



Delft University of Technology

Papers Discussiedagen Sociale Huisvesting 2018

Sociale huisvesting: Goed op koers, of niet?

Ouwehand, André; van Deurzen, Elianne

Publication date

2018

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Ouwehand, A., & van Deurzen, E. (Eds.) (2018). *Papers Discussiedagen Sociale Huisvesting 2018: Sociale huisvesting: Goed op koers, of niet?* Delft University of Technology.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*This work is downloaded from Delft University of Technology.
For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to a maximum of 10.*



SOCIALE HUISVESTING: GOED OP KOERS, OF NIET?

PAPERS DISCUSSIEDAGEN
SOCIALE HUISVESTING 2018
27/28 SEPTEMBER 2018

KONTAKT DER KONTINENTEN, SOESTERBERG

PAPERS DISCUSSIEDAGEN SOCIALE HUISVESTING 2018

27/28 SEPTEMBER 2018

KONTAKT DER KONTINENTEN, SOESTERBERG

Vorbereiding discussiedagen: André Ouwehand, Fons Lustenhouwer, Wouter Rohde
en Elianne van Deurzen

Samenstelling bundel: André Ouwehand en Elianne van Deurzen
Uitgave: OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving
TU Delft / Faculteit Bouwkunde
December 2018

INHOUDSOPGAVE

Introductie

Sociale huisvesting: goed op koers of niet?	1
---	---

De toekomst van de sociale huisvesting, de discussie over passend wonen

Manifest Passend Wonen 'Van foto naar film'	3
Adriaan Hoogvliet (De Alliantie), Perry Hoetjes (Stadgenoot) & Maarten Vos (Vidomes)	
Pleidooi Een huurwoning: geen voorziening maar een thuis	11
Arjen Zandstra (De Wooncompagnie)	
Pamflet Inbreuk huurrecht. Huurderprotest Manifest Passend Wonen	23
Plussen tussen lasten en lusten. Een pleidooi voor rechtvaardige huren	27
Maarten Pel (Circusvis), Derk Windhausen (Circusvis) & Jeroen Frissen	

Legitimatie en governance

Legitimatie van de huursector. De professionals en de huurders	33
Anita van Hezik (BLBW), Marian van den Bergh (zelfstandige interimmanager) & Yvonne Meijer (Mooiland)	
Geen legitimatie zonder huurdersorganisaties. De zoektocht naar vergroting van legitimatie van woningcorporaties	39
André Ouwehand (TU Delft, Faculteit Bouwkunde)	
Hoe woningcorporaties hun maatschappelijke waarde vergroten. Waar moet de verandering vandaan komen?.....	45
Guus Haest	
De legitimatie van de sociale huursector. Een bijdrage aan het debat vanuit Vlaanderen. Over sociale verhuurders als bevoorrechte uitvoerders en huurders als begunstigden	53
Tom Vandromme (Universiteit Antwerpen)	
Van wie is de Buurt? De meerwaarde van het buurtperspectief	59
Jeroen van der Velden & Fons Lustenhouwer (Platform31)	
Een woonvisie is zo 2015, maak een woonprogramma!	67
Thierry Wever (RIGO Research en Advies)	

Prijs en kwaliteitsverhouding sociale huisvesting

Woonkwaliteit is onbetaalbaar.	71
Ronco Muller (Wold & Waard)	
Londense toestanden. Prijsontwikkelingen in de woningmarkt en de impact daarvan op sociaal volkshuisvestingsbeleid	77
Bob Vastenhoud (Gemeente Delft)	
Is de kwaliteit wel betaalbaar? Wie betaalt het verschil tussen de kwaliteit van sociale huurwoningen en het budget van de huurder?	83
Bob Witjes (Aedes)	

Wonen en zorg: de inclusieve buurt en stad

NL voor morgen. 'Op weg naar Blue Zones in Nederland'	87
Anne van Grinsven (Woonzorg Nederland) & Liane den Haan (ANBO)	
Amsterdam rechtvaardig en verbonden; Top! Maar wel met werkbare maatregelen. Over ambities, doelen en maatregelen van de nieuwe Amsterdamse coalitie en de effecten op de Amsterdamse woningcorporaties.....	93
Pim Hogenboom (Eigen Haard)	
Life as a service. Als sociaal wonen verandert in sociaal leven	99
Marieke Kassenberg (Provincie Gelderland)	
Passend huisvesten: wat is de vraag? Passend huisvesten 'on a much higher level', deel 3.....	103
Wouter Rohde (Wouter Rohde Advies)	

Buiten het gewone: middensegment en shortstay

Middelen voor meer middenhuur. Hoe corporaties een rol kunnen spelen in het huisvesten van middeninkomens	107
Boukje Dingemans (Woonzorg Nederland) & Radboud Sutorius (AFWC)	
De groei behoefte aan tijdelijke woonvormen. Flexibilisering van de (sociale) woningmarkt als antwoord op flexibilisering van de samenleving.....	115
Tim Polman (Bureau Stedelijke Planning)	

INTRODUCTIE

Sociale huisvesting: goed op koers of niet?

In 2014 stemde de Tweede Kamer unaniem in met de nieuwe Woningwet die sinds 1 juli 2015 van kracht is. Taken en bevoegdheden werden scherper geregeld, de sociale sector werd strakker ingezet voor de laagste inkomens, gemeenten en huurdersorganisaties kregen meer invloed in het beleid. Het was de reactie op een lange periode van discussie over de sociale huisvesting, waarbij een twintigtal grote incidenten, met als financiële klapper het derivatenschandaal van Vestia, geleid had tot de Parlementaire Enquête Woningcorporaties. De discussie over de sociale huisvesting leidde indertijd onder andere tot het initiatief 'Vooruit naar de kern' met als inzet om de discussie over de bedoeling van de sociale huisvesting centraal te stellen en niet de institutionele belangen. Nu, in 2018, vindt op nationaal niveau de evaluatie van de Woningwet plaats, gelijktijdig zijn op lokaal niveau nieuwe colleges gevormd en coalitieakkoorden gesmeed die onder andere een antwoord moeten geven op de weer urgente vragen over het lokale woonbeleid.

De vraag is: is de sociale huisvesting op koers? Staat inderdaad de bedoeling centraal of blijken de gevestigde belangen de boventoon te voeren? Leveren de woningcorporaties huisvesting aan de huishoudens die het het meest nodig hebben? Hebben huurders en woningzoekende meer te zeggen gekregen, is de legitimatie van de woningcorporaties verstevigd? Hoe krijgt het nieuwe lokale woonbeleid vorm en biedt het landelijk beleid daarvoor wel genoeg voorwaarden? Of stevenen we met de Woningwet 2015 af op een steeds sterkere inkrimping, waarbij alleen de rijkskas gevuld wordt?

Vragen die om verdere discussie vragen. Dit jaar, 2018, organiseerden we voor het vierde achtereenvolgende jaar de Discussiedagen Sociale Huisvesting, nu in samenwerking tussen het initiatief 'Vooruit naar de kern', Platform31 en OTB – onderzoek voor de gebouwde omgeving van de faculteit Bouwkunde, TU Delft. Drie thema's zijn in de oproep voor de discussiedagen centraal gesteld.

Als eerste was dat het vraagstuk van het samengaan van *wonen en zorg: de inclusieve buurt en stad*. Sociale huisvesting heeft vanaf het begin bijzondere aandacht gehad voor mensen die enige zorg of begeleiding nodig hebben. Vroeger woonden mensen die meer zorg nodig hadden in daarvoor ingerichte complexen en woningen, tegenwoordig wonen zij vaker zelfstandig in de wijk of in mengvormen. Door verschillende ontwikkelingen, waaronder de verkoop van huurwoningen, de invoering van passend toewijzen en de extramuralisering in de zorg, zijn er in bepaalde buurten of complexen concentraties ontstaan van kwetsbare mensen. Diversiteit in ander opzicht speelt daarbij ook een rol: instroom van statushouders en arbeidsmigranten. Bewonerscommissies stellen vragen of de corporatie daarvoor wel bedoeld is, professionals stellen vragen over de balans tussen draagkracht en draaglast in wijken en buurten. Misschien geen nieuw vraagstuk, maar wel een opgave die om nieuwe oplossingen vraagt in de veranderde sociale huisvesting.

Als tweede thema noemden we *de legitimatie van de sociale huursector*. De Woningwet 2015 moest een einde maken aan de incidenten die de vaak voorkwamen in de sociale huursector. Die incidenten zorgden voor uitholling van het vertrouwen in de sociale huursector. Strakke regels voor de taakstelling en voor de governance waren het gevolg. Ondanks die nieuwe regels worstelen veel woningcorporaties met hun legitimatie. Daarbij is de twijfel over het versterken van de machtspositie van de bewoners groot omdat de nadruk in de regelgeving nog (te) veel ligt op georganiseerde bewoners terwijl de huurdersorganisaties steeds minder een representatie zijn van alle bewoners. Krijgen gevestigde belangen hier niet voorrang boven nieuwe groepen? Hoe kan in de sociale sector inhoud gegeven worden aan de broodnodige vernieuwing en versterking van het democratisch gehalte en de legitimatie?

Als derde thema noemden we *de kwaliteit van het wonen*. Een van issues die 'Vooruit naar de kern' jaren geleden aan de orde stelde betrof de kwaliteit van de sociale huisvesting: kon het niet een onsje minder? Die vraag is door de ontwikkelingen op de woningmarkt de afgelopen jaren deels beantwoord: nieuwbouw bestaat op dit moment deels uit piepkleine woningen en studio's, vaak voor een hoge prijs. De vraag is of die kostenkwaliteitsverhouding alleen overgelaten moet worden aan de vrije prijsvorming. Hebben gemeente hier beleid op te formuleren, of niet? Voor de sociale sector is de centrale opgave hoe op een betaalbare wijze een verbinding is te leggen tussen het woonbeleid en andere grote maatschappelijke doelen als duurzaamheid en gasvrije woningen. Is dat slechts een technische opgave, of een opgave die juist een grote maatschappelijk engagement vergt om kans van slagen te hebben? Kan verduurzamen ook op een manier dat het voor huurders tot woonlastenverlaging leidt? Wat betekent die opgave voor het beleid van corporaties en voor bewoners en hun organisaties?

De oproep en discussie hebben geleid tot een bundel met zestien papers. Ze zijn onderverdeeld in vijf thema's:

- De toekomst van de sociale huisvesting, de discussie over passend wonen.
- Legitimatie en governance.
- Prijs en kwaliteitsverhouding sociale huisvesting.
- Wonen en zorg: de inclusieve stad.
- Buiten het gewone: middensegment en shortstay.

Binnen de diverse thema's zijn de papers in alfabetische volgorde van de auteurs in de bundel opgenomen. De indeling in clusters is slechts een grof hulpmiddel, verschillende papers raken meer thema's.

We zijn dit jaar de dagen gestart met de discussie over passend wonen, een discussie die afgelopen zomer veel aandacht heeft gekregen door de publicatie van het manifest *Passend wonen van foto naar film*. Het leidde onder andere tot het *Pleidooi Een huurwoning: geen voorziening maar een thuis* en het *Pamflet Inbreuk Huurrecht* van diverse huurdersorganisaties in Amsterdam. Deze stukken zijn integraal in de bundel opgenomen.

Op de tweede dag heeft de Stichting Verre Bergen een toelichting gegeven over een heel bijzonder initiatief dat bij uitstek een voorbeeld is van de inclusieve stad: de Stichting Nieuw Thuis Rotterdam, een bijzonder project voor de opvang van statushouders.

Alle papers zijn geschreven op persoonlijke titel. Ze bieden stof tot nadenken en de mogelijkheid om die gedachten met elkaar te bediscussiëren en verder te kunnen ontwikkelen. Dat is ook de reden dat we deze bundel graag delen met een groter publiek.



Passend wonen, samengevat in vijf punten

Van foto naar film

De volkshuisvesting is nog erg gericht op een voorspelbaar leven. Bij het verhuren van een sociale huurwoning kijken we goed of je inkomen en huishoudenssituatie passen bij de woning en de huurprijs. We wijzen de woning toe op basis van 'een foto' – een momentopname – van je leven. Daar is niets mis mee, behalve dat 'de film' van het leven natuurlijk gewoon doorloopt. Het inkomen stijgt of daalt, er komen mensen bij wonen of ze vertrekken.

Scheefgroei

Het gevolg is dat er scheefgroei ontstaat: mensen die te duur wonen, mensen die goedkoper wonen dan nodig, gezinnen die te krap wonen, en kleine huishoudens in een grote woning. In ontspannen woningmarkten van Nederland is dat niet zo erg. Daar kun je te krap of te duur wonen oplossen door te verhuizen naar een goedkopere of ruimere woning. In gespannen woningmarkten zitten mensen echter muurvast in hun te krappe of te dure woning. Dat de volkshuisvestelijke middelen hier niet terechtkomen waar ze het hardst nodig zijn, is op zijn minst vreemd.

Van passend toewijzen naar passend wonen

Wij zijn ervan overtuigd dat we met onze woningvoorraad en financiële middelen volkshuisvestelijk veel meer kunnen betekenen voor huurders en woningzoekenden. Dat kan door veel gericht te blijven kijken wie nu eigenlijk welke huurwoning nodig heeft en wat een 'faire' huurprijs is die bij het inkomen, het type huishouden en de woning past. We willen dus niet alleen passend toewijzen, we willen passend wonen mogelijk maken.

Geen grote stelselwijziging

Om meer mensen een passende woning te bieden is geen grote stelselwijziging nodig. Zo zouden we de inkomensafhankelijke huurverhoging kunnen ombouwen om daarmee gericht jaarlijks huurverhoging of huurverlaging te geven, zodat we recht doen aan de daadwerkelijke portemonnee en situatie van de huurder en we huren betaalbaar kunnen houden.

Regionale verschillen en lokale prestatieafspraken

Er is niet één woningmarkt in Nederland. De noodzaak om passend wonen te bevorderen is veel hoger in hogedrukregio's dan in ontspannen woningmarkten. We bepleiten daarom een landelijk kader dat ruimte biedt om regionaal en lokaal in te vullen, via prestatieafspraken met de huurders en de gemeenten.



Het functioneren van de woningmarkt kan en moet beter!

Het is een groot goed dat we in Nederland een solide sociale huursector hebben. Internationaal gezien is de kwaliteit van de woningen vermaard en we kennen maar weinig segregatie en stigmatisering. Met de nieuwe Woningwet is de afgelopen jaren het stelsel van de corporatiesector flink verbouwd. De Woningwet heeft focus aangebracht in het takenpakket van de corporaties en de spelregels voor corporaties opnieuw vastgesteld. Onze maatschappelijke opgave blijft onverminderd groot. Eén van die opgaven ligt in de gebrekkige werking van de woningmarkt. Nog steeds kunnen grote groepen woningzoekenden geen passende en betaalbare huisvesting vinden. Dat is de aanleiding voor dit manifest, met een voorstel voor een meer gericht huurbeleid.

Daarbij is het belangrijk om te constateren dat Nederland niet één woningmarkt is. Er zijn gebieden waar de woningmarkt behoorlijk in balans is en waar voldoende aanbod is voor iedereen die op zoek is naar een betaalbare huur- of koopwoning. Maar er zijn ook gebieden waar een grote schaarste is aan woningen. Daar is het voor veel mensen moeilijk om voor hen geschikte en betaalbare huisvesting te vinden. Die regio's staan de komende jaren voor de opgave 'bouwen, bouwen, bouwen' om het woningaanbod te vergroten. Daar zullen wij als corporaties een substantiële bijdrage aan leveren. Maar bouwen alleen is niet genoeg om iedereen een passende woning te bieden. Lokaal zullen partijen aanvullende maatregelen moeten nemen. Bijvoorbeeld de aanpassing van het systeem van woonruimteverdeling of experimenten met nieuwe contractvormen.

Wij denken dat met relatief kleine ingrepen de woningmarkt in grote delen van Nederland een stuk beter kan functioneren en tegelijkertijd de huren betaalbaar kunnen blijven. In dit manifest pleiten we voor het sturen op passend wonen zodat we de bestaande voorraad sociale huurwoningen beter benutten voor mensen die ze het hardst nodig hebben.

Mismatches

We constateren dat de volkshuisvestelijke middelen momenteel niet terecht komen waar ze het hardst nodig zijn. We zien vier typen mismatches in de sociale huurvoorraad: te krap, te ruim, te duur en te goedkoop.

1. Te krap

We zien (grote) gezinnen die krappere wonen dan wenselijk is. Dit heeft impact op het welzijn van deze gezinnen, bijvoorbeeld omdat kinderen in hun ontwikkeling worden geremd omdat er te weinig plek in huis is om huiswerk te maken.

2. Te ruim

We zien alleenstaanden en stellen zonder kinderen die ruimer wonen dan nodig. Vaak hebben de kinderen korter of langer geleden het huis verlaten. Deze grote woningen zijn niet beschikbaar voor de gezinnen die ze hard nodig hebben.

3. Te duur

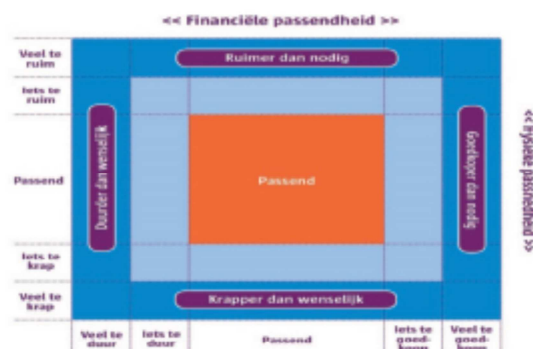
We zien dat een deel van onze huurders een huur heeft die ze eigenlijk niet kunnen betalen. Dat zorgt bij hen soms voor betaalproblemen. En die risico's zijn nog groter wanneer dit gepaard gaat met kwetsbaarheid als gevolg van lichamelijke, psychische of sociale problematiek. Deze huurders wonen duurder dan wenselijk is.

4. Te goedkoop

We zien ook dat er sprake is van een groep 'goedkope' scheefwonders. Deze huishoudens zijn ooit met een laag inkomen in een sociale huurwoning gaan wonen, maar verdienen inmiddels zoveel dat zij helemaal geen aanspraak hoeven te maken op een sociale huurwoning. Zij wonen goedkoper dan nodig is.

Deze voorbeelden van huurders die 'niet passend wonen' komen in heel Nederland voor. De omvang van het probleem verschilt echter per regio. In gespannen woningmarkten gaat 'te ruim' en 'te goedkoop' rechtstreeks ten koste van de woningzoekenden die deze woningen harder nodig hebben en werken deze mismatches woonfraude in de hand.

Voor huishoudens die 'te krap' of 'te duur' wonen levert deze mismatch welzijnsrisico's of een leefsituatie in armoede op. In ontspannen woningmarkten kunnen mensen relatief eenvoudig naar een goedkopere of ruimere woning verhuizen, maar in gebieden met overdruk en lange wachtlijsten zitten deze huurders klem.



Mismatches in kwantitatieve zin

Alle vier de vormen van "niet passend wonen" komen in ons werkgebied voor. Het speelt het sterkst in Amsterdam en Utrecht, waar de koopmarkt op dit moment oververhit is en de vraag naar sociale huurwoningen ook enorm is. Maar het is ook aan de orde in steden als Leiden en Delft, waar de wachtlijden oplopen. Al met al gaat het om flinke aantallen.

In Utrecht wonen ruim 3.000 één- en twee persoonshuishoudens te ruim, d.w.z. zonder kinderen in een woning van minimaal vier kamers (drie slaapkamers) en minimaal 70 m². En bijna 1.500 Utrechtse huishoudens heeft kinderen, maar woont in een woning die kleiner is dan 60 m² (d.w.z. te krap).

In Amsterdam wonen 5.000 gezinnen met drie of meer kinderen in een driekamerwoning kleiner dan 60 m². Tegelijkertijd wonen ruim 10.000 Amsterdamse huishoudens zonder kinderen in woningen groter dan 70 m² met drie of meer slaapkamers. In Amsterdam zijn er bijna 70.000 huishoudens (bijna 30% van de gereguleerde sector) die goedkoop scheefwonen.

In de corporatiewoningen in de regio Haaglanden wonen circa 25.000 huishoudens duurder dan wenselijk en circa 35.000 huishoudens goedkoper dan nodig.

Waar gaat het nu mis?

Bij de toewijzing van een woning wordt zorgvuldig bekeken of de prijs en grootte van de woning passen bij het inkomen en het type huishouden. Die toewijzing is echter slechts een momentopname in het leven van de huurder. Daarna verandert er van alles: het inkomen daalt of stijgt, mensen gaan samenwonen en/of weer scheiden, er komen kinderen en ze gaan weer het huis uit, mensen gaan met pensioen of worden hulpbehoevend. We zien al enkele decennia dat mensen sneller van baan veranderen en dat gezinssamenstellingen vaker wisselen. En toch wijzen we een woning met bijbehorende huurprijs nog ouderwets statisch toe op basis van een 'foto' van iemands leven op de dag dat het huurcontract wordt gesloten. De 'film van het leven' loopt gewoon door, maar het huurcontract blijft alleen naar de 'foto' kijken.

