

‘Een heel naar wetsontwerp.’ De Eerste Kamer torpedeert de Wet Huurdersbijdragen

Jan Ramakers, verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis

Inleiding

De Eerste Kamer wordt geacht wetsontwerpen die door de Tweede Kamer zijn aanvaard te toetsen aan algemene rechtsbeginselen: heroverweging van wetsvoorstellen geldt als haar belangrijkste taak. Als ultiem machtsinstrument beschikt de senaat over de mogelijkheid het ontwerp te verwerpen als het niet aan de eisen voldoet; over het recht van amendement beschikt zij niet. Uiteraard maakt de senaat met enige terughoudendheid gebruik van het recht om wetsvoorstellen te verwerpen. Hoewel de Eerste Kamer een politiek orgaan is, ligt het politieke primaat immers bij de Tweede Kamer.¹

Bepaald terughoudend trad de Eerste Kamer, waarvan het prestige werd bepaald door rustig oordelende hoogleraren en bestuurders, ook op in de jaren 1946-1971, dus inclusief de periode waarin het kabinet-De Jong actief was. Zij accepteerde wetsvoorstellen in de regel met brede steun; van haar parlementaire rechten maakte zij maar spaarzaam gebruik.²

Toen de Eerste Kamer op 23 december 1968³ het wetsontwerp Huurdersbijdragen⁴ verwierp met 58 tegen 3 stemmen was er dan ook sprake van een opmerkelijk feit. Waarom had het wetsontwerp wel de eindstreep in de Tweede Kamer gehaald en wat bewoog de senaat om de Tweede Kamer te overrulen? In hoeverre was er daarmee sprake van een politieke nederlaag voor het kabinet?

¹ De Tweede Kamer is immers rechtstreeks gekozen, en daardoor sterker gelegitimeerd dan de getrapte gekozen Eerste Kamer.

² Bert van den Braak, *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995* (Den Haag 1998) p. 263, 378-379. Van 1945 tot en met 1982 werden er in totaal slechts 24 wetsvoorstellen verworpen, in de jaren 1983-1995 13 en in de jaren 1995-1999 acht. De senaat behandelt jaarlijks 200 tot 300 wetsvoorstellen; het aantal verworpen voorstellen is dus, ondanks de stijging, nog steeds zeer beperkt (P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement* (10^{de} druk; Deventer 2004) p. 42).

³ Brouwer en Van Merriënboer dateren de stemming in de senaat abusievelijk op 3 januari 1969 (Jan Willem Brouwer en Johan van Merriënboer, *P.J.S. de Jong. Een biografie. Van buitengaats naar Binnenhof* (2^{de} druk; Amsterdam 2011)) p. 307.

⁴ Volledig: Regelen met betrekking tot jaarlijks door financieel meer daadkrachtige huurders van aan gemeenten en woningcorporaties toebehorende woningen in 's Rijks kas te storten bijdragen (no. 8918).

Ongunstige voortekenen

In het beknopt regeringsprogram en de regeringsverklaring was al een passage opgenomen die de kern van het wetsvoorstel omvatte en waaruit bleek dat de grondgedachte van het wetsontwerp een rol had gespeeld bij de vorming van het kabinet: ‘Het subsidiebeleid moet er vooral op gericht zijn diegenen te helpen, die uit eigen inkomen de kostprijs huur niet kunnen betalen. Maatregelen zijn nodig om te bevorderen, dat zij die de kostprijs huur wel kunnen betalen, niet desondanks subsidie genieten.’⁵

De eerste stappen om een heffing te vragen van huurders die met een te hoog inkomen in een goedkope gesubsidieerde woningwoning woonden, waren al in 1966 gezet door KVP-minister Pieter (P.C.W.M.) Bogaers in het kabinet-Cals, samen met staatssecretaris van Financiën en partijgenoot Wiel (W.L.G.S.) Hoefnagels.⁶ Bogaers, die behoorde tot de linkervleugel van zijn partij, hoopte hiermee niet alleen ter compensatie van de bouwsubsidies een financieel voordeel voor het Rijk te bewerkstelligen, maar ook de doorstroming te bevorderen van meer welgestelde huurders naar duurdere woningen. Hij beschouwde de maatregel, die hij op 7 november 1966 in een wetsontwerp voorlegde aan de Tweede Kamer, als de ‘laatste hoeksteen’ van zijn beleid, nadat hij de bouwproductie op stoom had gebracht en hij met aanpassingen in het huur- en subsidiebeleid had geprobeerd de woningdistributie effectiever te maken.⁷ Op het moment van indiening was het kabinet al drie weken demissionair.

Bogaers was voornemens aan bewoners van woningwoningen met een belastbaar inkomen boven de 12.500 gulden een bijdrage te vragen van minimaal 260 gulden per jaar tot

⁵ *Regeringsverklaring 18/4/67* ('s Gravenhage 1967) p. 17 en 58 (resp. regeringsverklaring en -program. Zie ook de verklaringen van minister Schut en zijn ARP-partijgenoot Aantjes tijdens het debat in de Tweede Kamer (*HTK* 1968-1969, p. 437, 448). In de troonrede van 1969 worden ‘maatregelen ter bevordering van de doorstroming’ in het vooruitzicht gesteld (Verenigde vergadering 1969-1970, p. 2).

De problematiek lijkt sterk verwant met die welke het tweede kabinet-Rutte vanaf 2013 te lijf wilde gaan met een extra huurverhoging voor hogere inkomens en middeninkomens, zgn. ‘scheefhuurders’ in, gerelateerd aan het inkomen, te goedkope huurwoningen <

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/huurverhoging/extra-huurverhoging-hogere-inkomens> > .

⁶ Het volgende is voornamelijk gebaseerd op Reinhilde van der Kroef, *Herinneringen van Pieter Bogaers, bouwminister* (Amsterdam 2004) p. 166-184.

