, dat zijn valse profeten.” Mijn basiscursus machts-



FOTO: HH



FOTO: ANP

JIM SCHUYT

(1949) was voorzitter van de directieraad van de Alliantie tot zijn pensioen eind 2012. Daarvoor was hij vier jaar directeur van SCW in Amersfoort, een van de rechtsvoorgangers van de Alliantie. De Alliantie ontstond in 2001 uit een fusie van De Dageraad, Groene Stad Almere, Atrium en SCW. Daarvoor was Schuyt directeur van de Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV).

HUGO PRIEMUS

(1942) is sinds 2003 hoogleraar Systeeminnovatie Ruimtelijke Ontwikkeling aan de TU Delft (sinds 2007 onbezoldigd). Daarvoor was hij sinds 1977 hoogleraar Volkshuisvesting. Priemus is bouwkundig ingenieur (TU Delft) en voltuigde ook de studie Algemene Economie (Erasmus Universiteit Rotterdam).

DICK TOMMEL

(1942) was Kamerlid voor D66, voordat hij in 1994 staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer werd. Nadat hij zijn termijn als staatssecretaris had afgerond, verliet hij de politiek en was hij een tijd directeur van het Nederlands Woninginstituut. Op dit moment vervult Tommel, van huis uit scheikundige, verschillende functies als bestuurder en commissaris.

politiek heb ik toen gehad.’ Uiteindelijk bereikte Heerma in 1993 toch een akkoord over de bruteringswet. Het betekende geen einde aan de ‘Moskouse discipline’ zegt Priemus. Die ging door, maar dan de andere kant op. ‘Toen dat onderhandelingsakkoord er eenmaal lag, moesten corporaties het niet in hun hoofd halen daar tegen te zijn. Vooral de NWR beschouwde dat als hoogverraad. En die speelde powerplay bij ieder kritisch geluid.’

Priemus was niet tegen de bruteringswet, maar hij had wel zijn vragen. ‘Er ➔

01/1989

Publicatie nota Volkshuisvesting in de jaren 90.

02/1992

Ondertekening Verdrag van Maastricht.

06/1993

Staatssecretaris Heerma start onderhandelingen met koeporganisaties van woningcorporaties (NCIV en NWR) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.



was bijvoorbeeld een verschillende behandeling van corporaties die rijksleningen hadden en zij die al particuliere leningen hadden aangehouden. Voor de laatste groep viel de brutering nogal sneu uit. Maar daar viel geen zinnig debat over te voeren. Het was een partijtje vrij worstelen.'

POLITIEK THEATER

De politieke behandeling van het dossier brutering verliep aanvankelijk gladjes. De Tweede Kamer stemde in principe in met Heerma's plannen en de nieuwe staatssecretaris, Dick Tommel (D66), zou de wet door de Kamer loodsen. 'Ik stond er onvoorwaardelijk achter', vertelt Tommel nu. 'Er was groot politiek draagvlak voor. Omdat het zo volstrekt onomstreden was, denk ik. Vanwege puur financiële redenen. Het was oneindig veel goedkoper.' Maar Tommel had geen rekening gehouden met de wisseling van het woordvoerderschap Volkshuisvesting bij de PvdA. In maart 1995 is er een turbulent Kamerdebat. 'De nieuwe woordvoerder Duivesteijn zag

'HEERMA WAS WERKELIJK BEGAAN MET DE SECTOR, KOM DAAR TEGENWOORDIG NOG MAAR EENS OM'

helemaal niks in grotere vrijheid voor corporaties. En de nadrukkelijke stap terug van de overheid uit het volkshuisvestelijke beleid.' En zo kwam de ideologie weer terug in het debat over iets wat volgens Schuyt in wezen een financieel-technische operatie was. Het leidde in de Tweede Kamer tot enig politiek theater. Aangewakkerd door een terloopse vraag van een journalist of Tommel naar aanleiding van Duivesteijns kritiek met zijn portefeuille zou gaan zwaaien. PvdA-fractieleider Wallage zet het uitgewerkte plan van Tommel weg als 'waterverf'. Uiteindelijk trekt Duivesteijn op 4 april 1995 zijn motie in. 'Een hoop kabaal om niks', zo herinnert Tommel zich het nu. 'Uiteindelijk stemde zowel de Tweede als de Eerste Kamer unaniem in met de Wet

Wat was die brutering precies?