We proberen op verschillende manieren (denk aan de inkomensafhankelijke huurverhoging, voorrang voor sociale huurders in de vrije sector of verleidingsacties om kleine huishoudens in grote woningen naar een passende woning te begeleiden) zo goed mogelijk 'met de film mee te bewegen'. Maar de maatregelen zijn te beperkt, te ongericht of te vrijblijvend. Zo lopen we continu achter de feiten aan. We blijven deze instrumenten natuurlijk inzetten, maar kunnen niet voorkomen dat er mismatches in de bestaande voorraad sociale huurwoningen ontstaan door inkomenswijzigingen en wijzigingen in de huishoudgrootte van de huurder. We willen hier graag sneller en adequater op kunnen reageren. Dat het anders kan, laten voorbeelden uit ons omringende landen zien.

Hoe gaat het in het buitenland?

In andere landen binnen de EU is het al jaren normaal om te sturen op passend wonen. Wij pleiten er niet voor één van onderstaande instrumenten in Nederland in te voeren, maar het laat zien dat Nederland redelijk uniek is in het niet sturen op passend wonen.

- België: na negen jaar in een huurwoning te hebben gewoond, is er een check op de woningbezetting. Als wordt geconstateerd dat het huishouden te ruim woont (twee of meer slaapkamers over), dan moet de huurder verplicht verhuizen.
 - Duitsland: hier is gekozen voor marktconforme huurprijzen en regelt het 'Wohngeld' dat woningen betaalbaar zijn. Dat 'Wohngeld' is gedifferentieerd per regio en naar huishoudensgrootte, waardoor huurders vanzelf 'de polisstok' krijgen die nodig is om betaalbaar en passend te wonen. Een huurder die te groot woont, betaalt daardoor relatief veel. Een huurder die genoeg verdient, wordt niet meer (impliciet) gesubsidieerd.
 - Frankrijk: hier worden sociale huurwoningen toegewezen aan huishoudens met een laag inkomen. Periodiek wordt het inkomen van de huurder getoetst. Bij een stijging van het inkomen hoeft er niet te worden verhuurd, maar wordt een additionele huurprijs in rekening gebracht. In Parijs wordt de huurprijs per m² bepaald. De laagste inkomens in de sociale sector betalen circa € 6 per m², de hogere inkomens betalen tot wel € 17 per m².
 - Verenigd Koninkrijk: hier betaalt (sinds 2013) een huishouden dat één of meer slaapkamers over heeft een 'Bedroom Tax'. Daarmee vervalt een deel van de korting op de huurprijs.
-

Van passend toewijzen naar passend wonen

Wij zijn ervan overtuigd dat we met onze woningvoorraad en financiële middelen volkshuisvestelijk veel meer kunnen betekenen voor huurders en woningzoekenden. Dat kan door in plaats van een generieke korting aan alle huurders te geven, veel gericht te blijven kijken wie nu eigenlijk welke huurwoning nodig heeft en wat een 'faire' huurprijs is die bij het inkomen en de woning past. We willen dus niet alleen passend toewijzen, we willen sturen op passend wonen.

Bij het verkennen van manieren om te sturen op passend wonen, blijkt dat we met het bijstellen van bestaand instrumentarium binnen het huidige wettelijke kader al een grote stap kunnen maken. Daar is geen grote stelselwijziging voor nodig. De invoering van de inkomensafhankelijke huurverhoging in Nederland in 2013 was een belangrijke eerste stap richting passend wonen. Helaas zet de huidige regeling onvoldoende zoden aan de dijk omdat deze voor onze ambitie van passend wonen te grof en ongericht werkt. Er worden slechts twee inkomensgroepen onderscheiden, er is geen aandacht voor het grote verschil tussen grote en kleine huishoudens qua bestedingsruimte en sommige groepen, zoals senioren, zijn nu volledig uitgesloten. En juist senioren wonen relatief vaak te goedkoop én te ruim. Dat maakt het voor te krap wonende gezinnen extra lastig om een ruimere woning te kunnen bemachtigen.

Het instrument zou veel beter tot zijn recht komen wanneer we scherper kijken hoe passend men woont, door het aantal inkomensgroepen te vergroten én naar de grootte van het huishouden te kijken. Door jaarlijks bij iedere huurder naar de financiële passendheid te kijken, kunnen we de huurprijs jaarlijks meer in lijn brengen met de hoogte van het inkomen. In zo'n systeem van inkomensgroepafhankelijke huurprijsaanpassing (IGHA) kan de huur twee kanten op bewegen: omhoog of omlaag.

Voor iedere groep (qua inkomen en huishoudgrootte) is er een 'passende huurprijs'. Indien de huidige huurprijs onder die passende huurprijs ligt, kan de huurprijs stijgen boven inflatie. De bandbreedte waarbinnen dit kan, zal regionaal verschillen afhankelijk van de druk op de woningmarkt. Indien de huidige huurprijs boven die passende huurprijs ligt, zal de huurprijs dalen. Daarnaast zullen wij qua 'fysieke passendheid' huurders meer woningen kunnen aanbieden als er meer doorstroming komt in de bestaande voorraad en er woningen bij worden gebouwd. Ook kunnen we hen met voorrang op zoek laten gaan naar hetzij iets groters, hetzij iets kleiner. Er is dus regionale/lokale beleidsruimte voor de verdere invulling en uitwerking. De wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven, wordt vastgelegd in de prestatieafspraken.

Het kan er als volgt uit zien:

	Inkomensgrens/ huishoudgrootte	Passende huurprijs**	Als huidige huur < passende huurprijs	Als huidige huur > passende huurprijs
Groep			max. stijging boven inflatie ****	min. daling t.o.v. inflatie ****
Primaire doelgroep (huurtoeslag- gerechtigden)	< € 27.000* (1p) < € 32.000* (2p) < € 35.000* (3p+)	€ 598 (1e aft.grens) € 598 (1e aft.grens) € 640 (2e aft.grens)	... %	... %
Secundaire doelgroep	< € 36.798 (1/2p) < € 45.000 (3p)	€ 710 € 850	... %	... %
Midden- inkomens***	< € 45.000 (1/2p) < € 55.000 (3p+)	€ 850 € 1000	... %	... %
Hogere inkomens	> € 45.000 (1/2p) > € 55.000 (3p+)	maximale huur (WWS) maximale huur (WWS)	... %	... %

* Schatting inkomensgrenzen huurtoeslagtabel ná verwijderen harde inkomensgrens (opgenomen in Regeerakkoord)

** De passende huurprijs geldt niet voor huurders die te groot wonen volgens de regionaal/lokaal afgesproken fysieke passendheidsnorm

*** Extra inkomensgrens, omdat in zeer gespannen gebieden ook sprake is van huurders in sociale woningen die tot dit inkomen niet makkelijk in de koop of vrije sectormarkt een plekje kunnen vinden

**** De percentages worden door partijen per regionaal/lokaal woningmarktgebied vastgesteld in samenwerkingsafspraken of prestatieafspraken

Hoe werkt het dan in de praktijk?

Jari en Nathalie

Situatie anno juli 2018: Jari Schuurman (28) is vorig jaar gestart bij zijn eerste baan als juridisch medewerker en gaat samenwonen met Nathalie Overmars (23) die nog full time studeert en geen bijbaan heeft. Zij huren een tweekamer woning in Utrecht, met huurprijs van € 569. De maximale huur conform het WWS-stelsel van deze woning is € 835 (prijsspeil 2018). Gedurende de periode 2019 – 2022 groeit het inkomen van Jari. Ook Nathalie studeert af en vindt een part-time baan, waardoor hun gezamenlijk inkomen verdubbelt ten opzichte van toen zij in de woning kwamen wonen.

De huishoudgrootte blijft gedurende de jaren gelijk, maar hun inkomen stijgt. Hun jaarlijkse huurprijsaanpassing zal er als volgt uit zien:

Jaar	Huishoud inkomen	Passende huurprijs	Huurprijs aanpassing*
2019	€ 30.000	€ 598	Gematigde huurverhoging
2020	€ 32.500	€ 710	Gematigde huurverhoging
2021	€ 65.000	max. huur WWS	Inkomensgroep afhankelijke huurverhoging
2022	€ 65.000	max. huur WWS	Inkomensgroep afhankelijke huurverhoging

* De percentages worden door partijen vastgesteld in prestatieafspraken



Mohamed

Situatie anno juli 2018: Mohamed El Matwal (43) is 100% afgekeurd. Hij heeft een bijstandsuitkering. Hij huurt een driekamer woning in het centrum van Delft, met huurprijs van € 665. De maximale huur conform het WWS-stelsel van deze woning is € 710 (prijspeil 2018).

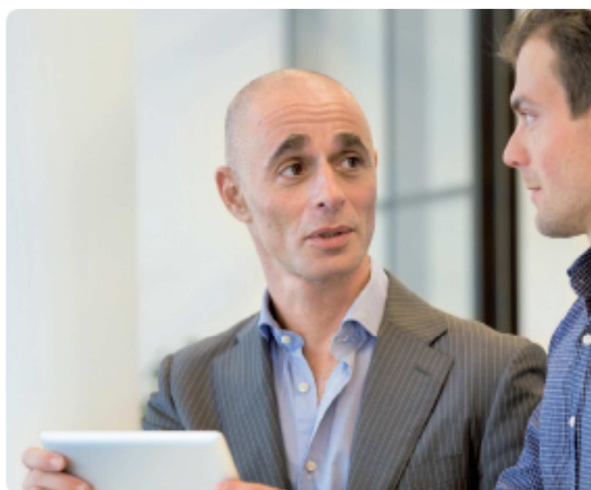
Gedurende de periode 2019-2022 verandert er niets in de persoonlijke situatie van Mohamed.

Begin 2022 verhuist hij, dankzij hulp bij het zoeken naar een passende woning door de doorstroommakelaar van de corporatie, met voorrang naar een kleinere woning met een huurprijs van € 596.

Zijn inkomen en huishoudgrootte blijft gedurende de jaren gelijk. Zijn jaarlijkse huurprijsaanpassing zal er als volgt uit zien:

Jaar	Huishoud inkomen	Passende huurprijs	Huurprijs aanpassing*
2019	€ 12.000	€ 598	Huurverlaging
2020	€ 12.000	€ 598	Huurverlaging
2021	€ 12.600	€ 598	Huurverlaging
2022	€ 12.600	€ 598	Inflatievolgende huurverhoging want huurprijs is na drie jaar huurverlaging passend

*) De percentages worden door partijen vastgesteld in prestatieafspraken



Pleidooi



Een huurwoning:
**geen voorziening
maar een thuis**

Een totaal verstopte woningmarkt waar mensen muurvast zitten, waar niemand meer bij kan en waar 'mazzel hebben' de enige manier lijkt om aan een betaalbare woning te komen. In veel stedelijke gebieden is het om moedeloos van te worden. Voor woningzoekenden, voor huurders en ook voor de woningcorporaties die er werken. Want wat moeten we doen om al die mensen passend te laten wonen? En hoe rijmen we de grote investeringsopgaven met de kleine portemonnees van onze huurders? Het aanbod past niet bij de vraag en de middelen passen niet bij de opgaven: je zou bijna denken dat de volkshuisvesting van mismatches aan elkaar hangt. Het opnieuw leggen van de puzzel lijkt dan de oplossing: als we maar lang genoeg schuiven woont uiteindelijk iedereen passend!

Het klinkt zo logisch als wat: geef lagere inkomens een lagere huur, vraag meer aan wie meer kan betalen, laat kleine huishoudens doorschuiven naar een kleine woning zodat er ruimte komt voor grote gezinnen. In hogedrukgebieden kunnen zulke noodmaatregelen op korte termijn misschien voor wat lucht zorgen. Maar op langere termijn zijn ze erger dan de kwaal. Want ze leiden tot een sociale huursector die louter een tijdelijk vangnet is voor wie verder niets te kiezen heeft. En dat is ver verwijderd van de sociale huursector die Nederland zo uniek maakt: een volwaardig segment van de woningmarkt waar mensen zelf kunnen kiezen hoe ze willen wonen, ook als ze een bescheiden inkomen hebben.

In dit pleidooi schetsen we twee visies op de sociale huursector: is het een tijdelijke voorziening voor doelgroepen of een betaalbaar marktsegment voor een breed publiek? We spreken onze zorgen uit over wat we menen te zien: aan de toegang tot een sociale huurwoning worden steeds meer eisen gesteld en dat leidt tot stigmatisering en uitsluiting. En we pleiten voor een alternatieve benadering, waarin huurders geen 'tijdelijk verblijfsgerechtigden' zijn maar gewoon mensen die een betaalbare woning zoeken.



Zorgen over de volkshuisvesting

We maken ons zorgen over wat er in de volkshuisvesting gebeurt

En vooral over de positie van de sociale huursector. Op die sector mogen we trots zijn. Mensen met verschillende achtergronden wonen er met plezier. Niet omdat ze nergens anders heen kunnen, maar gewoon omdat ze er een goede en betaalbare woning en een betrouwbare huisbaas vinden. Hoe mooi is dat? We zijn in Nederland niet uniek omdat we een corporatiesector hebben. Die vind je ook in andere landen: van België tot Amerika. We zijn wél uniek omdat je in al die andere landen doorgaans niet uit vrije wil bij een corporatie huurt. Je woont er als je niets te kiezen hebt. En erger nog: de kwaliteit en de locatie van de woning maken dat ook zichtbaar. Kortom, je bent zoals je woont –

Dat we dat stigma in ons land weten te voorkomen is veel waard. Dat moeten we koesteren

Althans, dat zou je zeggen. Maar helaas is dat beeld in een hoog tempo aan het kantelen. Steeds vaker horen we dat corporaties alleen 'de onderkant van de woningmarkt' moeten bedienen. En dat een ruime sociale huursector een 'inefficiënte middeleninzet' is. En we zien de bijbehorende maatregelen voorbijkomen: een strakke doelgroepafbakening, stringente toelatingseisen, heffingen die aankoersen op een kleinere sector, mensen die voorheen begeleid woonden gaan nu vanzelfsprekend naar de corporatie. We merken de gevolgen in de praktijk: de huurder die vandaag binnenkomt is een andere dan de huurder van gisteren. We zien straten met veel corporatiewoningen in snel tempo veranderen. De huurder van gisteren valt tussen wal en schip. En het eindbeeld van al die ontwikkelingen is angstwekkend helder: we zijn hard op weg naar een corporatiesector die, net als elders in de wereld, uitsluitend kwetsbare groepen huisvest. Want dat is toch 'logisch', dat is toch 'kerntaak', dat is toch 'efficiënt', dat is toch 'passend'?

We zijn met z'n allen als volkshuisvester in de verkeerde looping terecht gekomen

Het is duidelijk: middeninkomens mogen de sociale huursector niet meer in. Ze moeten zich richten op de vrije huursector, die voor velen te duur is en die nooit met de koopsector kan concurreren. Reken maar uit welk voordeel de hypotheekrenteaftrek oplevert: wie 800, 900 euro per maand kan betalen is een dief van zijn portemonnee als hij niet koopt. En intussen wordt de innovatieve marktpartij die nieuwe huurwoningen voor – pak-'m-beet – 650 euro kan aanbieden fiscaal gedwarsboemd. Want deze ondernemer moet jaarlijks zo'n 1.000 euro aan verhuurderheffing ophoesten – tenzij dezelfde woning voor meer dan 710 euro wordt verhuurd. Tegelijk maakt dezelfde verhuurderheffing sociale huurwoningen 10% te duur, waardoor de woonlastenproblematiek toeneemt en het huurtoeslagbudget wordt overbelast. Dus komen er nog strengere passendheidseisen. Dus wordt het nog 'aantrekkelijker' om de huurtoeslag als exploitatiesubsidie in te zetten, en alle huren tot 1 euro onder de aftoppingsgrens op te trekken. Dus wordt het nog 'logischer' om de huur vervolgens te differentiëren naar inkomen. En in deze tredmolen blijft uiteindelijk een kleine en onrendabele sector met strenge toelatingseisen over – net als elders in de wereld.

Hoe stoppen we deze spiraal?

Visies op sociale verhuur

Een volwaardig marktsegment of een tijdelijke voorziening?

Als we de vicieuze cirkel willen doorbreken, is het goed om helder te zijn over de rol van woningcorporaties, als voornaamste beheerders van de sociale huursector. Er is lang gebakkeleid over de kerntaken en het werkdomein van corporaties. Er is een parlementaire enquête geweest, een nieuwe woningwet gekomen en de governanceregels vormen een beklemmend woud. Maar vreemd genoeg hebben we het maar nauwelijks over de kern van de zaak: op een sociale manier woningen exploiteren, hoe doe je dat eigenlijk?

Daarover bestaan uiteenlopende visies:

- Corporaties verhuren betaalbare woningen aan een gevarieerd publiek, waaronder mensen met een kwetsbare positie op de woningmarkt. Sociale verhuur is in deze visie een vorm van maatschappelijk ondernemen.
- Corporaties bieden een vangnet aan mensen die niet zelfstandig in passende woonruimte kunnen voorzien. Sociale verhuur is in deze visie een publieke voorziening waar je tijdelijk gebruik van maakt.

De eerste variant (de sociale huursector als volwaardig marktsegment) noemen we hierna **non-profit verhuur**, de tweede (de sociale huursector als tijdelijke voorziening) noemen we **vangnet verhuur**.

VARIANT	NON-PROFIT VERHUUR	VANGNET VERHUUR
Wat	Modale woningen verhuren	Lage inkomens subsidiëren
Hoe	Tegen een gematigd rendement, daardoor betaalbaar voor lagere inkomens	Door hogere inkomens meer te laten betalen en/of duurdere woningen hoger te prijzen
Exploitatie	Kostprijsdekkend	Marktconform-verlieslatend
Focus	Relatie prijs/kwaliteit	Relatie huur/inkomen
Huurder	Zelf kiezen	Passend huisvesten



In de vangnet variant is de sociale huursector een publieke voorziening, die voor vastgestelde doelgroepen de ongewenste effecten van vrije marktwerking corrigeert. De strategie achter deze variant houdt in dat de corporatie in principe marktconform opereert, en streeft naar het realiseren van een marktconform rendement en het vragen van markthuren. De bijbehorende huurniveaus zijn voor lagere inkomens echter te hoog. Daarom krijgen deze groepen een huurkorting. De vangnetcorporatie zet een deel van het marktconforme rendement in om subsidie te verlenen aan haar doelgroepen. Subsidies moeten doelmatig worden ingezet. Daarom zijn er in deze variant strenge passendheidseisen. Huurders met een wat hoger inkomen worden in deze variant als scheefwoners gezien. Zij krijgen een hogere huurverhoging. Periodieke inkomenscontrole moet uitwijzen of de huurder nog recht heeft op de huurkorting. De relatie huur/inkomen is zodoende belangrijker dan de relatie tussen de prijs en de kwaliteit van de woning.

In de non-profit variant is sociale verhuur een vorm van maatschappelijk ondernemen. Corporaties verhuren een assortiment woningen dat gevarieerd is maar bescheiden pretenties heeft: goed maar niet luxueus. In deze variant exploiteren corporaties modale woningen zonder te streven naar het behalen van een marktconform rendement. Uitgangspunt is een kostprijsdekkende exploitatie, die een gematigd rendement oplevert. De combinatie van bescheiden woningen, die op een efficiënte manier en zonder winst oogmerk worden geëxploiteerd, maakt huurprijzen mogelijk die ook voor lagere inkomens betaalbaar zijn. De benodigde huursom wordt in deze variant bepaald door de feitelijke instandhoudingskosten (in plaats van de theoretische marktopbrengsten). Op woningniveau is de hoogte van de huur afgestemd op de kwaliteit van de woning. Er is in deze variant geen sprake van (impliciete of expliciete) subsidiëring.

Een breed publiek en een gematigd rendement

Wij hebben een uitgesproken voorkeur voor de non-profit variant

Vanzelfsprekend is de primaire opdracht van elke corporatie het huisvesten van mensen met een kwetsbare positie op de woningmarkt. Maar in de manier waarop verschillen de twee varianten aanmerkelijk. Zowel in praktische zin als in de achterliggende visie.

- In de vangnet variant zijn huurders doelgroepen die, voor zolang als dat nodig is, gebruik mogen maken van de sociale huursector. Zij zijn afhankelijk van de keuzes die de corporatie voor hen maakt: dit is passend, u woont scheef, uw contract is tijdelijk.
- In de non-profit variant worden huurders niet beschouwd als 'tijdelijk verblijfsgerechtigden' maar gewoon als bewoners. Sociale verhuur is in deze visie geen 'gesubsidieerde armenhuisvesting' maar een volwaardig woningmarktsegment, waar mensen voor kunnen en willen kiezen. *Zelf kunnen kiezen maakt van afhankelijkke huurders zelfstandige bewoners.*
- De vangnet variant borduurt voort op verouderde principes: 'de markt' is het oriëntatiepunt, minder dan de maximale huur vragen is geld laten liggen, dat is impliciete subsidiering, dat is inefficiënt en dus ongewenst want economische efficiency is de maat der dingen. In deze jaren '90 redenering is de corporatie voortdurend bezig te verantwoorden waarom de huren niet nog hoger liggen.



Een huurwoning: geen voorziening maar een thuis



Subsidies moet je op basis van het inkomen verdelen. Maar prijzen kun je beter niet inkomensafhankelijk maken.