⁷ Het wetsontwerp: *HTK* 1966-1967, Kamerstuk 8919, Regelen met betrekking tot jaarlijks door financieel meer draagkrachtige huurders van aan gemeenten en woningbouwcorporaties toebehorende woningen in 's Rijks kas te storten bijdragen, nr. 1, Koninklijke Boodschap, nr. 2, Ontwerp van Wet, p. 1-2. De kwalificatie ‘laatste hoeksteen’ is van Bogaers zelf (Van der Kroef, *Herinneringen*, p. 175). Voor het huur- en subsidiebeleid zie: Peter van der Heiden en Alexander van Kessel (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945*, deel 8, *Rondom de Nacht van Schmelzer. De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra 1963-1967* (Amsterdam 2010) p. 289-293).

maximaal 910 gulden voor inkomens vanaf 24.000 gulden.⁸ Woningwetwoningen gebouwd op grond van de Woningwet 1901 waren immers bedoeld voor de laagste inkomens, zo meende hij, voor handarbeiders en met hen gelijk gestelden. Merkwaardig is dat minister en staatssecretaris niet leken in te zien dat de twee doelstellingen van het wetsontwerp min of meer strijdig met elkaar waren. Als de prikkel om door te stromen perfect werkte, zou de maatregel financieel immers niets opleveren en als zij wel financieel resultaat had, zou de doorstroming onvoldoende op gang komen. Maar in de memorie van toelichting heette het: ‘Zal op deze wijze een wezenlijke verlichting van (de) jaarlijkse last kunnen worden verkregen, de voorgestelde maatregel zal tevens tot gevolg hebben, dat de genoemde categorie van bewoners zich zal gaan afvragen of de bezwaren verbonden aan het betrekken van een andere woning, nog wel opwegen tegen het voortgezet verblijf in de tegenwoordige.’ De bewindslieden hoopten op een opbrengst van zo’n 70 miljoen in 1967. Bogaers hechtte eraan als eerste ondergetekende nadrukkelijk in de memorie van toelichting vast te leggen dat verlichting van de financiële last voor het Rijk voor hem een essentieel onderdeel van het wetsontwerp uitmaakte. Anders zou het door hem geëntameerde ambitieuze woningbouwprogramma niet te handhaven zijn.⁹

De grootst mogelijke minderheid van de Raad voor de Volkshuisvesting, die om advies was gevraagd, meende overigens dat hogere inkomens niet a priori waren uitgesloten van woningwetwoningen en kon zich daarom maar moeilijk in de strekking van het wetsontwerp vinden. Diezelfde minderheid meende ook dat de heffing als een huurbelasting moest worden aangemerkt omdat zij geen relatie legde met de betaalde huur, noch met het voordeel dat de bewoner genoot door in een woningwetwoning te wonen. Het ontwerp zou daarom in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel dat aan belastingheffing ten grondslag ligt. De bewindslieden bestreden die visie alleen al op grond van het feit dat doorstroming een van de motieven voor de maatregel was. Dat motief was ook bepalend voor de hoogte van de financiële prikkel om de doorstroming te bevorderen. Omdat de maatregel bedoeld was om woningen vrij te maken voor lagere inkomens, wilden zij de werkingssfeer ook niet uitbreiden tot alle gesubsidieerde sectoren. Gesubsidieerde particuliere huur- en eigen woningen waren immers niet primair voor de lagere inkomens bedoeld.¹⁰

Het was een novum dat de commissie van voorbereiding op 4 januari 1967 de vier landelijke federaties van woningbouwcorporaties in openbaar gehoor ontving om hun oordeel te

⁸ *HTK* 1966-1967, Kamerstuk 8919, nr. 2, p. 2.

⁹ *Ibidem*, nr. 3, MvT, p. 1-2.

¹⁰ *Ibidem*, p. 2-3.

vernemen over het wetsontwerp.¹¹ Bij deze gelegenheid kwamen nogal wat fundamentele, zij het niet allemaal nieuwe, bezwaren temeer tegen het ontwerp ter tafel. Uit onderzoek werd in ieder geval duidelijk dat het doorstromingsbeleid zou staan of vallen met de beschikbaarheid van vervangende woonruimte, hetgeen beslist niet het geval bleek.¹² Voor andere huurders zou gelden dat de heffing niet zou opwegen tegen de veel hogere huur die in de niet-gesubsidieerde sector zou moeten worden betaald. Alleen overbrugging van de kloof in de huren tussen die twee sectoren zou de doorstroming kunnen bevorderen. Verder benadrukten de corporaties dat de opbrengst van 70 miljoen geenszins zeker was (onder andere door de te maken invorderingskosten), dat er geen enkele wettelijke verbodsbepaling bestond om woningwetwoningen aan meer welgestelden te verhuren, dat de hoogte van de subsidie nooit was gerelateerd aan het inkomen van de huurder en het niveau van de woning, en dat financieel krachtige bewoners van andere (particuliere) goedkope woningen dan woningwetwoningen buiten schot bleven. Of een project in de gesubsidieerde particuliere dan wel in de woningwetsector werd uitgevoerd, hing in de regel van toevallige omstandigheden op de kapitaal- en bouwmarkt af. Tot slot wezen de corporaties erop dat sommige huurders die aan een woning moesten worden geholpen in het belang van de overheid, zoals ambtenaren, min of meer gedwongen in een woningwetwoning woonden, terwijl zij daar eigenlijk niet thuishoorden.¹³ Kortom: de corporaties vonden de maatregel alleen aanvaardbaar (zij het niet per se nuttig) als die een algemeen karakter zou krijgen en als er niet alleen een relatie zou bestaan tot het inkomen van de huurder, maar ook tot het huurniveau van de woning.¹⁴ Het maatschappelijk draagvlak was verre van overweldigend. Geen wonder dat alle hiervoor genoemde bezwaren tegen het wetsontwerp in een of andere vorm ook terug te vinden waren in het voorlopig verslag dat op 6 februari werd vastgesteld.¹⁵ Het voorlopig verslag werd echter niet meer in behandeling genomen. Bogaers keerde na de val van het kabinet-Cals niet terug in het kabinet-Zijlstra; het wetsontwerp verdween voor even in een bureaula.