De brutering bestond uit twee delen. Eén: de overheid betaalde in één keer alle subsidies uit die corporaties in de toekomst zouden ontvangen (bruteren). Twee: de corporaties betaalden in één keer alle overheidsleningen terug (salderen). Simpel gezegd: er werd op de rijksbalans 46,9 miljard gulden weggestreept tegen hetzelfde bedrag aan subsidies. De reden voor de brutering? Volkshuisvesting drukte zwaar op de rijksbegroting: begin jaren 90 maakte volkshuisvesting bijna 10 procent daarvan uit. De brutering beëindigde het rondpompen van veel geld. En er was ook niet meer een groot ambtenarenapparaat nodig om het allemaal in goede banen te leiden.

STAATSSCHULD

De brutering had nog een belangrijk voordeel voor de regering. De Europese lidstaten – waaronder Nederland – hadden in het Verdrag van Maastricht in 1992 een muntunie afgesproken, wat uiteindelijk tot de invoering van de euro zou leiden. Aan dat verdrag waren ook strenge eisen verbonden over de staatsschuld van lidstaten. Het sterk reduceren van de volkshuisvesting op de Nederlandse begroting, maakte het een stuk makkelijker aan deze eisen te voldoen.

REVOLVING FUND

Door de brutering beschikten de corporaties opeens over een flink vermogen, vanaf dat moment hun financiële

basis. Sindsdien is er vanuit de overheid nauwelijks geld richting de corporaties gegaan. De enige overheidssteun bestaat uit de garantie dat zij de schulden van de corporaties betaalt, als de corporaties dat zelf niet kunnen. Daardoor kunnen corporaties tegen een lage rente lenen. De garantie van de overheid is sinds de brutering nog nooit aangesproken. Corporaties staan namelijk eerst garant voor elkaar. Tot nu toe is dat genoeg gebleken. De keren dat er een corporatie in financiële moeilijkheden kwam, zijn de andere corporaties gezamenlijk te hulp geschoten.

Balansverkorting Geldelijke Steun Volkshuisvesting.' We vragen Priemus waar volgens hem bij Heerma het zwaartepunt lag. Bij de ideologie van de verzelfstandiging van de corporaties? Of bij de financiën omdat het gewoon goedkoper was? Ik denk dat de ideologische component voor Heerma heel zwaar woog. CDA, hé? Maatschappelijk middenveld en soevereiniteit in eigen kring. Maar hij begreep ook heel goed dat hij dat ideologische verhaal in een financieel kader moest plaatsen. Daarbij speelde het Verdrag van Maastricht uit 1992 een grote rol (zie kader) Priemus: 'Heerma was een zwaargewicht. Werkelijk begaan met de sector. Kom daar tegenwoordig nog maar eens om.'

ESSENTIËLE BLUNDER

De afgelopen twintig jaar is er kritiek ontstaan op de verzelfstandiging. 'Het werd toen niet afgemaakt', vindt Schuyt. 'De financiële verzelfstandiging wel, maar de inhoudelijke niet. Dat speelveld is niet goed gedefinieerd en daardoor ontstond er ruimte voor avonturiers in de sector. Dat vind ik een essentiële blunder. En daar heeft zowel de politiek als de sector zelf veel last van gehad. Pas nu de nieuwe Woningwet er ligt, is het proces voltooid.' Hoe denkt Tommel daar over? 'Nadat de brutering door de Eerste Kamer was, is er op het ministerie nog even gediscussieerd over een nog verdere verzelfstandiging van de corporaties. Maar het bleef bij een interne discussie. Eerlijk gezegd had ik ook geen zin om

Staatssecretaris Dick Tommel (rechts) in gesprek met PvdA fractieleider Jacques Wallage, vlak voor het debat over de brutering in april 1995. In het midden D66-Kamerlid Machteld Versnel.



FOTO: ANP

10/1993

Heerma, NCIV, NWR en de VNG bereiken een akkoord over de brutering.

02/1994

De Tweede Kamer stemt in principe in met Heerma's plannen voor de brutering.

08/1994

Dick Tommel wordt staatssecretaris van VROM.

04/1995

Tommel belooft de Kamer de huurders te beschermen, waarna PvdA en CDA hun bezwaren tegen de brutering intrekken.