- De non-profit variant biedt een modern alternatief en introduceert een andere verantwoordingsvraag: *waarom liggen de huren niet lager dan nu?* Daar zit een ondergrens aan – de huursom moet een gematigd rendement mogelijk maken – maar de prikkel voor de organisatie is deze: wees je ervan bewust dat alle inkomsten uit de portemonnee van de huurder komen. En dat je wel hele goede argumenten moet hebben om de huur ook maar een euro hoger dan nodig vast te stellen.
- De vangnet variant gaat er van uit dat er iets te verdelen valt, namelijk het gedeelte van het marktconforme rendement dat de corporatie niet incasseert. Hier gaat het niet om echt geld maar om theoretische waarden: 'in theorie had ik u een huur van 900 euro kunnen vragen, dat doe ik niet dus ben ik u aan het subsidiëren, dus mag ik allerlei eisen aan u stellen'.
- In de vangnet variant vindt een inkomensafhankelijke herverdeling plaats. Wie dat kan betaalt meer, wie dat nodig heeft betaalt minder. Deze Robin Hood-gedachte is aantrekkelijk maar ook riskant. Zo zegt het inkomen maar heel weinig over de daadwerkelijke bestedingsmogelijkheden. Daarnaast wordt een kleine groep huurders gevraagd om de huurkorting van de grote groep minder draagkrachtige huurder te financieren: deze strategie bijt zich in haar eigen staart. Maar vooral: inkomensafhankelijke beprijzing leidt bij inkomensstijging tot een armoedeval. *Er zijn goede redenen om inkomensherverdeling over te laten aan de rijksoverheid.*

De vangnet variant leidt uiteindelijk tot een kleine, overgereguleerde sector. Het accent dat deze variant legt op volgens beleidsmakers passend wonen, brengt huurders in een afhankelijke positie waarin zij voortdurend moeten aantonen recht te hebben op iets vanzelfsprekends: een goede en betaalbare woning. Stigmatisering, uitsluiting en segregatie liggen op de loer en slaan onvermijdelijk toe.

Laat mensen zélf kiezen hoe ze willen wonen, ook als zij een bescheiden inkomen hebben.

Op zoek naar de juiste huurprijs

Non-profit verhuur is continu zoeken naar het laagst mogelijke huurniveau

In een vrije markt komen huurprijzen tot stand op basis van vraag en aanbod. In de sociale huursector gebeurt dat terecht niet: hier komt de spanning tussen vraag en aanbod tot uitdrukking in de lengte van de wachtlijst. Hoe hoog markthuren in de sociale huursector zouden zijn, is een goed bewaard geheim. In veel gevallen zullen ze lager zijn dan de huidige huurniveaus. Huren zijn pas marktconform als ze zonder aanvullende subsidie betaald kunnen worden, en dat vereist dat er voldoende koopkracht is. Het omvangrijke en stijgende gebruik van huurtoeslag laat zien dat daar geen sprake van is. Waar er over markthuren wordt gesproken, gaat het meestal om huurprijzen die een marktconforme exploitatie mogelijk maken. De maximale huren volgens het woningwaarderingsstelsel (WWS) geven weinig houvast. Ze geven aan boven welke huur de rechter, uit oogpunt van consumentenbescherming, de verhuurder terug zal fluiten omdat deze schaarsteprijzen vraagt. Dat is een huurniveau waar een sociale verhuurder ver vandaan zal willen blijven. Het WWS is geschikt om de huurprijzen van woningen met elkaar te vergelijken maar minder geschikt om de absolute hoogte van de huur op te baseren.

Non-profit woningexploitatie start met een eenvoudige redenering:

- Corporaties hebben maar één inkomstenbron, en dat zijn de huurinkomsten.
- Je moet wel heel goede redenen hebben om die huuropbrengsten ook maar een euro hoger dan noodzakelijk vast te stellen.

Maar wat is noodzakelijk? Die zoektocht kan als volgt beginnen: *de corporatie moet zonder reële prijsverhogingen (of aanvullende subsidies) in staat zijn om het woningbezit van gelijke omvang en op eigentijds kwaliteitsniveau te houden.* Ofwel: een inflatievolgende huursomontwikkeling moet voldoende opbrengsten genereren om de exploitatiekosten te dekken en de benodigde investeringen te financieren. Door de exploitatiekosten en de investeringsopgaven in beeld te brengen, wordt zichtbaar welke huursom nodig is. Dat is geen gemakkelijke rekensom maar wel een wezenlijke. De corporatie die, als gevolg van verkoop, krimpt kan bijvoorbeeld met een lagere huursom toe dan de groeicorporatie. En welke investeringen zijn eigenlijk nodig om de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad bij de tijd te houden? En de CO₂-opgave, beschouwen we die als onderdeel van wat we eigentijdse woningkwaliteit noemen, of is dit een maatschappelijk gewenste kwaliteitsverhoging die niet uit de huursom maar uit publieke middelen bekostigd moet worden?

Hou prijs en kwaliteit in evenwicht

Een huursom die zo laag mogelijk is en die tegelijk een gematigd exploitatierendement oplevert: dat is het uitgangspunt van non-profit verhuur. Die huursom bestaat uit de bij elkaar opgetelde huren van de afzonderlijke woningen. Een herkenbare relatie tussen prijs en kwaliteit is hier het uitgangspunt. Dat sluit het beste aan bij de beleving het is logisch dat een grotere woning duurder is dan een kleinere – en bij de manier waarop mensen keuzes maken. De puntensystematiek van het WWS kan prima dienen om kwaliteitsverschillen te objectiveren. Terughoudendheid is wel op zijn plaats als het gaat om de absolute huurhoogte. Het WWS kent relatief veel punten toe aan verduurzamingsmaatregelen. Als die onverkort worden omgezet in huurverhoging, is het snel afgelopen met de betaalbaarheid.

Een woningaanbod dat over de hele linie betaalbaar is maar met een stevige variatie in prijs en kwaliteit, dat is het streven. In de praktijk worden huurprijzen vaak afgetoet op de aftoppingsgrenzen uit de huurtoeslag. En dat is een stuk minder logisch dan het lijkt. Veel huurprijzen klonteren samen rond de aftoppingsgrenzen, met een vertroebelde relatie tussen prijs en kwaliteit als gevolg: steeds meer huurwoningen kosten ongeveer 590 euro. Aftopping voorkomt dat de huurprijs te hoog wordt. Maar het omgekeerde gebeurt evengoed: huren worden verhoogd tot aan de aftoppingsgrens, om zo maximaal gebruik te maken van de huurtoeslag. Voor de bewoner met huurtoeslag maakt het relatief weinig uit of de huur 530 of 580 euro bedraagt. Deze perverse prikkel maakt het voor de verhuurder aantrekkelijk om de huur, op kosten van het huurtoeslagbudget, op te krikken. Dat is natuurlijk niet de bedoeling – maar vaak wel de praktijk.

Hou woningexploitatie (huurbeleid) gescheiden van inkomensondersteuning (huurtoeslag)

In de praktijk van de afgelopen jaren zijn woningexploitatie en inkomensondersteuning door elkaar gaan lopen. Van oudsher is de rolverdeling helder: corporaties zorgen voor zo laag mogelijke huren en het Rijk verstrekt een inkomensafhankelijke huurtoeslag. Maar door de huren op te trekken tot de aftoppingsgrenzen en de huurverhogingen inkomensafhankelijk te maken, gaan beide rollen door elkaar lopen. Het oplopende huurtoeslagbudget dat hier mede het gevolg van was, heeft geleid tot de invoering van de passendheidstoets. Die zorgt bij nieuwe verhuringen voor een beperkt beroep op huurtoeslag. Een ongewenst neveneffect is echter dat nog meer huurprijzen richting de aftoppingsgrenzen gaan, waardoor op termijn het huurtoeslagbudget juist sterker belast wordt. Sommige corporaties stellen voor om een stap verder te gaan: hanteer niet alleen op het moment van verhuring een passendheidstoets maar doe dat jaarlijks en relateer het huurbeleid niet aan de kosten en kwaliteit van de woning maar aan de hokjes en vakjes van de huurtoeslag. Wij bepleiten het tegenovergestelde: hou woningexploitatie en inkomensondersteuning gescheiden.

Laat huurders profiteren van lagere huren

De hoogte van de huurtoeslag is afhankelijk van de hoogte van het inkomen én de hoogte van de huur. Dat laatste was vanzelfsprekend toen het huurbeleid van corporaties nog centraal gestuurd was. Inmiddels zijn corporaties (binnen de ruime kaders van de maximale huur en huurverhoging) vrij om zelf de hoogte van de huurprijs vast te stellen. Waar het aan ontbreekt, zijn prikkels om die huur zo laag mogelijk te houden. De huurder met huurtoeslag merkt weinig van huurverlaging, want een lagere huur betekent gewoon minder huurtoeslag. Het is wenselijk dat huurders een groter belang krijgen bij een zo laag mogelijke huurprijs. Dat gebeurt als we de hoogte van de huurtoeslag loskoppelen van de feitelijke huurhoogte. Bijvoorbeeld in deze richting: de huurtoeslag wordt berekend aan de hand van samenstelling en inkomen van het huishouden en aan de hand van een fictieve huurhoogte. Die fictieve huurhoogte wordt berekend door een percentage van de maximale WWS-huur (of de WOZ-waarde) van de te huren woning te nemen. Er zijn dan drie gevolgen: 1) de huurder heeft er baat bij dat de werkelijke huur lager ligt dan de fictieve, 2) de verhuurder kan te hoge huren niet afwentelen op de huurtoeslag, 3) de hoogte van de huurtoeslag wordt afgestemd op de marktspanning.

Dat laatste gevolg verdient toelichting. Omdat een kwart van de WWS-punten wordt berekend aan de hand van de WOZ-waarde, is de maximale huur van dezelfde woning in een gespannen woningmarkt hoger dan in een ontspannen gebied. Het lijkt redelijk om die prijsverschillen – in een gespannen markt kan huren duurder zijn – mee te wegen in de hoogte van de huurtoeslag. Zodat ook de stad toegankelijk blijft voor lagere inkomens.

Naar een eigendomsneutraal woonbeleid

Verhuur tegen gematigde huurprijzen kent zeker haken en ogen. Hoe zit dat bijvoorbeeld met de situatie in ontspannen versus gespannen woningmarkten? In gespannen regio's zijn de kooprijzen veel hoger. Wordt het gat met de gematigde huurprijzen dan niet te groot? Gaat dat niet leiden tot een kunstmatige en bijna oneindige vraag naar huurwoningen?

Op de huidige woningmarkt wordt de vraag naar koopwoningen fiscaal gestimuleerd. En niet zo'n beetje ook. Wie een wat hoger inkomen heeft, heeft bijna geen andere keuze dan kopen. Voor lagere inkomens geldt het tegenovergestelde. Wij bepleiten een woonbeleid dat deze keuzes gewoon bij de bewoners laat. De eerste stap op weg daarheen kan de omvorming van de huurtoeslag tot een huurvoucher zijn. Daarvan beschreven we hiervoor enkele kenmerken. Een stap verder is de omvorming tot een woonvoucher, die zowel in de huur- als koopsector kan worden ingezet. Huurtoeslag en hypotheekrenteaftrek bepalen nu de keuzes op de woningmarkt. Als we ze ombouwen tot een neutrale woonvoucher, dan kunnen mensen zelf kiezen of ze willen huren of kopen.

Vanzelfsprekend gaat hier slechts om een denkrichting, die nog veel uitwerkingsvragen openlaat. En het is ook de vraag of er voldoende politieke steun voor zo'n stelselwijziging zou zijn. Wat als die er niet is? Dan is het nog steeds de verantwoordelijkheid van sociale verhuurders om de huurtoeslag niet als exploitatiebijdrage te beschouwen.

De sociale huursector wordt in Nederland al heel lang niet meer gesubsidieerd. Integendeel zelfs: er loopt vanuit de sector een netto geldstroom richting de landelijke schatkist. Die geldstroom wordt opgebracht door huurders met een bescheiden inkomen.

Een gelijk speelveld waarvan huurders profiteren

Non profit verhuur is efficiënte verhuur van bescheiden woningen tegen een gematigd rendement. Welke woningvoorraad daarbij hoort, welke huur- en kwaliteitsniveaus, welk verdelingsbeleid: het is allemaal afhankelijk van de omstandigheden op de lokale woningmarkt. De corporatie verkent hoe de woningvraag van mensen met een bescheiden inkomen eruit ziet en realiseert daar vervolgens een passend woonaanbod voor. Een aanbod dat probeert om de keuzemogelijkheden voor lagere inkomens te verruimen, in plaats van huurders in hokjes en valstjes te passen.

Met gezonde concurrentie tussen corporaties is niets mis. Wie goedkoper kan werken dan de ander, en bewoners daarvan laat profiteren in de vorm van lagere huren, mag daar best de credits voor krijgen. Maar tegelijk zijn er stevige verschillen tussen corporaties, en vormen corporaties bij elkaar een sector die op solidariteit is gebaseerd. We mogen de huurders niet laten opdraaien voor onterechte verschillen in kosten en opbrengsten. Een corporatie met voornamelijk ruime grondgebonden woningen haalt een veel hogere huursom op dan een corporatie met voornamelijk kleine etagewoningen. En tegelijk zijn de (beheer) kosten bij de eerste corporatie lager dan bij de tweede. Dat is wat we in de praktijk zien in de verschillen tussen stedelijke- en plattelandscorporaties. Die verschillen in voorraadopbouw moeten niet tot te grote huurverschillen leiden. En waar dat wel zo is, hoort een herverdeling van middelen bij de sectorgedachte.

Dat brengt ons op de verhuurderheffing. Die heffing is onredelijk en onrechtvaardig: afschaffing ervan staat op plaats nummer 1, 2 en 3. Mochten we onverhoopt op nummer 4 uitkomen, en blijft de verhuurderheffing dus gehandhaafd, dan is herziening van de heffingsgrondslag een punt van aandacht. De huidige grondslag, de (afgetopte) WOZ-waarde, heeft ongewenste verdelingseffecten. Heffing op basis van de huursom biedt daarvoor een alternatief. Als in de vormgeving daarvan rekening wordt gehouden met de samenstelling van de woningvoorraad, dan is het mogelijk om te compenseren dat een woningvoorraad met kleine etagewoningen minder snel een kostendekkende huursom oplevert dan een voorraad met grote gezinswoningen. In het eerste geval zou de heffing wat hoger kunnen zijn dan in het tweede geval. Vanzelfsprekend gaat het ook hier slechts om een denkrichting, met nog veel uitwerkingsvragen. Maar de bedoeling is helder: zorg dat beide typen corporaties in staat zijn om hun woningvoorraad kostendekkend te exploiteren, terwijl de huur zo laag mogelijk is.

Wees terughoudend met verdelingsmaatregelen

Een voor de hand liggende vraag tot slot: leuk en aardig allemaal, maar als de woningmarkt écht overspannen is, dan valt er toch gewoon niets te kiezen en zorgen lage huren dan niet eerder voor problemen dan voor oplossingen? Inderdaad, de non-profit benadering die we hier schetsen is geen panacee voor alle woningmarktproblemen. Als de vraag echt veel groter is dan het aanbod, dan zijn lange wachtlijsten in de gereguleerde huursector net zo onvermijdelijk als prijsstijgingen in de vrije koopsector. En voor lagere inkomens valt er op zo'n woningmarkt weinig te kiezen (voor hogere trouwens evenmin). Verdelingsmaatregelen zijn dan onontbeerlijk. Maar het is verstandig om die, zoals de huisvestingswet ook doet, op de juiste waarde te schatten. Je kunt er de ongewenste verdelingseffecten ('rijk verdringt arm') van schaarste mee reguleren en dat is ook hartstikke nodig. Maar met verdelingsmaatregelen bestrijdt je geen schaarste. Daar heb je geen gesegmenteerde maar een samenhangende benadering van de woningmarkt voor nodig.

We moeten eens ophouden net te doen alsof sociale verhuur een gesubsidieerde tak van sport is, want het tegendeel is het geval. We moeten eens ophouden met 'de markt' heilig te verklaren, en net te doen alsof huurders 'korting' krijgen.

We hebben in Nederland een uniek arrangement, waarin woningcorporaties redelijke woningen verhuren tegen redelijke prijzen, zonder mensen uit te sluiten of een etiketje op te plakken. Waardeer dat arrangement als een volwaardig en perspectiefrijk onderdeel van de woningmarkt. Laat het niet verworden tot een tijdelijk vangnet voor mensen met pech. Dát is ons pleidooi.

Er zijn kansen om de kwaliteit van de woningmarkt goed te houden en niet ten onder te laten gaan aan smal economisch handelen. We hebben als sector niet alleen een taak in huisvesting. Onze verantwoordelijkheid strekt zich verder uit: het bijdragen aan een ongedeelde samenleving waar mensen niet geografisch worden geordend op basis van inkomen.

We nodigen iedereen van
harte uit om deze denkrichting
verder uit te werken!

Pleidooi



Pamflet Inbreuk Huurrecht

Huurdersprotest Manifest Passend Wonen

De Amsterdamse huurdersorganisaties voelen zich overvallen door het Manifest Passend Wonen dat 23 woningcorporaties, waaronder

5 Amsterdamse, op 7 juni aan minister Ollongren hebben overhandigd.

De alarmbellen bij huurders zijn afgegaan, nu er op initiatief van de corporaties een fundamentele stelselwijziging in het huurrecht wordt voorgesteld die de rechtszekerheid van huurders aantast.

Wat willen de corporaties?

De corporaties verzoeken de minister om een wettelijke basis te leggen voor een door hen voorgestelde inbreuk op bestaande huurcontracten van huurders. Doel is de huurders die volgens de normen van corporaties te goedkoop wonen naar hun inkomen of te groot naar hun gezinssamenstelling, financieel de pin op de neus te zetten, zodat zij gedwongen worden het huurcontract van hun woning op te zeggen. De corporaties noemen 'te goedkoop' of 'te groot' wonen 'scheefwonen'. Dat 'scheefwonen' moet volgens hen aangepakt worden om doorstroming op de sociale woningmarkt mogelijk te maken. Doorstroming betekent in de praktijk dat individuele huurders plaats (moeten) maken voor andere woningzoekenden.

Wat staat de huurder te wachten?

Huurders van sociale huurwoningen moeten elk jaar gaan bewijzen dat zij nog 'passend wonen'; passend naar inkomen en/of passend naar gezinssamenstelling. Als dat volgens de corporaties niet meer passend is, kan in een paar stappen de zogeheten 'huurkorting' vervallen. Iedere sociale huurwoning kent een maximale huurprijs die volgens het puntenstelsel gevraagd kan worden. Het verschil tussen die maximale huurprijs en de huur die betaald wordt, noemen de corporaties 'huurkorting'. Vervalt die 'huurkorting' dan is de realiteit in Amsterdam dat de huur voor de meeste sociale huurwoningen tussen de € 711,- en € 1.200,- zal bedragen. Het vervallen van de huurkorting betekent feitelijk een enorme huurverhoging. Huurders kunnen daardoor gedwongen worden om hun huurcontract op te zeggen, omdat de huur eenvoudigweg niet langer kan worden opgebracht. Van vrijwillig opzeggen laat staan van enige keuzevrijheid is dan geen sprake meer. Huurders worden verjaagd uit hun woningen en dat is ook de bedoeling.

Van huurcontract naar huurvoorziening

Deze door de corporaties voorgestane stelselwijziging van het huurrecht heeft tot gevolg dat het huurcontract het karakter krijgt van een voorziening. De huurder kan in de gehuurde woning blijven wonen zolang de huurder aan de voorwaarden van inkomen en/of gezinssamenstelling voldoet. Het huren van een woning in de sociale sector wordt hierdoor een gunst. Een verdergaande flexibilisering van het huurcontract ligt in het verschiet.

Vergaande inbreuk op privacy

Net als bij de inkomensafhankelijke huurverhoging zijn ook bij dit voorstel weer gegevens nodig die de privacy van huurders aantasten. Die inbreuk zal met dit voorstel zelfs nog groter zijn. Waarschijnlijk zullen preciezere inkomensgegevens nodig zijn en daarnaast ook gegevens over gezinssamenstelling en mogelijk nog andere kenmerken van de persoonlijke levenssfeer. Er lopen nog rechtszaken over de inbreuk op de privacy bij de inkomensafhankelijke huurverhoging. Het is maar de vraag is of een nog grotere inbreuk op de privacy juridisch overeind zal blijven.

Wat is het echte probleem?

De woningmarkt is volledig vastgelopen, zowel de koop- als de huurmarkt. Er zijn domweg te weinig woningen beschikbaar. De overheid is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de woningmarkt. Dat er nu schaarste is op het gebied van passende woonruimte, komt voor rekening van de achtereenvolgende kabinetten, sinds de woningcorporaties hun eigen broek moeten ophouden. Er is in de loop der jaren structureel te weinig gebouwd. De hypotheekrenteaftrek wordt door de overheid beschermd, hetgeen een prijsopdrijvend effect heeft gehad voor koopwoningen. Ondertussen melkt de overheid de woningcorporaties uit door ze een verhuurdersheffing op te leggen. Veel corporaties hebben hun tafelzilver (lees: grote woningen) verkocht of geliberaliseerd. En bovendien stelt de lokale overheid veel te weinig bouwlocaties beschikbaar om meer woningen in de sociale en middenhuursector te kunnen bouwen. Tegelijkertijd gaat de overheid corporaties verbieden samen te werken met ontwikkelaars om de tekorten voor nieuwbouwwoningen in de sociale en middenhuursector te nivelleren met woningen in de dure huursector en de koopsector zoals voor 1995 usance was.