¹¹ *Ibidem*, nr. 5, Verslag van de vergadering waarin de vier landelijke corporaties van woningbouwverenigingen door de bijzondere commissie voor wetsontwerp nr. 8918 in openbaar gehoor werden ontvangen, p. 1-4. Bij deze gelegenheid werd voor het eerst toepassing gegeven aan artikel 28 van het nieuwe Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Voor het navolgende zij naar dit verslag verwezen.

¹² De resultaten van het onderzoek werden gespecificeerd in een bijlage (*ibidem*, p. 5-6).

¹³ Op grond van de zogenaamde rijksvoorkeursregelingen, bijvoorbeeld voor ambtenaren.

¹⁴ De bezwaren die de woningcorporaties in het overleg ter tafel brachten, werden ook wel in de pers geventileerd, al was er daar ook oog voor de billijkheid en wenselijkheid van de maatregel: de financiële offers dienden hoe dan ook ten goede te komen aan de personen die daarvoor in de eerste plaats in aanmerking kwamen (zie: Van der Kroef, *Herinneringen*, p.175-180).

¹⁵ *HTK* 1966-1967, Kamerstuk 8919, nr. 6, VV, p. 1-5.

Een nieuwe poging van Schut

Die la werd in november 1967 weer geopend door minister Schut en staatssecretaris van Financiën Grapperhaus,¹⁶ waarbij de eerste vooral ging over de politiek-ideologische verantwoording, de tweede over de financieel-technische uitwerking van een en ander. Kennelijk vonden zij het ontwerp de moeite waard, want zij waren bereid aan een deel van de bezwaren van de Kamer tegemoet te komen, ook al ging dit ten koste van de eenvoud van het wetsontwerp. Zo wilden zij bij het vaststellen van de hoogte van de bijdrage rekening houden met de verschuldigde huur en met de gezinsgrootte. Ook hadden zij begrip voor het bezwaar dat huur plus bijdrage het bedrag aan huur voor een vergelijkbare woning in de niet-gesubsidieerde bouw te boven kon gaan.¹⁷

Op een aantal andere fundamentele punten hielden de bewindslieden echter voet bij stuk. Zo bleef Schut erbij dat de werking van de regeling beperkt diende te blijven tot woningwetwoningen, omdat deze categorie volgens hem altijd voor lagere inkomens was bestemd. Aan de gesubsidieerde particuliere bouw was die bestemming nooit nadrukkelijk gegeven, en het zou vreemd zijn dat achteraf wel te doen op grond van het simpele feit dat er financiële steun aan was verleend. Bovendien zou de uitvoering van de regeling veel complexer worden als deze categorie er wel bij betrokken zou worden, en die was toch al niet simpel. Voor de uitvoering dachten de bewindslieden aan een centraal orgaan waar kennis van de Woningwet en de Huurwet was gebundeld. De belastingdienst moest de nodige gegevens verstrekken. Van het effect op de doorstroming moest de Kamer zich trouwens op korte termijn niet teveel voorstellen; een stormachtige ontwikkeling op dat vlak zou trouwens ook niet wenselijk zijn met het oog op de effecten op de woningmarkt. Maar op korte termijn was er wel sprake van verlichting van de financiële lasten. Met de kwaliteit van de woningen wenste Schut bij de bepaling van de bijdragen geen rekening te houden. Het ging er niet om de huren in overeenstemming te brengen met de woningkwaliteit, maar om zo veel mogelijk woningwetwoningen vrij te krijgen voor de doelgroep.¹⁸

Het gewijzigde wetsvoorstel leverde alsnog een waslijst van vragen op van de bijzondere commissie van voorbereiding, vragen die schriftelijk en mondeling werden behandeld.¹⁹ Voor een belangrijk deel ging het om technische kwesties – de kosten en de wijze van uitvoering

¹⁶ *HTK* 1967-1968, Kamerstuk 8918, nr. 7, Memorie van Antwoord, p. 1.

¹⁷ *Ibidem*, p. 2-3.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*, nr. 10, Lijst van vragen ter voorbereiding van een mondeling overleg, p. 1-3; nr. 11, Antwoord op vragen ter voorbereiding van een mondeling overleg (ingezonden bij brief van 20 maart 1968) p. 1-7; nr. 14, Verslag van een mondeling overleg, met bijlagen, p. 1-14.

van de regeling bijvoorbeeld, de doelmatigheid ervan, en de schaal en de hoogte van de heffing – maar er kwamen ook principiële zaken aan bod, zaken overigens die de Kamer ook al eerder hadden dwars gezeten. Waren de bewindslieden bijvoorbeeld bereid om een leeftijdsgrens van 65 jaar aan te brengen, en, misschien wel de belangrijkste vraag die nog steeds boven de markt hing, wat was de rechtsgrond voor het uitsluiten van gesubsidieerde particuliere huurwoningen die nog een jaarlijkse bijdrage genoten? Waren de bewindslieden niet bezig rechtsongelijkheid te scheppen?²⁰