FOTO: ANP

Staatssecretaris Dick Tommel in gesprek in de wandelgangen van de Tweede Kamer na het debat over de bruteringswet in april 1995. Opponent Duivesteijn kijkt toe vanuit het restaurant.

dat debat publiekelijk te gaan voeren. Ik wist dat het in de Tweede Kamer een "no-go" zou zijn. En niet alleen voor Duivesteijn.' Priemus twijfelt of de bruteringsoperatie toentertijd beter afgemaakt had kunnen worden. 'Als je van een centralistisch systeem naar een stelsel gaat waarin corporaties meer verantwoordelijkheden krijgen, worden er fouten gemaakt. Dat is onvermijdelijk. Maar wie weet welke fouten er anders door de overheid gemaakt zouden zijn.' Voor Priemus is wel duidelijk dat centralisme leidt tot uniformiteit. 'En dat is niet goed voor de sociale huursector. Toen niet en nu zeker niet.' En daar zit volgens hem het grote pijnpunt van de nieuwe Woningwet. 'Dat is pure centralisatie. Heerma zou zich in zijn graf omdraaien als hij zou zien welke bevoegdheden de minister met deze wet naar zich heeft toegehaald.'

Interview uit 1995 met SEV-directeur Jim Schuyt in Woningraad Magazine, destijds het tijdschrift van corporatiekoepel Nationale Woningraad.

05/1995

Wet Balansverkortings
Geldelijke Steun
Volkshuisvesting gaat in.

INTERVIEW

Drs. J.G.C.M. Schuyt

'De verzelfstandiging is onomkeerbaar'

Liesbeth Vermeulen

Tegen welke barrières lopen verzelfstandigde woningcorporaties aan? Hoeveel beleidsruimte hebben zij als sociaal ondernemer? Wat zijn de sociale prestaties die van corporaties worden verwacht? De Stichting Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) heeft heel wat vraagstukken in het leven geroepen om antwoord te krijgen op dit soort vragen. 'Een', voorspelt drs. J.G.C.M. Schuyt, directeur van de SEV, 'wij zijn nog lang niet uitgeëxperimenteerd. Er wordt steeds meer van corporaties verwacht en zij beogen zich daarom op steeds meer beleidsgebieden. Wonen houdt niet op zodra je de voordeur uit bent.'

Jim Schuyt geeft sinds 1986 het experimentenprogramma van de SEV handen en voeten, eerst als extern adviseur, de laatste vijf jaar als directeur van de SEV, opgericht in 1982, zoekt naar manieren om de volkshuisvesting. 'Het veranderen van regels is geen doel op zich', zegt Schuyt, 'maar wel een middel om de volkshuisvesting in de praktijk te brengen. Overigens is ons gebieden dat de volkshuisvesting vaak meer toestaan dan corporaties denken. Dit bleek bijvoorbeeld bij het proefproject verzelfstandiging toegelaten instellingen. Heerma nam de deelnemers destijds nog 'proefboerderijen'. Een aantal corporaties mocht voor het peloton uitkoersen en oefenen met de verzelfstandiging. We ontdekten echter dat we maar weinig een beroep hoefden te doen op de mogelijkheden voor uitzonderingen. De verzelfstandiging bleek geen uitdaging van de toenmalige staatssecretaris, want de deelnemers lagen slechts een klein stukje voor op het peloton. Het klimaat was duidelijk rijp voor de verzelfstandiging. Het sloot uitstekend aan bij de sociale veranderingen in de volkshuisvesting op dat moment.'

Ruim interpretabel
Inmiddels is met de bruteringswet de financiële verzelfstandiging van woningcorporaties voor een groot deel geïmplementeerd. Corporaties zijn nu op zoek naar concrete manieren waarop de som van gedwongen en soms gekregen verwoevenheden moeten worden ingevuld. Hoe liggen straks de verhoudingen tussen corporaties, gemeenten en bewonersorganisaties? Hoe kunnen de prestaties meetbaar worden gemaakt en hoe moet een antwoord worden afgelegd? 'De verzelfstandiging op zich is helder', stelt Schuyt. 'Ik denk niet dat er primair aan de verwoevenheden zal worden getoetst. Maar in het hele proces heeft het accent meer op de financiële verzelfstandiging gelegen. Met name de huursombenadering en de bruteringswet hebben veel aandacht gevraagd. Corporaties staan nu voor de vraag hoe de sociale prestaties moeten worden ingevuld en in de praktijk meetbaar en controlebaar moeten worden gemaakt. In principe zijn de randvoorwaarden om het sociaal ondernemerschap te vervullen redelijk. Maar het beheer sociale huursector is ruim interpretabel. Het maken van prestatieafspraken wordt daarom een belangrijke activiteit. Zo is het idee bij de SEV geboren om met het experimentenprogramma "Willing Social Ondernemerschap" (ISO) te komen. Inmiddels hebben drietwintig corporaties en drie gemeenten zich aangemeld. Misschien nu verband maar wel opvallend is dat, in tegenstelling tot het proefproject verzelfstandiging, zich nu ook bewonersorganisaties hebben aangemeld om mee te doen aan het project.' Schuyt vindt dat er