De rekening gaat naar een beperkte groep huurders

Met het voorstel dat nu voorligt, worden de problemen op de woningmarkt onevenredig zwaar afgewenteld op een kleine groep huurders. Het tast de rechtszekerheid en waardigheid van huurders aan. Verder betekent het een onaanvaardbare inbreuk op het recht van huurders om hun eigen leven in te richten en een toekomst op te bouwen op één plek. Uiteindelijk zal dit ten koste gaan van de cohesie van buurten en samenlevingen. Met alle gevolgen van dien!

Daarnaast wordt volledig voorbijgegaan aan het feit dat huurders een huurcontract hebben afgesloten waarbij een dergelijke inbreuk volstrekt niet te voorzien was.

Wat is de oplossing?

1. Veel meer bouwen en in een hoger tempo voor zowel de koop- als de huursector. Zorg dat de voorraad woningen op peil komt.
2. De corporaties kunnen zelf sturen op woonconcepten en regelingen die het wel aantrekkelijk maken om te verhuizen, maar huurders daar niet toe dwingen.

Ontbreken wezenlijke invloed huurders op manifest!

Het Manifest Passend Wonen is zonder overleg met de huurders tot stand gekomen. De corporaties zijn inmiddels stevig aan het lobbyen bij de landelijke en gemeentelijke politiek. De huurders zijn de primaire belanghebbenden van de woningcorporaties. Hun belangen staan op het spel. Het is ongehoord dat verschillende vertegenwoordigers van woningcorporaties al doen alsof deze inbreuk op de rechten van de huurders een trein is die niet meer gestopt kan worden.

Conclusie

Het Manifest Passend Wonen pleit voor een fundamentele stelselwijziging van het huurrecht die op onevenredige wijze inbreuk zal maken op de woonzekerheid van individuele huurders. De rekening van falend overheidsbeleid komt bij een beperkte groep huurders te liggen en betekent voor hen een buitensporige last. Maar dat niet alleen; de voorgestelde stelselwijziging zal werken als een steen in de vijver en de gevolgen voor de leefbaarheid en de sociale cohesie zullen, zeker in de Randstedelijke gebieden, immens zijn. Deze inbreuk op de rechten van de huurders past zowel de overheid als de woningcorporaties niet en wordt door de ondertekenaars van dit pamflet als onaanvaardbaar gezien. Het tij moet worden gekeerd!



PLUSSEN TUSSEN LASTEN EN LUSTEN

EEN PLEIDOOI VOOR RECHTVAARDIGE HUREN

Maarten Pel (Circusvis), Derk Windhausen (Circusvis) & Jeroen Frissen

Stellingen:

1. Een rechtvaardig huurbeleid tendeeft naar een optimale verdeling van de kosten van de volkshuisvestelijke opgave, een efficiënt huurbeleid tendeeft naar een maximalisatie van inkomsten.
2. Toevoegen van rechtvaardigheid als een extra dimensie van huurprijsbeleid creëert veiligheid voor huurders waardoor meer ruimte ontstaat voor een efficiënte aanpak van volkshuisvestelijke vraagstukken.

Inleiding

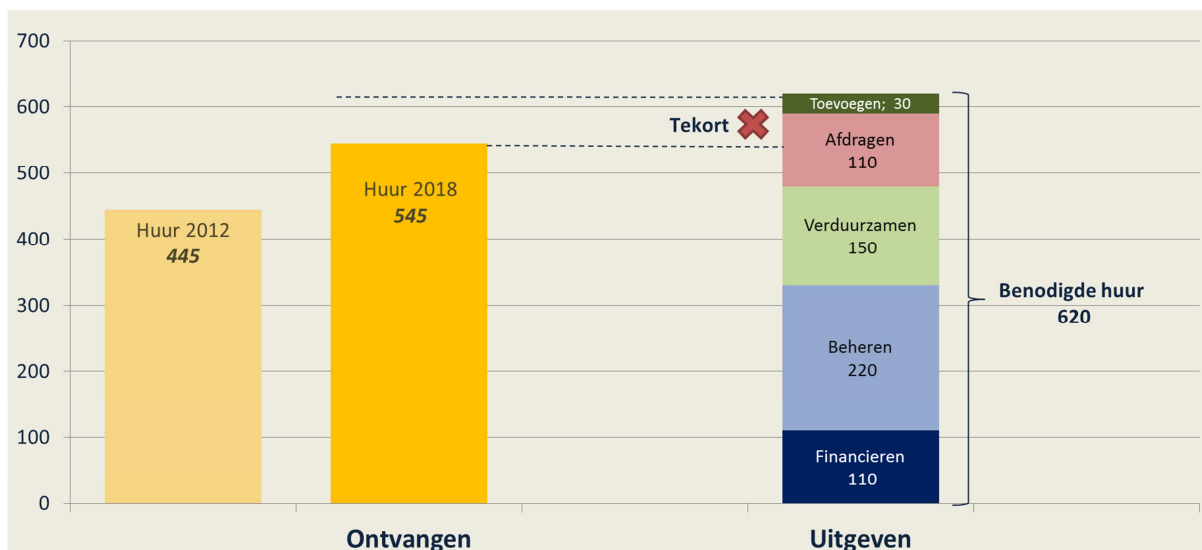
Jaren lang was duidelijk wat er moest gebeuren in de volkshuisvesting - minder sociaal, meer markt en meer control - en hebben we ons bezig gehouden dit wettelijk en administratief te regelen. Een enorme focus op de vierkante millimeter was het gevolg. Nu de splitsing en scheiding is voltooid en de wet grotendeels is geïmplementeerd, staan corporaties, gemeenten en huurders voor de opgave onder de nieuwe condities vorm en inhoud te geven aan de klassieke volkshuisvestingsthema's zoals het portefeuillebeleid, de woonruimteverdeling, het sociaal beheer en natuurlijk het huurbeleid. Met name dat laatste thema houdt de gemoederen bezig. Er werden twee essays geschreven die stof deden opwaaien. Het eerste essay had als titel "passend wonen" en had de pragmatische insteek om - zonder veel wetgeving te hoeven aanpassen - via het huurbeleid te komen tot een efficiëntere besteding van voor de volkshuisvesting bestemde middelen. De kern was de jaarlijkse huurverhoging mede afhankelijk te maken van de mate waarin de huurder wat betreft inkomen en gezinsomvang nog past bij de woning. Het tweede pleidooi stelt dat er veel verloren gaat als corporaties zich ontwikkelen naar een sociale voorziening voor "tijdelijke verblijfsgerechtigden". De huurontwikkeling zou in deze optiek vooral moeten worden gestuurd door wat de corporatie minimaal nodig heeft om ook op langere termijn haar continuïteit te borgen zodat de woonzekerheid van de huurder niet in gevaar komt. Maar er is ook een belangrijke overeenkomst: volgens beide benaderingen zou de huurprijs in principe is gerelateerd moeten zijn aan de kwaliteit van de woning, waarvan ook de locatie een onderdeel is.

Beide essays nodigen uit om te verbeteren, perspectieven toe te voegen en te overwegen. Aan deze oproep geven wij graag gehoor. Dat doen we door bij de beantwoording van de vraag "welke huur past bij deze woonsituatie", naast het perspectief van de corporatie (middelen en organisatie) en de volkshuisvestelijke opgave (voldoende beschikbare en betaalbare woningen), het huurdersperspectief toe te voegen. Hiertoe werken we het begrip rechtvaardigheid uit.

Actuele financiële context vraagt om hogere huren

Laten we eerst eens kijken naar de actuele financiële context waartegen de huidige discussie over het huurbeleid wordt gevoerd. Onderstaande tabel geeft een vertaling van de financiële situatie van de corporatiesector naar maandhuren.

Figuur 1: Benadering gemiddelde maandhuur DAEB woning op basis van sectorinfo AW/WSW/BZK/AEDES¹



Wat direct opvalt is dat als gevolg van de toenemende belastingdruk (afdragen van verhuurderheffing en VPB incl. ATAD) en de verduurzamingsopgave de benodigde huur - de aanzienlijke huurverhogingen van de laatste jaren ten spijt - nog significant hoger is dan de huidige huur. Dit maakt het - tenzij de verhuurderheffing wordt afgeschaft - onvermijdelijk dat de huren de komende jaren verder zullen moeten stijgen. De vraag is hoe deze woonlastenverzwaring het beste kan worden verdeeld: naar rato, naar draagkracht, naar woonduur etc.

Het huurdersperspectief

Onze bijdrage aan de discussie over het huurbeleid is dat de vraaghuur ook vanuit het perspectief van de bewoner uitlegbaar moet zijn. In dit bewonersperspectief speelt de lokale volkshuisvestelijke opgave niet of nauwelijks een rol en is ook de financiële positie van de corporatie van ondergeschikt belang. De bewoner weegt vooral of hij de (hogere) huur kan betalen, welke woonkwaliteit hij er voor terug krijgt en wat zijn perspectief is op een verbetering van die woonkwaliteit. 'Wanneer krijgt hij een nieuwe keuken? Natuurlijk weegt de bewoner ook mee wat zijn buurman betaalt voor dezelfde woning en wat anderen betalen voor een woning van hogere of juist lagere kwaliteit.

Het is aannemelijk dat in negen van de tien gevallen een individuele bewoner op grond van een selectie uit bovengenoemde overwegingen tot de conclusie komt dat een huurverhoging niet redelijk is. De wens bepaalt immer vaak de gedachte en meer betalen vindt niemand leuk. Omdat vanuit het perspectief van de corporatie, met oog voor de eigen financiële positie en de - met gemeenten en huurdersvertegenwoordiging afgesproken - volkshuisvestelijke investeringsambities een huursomstijging vaak randvoorwaardelijk is, kan het bewonersperspectief niet het enige perspectief zijn voor de bepaling van de juiste huur. Maar het bewonersperspectief is wel waardevol als toets op effecten van het door de corporatie voorgestelde huurbeleid. Het helpt om te komen tot een huurprijs die ook vanuit het perspectief van de huurders is te rechtvaardigen.

Over rechtvaardigheid

De grondlegger van het denken over rechtvaardigheid is Aristoteles, die 2300 jaar geleden een aantal begrippen over rechtvaardigheid introduceerde die tot op de dag van vandaag² relevant zijn.

¹ Tabel op basis van sectorgetallen. Het zegt dus niks over een specifieke situatie, maar iets over de landelijke situatie. We hebben het alleen teruggebracht naar het woningniveau om de zaak voorstelbaar te houden.

² M.L.J. Wissenburg, Aristoteles over rechtvaardigheid.

In de eerste plaats benoemt hij als algemene rechtvaardigheid de verantwoordelijkheid van een burger voor de samenleving (een voorloper van 'de samenleving, dat ben jij'). Daarnaast onderscheidt hij drie specifieke vormen van rechtvaardigheid. Bij distributieve rechtvaardigheid gaat het om de vraag wat in een samenleving een eerlijke verdeling is (wie krijgt wat?), zonder dat er sprake is van een wederkerigheid (voor wat hoort wat). Bij vereffende rechtvaardigheid is die wederkerigheid er wel en gaat het om de vraag wat een eerlijke ruilverhouding is. Vereffende rechtvaardigheid kent twee hoofdvormen, commutatieve rechtvaardigheid, waarbij de ruil vrijwillig is, en retributief, waarbij de ruil niet vrijwillig is. Retributieve rechtvaardigheid vormt de basis van het recht, waarbij de rechtsgang bepaalt wat een rechtvaardige tegenprestatie (straf, schadevergoeding) is bij een eenzijdige daad.

In het einde van de vorige eeuw betoogt de filosoof John Rawls in 'A theory of justice' dat distributieve rechtvaardigheid leunt op twee hoofdprincipes. Ten eerste moet een rechtvaardige verdeling er voor zorgen dat alle leden in de samenleving beschikken over de basisrechten. Zijn tweede principe is dat te verdelen zaken gelijk moeten worden verdeeld en dat verschillen alleen zijn geoorloofd om de zwakkeren in de samenleving te bevoordelen. Gelijke monniken, gelijke kappen.

De belangrijkste tegenspreker van Rawls, en die daarom vaak in één adem worden genoemd, is Robert Nozick. De liberaal Nozick weersprekt het uitgangspunt van een gelijke verdeling en vindt dat verschillen mogen bestaan als deze voortkomen uit gebeurtenissen die vrijwillig tot stand zijn gekomen (commutatieve rechtvaardigheid). Een staat zou in zijn ogen dan ook niet continue moeten streven naar een gelijke verdeling. Er is niets zo onrechtvaardig als ongelijke situaties gelijk behandelen.

Aspecten van rechtvaardig handelen

Uit deze beknopte en geenszins volledige oriëntatie op het begrip rechtvaardigheid komen voor ons een aantal hoofdelementen naar voren, die onze kijk op het huurbeleid beïnvloeden:

- *Gelijkheid*: Rechtvaardig handelen behelst dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen personen indien daar geen specifieke aanleiding voor is. Onderscheid mag alleen worden gemaakt ten gunste van de zwaksten. (distributieve rechtvaardigheid)
- *Proportionaliteit*: Rechtvaardig handelen behelst dat de handelingen in een goede verhouding staan tot de situatie, ofwel de context waarin de handeling wordt verricht (vereffende rechtvaardigheid);
- *Burgerschap*: Rechtvaardig handelen behelst dat een beroep mag worden gedaan op de verantwoordelijkheid van een individu om vrijwillig een bijdrage te leveren aan het oplossen van problemen in de samenleving. (algemene rechtvaardigheid)
- *Historie*: Rechtvaardig handelen behelst dat in het verleden op eerlijke wijze opgebouwde posities worden gerespecteerd;

Rechtvaardige huren in vier deelvragen

Door deze aspecten van rechtvaardig handelen van toepassing te verklaren op het huurbeleid, kan een beeld worden gevormd van wat moet worden verstaan onder een rechtvaardige huur. Huurdersorganisaties en corporaties kunnen daarover in gesprek gaan. De volgende vier vragen kunnen daarbij behulpzaam zijn.

1. De kwaliteitsvraag: Wat mag de verhuurde woning kosten?

Uit marktoogpunt is het aannemelijk dat woningen die meer woongenot bieden een hogere huurprijs hebben dan woningen met een lager woongenot. Een rechtvaardige huur kan hier op aansluiten, wat betekent dat de huur is gerelateerd aan de geconsumeerde woonkwaliteit. Dit is ook verdedigbaar vanuit kostenoverwegingen. Grotere woningen vragen immers om meer onderhoudskosten en een hogere WOZ waarde vertaalt zich direct in een hogere verhuurderheffing. Als de prijs/kwaliteit van een woning zich verhoudt tot de prijs/kwaliteit van andere woningen, draagt dat ook bij aan normaal (verhuis)gedrag.

2. De vergelijkbaarheidsvraag: Hoe groot mogen prijsverschillen zijn bij vergelijkbare situaties?

Omdat bewoners komen en gaan, buurten gewilder of juist minder gewild worden, regelgeving komt of verdwijnt en corporaties eens in de zoveel tijd beleidsuitgangspunten wijzigen, is het een normale situatie geworden dat huurders in vergelijkbare situaties uiteenlopende huren betalen voor vergelijkbare of zelfs identieke woningen. Een vraag die aandacht verdient is in welke mate voor een individuele huurder de factor 'geluk' of 'pech' een blijvende rol mag spelen bij de te betalen huur? Een rechtvaardige huur zou hier op aan moeten sluiten, wat betekent dat een rechtvaardige huurprijs niet is gebaseerd op het onnodig laten voortbestaan van onbedoelde verschillen tussen bewoners.

3. De insiders-outsiders vraag: Wie draait op voor de noodzakelijke huursomstijging?

De huursombenadering begrenst de ruimte om de totale huursom te verhogen en agendeert de verdeling van de benodigde huursomstijging tussen de zittende en nieuwe huurders. Omdat de belangen van de zittende huurders (de insiders) in het overleg huurder-verhuurder sterker vertegenwoordigd zijn, bestaat het risico dat via hogere mutatiehuren vooral de woningzoekenden/nieuwe huurders (de outsiders) opdraaien voor de benodigde extra huurstromen en de zittende huurders bij de jaarlijkse huuraanpassing of bij woningverbetering worden ontzien. Een rechtvaardige huurprijs onderkent dit, wat betekent dat deze niet leidt tot onnodig grote verschillen tussen bestaande (de insiders) en nieuwe (de outsiders) huurders.

4. De betaalbaarheidsvraag: Wat kan de bewoner opbrengen?

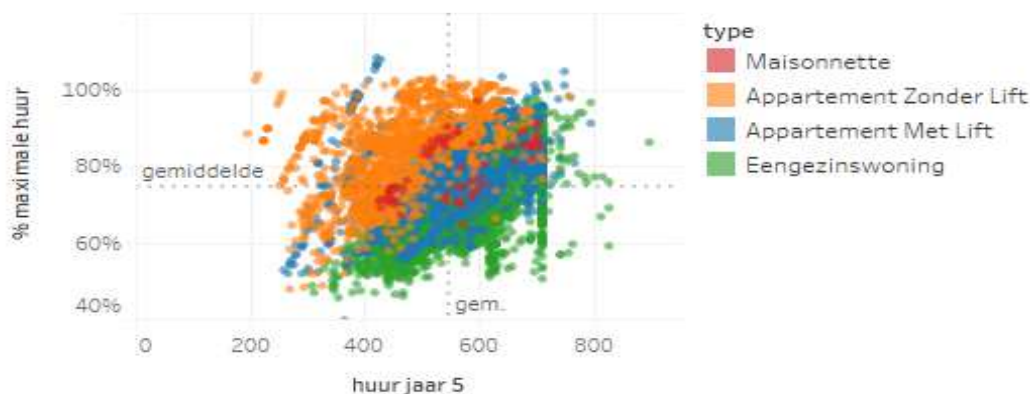
Woningcorporaties verhuren woningen aan de sociale doelgroep met als doel om fatsoenlijk wonen voor iedereen betaalbaar te maken. In Nederland is de redenering dat er sprake is van betaalbaar wonen als de kosten van het wonen de andere primaire levensbehoeften niet wegdrücken. Een rechtvaardige huur zou hier op aan moeten sluiten, wat betekent dat een rechtvaardige huurprijs niet leidt tot een voor de bewoner onacceptabele, te hoge woonquote.

Hoe rechtvaardig is het huidige huurprijsbeleid eigenlijk?

Huidige huurprijzen zijn een resultante van de aanvangshuur (de huur die in het huurcontract staat) en de aanpassingen die nadien hebben plaatsgevonden. Volgens de wet is het geoorloofd om de huur jaarlijks per 1 juli te indexeren. Ook is het toegestaan om investeringen die leiden tot kwaliteitsverbeteringen door te berekenen in de huur.

Met deze drie sturingsmogelijkheden (mutatiehuur, jaarlijkse bijstelling en kwaliteitstoevoeging) zou je in de opbouw van de huidige huren een bepaalde trend verwachten die er in de praktijk vaak niet is.

Figuur 2: Praktijkvoorbeeld middelgrote corporatie: verdeling huurprijzen als % maximaal redelijke huur (6600 vhe)



Deze voor de sector exemplarische figuur illustreert dat de over het algemeen minst populaire woningtypen, relatief de hoogste huur hebben en andersom. Andere analyses laten zien dat de huren in de minst populaire buurten relatief vaak hoger zijn dan in de meest populaire buurten en andersom. De verklaring is onder meer dat populaire woningen minder vaak muteren en

mutatie voor huurdersverenigingen en corporaties nu eenmaal het minst pijnlijke moment is de huur te verhogen. De woningen die het meest muteren, hebben dan ook relatief de hoogste huur. Een andere belangrijke reden is dat corporaties, huurders en gemeenten minimale woningaantallen afspreken onder bepaalde huurprijsgrenzen (denk aan de aftoppingsgrenzen). Zo schuiven de huurprijzen ongeacht de kwaliteit van de woning richting deze grenzen en verdwijnt de relatie tussen de hoogte van de huur en de kwaliteit van de woning. De achtergrond van de situatie is bekend en begrijpelijk, maar - als we de vier aspecten van rechtvaardig handelen er op los laten - heeft het huidige huurbeleid met rechtvaardigheid nog weinig te maken.

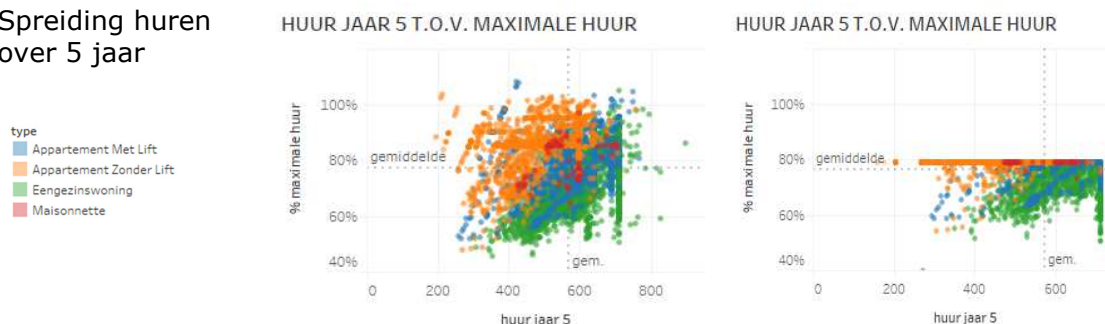
Het kan en móet rechtvaardiger

De logische vraag is dan of het mogelijk is om een andere aanpak te kiezen in de herverdeling van de huurprijzen. Bijvoorbeeld door in plaats van specifieke betaalbaarheidscorrecties (extra aftoppen van streefhuren in het kader van passend toewijzen) de gewenste huurprijsverdeling te bereiken via een generieke aanpassing van de streefhuren en de extra kosten hiervan te compenseren door ook de huren van bestaande contracten binnen de wettelijke mogelijkheden zo snel mogelijk te laten ontwikkelen naar de streefhuur (alternatief 1. Nivelleren). En zo zijn er nog veel meer alternatieven mogelijk, waarin bijvoorbeeld ook kan worden geanticipeerd op toekomstige duurzaamheidsingrepen.