Schut en Grapperhaus gaven echter amper een krimp en zij bleven overtuigd van (de uitvoerbaarheid van) hun zaak. Eventuele bezwaren moesten maar als ‘technisch onvermijdelijk’ worden gezien; het ontwerp moest vooral niet te ingewikkeld worden. Een leeftijdsgrens van 65 jaar zou de doorstroming stellig belemmeren en was daarmee niet in overeenstemming met de strekking van het ontwerp; ook andere uitzonderingen wilden zij niet toestaan. En zij bleven bij hun standpunt dat er een principiële verschil bestond tussen (de bestemming van) woningwetwoningen en (die van) gesubsidieerde particuliere woningen. Woningwetwoningen zouden zich nu eenmaal van alle andere woningen onderscheiden ‘door de bijzondere sfeer waarin zij zijn tot stand gekomen en worden geëxploiteerd’. Ook wilden zij de werkingsduur van de wet niet bij voorbaat beperken; die zou moeten afhangen van het effect dat de regeling zou sorteren. Een van de weinige substantiële concessies was dat de bijdrage conform het gewijzigde ontwerp niet langer uitsluitend zou worden bepaald naar het in komen van een huurder, maar mede naar de voor zijn woning geldende huurprijs en dat zij in hoogte die huurprijs niet mocht overschrijden.²¹ Het mondeling overleg dat daarop op 16 mei en 27 juni plaatsvond met de minister en staatssecretaris, die zich lieten vergezellen door een vijftal topambtenaren van hun ministeries, leverde vervolgens, zoals wel te verwachten was, geen nieuwe gezichtspunten op.²²

Tal van bezwaren in de Tweede Kamer

Dat gold trouwens per saldo ook voor het plenaire debat in de Tweede Kamer, hoe uitvoerig dat ook was en welke politieke kanonnen er ook aan het woord kwamen: de woordvoerders van de grote fracties, Frans Andriessen (KVP), Hans van den Doel (PvdA), Hans Wiegel

²⁰ *Ibidem*, nr. 10, p. 1-3.

²¹ *HTK* 1967-1968, Kamerstuk 8918, nr. 11, Antwoord op vragen ter voorbereiding van een mondeling overleg (ingezonden bij brief van 20 maart 1968) p. 1-7.

²² *Ibidem*, nr. 14, Verslag van een mondeling overleg, met bijlagen, p. 1-14.

(VVD) en Willem Aantjes (ARP), waren volkshuisvestingsspecialisten bij uitstek.²³ De bezwaren werden kracht bijgezet door een stroom adressen en geschriften van particulieren en belanghebbende organisaties aan de Kamer: in totaal 38 stuks.²⁴ Toen Aantjes het woord had, moest de Kamervoorzitter de ordebewakers op de publieke tribune verzoeken hun plicht te doen omdat enkele bezoekers pamfletten uitdeelden.²⁵

Wiegel zette de bezwaren al resumerend nog eens glashelder en overzichtelijk op een rijtje, vooropgesteld dat niemand het primaire doel – doorstroming, een betere verdeling van de woonruimte – verwierp en dat vrijwel eenieder oog had voor de verbeteringen die Schut en Grapperhaus hadden aangebracht in het oorspronkelijke wetsontwerp van Bogaers.²⁶ Maar hoe dan ook: er waren nauwelijks doorstroombmogelijkheden, zeker in de grote steden, zo had met vele anderen met name Scholten (CHU) gememoreerd. Sommige bewoners van een woningwetwoning hadden best een andere woning willen hebben en wisten niet eens dat ze zo'n woning huurden – er werd immers geen inkomensgrens aan de woningwetwoning gesteld – , en dus werden zij door de maatregel overvallen. Verder werd in het wetsontwerp geen relatie gelegd tussen de kwaliteit van de woning en de hoogte van de heffing. Scholten had er ook op gewezen dat het inkomen van inwonende kinderen niet werd meegeteld en dat van de gehuwde vrouw wel. KVP-woordvoerder Andriessen had benadrukt dat er voor personen die door beroep of bedrijf aan de wijk gebonden waren, geen ontsnappen mogelijk was, een bezwaar waar Wiegel zich graag bij aansloot. Uit de koker van onder anderen Van den Doel was de vraag gekomen waarom het kabinet mensen met te hoge inkomens niet gewoon de subsidies liet terugbetalen in plaats van een bijdragestelsel voor bewoners van woningwetwoningen op te tuigen. En waarom, aldus Van den Doel, Van het Schip (CPN) en Lankhorst (PPR), vielen niet alle woningen, eventueel de eigen woningen inbegrepen, onder de heffing?

Wiegel vond alle bezwaren 'reëel', gegrond, overigens zonder dat hij ze alle van doorslaggevende betekenis achtte. Met name de gedachte van subsidierestitutie vond hij onuitvoerbaar én onrechtvaardig, omdat op sommige woningen minder subsidielast meer rustte dan op andere. Ook het argument van de CPN dat het kabinet consumptiedwang

²³ Aantjes wijst er in een necrologie van Schut op dat het hart van de minister meer lag bij de ruimtelijke ordening, anders dan bij de fractiespecialisten: 'Of Schut nu wilde of niet, er was voor hem geen ontkomen aan.' (Willem Aantjes, 'In memoriam ir. W.F. Schut (1920-2006)' in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2007. De moeizame worsteling met de nationale identiteit* (Amsterdam 2007) p. 159-162.

²⁴ *HTK* 1968-1969, p. 413-414. Ook de afzonderlijke fracties hadden de nodige brieven ontvangen, aldus Andriessen (*ibidem*, p. 424).

²⁵ *Ibidem*, p. 437.

²⁶ Voor Wiegels resumé zie: *ibidem*, p. 434-436. Zie bijvoorbeeld ook *De Telegraaf*, 16 okt. 1968, die sprak van 'een regen van bezwaren en kritiek'.

uitoefende als het niet alle woningen onder de regeling bracht – in feite een heel liberaal bezwaar – vond Wiegel niet overtuigend. Dat zou enkel het geval zijn als er genoeg woningen beschikbaar waren. De suggestie om ook de eigen woning onder de regeling te brengen wees hij af omdat eigen woningen om een heel andere reden werden gesubsidieerd dan woningwetwoningen én omdat de eigen woning niet voor doorstroming was bedoeld. Al met al vond Wiegel het ‘een heel naar wetsontwerp’ met veel onbillijke kanten, maar ondanks alle bezwaren zag hij ‘geen andere mogelijkheid (...) om de doorstroming goed op gang te krijgen’. Dit klemde temeer omdat het alternatief – het afbouwen van de geldende subsidietechniek en het streven naar een reële huurprijs, zoals met name D’66 bepleitte – niet op afzienbare termijn te realiseren viel. Enigszins vilein sprak Wiegel de hoop uit de ook de uiterst kritische PvdA haar stem aan het ontwerp zou geven; zij was in de personen van Den Uyl, Vondeling, Egas, Vrolijk en Westerhout immers mede verantwoordelijk geweest voor het ontwerp dat Bogaers onder het kabinet-Cals had ingediend, en dat nu door Schut en Grapperhaus sterk was verbeterd.²⁷

Daar leek het echter niet van te komen. PvdA-woordvoerder Van den Doel, de Nieuw-Linkser die volgens zijn ‘lievelingsopponent’ én oud-leerling-politicoloog Hans Wiegel bij voorkeur een ‘schetterende toon’ aansloeg waarachter ‘ook het genieten van het gevecht stak’,²⁸ liet van het ontwerp weinig heel, ook al onderschreef hij het primaire doel: de bevordering van de doorstroming.²⁹ De laagst betaalde huurders zaten immers in een ‘onhoudbare situatie’ nu zij 20 procent van hun inkomen aan huur betaalden, tegen 6 procent gemiddeld voor de hoogste inkomens. Maar van doorstroming zou niets terechtkomen: duurdere woningen waren niet beschikbaar en ook de eventueel vrij te maken woningen zouden voor de lagere inkomens niet betaalbaar zijn. Alleen als alle woningen onder de huurbijdrage zouden vallen, hetgeen rechtvaardig zou zijn omdat op v rijwel alle woningen een of andere rijksbijdrage rustte, zou er een kans van slagen zijn. Zo’n algemene heffing zou dan vergezeld moeten gaan met een algemeen systeem van individuele huursubsidies. De bijdrageregeling leverde bij gebrek aan doorstroming wel geld op, maar zij was dan discriminerend omdat alleen bewoners van woningwetwoningen bijdrageplichtig waren. De redenering dat deze uitsluitend voor lagere

²⁷ *HTK* 1968-1969, p. 435-436.

²⁸ Hans Wiegel, ‘Econoom en politicus. Hans van den Doel (1937-2012)’ in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2012. De Verenigde Staten van Europa* (Amsterdam 2012) p. 158. ‘Op het terrein van de volkshuisvesting waren wij prachtige tegenstanders, die ons aan elkaar optrokken en de show stalen.’ ‘Van den Doel wist daar (de volkshuisvesting, *JR*) echt wat van; ik niets.’ De toon die Van den Doel en Wiegel hanteerden contrasteerde nogal met de zachtmoedigheid van Schut (*ibidem*).

²⁹ Het betoog van Van den Doel: *HTK* 1968-1969, p. 417-419.

inkomens waren bestemd, was nergens op gebaseerd³⁰, noch was ooit ergens een inkomensgrens vastgesteld om in aanmerking te komen voor deze woningen.

De enige die Schut zonder veel voorbehoud steunde, was partijgenoot Aantjes: 'Ik meen dat dit wetsontwerp een nuttige, hoewel niet alles bepalende maatregel is in het samenstel van maatregelen, dat de doorstroming moet bevorderen.'³¹ Alleen al de dreiging van het wetsontwerp had naar zijn oordeel effect gehad op de doorstroming. Te veel mensen woonden gesubsidieerd, zonder dat ze zich dat realiseerden. Juist zij schreven de protestbrieven.

Huurders met een te hoog inkomen in een woningwetwoning genoten al het privilege van een woning, daar hoefde het privilege van een subsidie niet aan te worden toegevoegd. Schut had het ontwerp op verschillende punten belangrijk verbeterd. Het enige fundamentele bezwaar dat uit de adressen resteerde was het feit dat particuliere huurwoningen buiten schot bleven; maar subsidiëring van woningwetwoningen en particuliere woningen had om totaal verschillende redenen plaatsgevonden.³² En heffing voor particuliere huurwoningen zou de animo om in deze sector te bouwen wel eens fors kunnen schaden. Aantjes hechtte zelfs weinig waarde aan het argument dat er onvoldoende woningen voor doorstroming beschikbaar waren: 'Eerst zal de prikkel er moeten zijn en daardoor zal de animo om alternatieve woningen tot stand te brengen, worden gestimuleerd.'³³

KVP-woordvoerder Andriessen onderschreef de opvatting van Schut en Aantjes dat er geen werkzaam alternatief was om de doorstroming op gang te brengen.³⁴ Zonder bezwaren was de regeling niet, een 'nare maatregel' zou het blijven en er zouden altijd grensgevallen zijn, maar een financiële prikkel was 'misschien de minst onaanvaardbare vorm, als uiteraard de uitwerking juist is'.³⁵ En die was door een aantal verfijningen die Schut en Grapperhaus hadden aangebracht, aanmerkelijk verbeterd, al was het maar omdat het accent veel meer dan in het oorspronkelijke ontwerp van Bogaers op de doorstroming dan op het budgettaire aspect was komen te liggen.

³⁰ Sterker nog, de memorie van antwoord bij de Woningwet van 1901 stelde: 'Wanneer eene vereeniging woningen bouwt (...) kan het nuttig zijn daarbij woningen te doen verrijzen, die voor personen van hooger en welstand kunnen dienen.' Hier werd dus de moderne opvatting van gemengde bebouwing gepropageerd. Er waren ingevolge de Woningwet ook woningbouwverenigingen toegelaten die exclusief werkzaam waren voor onderwijzers en voor de middenstand. Ook was een deel van de woningwetwoningen als zogenoemde rijksvoorkeurswoning voor ambtenaren met een inkomen boven de welstandsgrens bestemd. (*ibidem*, p. 417-418).

³¹ *Ibidem*, p. 437. Aantjes' bijdrage aan het debat op *ibidem*, p. 436-440.