Huurprijsbeleid	Basis:	Alternatief 1
mutatie = 10% en Inflatie = 0%	(efficiënt harmoniseren bij mutatie)	(kasstroomneutraal nivelleren)

Gemiddelde huur over 5 jaar	€ 568 (huursomstijging 3,6%)	€ 570 (4,0%)
--------------------------------	------------------------------	--------------

Spreiding huren
over 5 jaar



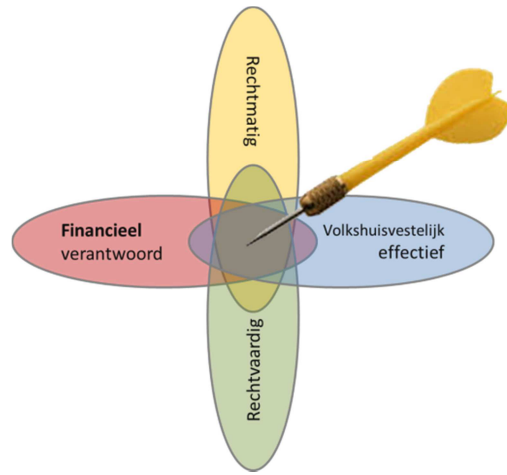
Handvatten voor een vruchtbare dialoog

Doordat er ver

schillende – soms tegengestelde – perspectieven zijn van waaruit een goed huurbeleid moet worden beoordeeld, is het maken van het huurbeleid een typisch wicked problem: er is geen maximum, maar wel een optimum. Zo'n dilemma kun je oplossen als een vergelijking met meerdere onbekenden. Vul onbekende a en b in en zie binnen welke marge onbekende c en d zich moeten bevinden. Daarna kun je – om op c en d je doelen dichterbij te komen – weer a en b gaan optimaliseren. Een iteratief proces.

In het geval van het huurbeleid ligt het voor de hand om het financiële en volkshuisvestelijke perspectief als uitgangspunt te nemen en voorlopig even 'vast te zetten'. Ze zijn immers vaak vastgelegd in langjarige afspraken en niet zomaar te wijzigen. Vanuit daar kunnen we het perspectief dat we moeten veranderen (rechtmatigheid) en kunnen verbeteren (rechtvaardigheid) optimaliseren. Waar we vervolgens tegen grenzen aanlopen, definiëren we een opgave voor het toekomstige volkshuisvestelijke en financiële perspectief. Er kunnen een aantal stappen worden doorlopen om tot een beter huurbeleid te komen, dat recht doet aan alle vier de perspectieven.

Stap 1a: Ontwerp als eerste stap een rechtvaardiger huurbeleid waarbij de nieuwe wetgeving kaderstellend is (rechtmatigheid) en de huuropbrengsten voor de corporatie hetzelfde zijn als voorheen. Daarmee raken de - samen met huurders en gemeente afgesproken - volkshuisvestelijke doelen niet uit het oog, evenmin als de financiële continuïteit. Dat geeft rust! Dit kan doordat corporaties bepalen wat het huidige gemiddelde percentage van maximaal toegestaan is en dat vervolgens als streefhuur toepassen op iedere woning. Deze streefhuur stijgt ieder jaar met de met de voorgenomen ontwikkeling van de huursom.



Stap 1b: Zittende huurders die onder de streefhuur zitten krijgen een gemaximeerde huurverhoging, wie er boven zit een huurverlaging of bevrozing. Daarmee wordt recht gedaan aan de historie (rechtvaardig), maar ook gewerkt naar een gelijkheid en proportionaliteit (ook rechtvaardig). Nieuwe huurders krijgen de streefhuur. Het is ook rechtvaardig om – conform de schrijvers van passend wonen – bij de huurverhoging het inkomen van de huurder te betrekken. Niet om de huurder weg te pesten, niet vanwege efficiëntie, maar omdat ze die huurverhoging makkelijker kunnen verstouwen: distributieve rechtvaardigheid. Mensen met een laag inkomen krijgen dus meer tijd om naar die streefhuur toe te groeien. Als hierbij de huurquote wordt overschreden, dan is maatwerk gewenst. Dat kan door een lagere huur overeen te komen, maar wel periodiek getoetst of dit nog nodig is (bijvoorbeeld door middel van het twee hurenbeleid). Als iemand heel ver van de streefhuur af zit of zelfs de verlaagde huur niet kan betalen, kan worden overwogen samen (corporatie en huurder) een andere woning te zoeken die wel past. Als het goed is zijn die er dan ook, omdat er met de systematiek ook goedkopere woningen komen.

Stap 2a: Ga na hoe de huurprijssegmentering er uit komt te zien na de herverdeling. Zijn er volkshuisvestelijk gezien voldoende woningen in de verschillende sociale segmenten? Hierop stuur je samen primair door middel van portefeuillebeleid. Anders creëer je weer een nieuw onrechtvaardig huurbeleid. Het portefeuillebeleid heeft mogelijk financiële consequenties en daarmee effect op de hoogte van de (benodigde) streefhuur.

Stap 2b: Ga met de huurders en de gemeente in overleg waarom de streefhuur eigenlijk zo hoog ligt. Ver naar beneden gaat niet lukken, dat hebben we in de tweede paragraaf reeds aangetoond. Maar leg wel uit dat het is om de portefeuille meer in lijn te krijgen met wat volkshuisvestelijk gewenst is. Het is verstandig daarbij onderscheid te maken tussen beïnvloedbare en niet (meer) beïnvloedbare aspecten. De verplichtingen uit het verleden zijn er immers nu eenmaal (rente enz.), maar toekomstige investeringen in duurzaamheid, nieuwbouw aankoop en verkoop (o.a. consequentie portefeuillebeleid) mogen best met huurders worden besproken. Na gelijkheid, proportionaliteit en historie voegen we daarmee ook burgerschap toe.

De grote filosofen zouden juichend hebben gereageerd.

LEGITIMATIE VAN DE HUURSECTOR

DE PROFESSIONALS EN DE HUURDERS

Anita van Hezik (BLBW), Marian van den Bergh (zelfstandige interimmanager) & Yvonne Meijer (Mooiland)

Stellingen:

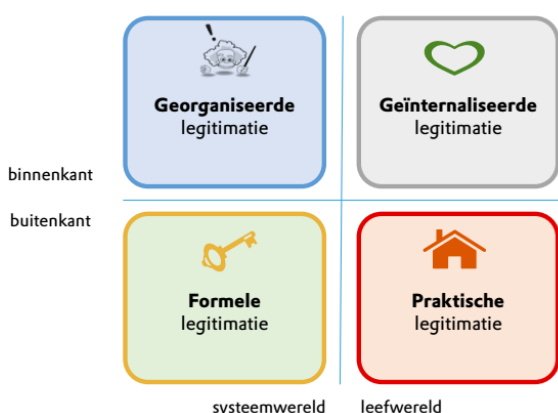
1. Het is een misvatting dat een corporatie pas legitiem is als ze haar huurders betreft bij alle facetten van de bedrijfsvoering.
2. De vernieuwing en het democratisch gehalte wordt bereikt door op verschillende niveaus, in wisselende samenstelling en met diverse werkvormen de participatie vorm te geven: flexibele participatie.

Inleiding

Om verder in te kunnen gaan op dit thema is het belangrijk eerst scherp te hebben wat legitimatie is. Drift (2014, pg. 4) stelt dat legitimatie tegenwoordig is gedefinieerd als de aanvaarding van (of het vertrouwen in) het gezag van ons openbaar bestuur door de burgers of door de maatschappij als geheel. Het gaat er niet om of gezag 'wettelijk' is, maar juist of dit door burgers (of de maatschappij als geheel) geaccepteerd is. Legitimiteit is dus niet objectief, maar relationeel.

Vier typen legitimatie

De TRIAS legitimatiecheck van Aedes (2016) ziet vier typen legitimatie van de corporatie: de formele en georganiseerde legitimatie (systeemwereld) enerzijds en de praktische en geïnternaliseerde legitimatie (leefwereld) anderzijds.



De *formele legitimatie* betreft extern toezicht en compliance: een Toegelaten Instelling zijn, zich houden aan de kerntaak en volkshuisvestelijke prioriteiten en zorg voor continuïteit. De Autoriteit woningcorporaties (Aw) ziet hierop toe. De laatste jaren blijven incidenten dan ook uit.

Bij *georganiseerde legitimatie* gaat het om maatschappelijke governance en professioneel stakeholders-management. Dat betekent een krachtige maatschappelijk verankerde organisatie zijn, die transparantie, verantwoording en medezeggenschap over beleidskeuzes en inzet van vermogen organiseert. Corporaties houden

stakeholdersbijeenkomsten en zijn in de meeste gevallen een belangrijke en betrouwbare speler in het maatschappelijk veld.

We concluderen dat deze twee vormen van legitimatie uit de systeemwereld goed zijn geregeld. De twee vormen van legitimatie op de dimensie leefwereld, de praktische en de geïnternaliseerde, werken we middels onze twee stellingen verder uit.

De *praktische legitimatie* betreft klantgerichtheid, informaliteit, nabijheid en korte lijnen. De corporatie moet een partij zijn die volkshuisvestelijk actief bijdraagt aan het functioneren van de plaatselijke gemeenschap. Ze moet klant-, buurt- en relatiegericht werken en organiseren. Daarnaast leveren wat lokaal wordt gevraagd en wat nodig is in wonen en voor de gemeenschap. Sleutelwoorden voor *geïnternaliseerde legitimatie* zijn waarachtigheid, maatschappelijke waarde en vanzelfsprekende betekenis. Het betekent een waardengedreven mens- en maatschappijgerichte organisatie zijn die van betekenis is voor de samenleving. Inspirerend, zingevend en verbindend authentiek leiderschap tentoonspreiden. Werken vanuit de bedoeling, menselijke maat, vertrouwen en verbinding.

Er zijn in het verleden verschillende schandalen en incidenten geweest die de corporatiesector als geheel geen goed hebben gedaan. Het beeld ontstond dat corporaties een ongrijpbare partij zijn, tussen markt en overheid in. Ze hebben over het algemeen veel geld en kunnen binnen financiële en volkshuisvestelijke marges hun gang gaan. Terecht dus dat er strengere financiële beperkingen zijn en er meer toezicht is.

Overigens hebben bijvoorbeeld ook hogescholen en universiteiten hun schandalen gekend. Dat maakt het mismanagement absoluut niet acceptabel, maar zeker niet uitzonderlijk.

De KWH scores uit de Aedes benchmark over 2017 laten voor wat betreft het huurdersoordeel op alle onderdelen een stijging van de waardering zien. Dit geldt zowel voor alle categorieën corporaties naar grootte, als voor de verschillende meetonderdelen. Corporaties zijn de laatste vier jaren bewust actiever gaan investeren in hun klanten, juist op de dagelijkse processen en dat loont. Bij de corporaties werken over het algemeen ervaren, goed geschoolde en gemotiveerde medewerkers. Er is ruimte voor coaching en opleiding. De salarissen en verdere cao-bepalingen zijn goed. Medewerkers hebben tijd en gelegenheid om klantgericht te werken. Procesverbetering is onderdeel van een min of meer formeel kwaliteitssysteem. De expertise van medewerkers op het gebied van bouwen, verhuren en beheren neemt ondertussen toe en deze professionals mogen trots zijn op hun resultaten. Corporaties moeten zich niet teveel aantrekken van de negatieve aandacht van de laatste jaren. Er worden kwalitatief goede, duurzame woningen gebouwd die vervolgens prima worden onderhouden.

Vernieuwing en versterking van het democratisch gehalte en legitimatie vanuit de huurders

De vraag die we beantwoorden is hoe kan in de sociale sector inhoud worden gegeven aan de broodnodige vernieuwing en versterking van het democratisch gehalte en aan de legitimatie in de breedste zin van het woord?

Een parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties onderzocht in 2013 en 2014 de opzet en het functioneren van het stelsel van woningcorporaties. De commissie stelde een samenhangend pakket van achttien maatregelen voor. Een van deze maatregelen (maatregel 7) richtte zich op versterking van de positie van huurders en het vergroten van de maatschappelijke legitimiteit van corporaties.

Op 1 juli 2015 is de Woningwet 2015 van kracht geworden. Belangrijk onderdeel van de stelselherziening is de versterking van de positie van huurders. Huurdersbelangenverenigingen (hierna te noemen HBV) hebben in de wet onder meer een volwaardige rol gekregen bij prestatieafspraken (gelijkwaardig aan de gemeente), instemmingsrecht bij fusies en verbindingen en het recht om ten minste een derde van de leden van de Raad van Commissarissen (hierna RvC) voor te dragen. Maar ook inspraak op het reglement over sloop en complexgewijze verkoop. De HBV is onderdeel geworden van het stelsel (Fraey, 2016).

Maar er ligt nog een vraag achter. Is dit onderdeel van de Woningwet 2015 wel het juiste antwoord op het krijgen van legitimatie van de huursector? Daar gaan we verderop in dit paper op in.

Hoe gaat het nu met huurdersparticipatie; ervaring en literatuur

In deze paragraaf bespreken we hoe corporaties aan het vergroten van de huurdersparticipatie vorm hebben gegeven. Wat heeft dat opgeleverd en is dat wat met de woningwet 2015 beoogd?

Wat de literatuur ons leert

Guus Terlingen (Fraey, 2016) concludeert onder andere in zijn onderzoek naar huurdersparticipatie dat de implementatie hiervan zoals met de Woningwet 2015 wordt beoogd, nog gaande is. Zijn onderzoek noemt hij dan ook een momentopname. Het blijkt dat huurdersvertegenwoordigingen zich voldoende geïnformeerd en betrokken voelen. Ze hebben echter in de helft van de gevallen te weinig invloed naar hun mening. Dat hangt samen met een

gebrek aan scholing en het feit dat zij vrijwilliger zijn. Huurdersorganisaties ervaren nauwelijks druk uit de achterban. Als er druk is, is die positief. Twee derde geeft aan nooit stevige kritiek van de achterban te krijgen over standpunten.

We kunnen ons afvragen of dit komt omdat zij de belangenbehartiging dus goed oppakken, of is dit juist een teken dat de achterban niet betrokken is?

Van de huurdersorganisaties acht 46% zichzelf zeker in staat om een volwaardige rol aan tafel te kunnen vervullen. Dat is nog niet de helft. Volwaardig partner zijn betekent gelijke kennis, uren en verantwoordelijkheden. Dat gaat niet samen met vrijwilligerswerk. 'Op het moment dat het te professioneel wordt, kom je los van je achterban.' (Fraey, 2016)

Herkenbaar is de samenstelling van de huurdersorganisaties: de gemiddelde participant is naar schatting autochtoon, rond de 65 jaar met een inkomen onder de 40.000 euro en meestal een man.

In zijn masters onderzoek constateert De Heer (2018) dat het geformaliseerde en resultaatgerichte toezicht, de RvC, in orde is. Het formele karakter hiervan past bij de woningwet. Wat ontbreekt, is een waarden gedreven toezicht wat beter past bij de netwerkwet die maatschappelijke organisaties kunnen innemen om maximale publieke waarde te creëren. De Heer stelt als oplossingsrichting voor om de huurdersvertegenwoordiging op strategisch niveau via de RvC stevig vorm te geven. Op operationeel niveau loopt dit vaak al goed, is zijn stelling.

Ervaring uit de praktijk

In onze praktijk hebben we ervaren dat de inbreng van huurdersvertegenwoordiging bij bijvoorbeeld het maken van prestatieafspraken minimaal is. De huurders behandelen slechts enkele speerpunten uit het brede palet van de items die over tafel gaan: veelal gematigd huurbeleid en goede leefbaarheid. Er wordt niet op strategisch niveau gediscussieerd noch meegedacht over afwegingen die gemaakt moeten worden bij het maken van keuzes.

Tevens wil de huurdersvertegenwoordiging zich slechts minimaal verbinden aan praktische inzet van hun kant om de prestatieafspraken te realiseren. Wat overigens begrijpelijk is gezien het vrijwillige karakter van hun werk. Dat maakt dan wel dat de prestatieafspraken die door drie partijen worden getekend eigenlijk afspraken zijn over de inzet van twee partijen (gemeente en corporatie).

Het wordt ook moeilijker om huurders bereid te vinden zich in te zetten voor structurele belangenbehartiging. Corporaties huisvesten steeds meer huurders met een 'rugzakje'; deze huurders hebben het zelf al zwaar genoeg en dan zal huurdersparticipatie geen item van belang zijn. Daarnaast hebben veel gezinnen nog tal van 'vrijwillige verplichtingen' en daarmee andere prioriteiten.

Waarom werkt huurdersparticipatie niet optimaal?

Onze stelling is dat huurdersparticipatie zoals de woningwet die beoogt, niet werkt om de legitimatie van de sector op orde te krijgen. Met inspraak, recht op instemming en wettelijke verankering van belangenbehartigers wordt getracht de kloof naar burgerlegitimatie van maatschappelijke ondernemingen te overbruggen. Schijn bedriegt hier echter. Dit heeft alles te maken met het feit dat die participatie vanuit de systeemwereld vorm heeft gekregen. De positie van de huurdersvertegenwoordiging is op deze manier onderdeel geworden van de systeemwereld. De systeemwereld (Wouter Hart, 2013) is een weergave van de werkelijkheid (de leefwereld). De systeemwereld bestaat uit afspraken over hoe de leefwereld zou moeten werken, dus uit beleid, procedures, targets, verantwoordelijkheid, et cetera, zonder die te kennen. Zoals de plattegrond die ons helpt de weg te vinden, maar de plattegrond is niet de grond waarop we lopen.

Bovendien leidt deze vorm van legitimatie ertoe dat de achterban van de belangenbehartigers zelf paradoxaal meer en meer vervreemden van hun vereniging of organisatie.

Een impactrijke bepaling in de woningwet is de volwaardige positie van huurders bij de cyclus van prestatieafspraken. Dit is voor huurdersorganisaties een complex proces dat veel tijd, kennis

en deskundigheid van de huurdersbelangenbehartigers vraagt. In de woningwet is onvoldoende rekening gehouden met het gegeven dat huurders vrijwilligers zijn en geen professionals.

Dit betekent dat we de huurders op een andere manier invloed moeten geven op de strategische en tactische besluitvorming.

Dus hoe kan het beter?

Legitimatie van corporaties is gewaarborgd door de professionals in de organisatie, de knowhow over woningen bouwen en beheren. Huurders kunnen niet bouwen, verhuren of beheren. De vraag is dan, hoe kunnen ze hierop wel de gewenste invloed krijgen?

Nog meer institutionaliseren van huurdersparticipatie is in ieder geval geen oplossing. Dat concluderen we samen met de meeste auteurs. We zien overigens niet zozeer dat huurders de expertise van de corporatie in twijfel trekken. Wat wel wordt bekritiseerd is de 'alleenheerschappij'.

De grijs gelokte blanke mannen en de paar vrouwen van de HBV zijn niet representatief voor alle huurders van de corporatie. Participatie wordt democratischer door, per onderwerp, de direct betrokken huurders te benaderen. Geen vaste groep die jarenlang op gezette tijden vergadert, maar flexibele inzet van huurders bij specifieke projecten. Hierdoor worden meer huurders betrokken en wordt voorkomen dat gevestigde belangen blijven voortbestaan.

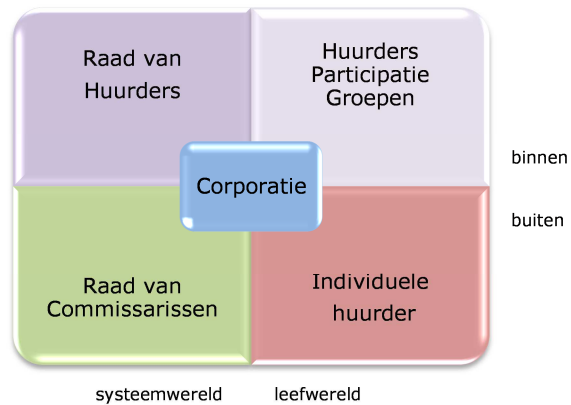
Hierbij zien wij drie sporen die recht doen aan bestaande structuren en tevens helderheid scheppen in verantwoordelijkheden.