³² Woningwetwoningen werden gesubsidieerd om mensen met een laag inkomen in staat te stellen een behoorlijke woning te huren, particuliere bouw van huurwoningen werd gesubsidieerd om beleggers en particulieren te stimuleren woningen in een goedkopere prijsklasse te bouwen.

³³ *HTK* 1968-1969, p. 439.

³⁴ Het betoog van Andriessen: *ibidem*, p. 423-428.

³⁵ *Ibidem*, p. 424.

Toch zag Andriessen nog graag een paar bezwaren weggenomen. In de eerste plaats wilde hij het ontwerp een tijdelijk karakter geven tot 1 januari 1974 omdat het feitelijk een noodmaatregel was die niet paste in het beleid van liberalisatie dat moest leiden tot normale huren en tot een goed werkend marktmechanisme dat de bezetting van de woningvoorraad reguleerde. Daartoe diende hij samen met Wiegel en Scholten een amendement in dat ook door Aantjes was ondertekend.³⁶ Een tweede punt was het eerder gememoreerde probleem van de gesubsidieerde particuliere huurwoningen. Daarom diende Andriessen samen met Wiegel een amendement in dat beoogde met woningwetwoningen vergelijkbare particuliere woningen onder de werking van de wet te brengen.³⁷ Wel meende Andriessen, anders dan bijvoorbeeld Van den Doel, dat de bestemming van de woning wel degelijk van belang was. Volgens hem moest het gaan om ‘de bouw van eenvoudige arbeiderswoningen voor zover het particulier bedrijf (...) daarin niet voorziet’.³⁸ Alle huurwoningen waarvan vaststond dat zij die bestemming hadden, dienden onder de regeling van het wetsontwerp te vallen. Voor de eigen woning diende een andere benadering te worden gehanteerd. Weliswaar was de subsidiëring van het eigen woningbezit primair ook voor de lagere inkomens bedoeld, maar als de eigenaar in een andere situatie kwam te verkeren, was er voor terugbetalen geen plaats. Anders zou immers de bezitsvorming, het eigenwoningbezit, in het gedrang komen. Bovendien leverde de eigen woning principieel geen bijdrage tot de doorstroming; daar was deze bij uitstek niet voor bedoeld. Overigens was Andriessen zich ervan bewust dat deze wet in haar uitwerking ‘grofheden’ zou blijven bevatten, die in de toepassing naar vermogen moesten worden verzacht. Daarom steunde hij van harte een amendement van Wiegel dat 65-jarigen en ouderen buiten de werking van de wet bracht.³⁹ Mogelijk zouden de moties de ontstane patstelling kunnen doorbreken.

De bijdragen van de overige woordvoerders (Nypels (D’66), Scholten (CHU), Janssen (groep Aarden), Harmsen (BP [groep-Harmsen]), Lankhorst (PSP), Van het Schip (CPN), Jongeling (GPV) en Van Dis (SGP)) boden geen wezenlijk nieuwe gezichtspunten.⁴⁰

³⁶ *HTK* 1968-1969, Kamerstuk 8919, nr. 24, Amendement van der heer Andriessen c.s..

³⁷ *Ibidem*, nr. 19, Amendementen van de heren Andriessen en Wiegel. De amendementen wilden ook woningen die werden gebouwd op voet van subsidieregelingen die met ingang van 1 januari 1968 golden, van de werkingssfeer van de wet uitsluiten.

³⁸ *HTK* 1968-1969, p. 426.

³⁹ *HTK* 1968-1969, Kamerstuk 8919, nr. 18, Amendement van de heer Wiegel c.s. (mede ondertekend door Andriessen, Scholten, Aantjes en Nypels).

⁴⁰ *HTK* 1968-1969, p. 414-444.

Minister Schut leverde de volgende dag zijn repliek voor een bijna volle vergaderzaal: 141 leden.⁴¹ In grote lijnen hield hij andermaal voet bij stuk, althans ogenschijnlijk; in de praktijk zat er wel wat rek in zijn standpunten. De doorstroming was primair – zelfs de considerans was daartoe aangepast –, waarbij gold dat ‘geen prikkel zo effectief is als een financiële’.⁴² De gedachte van terugvragen van genoten subsidie was inmiddels echter vreemd aan het ontwerp, ook al rekende hij Schut nog steeds op een opbrengst van 70 miljoen.⁴³ Schut benadrukte dat het om een tijdelijke zaak ging: men moest zo snel mogelijk zien te komen tot herstel van een ‘harmonisch huurpatroon’, waarbij ieder kon kiezen op grond van de prijs en kwaliteit van de aangeboden woning, van normale verhoudingen dus.⁴⁴ Voor een blijvende huurbelasting voelde hij dan ook niets.⁴⁵ Schut wilde de tijdelijkheid echter liever niet in de wet vastleggen, omdat huurders dan zouden denken dat de bui wel zou overwaaien. Maar hoe sneller de doorstroming op gang kwam, hoe sneller een eind kon worden gemaakt aan de regeling. Tegen het amendement-Andriessen over de tijdelijkheid wilde Schut zich echter ‘niet al te zeer verzetten’.

Hoewel de voorgestelde wet alleen niet voldoende zou zijn om de doorstroming tot stand te brengen, had de dreiging ervan al evidente resultaten opgeleverd. Door de vraag van doorstromers naar andere woningen zouden deze er ook zonder twijfel komen.

Wat de werkingssfeer van de wet betrof, gaf Schut in eerste instantie ook weinig toe. Er waren weliswaar woningcorporaties die middenklassewoningen exploiteerden, maar dit was ‘een anomalie van geringe omvang’. Het probleem van de rijksvoorkeurwoningen voor ambtenaren zag hij evenmin als Aantjes. Ambtenaren met zo’n woning waren al bevoorrecht; daar mochten ze best wat extra’s voor betalen. Ook bejaarden wilde hij liever niet als uitzonderingsgevallen ontzien, te minder nu het wetsontwerp door een wijziging rekening hield met een eventuele inkomensval van gepensioneerden. Bejaarden woonden vaak in een te grote woningwetwoning en zij zouden volgens Schut vaak ‘veel gelukkiger (zijn) in een echte bejaardenwoning’. Het betreffende amendement van Wiegel c.s. kon dan ook niet op Schuts enthousiasme rekenen. Hetzelfde gold voor het amendement dat beoogde de premiewoningen

⁴¹ *Ibidem*, p. 447. De repliek op p. 447-455.

⁴² *Ibidem*, p. 449.

⁴³ *Ibidem*, p. 453, 455.

⁴⁴ In dit verband werd ook vrij uitvoerig gesproken over het streven te komen tot kostprijshuren, waar nodig aan te vullen met individuele huursubsidie. Schut voelde daar (uiteraard) voor, maar zag zo’n systeem pas op langere termijn als een mogelijkheid, anders dan bijvoorbeeld de D’66’er Nypels (bijv. *ibidem*, p.451-452).

⁴⁵ O.a. Van den Doel had gepleit voor een systeem van (algemene) huurbelasting.

in de werkingssfeer van de wet te trekken. Schut kon daar alleen in berusten omdat woningen te bouwen na 1 januari 1968 niet onder de regeling zouden vallen omdat anders de animo onder de bouwers voor dit soort woningen een flinke knauw zou krijgen. De eigen woning, ook de gesubsidieerde, hoorde in ieder geval nadrukkelijk niet in het wetsontwerp thuis. Staatssecretaris Grapperhaus ging vervolgens nog in op een aantal technische kwesties, onder andere op de vraag of het hier nu al dan niet een belasting betrof, hetgeen hij nadrukkelijk ontkende. Aan de bijdrage hoefden dan ook niet de eisen te worden gesteld die men aan een belasting diende te stellen, met name dat de huurdersbijdrage dan een algemeen karakter zou moeten hebben.⁴⁶

De amendementen, en het feit dat Schut ze niet bij voorbaat afschoot, bleken inderdaad voor een doorbraak te zorgen. Zelfs de meest kritische Kamerleden, zoals Van den Doel, Lankhorst en Nypels,⁴⁷ moesten erkennen dat zij het ontwerp verbeterden, ook al was het voor hen daarmee niet zonder meer aanvaardbaar geworden. Dat gold vooral voor het amendement-Andriessen over de premiewoningen, ‘een belangrijke verbetering’, dat dan ook de steun kreeg van PvdA en D’66 en bij zitten en opstaan werd aangenomen.⁴⁸ Het amendement van Wiegel c.s. dat strekte om 65-plussers van de heffing te vrijwaren werd zonder hoofdelijke stemming aangenomen op grond van sociale overwegingen, hoewel ertegen sprak dat de verhouding huur-inkomen niets met leeftijd had te maken en bejaarden vaak in grote, goedkope woningen woonden.⁴⁹ Ook het amendement van Andriessen c.s. dat de werkingsduur van de wet beperkte tot 1 januari 1974 werd zonder hoofdelijke stemming aangenomen.⁵⁰ Vervolgens werd het wetsontwerp met 82 tegen 58 stemmen aangenomen, ondanks het feit dat ook veel voorstemmers weinig enthousiasme voor het ontwerp konden opbrengen. Tegen stemden: PvdA, D’66, PSP, CPN, BP (groep-Koekoek) en de KVP’ers Kleisterlee en Weijters.⁵¹

⁴⁶ *Ibidem*, p. 456. Voor de belasting gold immers: gelijke monniken, gelijke kappen; discriminatie tussen burgers is bij belastingen niet toegestaan (*HEK* 1968-1969, Kamerstuk 8918, nr. 26, VV, p. 2). Waarschijnlijk was dit ook de belangrijkste reden waarom Schut en Grapperhaus het nadrukkelijk niet over een huurbelasting wilden hebben.

⁴⁷ *HTK* 1968-1969, p. 460, 462, 472.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 472-473.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 474.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 476.

⁵¹ Dagblad *De Tijd*, 17 okt. 1968 vond de steun voor het wetsontwerp desondanks meevallen. De krant kopte: ‘Na dringend beroep minister. Ruime steun voor de huurbelasting.’

Gesneuveld in de Eerste Kamer

In de Eerste Kamer kwam de hele litanie aan bezwaren twee dagen voor de kerst nog eens terug, zoals het de senaat betaamde met het accent op de principiële aspecten. Vooral de rechtsongelijkheid die het ontwerp leek te bevorderen, stuitte op verzet. De senaat voegde ook nog een paar bedenkingen toe, zoals het feit dat ook huurders zouden worden aangeslagen die zelf hun woning hadden opgeknapt en gemoderniseerd. De conclusie van het voorlopig verslag voorspelde weinig goeds: ‘Vrijwel algemeen verklaarde men (...) van gevoelen te zijn, dat de Eerste Kamer, gezien haar specifieke taak in ons bestel op het stuk van de wetgeving, het onderhavige wetsontwerp nauwelijks steun zal kunnen verlenen; men meende daarom de Regering in overweging te moeten geven de intrekking van het ontwerp van wet te bevorderen.’⁵²

Enkele citaten uit de bijdrage aan het plenaire debat van de sociaaldemocraat Jan Broeksz, al senator sinds 1956, illustreren de stemming: ‘Alles aan deze wet rammelt.’ ‘De discriminatie (...) is wel duidelijk.’ ‘Als de Minister (...) zijn wetsontwerp niet meer kan verdedigen op grond van de doorstroming, dan doet het financiële argument weer opgeld. Waarom moeten niet alle burgers bijdragen in de financiële last van de overheid?’ ‘Waar men het wetsontwerp ook bekijkt, men stuit overal op onaanvaardbare onbillijkheden.’ ‘Wij herhalen: Iedere rechtsgrond ontbreekt.’⁵³

Was Broeksz opstelling nog enigszins voorspelbaar, pijnlijker werd het voor de minister toen de woordvoerders aan het woord kwamen van de fracties die het wetsontwerp in de Tweede Kamer hadden gered. Ook zij gooiden het over de principiële boeg.