Drie sporen

Participatie is ook te verdelen naar operationeel, tactisch/strategisch en strategisch niveau. De drie sporen zijn dan:

1. Huurders krijgen invloed in vroeg stadium op operationeel niveau, omdat zij 'oren en ogen' zijn in hun wijk. Zij beslissen mee over hun woning en wijk en zetten zich in bij werkzaamheden in de wijk en aan de woning, en indien wenselijk, tegen een vergoeding (Albeda en Bomhof, 2013).
Ons uitgangspunt is om telkens nieuwe mensen te betrekken; denk aan ouders als het gaat om een speeltuintje voor de deur, de young professional om redactioneel mee te lezen met een gebiedsvisie en huurders in het complex bij voorgenomen renovatie. Het dient duidelijk te zijn dat de participanten nooit namens een groep praten; dat kun je niet vragen van een huurder, daarvoor is de huurdersgroep te divers. Ze praten mee op basis van hun eigen woonervaring. Dit is de versterkte HBV, maar we noemen het de **Huurders Participatie Groepen**, omdat hier geen sprake meer is van het behartigen van belangen van een hele groep, wat de HBV wel beoogt.
2. Vanuit de specifieke projecten van de Huurders Participatie Groepen wordt de huurder die met betrokkenheid en inhoudelijke kwaliteit haar/zijn rol heeft vervuld, door de corporatie gemotiveerd om door te groeien naar een professionele participatierol. Hiervoor zet de corporatie aanvullende training en opleiding in. Daarnaast wordt een goede honorering gegeven. We hebben het dan over een **Raad van Huurders (RvH)** die op tactisch/strategisch niveau meebeslist. Zij handelt als huurder vanuit de leefwereld. De RvH beslist mee zoals bedoeld in de woningwet: vroegtijdig adviseren over projecten, huurbeleid, mutatiebeleid, werkwijze incasso, prestatieafspraken, procesinrichting, proceskwaliteit, enzovoort. De leden zijn maximaal acht jaar in dienst en hun verantwoordelijkheden zijn conform de regels voor de RvC.
3. Strategische invloed blijft liggen bij de **Raad van Commissarissen (RvC)**, waarin enkele leden zitting hebben namens de huurders. Zij moeten echter wel handelen zonder last of ruggespraak.

De RvH zorgt eveneens voor het overleg en de afstemming tussen de Huurders Participatie Groepen en de huurdersleden van de RvC. Dit is een belangrijke rol, want tot nu toe ontbreekt het hier helaas nog wel eens aan. De huurdersleden van de RvC zijn bovendien geen huurder. Een manco als het gaat om invloed vanuit de leefwereld van de huurder. De RvH ondervangt dit. Het is denkbaar dat vanuit de RvH mensen doorgroeien naar een functie elders binnen een RvC. Dit draagt bij aan de broodnodige diversiteit van de RvC: er komen ervaringsdeskundigen met een andere achtergrond.



Laten we daarnaast de eigen perceptie van het grote belang dat de corporatie zou moeten hebben in het leven van een huurder, binnen redelijke proporties plaatsen. Woonplezier maakt de bewoner zelf, ook wonen doet zij/hij zelf (Albeda en Bomhof, 2013). De corporatie kan alleen de woonomstandigheden zo goed mogelijk helpen inrichten, waarbij de huurder alles weet over het wonen en de corporatie in kan schatten welke maatregelen in beheer en onderhoud adequaat zijn. Naar analogie van de arts en patiënt: een patiënt ervaart haar/zijn lichaam, de arts stelt de juiste diagnose. Dus hoewel het ten diepste over de patiënt gaat, kan alleen de arts de situatie duiden. De trend in de maatschappij is om samen tot een gedeelde analyse en aanpak te komen. Dit geldt ook voor participatie in de corporatiewereld.

Verstevigen

De vraag die we ons gesteld hebben is hoe de broodnodige vernieuwing en versterking vorm te geven. Vernieuwen om het vernieuwen, daar zijn wij geen voorstander van. Uiteindelijk is het doel om de huurders "steviger" te laten vertegenwoordigen. Verstevigen is wat ons betreft het sleutelwoord als het gaat om de invloed van de huurders op de operationele, tactische en strategische bedrijfsvoering van de corporatie. We voegen iets toe wat in onze ogen een verbetering is. Hiermee wordt de bedoeling van de woningwet verwezenlijkt, namelijk participatie vanuit leefwereld van huurders.

Literatuur

- Van Raak, R., M. Verhagen & C. Roorda (2014) **Complementaire bewegingen**, Drift, 27 pagina's.
- Aedes (2016) **Trias Legitimatiecheck**, 16 pagina's.
- Terlingen, G. (2016) **Huurdersparticipatie in beeld**, Fraey, 56 pagina's.
- De Heer, R. (2018) **publiekssamenvatting Naar stabiele governance voor woningcorporaties**, 9 pagina's.
- Hart, W. (2013) **Verdraaide organisaties**, Kluwer, 159 pagina's.
- Albeda, H. & C. Bomhof (2013) **Visie op volkshuisvesting in de participatiesamenleving**, 2 pagina's.

GEEN LEGITIMATIE ZONDER HUURDERSORGANISATIES

DE ZOEKTOCHT NAAR VERGROTING VAN LEGITIMATIE VAN WONINGCORPORATIES

André Ouwehand (TU Delft, Faculteit Bouwkunde)

Stellingen

1. Versterking van de legitimatie kan niet zonder bewonersparticipatie en de inzet en zeggenschap van huurdersbelangenorganisaties
2. Corporatieraden en andere adviesraden kunnen een ondersteunende rol vervullen voor de legitimatie van corporaties, maar alleen in samenspraak met de huurdersbelangenorganisaties.
3. Met de Woningwet 2015 hebben de op het lokale niveau te maken prestatieafspraken groot gewicht gekregen en heeft de advisering van huurdersbelangenorganisaties op concernniveau aan belang ingeboet. Samenwerking van lokale huurdersbelangenorganisaties binnen een corporatie die in meer gemeenten werkzaam is, kan ondersteunend werken ten behoeve van de lokale inbreng.

Inleiding

De Woningwet 2015 heeft een aantal grote veranderingen gebracht voor de sociale huursector. Het werkveld van de woningcorporaties is aangescherpt evenals de governance en de invloed en zeggenschap van belanghouders als gemeenten en huurdersbelangenorganisaties. De gemeente heeft een sterkere positie gekregen via Woonvisie en lokale prestatieafspraken. Huurdersbelangenorganisaties hebben meer bevoegdheden gekregen. Ze zijn een volwaardige partij bij het maken van prestatieafspraken, hebben instemmingsrecht bij fusies en samenwerkingen van de corporatie en een sterkere vertegenwoordiging in de Raad van Commissarissen. Al die maatregelen zouden moeten bijdragen aan de versterking van de legitimatie van woningcorporaties, maar vergen wel een goede invulling en dat is nog niet zo eenvoudig. Dat is dan ook de reden dat er veel energie is gestoken in onderzoek, kennis- en ideeontwikkeling en er diverse pilots en proeftuinen zijn georganiseerd.

In dit paper ga ik kort in op de achtergronden en acties om de legitimatie van de corporaties te versterken en de inzet daarbij van Aedes en de Woonbond. Vervolgens ga ik in op een specifieke praktijkervaring in West-Brabant/Zeeland met de instelling van de Volkshuisvestingsraad Zuidwest¹. Vanuit die ervaringen reageer ik op de verschillende vormen om de legitimatie te versterken en trek ik conclusies².

Initiatieven ter versterking van de legitimatie van de woningcorporaties

De opeenstapeling van incidenten in de corporatiesector leidde in 2012 tot de instelling van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties. De analyse die daarvoor in opdracht van Aedes is uitgevoerd, *De balans verstoord* (De Jong 2013), concludeert dat de combinatie van enerzijds grote risico's op de vastgoedmarkt en anderzijds het ontbreken van direct belanghebbenden, het ontbreken van een moreel kompas en zelfcorrigerend vermogen, een tekortschietend toezicht en de aanwezigheid van een collectieve zekerheidsstructuur, de belangrijkste verklaring zijn voor die incidenten. De conclusie is dat de balans verstoord is en het vertrouwen van de politiek en samenleving in de corporatiesector op een dieptepunt is. Aedes neemt vervolgens het initiatief om dat te veranderen en publiceert de notitie *De balans hersteld* (Aedes 2014), die handelt over de legitimering³ van woningcorporaties. Daarvoor zijn verschillende zaken nodig, waaronder het aanscherpen van het werkveld en het meer verbinding zoeken met de maatschappij. Het gaat

¹ Sinds 1 maart 2017 ben ik lid van die raad (<http://volkshuisvestingsraadzuidwest.nl>) die is ingesteld door corporatie Stadlander, een regionaal werkende corporatie die actief is in de gemeenten Bergen op Zoom, Steenbergen, Tholen en Woensdrecht.

² Met dank aan Sylvio Gaastra (Woonbond) waarmee ik een prettig gesprek heb gevoerd ter voorbereiding van dit paper.

³ In het vervolg spreekt men consequent over legitimatie.

daarbij om meer invloed van de maatschappij op het beleid van corporaties, het aanwijzen van bewoners(organisaties) en gemeenten als belangrijkste stakeholders en verbetering van de bewonersparticipatie en de relatie met de gemeenten. Er zijn verschillende initiatieven ter verbetering van de legitimatie van de woningcorporaties⁴, waarbij er drie vooral relevant zijn in het kader van dit paper: de legitimatiecheck, de Corporatieraad en bewonersparticipatie.

De legitimatiecheck

Aedes heeft, bijgestaan door een aantal adviseurs, een denkraam uitgewerkt voor het werken aan de legitimatie van de corporaties, leidend tot de Trias Legitimatiecheck (Aedes 2016a). Legitimatie komt tot uiting in erkenning, vertrouwen en waardering van de samenleving. Daarbij zijn vier pijlers/profielen onderscheiden: *de formele, praktische, georganiseerde en geïnternaliseerde* legitimatie van de corporatie. "Formele en georganiseerde legitimiteit vinden hun wortels in de systeemwereld. Praktische en geïnternaliseerde legitimiteit komen voort uit de leefwereld. Formele en praktische legitimiteit hebben verder met elkaar gemeen dat ze 'van buitenaf' komen. Georganiseerde en geïnternaliseerde legitimatie ontstaan daarentegen 'van binnenuit'." (Aedes 2016, p.5) Legitimatie kan alleen tot stand komen als de corporatie alle vier velden in de gaten houdt en daarop inzet.

De Corporatieraad

De spanning, of beter gezegd de kloof, tussen leefwereld en systeemwereld speelt een grote rol in het idee van de *Corporatieraad*. Zo'n raad, die samengesteld zou moeten worden uit 12-20 leden is bedoeld om "een meer 'dwingende verbinding' met de lokale en regionale samenleving te organiseren en de rauwe werkelijkheid uit de leefwereld op de tafel van de bestuurders en commissarissen te krijgen" (Aedes 2016b, p.4). De leden worden gerekruteerd uit de lokale gemeenschap, bij voorbaat via een wervingsbrief en met een onafhankelijke voorzitter. Het zijn geen institutionele vertegenwoordigers of mensen die op basis van hun expertise van de leefwereld worden uitgenodigd, maar mensen die de rauwe praktijk kennen. Daarbij wordt een variëteit aan mensen genoemd, van werklozen tot huisartsen, wijkagenten, jongeren tot ondernemers. Een dergelijke raad zou 4-6 keer per jaar moeten vergaderen en vooral een signalerende en agenderende functie richting het bestuur en RvC van de corporatie moeten hebben. Wat opvalt bij lezing van de handleiding, is dat deze nogal laconiek is waar het gaat over de afstemming met de huurdersbelangenorganisaties. "De Corporatieraad is geen belangenverdediger van de huurdersorganisatie. Wel is in de Corporatieraad altijd een aantal huurders (zonder last of ruggespraak) vertegenwoordigd met hun eigen inbreng, vanuit in de eerste plaats het gezichtspunt van huurders." (Aedes 2016b, p. 8)

Bewonersparticipatie

Het besef dat versterking en vernieuwing van de huurdersorganisatie en -participatie nodig is, leeft al veel langer, zowel bij de corporaties als bij de Woonbond. De Overlegwet van 1998 heeft een groot aantal zaken geregeld, maar dit formele kader levert niet overal positieve reacties op. De Woningwet 2015 bracht nieuwe regels en een gedeeltelijke aanvulling en bijstelling van de Overlegwet. De komst van de Woningwet leidde binnen de Woonbond tot het project *HuurdersOrganisatie*⁺, uitmondend in de brochure *Wegwijzer voor huurdersorganisaties* (De Munk, 2015). Aedes en de Woonbond entameerden onderzoek naar de stand van zaken rond bewonersparticipatie zowel onder corporaties (Atrivé 2015) als onder huurdersbelangenorganisaties door de Woonbond. Aedes en de Woonbond werkten samen bij het opzetten van twee proeftuinen in 2016, over de samenwerking in beleidsprocessen en de competente huurdersorganisatie. De *Handleiding versterken huurdersorganisaties* (Aedes 2016) vormt daarvan het eindresultaat.

Een van de rode draden in het onderzoek, de wegwijzer en handleiding is dat versterking en vernieuwing van de bewonersparticipatie noodzakelijk is. De formele participatie, waarvoor in de Overlegwet de basis is gegeven, voldoet lang niet altijd is en is weinig toekomstbestendig. Deels komt dat doordat de huurdersbelangenorganisaties vaak eenzijdig zijn samengesteld met een dominante positie van blanke mannen van boven de 65 jaar, nieuwe en andere groepen van huurders slecht vertegenwoordigd worden, de organisatiegraad afneemt en de vragen waarvoor de huurdersbelangenorganisaties gesteld worden steeds complexer zijn. Het antwoord op die

⁴ Aedes heeft een toolbox opgezet waarmee corporaties aan de slag kunnen, zie: www.aedes.nl/legitimatie

ontwikkelingen zou gevonden moeten worden in, wat de Woonbond aanduidt met, de HuurdersOrganisatie⁺. Dat is een organisatie die zich toelegt op het managen van de bewonersparticipatie en daarvoor verschillende methoden kiest. Dat varieert van proactieve samenwerking met de corporatie in beleidsvorming, onderhandelingspartner bij prestatieafspraken tot achterbanraadpleging in diverse vormen (van internetpanel tot bijeenkomsten en met nieuwe vormen). Die nieuwe huurdersorganisatie vereist een zekere mate van (al dan niet ingehuurde) professionaliteit.

In 2016 is in opdracht van het ministerie van BZK onderzocht wat de stand van zaken is, ruim een jaar na het van kracht worden van de Woningwet (Terlingen 2016). Daaruit blijkt dat huurdersorganisaties doorgaans worden betrokken bij het maken van prestatieafspraken, bijna driekwart is tevreden over die betrokkenheid en zo'n 70 procent is ook tevreden over het resultaat. 9 van de 10 corporaties vinden dat die betrokkenheid meerwaarde heeft. De bewonersorganisatie ervaren wel belemmeringen ten aanzien van beschikbare tijd en deskundigheid; corporaties noemen daarnaast ook nog de representativiteit en diversiteit en een meer actieve opstelling van huurdersorganisaties als verbeterpunten. Verdere professionalisering/versterking van de deskundigheid staat bij veel huurdersorganisaties hoog op de agenda.

Interessante voorbeelden van die nieuwe vormen van bewonersparticipatie zijn bijvoorbeeld te vinden in Utrecht en Nijmegen. Bij Portaal in Utrecht is het VoorPortaal opgezet, een groep huurders die op basis van interesse en kennis over de meer complexe vraagstukken adviseren in diverse werkgroepen, onder regie van de Huurdersraad. Bij Accio, de huurdersvereniging van Talis, is met veel inzet en ondersteuning een hele ladekast aan participatiemethodieken geïntroduceerd om bij verschillende kwesties de bewoners te kunnen betrekken, ook onder regie van de huurdersvereniging.

Werken aan de versterking van de legitimatie van een corporatie

De instelling van de Volkshuisvestingsraad Zuidwest

Als illustratie van de voetangels en klemmen die zich voordoen bij het werken aan de legitimatie van de corporaties, ga ik in op de casus van de Volkshuisvestingsraad Zuidwest. Deze raad is ingesteld door Stadlander op voorstel van een onafhankelijke Denktank die is geformeerd in 2015 na kritiek op het functioneren van de corporatie in haar relatie tot huurders en gemeenten. In juni 2016 formuleerde de Denktank haar advies, waarna in maart 2017 de Volkshuisvestingsraad Zuidwest van start ging.

In het advies van de Denktank (2016), waarin vertegenwoordigers van gemeenten en van de huurdersbelangenorganisaties zitting hadden, schetst ze de mogelijke betekenis van de volkshuisvestingsraad voor de samenleving, de primaire belanghouders en voor Stadlander. Ze plaatst dit idee van versterking van de *georganiseerde legitimatie* wel binnen het bredere denkraam waarin ook de *formele*, *praktische* en *geïnternaliseerde legitimatie* aan de orde komen. Ze constateert daarbij: "Het instellen van een Volkshuisvestingsraad kan en zal de voorgaande praktische en geïnternaliseerde legitimatieproblematiek niet zelf kunnen wegnemen, maar de raad kan hiervoor wel aandacht vragen. Want, verbetering van legitimiteit in volle breedte is aan de orde." (Maatschappelijke Denktank Stadlander 2016, p. 14)

De legitimatie van Stadlander krijgt ook aandacht in het visitatierapport (Procorp 2016). Na gesprekken met gemeenten en huurdersbelangenorganisaties constateert de commissie "...dat deze twee groepen zich niet gehoord voelen door een gebrek aan menselijke maat en een tekort aan inlevingsvermogen op basis van hun referentiekader" (ibid., p.17). Het deeltcijfer voor de externe legitimatie is niet meer dan een 6. De visitatiecommissie is positief over het voornemen van Stadlander om een volkshuisvestingsraad in te stellen.

De Volkshuisvestingsraad Zuidwest bestaat in eerste instantie uit zes leden (later vijf), bijgestaan door een secretariaat. De onafhankelijke leden zijn geworven op basis van hun expertise op volkshuisvestelijk en bestuurlijk vlak, hebben geen specifieke binding met de belanghouders. De belanghouders zijn niet betrokken geweest bij de selectie van de leden van

de adviesraad (die selectie is gedaan door de onafhankelijke voorzitter van de Denktank, samen met de beoogde voorzitter van de raad). Stadlander geeft de raad bij de benoeming de volgende driedelige taakstelling mee (Volkshuisvestingsraad Zuidwest 2018, p.4):

- Signaleren en agenderen van (maatschappelijke) kwesties die vanuit het perspectief van huurders en/of gemeenten relevant zijn voor het langetermijnbeleid van Stadlander.
- Adviseren over de volkshuisvestingsopgave op langere termijn, op basis van de woningbehoeften, strategische verkenningen en wensen van gemeenten en huurdersorganisaties.
- Bevorderen van de dialoog en samenwerking met gemeenten en huurders(organisaties) in het werkgebied, dit ter bevordering van de legitimatie van Stadlander van het langetermijnbeleid.

Verkenning van de situatie

Het eerste wat de raad heeft gedaan na een eerste kennismaking met de leden van de Denktank, is zichzelf presenteren op een belanghoudersbijeenkomst. Daarbij is de vraag gesteld welke adviezen men heeft voor Stadlander. Opvolging van gemaakte afspraken door Stadlander en haar communicatie met de belanghouders kwamen daarbij als belangrijke kwesties naar voren. De raad heeft najaar 2017/ begin 2018 gesprekken gevoerd met de verschillende partijen, gevolgd door gesprekken met medewerkers en bestuur van Stadlander⁵. De Volkshuisvestingsraad Zuidwest heeft haar bevindingen samengevat in de notitie *Stadlander en haar belanghouders: een verkenning*⁶.

Ik noem hier de hoofdpunten. De belanghouders en Stadlander hebben een verschil in perceptie van de onderlinge samenwerking, dat is het grootst tussen de huurdersbelangenorganisaties⁷ enerzijds en Stadlander anderzijds. Het nakomen van afspraken, de voortgangscontrole en interne communicatie binnen Stadlander vergen verbetering volgens de huurdersorganisaties. De gemeenten zijn positiever maar zouden graag zien dat er meer sprake zou zijn van samenwerking in de vorm van co-creatie en open informatiedeling. Stadlander geeft aan dat ze nog geen overleg heeft gevoerd met belanghouders over het zogenaamde kernenbeleid (het voorgenomen beleid voor alle verschillende kernen en buurten) en eerst intern werkt aan de analyse en het formuleren van beleid om pas daarna er mee naar buiten te treden. De corporatie geeft ook aan twijfels te hebben over de representativiteit en professionaliteit van de HBV's en worstelt met de verhouding tussen formele en informele bewonersparticipatie.

In beide gesprekken van de raad met de huurdersbelangenorganisaties, gaven de laatsten aan dat het instellen van de raad niet primair uit hun koker kwam, dat ze prima zelf hun boontjes kunnen doppen en niet willen dat de Volkshuisvestingsraad Zuidwest op enigerlei wijze in hun plaats treedt.

De raad constateert dat Stadlander in de tussentijd veel initiatieven heeft genomen om de samenwerking en communicatie te verbeteren, onder ander door het voeren van 'opluistergesprekken' met veel belanghouders, huurders en andere betrokkenen, maar dat de potentie van die initiatieven nog niet ten volle benut is door beperkte opvolging en communicatie. De raad pleit voor het veel meer toepassen van co-creatie. De kwestie van de verbetering van de communicatie en een betere samenwerking met de belanghouders wordt naar de mening van de raad niet voldoende erkend en wekt bij Stadlander snel irritatie op. De praktische en geïnternaliseerde legitimatie vereisen meer focus binnen de organisatie, stelt de raad. De raad constateert ook dat de problematiek van de samenwerking met de huurdersbelangenorganisaties niet uniek is voor Stadlander en de zoektocht naar vernieuwing

⁵ In oktober 2017 heeft Stadlander nog drie adviesvragen aan de raad gezonden over:

- 1) de relatie huurders en Stadlander op langere termijn;
- 2) de versterking legitimatie huurders/gemeenten;
- 3) alternatieven voor de huidige aanpak van Stadlander.

⁶ De gehele notitie is te raadplegen via de website van de raad:

<http://volkshuisvestingsraadzuidwest.nl/media/1030/stadlander-en-haar-belanghouders-april-2018.pdf>

⁷ Stadlander heeft zeven huurdersbelangenorganisaties, verenigd in de Huurdersbelangenvereniging Bergen op Zoom en het Platform Huurdersorganisaties Stadlander (waarin ook de Huurdersvereniging Halsteren deelneemt, ook al behoort Halsteren formeel tot Bergen op Zoom). Vroeger is dat een organisatie geweest, maar die is door persoonlijke tegenstellingen opgesplitst.

van de bewonersparticipatie niet eenvoudig is, mede door de enigszins geharnaste opstelling van de huurdersbelangenorganisaties.

Reacties op de verkenning

De Volkshuisvestingsraad Zuidwest heeft haar bevindingen aan Stadlander en de belanghouders aangeboden, op haar website gepubliceerd en in juni 2018 toegelicht op de belanghoudersbijeenkomst van Stadlander. De huurdersbelangenorganisaties hebben bij Stadlander en op de bijeenkomst verklaard dat ze wél tevreden zijn over de samenwerking met de corporatie. Gemeenten hebben niet erg gereageerd op de notitie en Stadlander heeft laten weten dat ze van mening is dat de raad zich te veel focust op de communicatie en samenwerking.

Versterken van de legitimatie: reflectie

De leden van de Volkshuisvestingsraad Zuidwest zijn per 1 maart 2017 benoemd voor een periode van twee jaar. Naar verwachting zal ergens dit najaar een evaluatie van de werkwijze en resultaten plaatsvinden, zowel binnen de raad zelf als daarbuiten. Welke eindconclusies daarin getrokken zullen worden, valt nog te bezien⁸. Op basis van de opgedane ervaringen en tegen de achtergrond van de eerdergenoemde stukken kom ik in dit paper tot een aantal reflecties die de achtergrond vormen van mijn stellingen en een meer algemene strekking hebben.

De Volkshuisvestingsraad Zuidwest heeft veel energie gestoken in het laatste deel van haar taakstelling, het bevorderen van de dialoog en samenwerking van Stadlander met haar primaire belanghouders. De raad ziet dat als voorwaarde om ook op de andere taken, het signaleren en agenderen van maatschappelijke kwesties en het adviseren over de volkshuisvestingsopgave, vooruitgang te kunnen boeken. Bij het bevorderen van de dialoog en samenwerking is de raad gestoten op twee belangrijke hindernissen.

De eerste hindernis is de noodzaak van het gelijk opgaan van het verbeteren van de geïnternaliseerde en praktische legitimiteit van de corporatie. In de Trias Legitimatiecheck (Aedes 2016a) wordt het belang van de samenhang van de vier pijlers van de legitimatie benadrukt. De Maatschappelijke Denktank Stadlander heeft hierover ook een kanttekening gemaakt in haar advies (2016). Versteving van de geïnternaliseerde en praktische legitimatie hangt sterk samen met de cultuur en het management van de corporatie. Een adviesraad kan de problemen signaleren, maar heeft niet de middelen om de situatie te veranderen. De raad ziet wel inzet bij de corporatie bij de introductie van nieuwe werkvormen en veel aandacht voor het verbeteren van het primaire proces, maar ziet ook dat dat niet vanzelf gaat en ziet nog steeds dat de corporatie aarzelt in het zetten van stappen om consequent uit te gaan van co-creatie.

De tweede hindernis die de raad heeft ervaren, heeft alles te maken met de wijze waarop de huurdersbelangenorganisaties aankijken tegen de volkshuisvestingsraad. Zij zien de raad als een niet door henzelf geïnitieerde organisatie. Er hebben weliswaar leden uit hun organisaties in de Denktank deelgenomen, maar daar nemen zij in overleg met de raad afstand van. Hun meest centrale punt is dat zij niet willen dat er iemand op hun stoel gaat zitten en zij denken dat de raad dat deels wel doet. Ze benadrukken de tegenstelling tussen henzelf en de raad: vrijwilligerswerk tegenover professionals met een redelijke vergoeding.

De opstelling van huurdersbelangenorganisaties is te begrijpen vanuit hun principiële machtspositie: die is geregeld in de Overlegwet en Woningwet. Zonder die door de wet gegeven positie zouden ze overgeleverd zijn aan het beleid van de corporatie. En als je dan oploopt tegen een corporatie die intrinsiek van mening is dat zij het beter weten en de 'feiten' aan hun kant staan, maar dat alleen de andere belanghouders dat nog 'uitgelegd' moet worden en dat die 'meegenomen' moeten worden, dan is dat te begrijpen. De enige manier om dit probleem te omzeilen is door recht te doen aan die positie: versterking van de legitimatie kan alleen bereikt worden indien die positie van de huurdersbelangenorganisaties erkend wordt, niet alleen op papier, maar ook praktisch door ze zeggenschap te geven in de zoektocht naar nieuwe vormen van bewonersparticipatie en ze daarin ruim te faciliteren.

⁸ De zelfevaluatie zal t.z.t. terug te vinden zijn op de website van de raad: www.volkshuisvestingsraadzuidwest.nl.

De Volkshuisvestingsraad Zuidwest wijkt in taakstelling en opzet nogal af van het idee van de Corporatieraad (Aedes 2016b). Maar ook opvalt voor corporatieraden zou dit punt veel meer aandacht dienen te krijgen dan de nu nogal laconieke formulering in de handleiding over de vertegenwoordiging door enkele huurders.

Een laatste opmerking betreft de uitdagende situatie van corporaties die werkzaam zijn in meer dan één gemeente en waar de opgave sterk verschilt tussen de verschillende gemeenten. Meer focus op het lokale niveau en de daar te maken prestatieafspraken zou de opgave van het intensief betrekken van de huurdersorganisaties kunnen vereenvoudigen. Nu wordt vaak enigszins geforceerd geprobeerd die nogal verschillende belangen in één mandje te krijgen, wat lang niet eenvoudig is. Een wat lossere samenwerkingsvorm van lokale huurdersorganisatie op corporatieniveau, onder het motto 'lokaal wat moet, op concernniveau wat kan', biedt mogelijk uitkomst.

Literatuur

Aedes (2014) **De balans hersteld**. Den Haag: Aedes.

Aedes (2016a) **Trias legitimatiecheck**. Den Haag: Aedes.

Aedes (2016b) **Handleiding Corporatieraad**, Den Haag: Aedes.

Atrivé (2015) **Participatie in perspectief. Rapportage onderzoek participatie huurdersbelangenorganisaties**. Den Haag: Aedes.

Jong, Rudy de (2013) **De Balans Verstoord. Een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties**. In opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties. Den Haag: Aedes.

Maatschappelijke Denktank Stadlander (2016) **Volkshuisvestingsraad voor Stadlander**. Advies van de Maatschappelijke Denktank Stadlander. Bergen op Zoom: Maatschappelijke Denktank Stadlander.

Munk, Frans de (2015) **Wegwijzer voor huurdersorganisaties. Naar een sterke huurdersorganisatie met meer invloed**. Amsterdam: De Woonbond.

Procorp (2016) **Maatschappelijke visitatie 2012-2015 Stadlander**. Zeist: Procorp.

Terlingen, Guus (2016) **Huurdersparticipatie in beeld. Stand van zaken van de huurdersparticipatie in de corporatiesector na de Woningwet 2015**. Dordrecht: Fraey.

Volkshuisvestingsraad Zuidwest (2018) **Stadlander en haar belanghouders: een verkenning**. Bergen op Zoom: Volkshuisvestingsraad Zuidwest.

HOE WONINGCORPORATIES HUN MAATSCHAPPELIJKE WAARDE VERGROTEN

WAAR MOET DE VERANDERING VANDAAN KOMEN?

Guus Haest

Stellingen:

1. Woningcorporaties benutten de potenties van hun bezit en vermogen onvoldoende en leveren minder maatschappelijke prestaties dan zij als sector zouden kunnen.
2. De verandering om hun maatschappelijke prestaties te verbeteren zal vanuit overheidsregulering moeten komen. Of die verandering komt er eenvoudig niet (voldoende).

Vooruit naar de kern – waarom gaat het op deze manier (niet)?

Dit essay begint met een kort overzicht van wat woningcorporaties aan maatschappelijke bijdragen leveren en waar ze het laten liggen. Ik probeer te begrijpen hoe dat komt en ga op zoek naar welke verandering nodig is, waar die vandaan moet komen. Daarover gaat het merendeel van het essay.

De bedoeling c.q. de maatschappelijke opgave van woningcorporaties dient centraal te staan. Dat is nog steeds de ijzeren driehoek van sociale huisvesting: *betalbare, goede huisvesting beschikbaar (helpen) maken voor wie dat niet op eigen kracht (en via 'de markt') voor elkaar krijgt*. In dit essay gebruik ik deze drie opgaven als toetssteen.

Woningcorporaties leveren op deze punten nog steeds zeer waardevolle bijdragen aan het wonen en aan de samenleving: een aanbod van ruim 2,2 miljoen sociale huurwoningen van in de regel goede kwaliteit, die goed worden onderhouden en beheerd. De woningen worden in samenwerking met gemeenten en maatschappelijke instellingen ook 'rechtvaardig' toegewezen. Woningcorporaties leveren daarnaast waardevolle bijdragen aan het helpen voorkomen en oplossen van huurschulden, overlast en sociale problemen. Ook zetten zij zich in voor leefbare buurten. De meeste corporaties zien dat nog steeds als een wezenlijk onderdeel van woonkwaliteit.

Dat is allemaal positief dus. Maar corporaties leveren op punten minder dan zou kunnen en volgens mij ook zou moeten. Zij reageren (te) traag en ideologisch op veranderende maatschappelijke opgaven, omstandigheden en ontwikkelingen. De belangrijkste punten waarop zij de afgelopen jaren onderpresteren zijn¹:

1. Een verslechterde betaalbaarheid voor een deel van hun doelgroep(en), met name voor de minima, de lage middeninkomens en eenoudergezinnen / grote gezinnen.
2. Er zijn te weinig woningen beschikbaar in krappe markten voor met name specifieke groepen: starters, MO-opvang, een-ouder-gezinnen.
3. De door- en uitstroming uit de sociale huisvesting is onvoldoende, de voorraad wordt niet optimaal ingezet omdat er nog steeds teveel scheefwonen is; de relatie kwaliteit - prijs (- inkomen) is en blijft ook te scheef.
4. De kwaliteit van sommige vroeg-naoorlogse complexen is onvoldoende, evenals het leefklimaat in een aantal buurten.
5. Last but not least zijn veel woningen onvoldoende duurzaam en is de aanpak ervan nog onvolwassen en het transitie-tempo te laag.

Ik probeer deze missers te begrijpen en te 'verklaren' vanuit de posities en ook de onderlinge dynamiek, waarin de spelers in het domein van de sociale huisvesting - corporaties, overheid, huurders, markt - de afgelopen jaren met elkaar terecht zijn gekomen. Mede daardoor zijn teveel 'verkeerde' discussies, denkkaders en paradigma's op het toneel verschenen. Om er een paar te

¹ Zie het boek Hoe woningcorporaties hun maatschappelijke waarde vergroten - tussen systeemmacht en ieders eigen kracht op naar een nieuw toekomstperspectief, Guus Haest, in voorbereiding.

noemen: door overheids-heffingen hebben corporaties te weinig investeringsruimte, teveel leunen op marktwaardering, verkopen en liberaliseren van sociale huurwoningen marginaliseert de sector, gemengde wijken zijn een panacee voor sociale problemen en kunnen het beste via fysieke aanboddifferentiatie worden gerealiseerd, wachttijden zijn een goede maat voor tekorten in het aanbod en voor de insteek bij woonruimteverdeling, het corrigeren van scheefwonen op prijs-inkomen of woninggrootte is asociaal. Er wordt daardoor m.i. te vaak gekozen voor suboptimale politiek-strategische 'oplossingen'.

De doelmatigheid en efficiëntie zeker zijn verbeterd, maar dit kan nog beter. Er zit bij veel woningcorporaties financiële overmaat. Nog steeds heeft de sector een onbenutte bestedingsruimte van ruim € 22 miljard², als je de ruimte van niet-daeb meetelt. Deze overmaat kan prima worden ingezet bij individuele corporaties, of bij collegacorporaties (verevening). Het gebeurt beide niet. Daarnaast speelt al een jaar of vijf-zes een frustrerende en weinig effectieve politiek-strategische 'strijd' over geld tussen woningcorporaties en overheid, die een verhuurderheffing, VBP en mogelijk ook ATAP oplegt. Maar gebrek aan financiële ruimte is niet het grootste probleem, niet bij corporaties noch bij de overheid. Zeker niet nu het economisch beter gaat.

De echte problemen zijn het gebrek aan bouwlocaties, te weinig lokale slagvaardigheid en samenwerking en in toenemende mate een tekort aan capaciteit bij bouwbedrijven. Daarnaast is de keuze en de inzet van diverse instrumenten lang niet altijd optimaal. Verder blijft de regionalisering van de opgaven en van de woningmarkt onderbelicht. Die zijn immers sterk regio-afhankelijk. Dat geldt ook voor de beschikbare middelen c.q. de bestedingsruimte. Kaders dienen daarom dus in regio-specifieke termen te (kunnen) worden geformuleerd én bestuurlijk gesanctioneerd. Maar de regelgeving blijft landelijk, de aansturing op gemeenteniveau. Het is een forse misser in de nieuwe woningwet.

Meer dan genoeg redenen voor deze zoektocht naar betere oplossingen en vooral ook een doeltreffender dynamiek in de 'sector-arena'. Daarom kom ik tot het volgende toekomstperspectief met aanbevelingen. Richt je op de echte problemen en opgaven, laat je niet afleiden, doorbreek perverse mechanismen en dito processen, kies voor het oplossen van de grootste problemen en spreek je partners hierop aan:

Inhoud en speerpunten:

- Neem als corporatie (en gemeente?) de betaalbaarheid als absolute prioriteit en stap morgen over op 'Nibud-huren'; maak andere opgaven en ambities daaraan ondergeschikt, want betaalbaarheid is de kern en basis van de corporatie-missie.
- Voeg aanbod toe en neem dat uit de markt waar dat nodig is, zorg voor voldoende - al dan niet tijdelijke - locaties en gebouwen om geschikt te maken voor bewoning.
- Benut de eigen potenties en voorraad optimaal door een passend gedifferentieerd verbeter-, huur- en verkoopbeleid, en kom met behulp van een ook doelgroepgerichte woonruimteverdeling tot een betere match tussen schaarste c.q. (echte) vraag & urgentie en de woningvoorraad.
- Werk liever concreet aan overlast en aan leefbare inclusieve complexen en buurten - weer waar dat echt nodig is - dan in abstracto en generiek aan 'gemengde wijken'.
- Ontwikkel op maat wijk- en woninggerichte manieren van verduurzamen, die behalve energie- en CO2-neutraal ook zoveel mogelijk kostenneutraal zijn; en die naast de milieubelasting ook de huren c.q. woonlasten zoveel mogelijk verminderen.
- Gooi onbruikbaar en dogmatisch gedachtegoed en instrumentarium overboord; ruim perversies in eigen gedrag en het stelsel op; kom met sector-eigen denkbeelden en benchmarkingen en maak jezelf niet onnodig afhankelijk van anderen (en elkaar).

² Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties 2018 voor de DAEB-tak en de niet-DAEB tak, Johan Conijn, Maarten van 't Hek, Erik- Jan van der Goes, Ortec, mei 2018; ook: Corporaties in een spagaat tussen ambities en mogelijkheden, Johan Conijn, Tijdschrift Ruimte + Wonen, Aeneas, 13 juni 2018; en verder: Staat van de volkshuisvesting jaarrapportages 2017 en 2018, ook Sectorbeeld 2017, Autoriteit Woningcorporaties, Inspectie Leefomgeving en Transport, BZK, 31 januari 2018.

Proces en positionering:

- Wees slagvaardiger in de eigen besluitvorming, samenwerking en (co) productie en zorg ook voor menskracht en productievermogen op genoemde speerpunten.
- Maak regionaal prestatie-afspraken en keuzes zoveel mogelijk met corporaties, gemeenten, huurders en andere partners samen, in woningmarktregio-verband; onderbouw en agendeer regio-specifieke kaders en middelen; zoek bij eventuele tekorten de oplossing in onderlinge taakverdeling, financiële steun en verevening.
- Maak lokaal en/of regionaal - en beter nog landelijk - voorstellen gericht aan de Rijksoverheid om heffingen en belastingen uit te ruilen tegen concrete prestaties die de sector daar dan tegenover zal zetten: een betere betaalbaarheid en beschikbaarheid en een stevige bijdrage aan de energietransitie en de leefbaarheid.
- Stop met klagen, probeer rijksheffingen te benutten en kies voor het offensief; een beetje slachtofferrol kan zinvol zijn, maar veel overtuigender is de positionering als betrouwbare en toegewijde huisvester, die door dik en dun als een huis staat voor z'n doelgroep(en); het zou bijdragen aan een betere beeldvorming van de sector.

Welke vernieuwingen – en waar die vandaan moeten komen

Waar kan en moet deze vernieuwing vandaan komen? Waarom gaat het zoals het gaat en is er te weinig gevoel van urgentie, worden allerlei denkbeelden en instrumenten wel of juist niet omarmd. Waarom worden er posities gekozen die verre van optimaal zijn, blijven de heffingen zo'n dominant thema en komt er geen overeenstemming? Hebben de opgaven en items onvoldoende urgentie, wordt die urgentie niet gedeeld. Ontbreekt de noodzaak om te veranderen? Hoe zit dit bij de verschillende spelers op het veld? In de rest van dit essay typeer ik de spelers in de huisvestings-arena op hun drijfveren, macht (positie), denkwijzen, regels en instrumenten. Daarbij schets ik per speler ook steeds een scenario van de wijze waarop zij de motor van verandering zijn, zouden kunnen zijn. Achtereenvolgens passeren de revue: de woningcorporaties, de overheid, huurders & woningzoekenden, de markt.

De woningcorporaties

De woningcorporaties hebben het passend helpen huisvesten van groepen die dat niet op eigen kracht kunnen tot maatschappelijke (en wettelijke) taak. Over de bedoeling en 'het waarom' is weinig onduidelijkheid. Het geeft op drie punten discussie - in hoeverre horen 'niet-daeb-bezit', middengroepen en leefbaarheid tot de kerntaak - maar dit zijn grensgevechten die de corporaties niet echt belemmeren in hun maatschappelijke taak, mits die zich niet laten afleiden. Feitelijk zijn dit ook meer discussies over 'het wat en hoe': kunnen de middengroepen worden bediend door de markt of moeten corporaties dat doen?; wat is een passende afbakening van niet-daeb (is prijs-kwaliteit)?; hoever gaan corporaties in hun bijdrage aan de leefbaarheid? Maar de beoogde doelen kunnen op andere - zelfs betere - manieren worden bereikt, dan door krampachtig vast te houden aan 'oude' opvattingen en instrumentarium.

Natuurlijk onttrekken diverse overheidsheffingen geld aan de corporaties - en daarmee aan het (sociaal) wonen - maar zolang er zelfs met het huidige beleid nog steeds zo'n € 22 miljard aan onbenutte investeringsruimte in de sector zit en beleidsvoornemens lang niet altijd worden waargemaakt, blijft daartegen te hoop lopen weinig overtuigend. Natuurlijk zijn er ook onderlinge verschillen in opgaven, belangen en financiële mogelijkheden, maar dat doet weinig af aan dit beeld van de sector als geheel. De woningcorporaties gaan te gretig op in het politiek-strategische spel rondom heffingen en vertonen teveel Calimero-gedrag. Zij laten het op belangrijke volkshuisvestelijke punten afweten en maken te weinig werk van hun (her) positionering en van het overbruggen en hanteerbaar maken van hun onderlinge verschillen. Recente verbetervoorstellen zoals het 'Manifest Passend wonen' en het 'Pleidooi - een huurwoning geen voorziening maar een thuis' ten spijt³.