Evert Kraaijvanger (KVP), ook al zo’n oude rot in het vak, verweet de minister dat die vond dat onvolkomenheden maar moesten worden aanvaard, gelet op de noodzaak van de regeling. Maar het ging om onvolkomenheden die spanningen tussen burgers veroorzaakten, en dat diende de Eerste Kamer te voorkomen. Kraaijvanger vond het bij uitstek een taak van de senaat om aandacht te besteden aan adressen van burgers naar aanleiding van een door de Tweede Kamer aanvaard wetsontwerp, en daarvan waren er vele binnengekomen. Van den Bergh (VVD) sloot zich daarbij aan.⁵⁴ En Knottnerus (CHU) wilde het algemene beleid van de minister weliswaar graag steunen, maar dit ontwerp kende te veel bezwaren. Er vielen

⁵² HEK 1968-1969, Kamerstuk 8918, nr. 26, VV, p. 1-5.

⁵³ HEK 1968-1969, p. 217-220.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 220-222.

vernietigende kwalificaties als ‘in strijd met het rechtsgevoel’, ‘onbillijk’ en ‘willekeurig’.⁵⁵ Schuts partijgenoot Piet Elfferich gaf het genadeschot: ‘Ik ontkom niet aan de indruk (...) dat nauwelijks iemand in Nederland met dit wetsontwerp gelukkig is, zelfs de minister niet.’ Hij vond zelfs de amendementen geen verbetering. De tijdelijkheid creëerde enerzijds onzekerheid en zou anderzijds huurders kunnen verleiden maar te blijven zitten, zodat de doorstroming erdoor werd belemmerd. Het amendement-Andriessen-Wiegel kon wel eens de premiebouw de nek omdraaien. Elfferich en een groot deel van de fractie steunden het doel van de wet, maar hadden problemen met de vorm: ‘Het is thans te veel belasting en te weinig betalen voor de kosten van de woning.’⁵⁶

Alleen een geëmotioneerde partijgenoot Hendrik Algra wilde Schut niet laten vallen. Hij voelde zich meer dan gewoonlijk bij het ontwerp betrokken, want hij had een jaar of tien eerder al aangedrongen op oplossing van de problematiek. Hij vond het ondraaglijk en in strijd met de Woningwet dat mensen uit krotten door gebrek aan doorstroming niet in aanmerking konden komen voor een woningwetwoning. Het probleem was gewoon te groot om niet over de bezwaren tegen de wet heen te stappen.⁵⁷

Schut erkende volmondig dat hij in het nauw zat. Het was zelden voorgekomen dat een minister een ontwerp dat zo veel kritiek had gekregen, toch nog wilde verdedigen. Hij vond het zelf ook ‘een nare wet’, maar het ging hem om de kanslozen, forse aantallen krotbewoners en jonge gezinnen, voor wie geen alternatieve woningen beschikbaar waren, kanslozen die geen brieven schreven aan de Kamer. Zijn argumentatie voor zijn wetsontwerp bleef ongewijzigd. Schut wilde de Kamer niet opdragen met alternatieven te komen. Wel weigerde hij het ontwerp in te trekken; de verantwoordelijkheid voor het verwerpen lag bij de Kamer.⁵⁸ De senaat nam die verantwoordelijkheid massaal: het ontwerp werd met 58 tegen 3 stemmen verworpen. Alleen Algra, ARP-fractievoorzitter Albeda en de katholieke Schuurmans, afkomstig uit de vakbeweging, stemden voor.⁵⁹

⁵⁵ *Ibidem*, p. 223.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 226-227. Formeel was het amendement-Andriessen-Wiegel ook in strijd met de naam van het wetsontwerp. Het voegde premiewoningen toe aan het huizenbestand waarop de wet van toepassing moest zijn terwijl de titel allen van woningwetwoningen repte.

⁵⁷ *HEK* 1968-1969, p. 227-228.

⁵⁸ *HEK* 1968-1969, p. 228-233.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 237.

Tot slot

Op 16 oktober had minister Schut een dringend beroep gedaan op de Tweede Kamer om zijn wetsontwerp, met alle mogelijke bezwaren, toch te aanvaarden: '(V)erwerping (...) zou mij en het gehele beleid in grote verlegenheid brengen.'⁶⁰ De Tweede Kamer bleek gevoelig voor dat beroep, de Eerste Kamer niet, een politieke nederlaag van formaat voor Schut, Grapperhaus en het kabinet-De Jong. Maar van een oordeel op politieke gronden door de Eerste Kamer was hier desondanks beslist geen sprake. De senaat deed datgene waarvoor zij is bedoeld: het toetsen van wetgeving aan algemene rechtsbeginselen, in dit geval met name aan het principe van rechtsgelijkheid.

Schut zag zichzelf als een compromisfiguur, die de zaken niet snel op de spits dreef. In de Tweede Kamer kwam hem dat goed van pas. Zo was de VVD weliswaar tegen het - wetsvoorstel, maar Wiegel vond het wel een noodzakelijk voorstel. Schut kreeg de Tweede Kamer mee door veel amendementen te accepteren. In de Eerste Kamer had hij niet genoeg aan zijn compromisbereidheid. Maar Schut had nooit het idee dat het kabinet wankelde; wel zeiden zijn collega's: 'Als je zelf vindt dat je moet aftreden, ga dan.'⁶¹ Zo ver heeft hij het kennelijk niet willen laten komen.

⁶⁰ *HTK* 1968-1969, p. 455.

⁶¹ Interview J.W. Brouwer en J.C.F.J. van Merriënboer met W.F. Schut (Rotterdam, 10 nov. 1999).