Hoe zou de woningcorporatie als vernieuwer eruit kunnen zien? De woningcorporaties nemen de verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid op zich, door een huurbeleid te voeren dat is gebaseerd op Nibud-normen c.q. de bestedingsruimte per doelgroep. Dit prijsbeleid verbetert en

³ Manifest Passend wonen - van foto naar film, Portaal, De Alliantie, Stadgenoot, Tiwos, Vidomes, Ymere, juni 2018; Pleidooi - een huurwoning: geen voorziening maar een thuis, De Wooncompagnie en twintig andere corporaties, augustus 2018.

herstelt de betaalbaarheid en maakt de huurtoeslag overbodig. Daarnaast kiezen corporaties voor 3% rendement en zetten zij aanwezige bestedingsruimte in op twee andere belangrijke opgaven: op het toevoegen van sociale woningen in gebieden waar dat nodig is; en op de verbetering en verduurzaming van de leefbaarheid - waar dat nodig is - en van hun woningvoorraad. Met deze maatschappelijke positionering stimuleert de sector zichzelf optimaal gebruik te maken van hun woningvoorraad en vermogen. Zij vermijden doelbewust pervers (systeem) gedrag en zijn frisse, andere methoden en instrumenten gaan inzetten als: een meer gedifferentieerd en flexibel huurbeleid naar prijs-kwaliteit-inkomen; het verminderen van vormen van scheefwonen c.q. mismatches tussen prijs-kwaliteit en tussen woninggrootte-huishoudgrootte; het toewijzen op passendheid en urgentie in plaats van op wachttijd; de introductie van een goedkoop basissegment ('budgetwoning') dat inmiddels 10-15% van hun voorraad is gaan vormen. Ook verkopen zij onder voorwaarden woningen die de doelgroep niet bedienen en minder huur opbrengen dan zou kunnen / moeten.

Op plaatsen waar dat echt nodig en zinvol is, nemen zij respectvol en zonder onnodige stigmatisering - dit is hun vak, trots en beroepseer te na - het initiatief om vitale en inclusieve ('gemengde') woonprojecten realiseren, die in bestaande situaties met behulp van de genoemde instrumenten op te bouwen. Dit gebeurt altijd in samenwerking met maatschappelijke partners; en in toenemende mate door de uitruil met marktpartijen van (deel) locaties en contingenten sociale en middenhuur. Tegen alle verwachten in neemt het initiatief 'Huurders op eigen kracht' een enorme vlucht: er zijn inmiddels honderden kleine sociale wooncoöperaties ontstaan, die vaak ook een hoog gehalte 'inclusief wonen' hebben. Er lijkt sprake van een vitale maatschappelijke beweging. Eén van de verklaringen voor deze ontwikkeling zou de uitnodigende houding zijn, waarmee corporaties deze beweging enthousiast en professioneel met raad & daad ondersteunen.

Omdat opgaven en bestedingsruimte niet gelijkelijk over het land c.q. de sector zijn verdeeld, heeft Aedes in overleg met het ministerie onlangs een eigen onafhankelijk bestedings- en vereveningsfonds opgezet, dat (twee) jaarlijks aan alle corporaties bindende adviezen geeft over hun investeringen en bestedingen, inclusief storting en trekking uit dit 'Fonds Sociaal Wonen' (FSW). Er wordt overwogen dit FSW onder te brengen bij het WSW. De corporaties nodigen de overheid uit om zitting te nemen in dit Fonds Sociaal Wonen en doen het aanbod om deze inzet en werkwijze vanuit de sector af te ruilen tegen de opgelegde heffingen en de huurtoeslag. Er wordt de toezegging bedongen, dat de overheid eventuele tekorten aanvult. Bij onvoorziene omstandigheden - zoals economische tegenspoed of andere grote veranderingen - zullen deze afspraken en uitgangspunten in goed overleg worden herzien.

De overheid en de politiek

Overheid en politiek hebben over wonen ongeveer dezelfde maatschappelijke doelen en ambities (de bedoeling, het 'waarom') als de corporaties, al verschilt wel het belang dat diverse politieke partijen aan sociale huisvesting hechten. De verschillen zitten ook hier - net als bij de corporaties - de afgelopen jaren vooral in het 'wat en hoe'. De daarover sterk uiteenlopende opvattingen en het politieke krachtenveld van de afgelopen jaren hebben in ons poldermodel geleid tot een mengeling van denkbeelden en compromissen, die op punten maar matig werken en soms ronduit tegenstrijdig en ondoelmatig zijn. Naast de drie genoemde begrenzingsthema's - die wel al jaren politiek worden ondersteund - gaat het om zaken als het (moeten) hanteren van marktwoaardering, een landelijk-generieke normering van de liberaliseringsgrens, de splitsing tussen daeb en niet-daeb en een beperkende privacywetgeving.

Zoals 'de politiek' niet bestaat, zo bestaat ook 'de overheid' niet, maar hebben we te maken met verschillende overheidslagen: rijk, gemeenten, woningmarktregio's. Twee belangrijke aspecten die bij regelgeving / de rijksoverheid niet goed zijn geregeld zijn. Allereerst dus dat rondpompen van geld door de keten heffingen > hogere huurprijzen > hogere uitgaven huurtoeslag, met een slechtere betaalbaarheid als resultaat. Daar- naast het hanteren van landelijke normeringen en het instellen van woningmarktregio's zonder wettelijk kader en bestuurskracht. Op lokaal / gemeentelijk niveau zien we een woonruimteverdeling die teveel is gericht op gevestigden. Ook blinken lokale overheden niet altijd uit in kennis, inzet en slagvaardigheid bij het bepalen van bouwlocaties, de randvoorwaarden voor het middensegment en in de samenwerking met elkaar

en met marktpartijen. Zo laat 'de overheid' het op een aantal punten teveel afweten en zijn het huidige beleid met bijbehorende wet- en regelgeving een soort gestolde patstelling.

Hoe zou de overheid als vernieuwer eruit kunnen zien? Naast prestatieafspraken met corporaties reguleren gemeenten (regio's) de markt van het middensegment veelmeer en beperken ze de rol van corporaties daarin, tenzij het via de markt echt niet lukt. De meeste gemeenten zijn inmiddels bij de woonruimteverdeling overgestapt op een vraagsysteem, waarbij met woningcorporaties afspraken worden gemaakt over urgente doelgroepen en hoe snel die geholpen worden (binnen maximaal 0 -12 maanden).

De rijksoverheid gaat doelbewust en transparant (ont)heffingen met woningcorporaties uitruilen tegen gewenste en concreet geformuleerde en begrootte prestaties - inclusief aanwending van de aanwezige bestedingsruimte - op de woondriehoek: betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit c.q. verduurzamen en mogelijk leefbaarheid (zoals ook beschreven bij de woningcorporaties). Woningcorporaties wordt opgedragen 'Nibud-huren' te gaan rekenen. De uitruil gaat per individuele woningcorporatie, maar vaak ook regionaal en sectorbreed. De beide laatste schaalniveaus krijgen de mogelijkheid om invulling te geven aan de onderlinge samenwerking en verevening in corporatieland. De insteek per (deel) woningmarktregio heeft de voorkeur, omdat dat het beste aansluit bij de werkelijkheid⁴. Om deze regionalisering te instrumenteren, worden sinds kort bij wet regionale woonvisies en plannen geëist en is een bestuurlijk orgaan benoemd, mede ter sanctionering. Per woningmarktregio worden concrete normeringen aangegeven voor de doelgroep(en) en liberaliseringsgrens en wordt een toets gedaan op de 'optimaliserings-index benutting bestaande voorraad'. Daarbij wordt ondermeer de norm van maximaal 10% 'frictie-scheefheid' gehanteerd. Een ander specifiek onderdeel van deze index is het tempo en geleverde maatwerk bij het verduurzamen van de woningvoorraad.

Bij wijze van overgangs- en oefenperiode worden gemeenten, corporaties en woningmarktregio's uitgenodigd, ondersteund en gefaciliteerd hiermee de komende drie jaar te gaan experimenteren. De rijksoverheid zegt toe eventuele tekorten aan te vullen. Bij onvoorziene omstandigheden - zoals economische tegenspoed of andere wezenlijke veranderingen - worden deze afspraken en uitgangspunten samen met de betrokken partijen herzien.

Huurders en woningzoekenden

Kern van de positie en belangen van huurders en woningzoekenden is in meerdere of mindere mate hun afhankelijkheid, het gemis aan mogelijkheden om 'op eigen kracht' en hun huisvesting te voorzien. Omdat het om heel uiteenlopende doelgroepen gaat, lopen ook hun mogelijkheden, belangen, behoeften en urgenties uiteen. Vaak sporen die, vaak ook botsen of concurreren die, of zijn specifieke eisen van belang. Daarnaast verschillen de manieren en mogelijkheden om dat naar voren te brengen. Bij de Woonbond als belangrijkste huurdersvertegenwoordiger ligt het accent op generieke belangen van gevestigde huurders en minder op woningenzoekenden en de specifieke problemen, op wensen en kwesties die bij die groepen spelen. Het is een belangrijke kanttekening bij hun representativiteit. Instellingen voor maatschappelijke opvang en zorg brengen deze belangen vaak beter voor het voetlicht. Het is voor de Woonbond als algemeen belangenbehartiger lastig daarin een koers te bepalen en die te verdedigen. Net als bij gemeenten en corporaties is het ook voor huurdersorganisaties niet eenvoudig om zich te verhouden met verschillen en deelbelangen. De Woonbond gaat daarom voor generieke opvattingen en het bestrijden van bijvoorbeeld het aanpakken van scheefwonen - behalve dan de dure variant - en zal ook de verkoop van sociale huurwoningen niet gauw (durven) steunen.

Wat gaan huurders (organisaties) en woningzoekenden aan vernieuwing doen? De Woonbond bepleit niet alleen 10% huurverlaging, maar ontpopt zich als 'verbinder' van de overheid en de woningcorporaties, door te eisen dat beide hun verantwoordelijkheid nemen, ophouden met het rondpompen van geld en elkaar de bal toespelen en het stelsel drastisch gaan vereenvoudigen. Zodat huurders het weer snappen en onnodige huurschulden worden voorkomen. Daarnaast sluit de Woonbond een akkoord met de VNG en maatschappelijke instellingen om meer werk te maken van vroegsignalering, het adequaat oplossen van schulden en passend budgetbeheer. Meerdere lokale huurdersorganisaties stappen enthousiast in op experimenten van gemeenten en woningcorporaties om naar 'Nibudhuren' te gaan, waarbij een uitruil plaatsvindt van de

⁴ Mogelijk is werken met corop-gebieden te verkiezen, omdat die schaal nog beter aansluit bij echte woningmarkten.

huurtoeslag en diverse overheidsheffingen. Deze afspraak wordt in de woonvisie vastgelegd, naast de investeringsprogramma's in omvang en verduurzaming van de voorraad. Een verrassend nieuw element in de woonvisie zijn afspraken over het gemeentelijke grond- en armoedebeleid.

De Woonbond voert daarnaast een campagne om bij woningcorporaties terug te keren naar de verenigingsstructuur en tot een vorm van aandeelhouderschap voor huurders te komen. De Woonbond en lokale huurdersorganisaties worstelen hevig met een nieuwe wettelijke bepaling, die eist dat er regionale woonvisies overeengekomen moeten worden. Steeds meer huurderorganisaties en bewonersgroepen eisen het recht op om een eigen - verrassend vaak ook gemengde - wooncoöperatie te vormen en een deel van het beheer in eigen hand te nemen.

Naast deze inzet van organisaties voor huurders / woningzoekenden zien we een ware hoos aan nieuwe kleine en grote (bewoners) initiatieven: projecten met tiny houses, woongroepen met biologische stadslandbouw, starters die samen een appartement huren van één van de ouders of een belegger, Air B&B, woningdelen en kamerverhuur, klein private wooncorporaties en bemiddelingsbedrijven als Socius. Van de drie A-typen huurders – Afnemers, Afhankelijken en Actieven⁵ - is met name de laatste groep hier succesvol mee in de weer. Voor Afhankelijken is dit vaak net een brug te ver en veel Afnemers (of Afnemenden = consumenten) voelen er niets voor.

De markt

De markt tot slot heeft omzet en winst als primaire drijfveren, als 'kerntaak' om in de sfeer te blijven⁶. Dat kan prima samengaan met maatschappelijk ondernemen, zolang het rendement maar voldoende op orde is. In de discussies over daeb en niet-daeb, het middensegment en gelijke speelvelden bepaalt dit de positie van marktpartijen. Hun belang speelt ook mee in hun beoordeling van de opgaven en kostenramingen voor nieuwbouw, onderhoud, verbeteren en verduurzamen. Marktpartijen zitten niet te wachten op teveel regelgeving, al worden belangrijke maatschappelijke doelen en waarden als veiligheid, kwaliteit en recentelijk het milieu in de regel onderschreven en gerespecteerd. Door de grote vraag naar extra woningen en de verduurzamingsopgave kan de bouwwereld het werk niet meer aan en stijgen de prijzen met het aantal vacatures. Dat schept kansen voor het leveren van belangrijke maatschappelijke bijdragen in de vorm van milieuvriendelijke producten, werkwijzen en technologie en in het vergroten van de arbeidsparticipatie van ook minder geziene groepen in de samenleving.

Overspannen woningmarkten scheppen voor beleggers kansen op forse rendementen, wat onder meer te zien is in de enorme internationale groei van 'kopen om te verhuren' - 'buy to let'⁷ - maar ook 'buy to sell and cash'. Voor marktpartijen is er voorlopig geen urgentie om veel bij te dragen aan betaalbaarheid. Zij zitten in een riant positie. Overigens bestaat 'de vrije markt' niet, omdat er altijd in meerdere of mindere mate sprake is van overheidsregulering; en ook van onderlinge afspraken en codes.

Hoe zou de markt zich als vernieuwer kunnen positioneren? De branch- en belangenvereniging IVBN (Institutionele Beleggers Vastgoed Nederland) doet gemeenten en corporaties het aanbod om van elk nieuwbouwproject 40% onder de (huidige) marktprijs aan te bieden aan inkomens tot € 50.000 per jaar. Voor huurwoningen met een grootte tussen 40m² en 80m² bedraagt de huurprijs € 710 tot € 900 per maand, met een jaarlijks huurstijging van 0,5% boven inflatie. Koopwoningen met soortgelijke afmetingen en voor dezelfde doelgroep worden verkocht voor € 160.000 tot € 260.000. De woningen blijven 20 jaar lang op deze wijze gereguleerd. Met de VNG is er nog wel discussie over de hoogte van de verkoopprijzen, want met een inkomen van € 50.000 is maximaal € 200.000 aan hypotheek mogelijk, bij een inkomen van € 40.000 is dat € 160.000 (is 4x het jaarinkomen). Ook is er nog geen overeenstemming over de IVBN-wens om afspraken te maken over tussentijdse aanpassing, indien de markt in een ander vaarwater

⁵ Verwijzing in het interview *Vooruit naar de Kern* 23-5-2014 naar deze typologie van Vincent Gruis, hoogleraar Housing Management, TU Delft; zie ook: Van doelgroep naar deelgroepen - naar passende arrangementen in de sociale huisvesting, Corpovenista, Wouter Rohde, mei 2015.

⁶ De missie van IVBN De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland is 'het bevorderen van het investeringsklimaat'.

⁷ Nieuwe woningmarktbubbel met nieuwe risico's door opkomst buy-to-let, Maartje Martens, MeJudice, 27 oktober 2016.

terecht zou komen. Verder dringt de IVBN aan op meer bouwlocaties en een vlotte besluitvorming; en op vergunningen om bestaande gebouwen tot woningen te mogen transformeren. De beleggersvereniging is op veel plaatsen actief en bereidwillig om 'uitruil'-deals met woningcorporaties en gemeenten te maken. Onlangs is het tiende project gelanceerd waarin een belegger en een woningcorporatie hebben afgesproken in co-productie 30% sociaal, 40% middenhuur en 30% duur te gaan realiseren, in zowel een renovatie-complex van de corporatie als op een nieuwbouwlocatie van de betrokken belegger. Er lijkt zich hier een krachtige nieuwe trend af te tekenen. Daarnaast heeft de IVBN haar leden opgedragen om ook duurdere nieuwbouwwoningen tegen vooraf vastgestelde prijzen op de markt te brengen en te (blijven) werken met loting in plaats van gunning aan de hoogste bidder.

Verrassend nieuw is de gedragscode vanuit de IVBN voor 'buy to let'-transacties, bedoeld om marktverstoringen te beteugelen. De vereniging is verwikkeld in een juridische procedure met drie beleggers uit de USA, China en Zwitserland, die zich niet aan deze gedragscode houden. De IVBN wordt daarin gesteund door de burgemeesters van onder meer Barcelona, New York en Amsterdam. Nederlandse pensioenfondsen zijn enthousiast over de code en hebben hun beleggingen in het sociale en middensegment op de woningmarkt in het afgelopen jaar verdrievoudigd. Baanbrekend is ook de aanpak van de IVBN rondom de energie-transitie: alle rendementen boven de 8% worden in het Fonds O&O (Fonds Onderzoek & Ontwikkeling) gestort, waarmee veelbelovende vernieuwingen op het gebied van milieu, technologie, (keten)productie en ook arbeidsparticipatie worden ge(co)financierd.

Tot slot zijn er de diverse kleinschalige initiatieven van banken en private beleggers met een maatschappelijk doel, zoals de 'vluchtelingenhypotheek' van de Volksbank, het 'groene rentetarief' van De Triodosbank en een private investeerder die 200 sociale huurwoningen in Amsterdam heeft gerealiseerd en anoniem wil blijven. Mooie initiatieven, maar het blijft vooralsnog een nichemarkt.

Slotconclusie

Helaas. Vooralsnog is de sector ondanks de parlementaire enquête en nieuwe wet- en regelgeving nog steeds niet goed op koers. Waar moet de verandering vandaan komen? Als de woningcorporaties het niet (zelf) doen, dan doet de overheid het, toch? Maar als de overheid het ook niet doet? Mijn conclusie is dat overheid en woningcorporaties in een verlies-verlies-situatie zijn beland, daarin teveel blijven hangen en grote groepen huurders en woningzoekenden machteloos moeten toezien, behoudens dan een kleine groep die eigen oplossingen weet te vinden. Maar daar was het allemaal niet om begonnen.

De corporatiesector noch de overheid c.q. 'de politiek' blijken tot een koers in staat, die voldoende steun en doorzettingsmacht krijgt om boven deze dynamiek en systeem-perversies uit te kunnen stijgen en elkaar te vinden in een vitale en perspectiefvolle nieuwe 'deal'. Op lokaal en regionaal niveau speelt min of meer hetzelfde, al kunnen partijen elkaar op gemeentelijk niveau vaak makkelijker vinden in concrete kwesties en afspraken. En in het gezamenlijk - al dan niet voor de Bühne - fulmineren tegen de overheid in Den Haag met hun ongepaste heffingen en regels.

Er moet een heuse systeem-therapeut aan te pas komen om hier uit te komen. Of zouden toch inspirerend leiderschap, goede ideeën en een wervende visie - die ook kan verbinden - de weg kunnen wijzen? Ik vrees dat het voorlopig opgewekt doormodderen en mopperen wordt. Dat kan kennelijk ook. Er is bij de verschillende partijen onvoldoende noodzaak voor verandering, laat staan een gedeeld gevoel van urgentie. Het is zoals het is.

Het is mede daarom dat ik - tegen beter weten in? - bepleit dat de woningcorporaties hun maatschappelijke rol en verantwoordelijkheid nemen en met verve gaan voor 'driemaal op eigen kracht': van zichzelf, van de sector, van hun huurders. Dit zou het meest overtuigend en ook het beste zijn. Als de sector het niet doet of niet kan, dan is het alternatief dat de overheid het doet en - al dan niet via onderhandeling - aan de corporaties een dergelijke stelselherziening oplegt. Het zou de verzelfstandiging en bruterij van de jaren 90 op een passende en eigentijdse manier

afmaken en de corporaties met fris élan opnieuw beter positioneren. Opdat woningcorporaties hun maatschappelijke waarde vergroten.

Literatuur

Autoriteit Woningcorporaties (2017) **Staat van de Volkshuisvesting 2017**, Inspectie Leefomgeving en Transport, BZK, 1-5-2017.

Autoriteit Woningcorporaties (2018) **Staat van de volkshuisvesting - jaarrapportage 2018**, Inspectie Leefomgeving en Transport, BZK, april 2018.

Autoriteit Woningcorporaties (2018) **Sectorbeeld 2017**, Inspectie Leefomgeving en Transport, BZK, 31 januari 2018.

Conijn, Johan, Maarten van 't Hek & Erik-Jan van der Goes (2018) **Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties 2018 voor de DAEB-tak en de niet-DAEB tak**, Ortec Finance, mei 2018.

Conijn, Johan (2018) **Corporaties in een spagaat tussen ambities en mogelijkheden**, Tijdschrift Ruimte + Wonen, 13 juni 2018.

Haest, Guus (2018) **Hoe woningcorporaties hun maatschappelijke waarde vergroten - tussen systeemmacht en ieders kracht op naar een nieuw toekomstperspectief**, Guus Haest, najaar 2018.

IVBN De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland, <https://www.ivbn.nl>.

Martens, Maartje (2016) **Nieuwe woningmarktbubbel met nieuwe risico's door opkomst buy-to-let**, MeJudice, 27 oktober 2016.

Rohde, Wouter (2015) **Van doelgroep naar deelgroepen - naar passende arrangementen in de sociale huisvesting**, Corpovenista, Wouter Rohde, mei 2015.

Veldhuizen, Wieke van & vijf andere woningcorporaties (Portaal, De Alliantie, Stadgenoot, Tiwos, Vidomes en Ymere), https://www.portaal.nl/media/1928/manifest_passend_wonen_light-def-4-juni-2018.pdf.

Zandstra, Arjen en twintig andere corporaties, **Pleidooi - een huurwoning: geen voorziening maar een thuis**, <https://www.wooncompagnie.nl/over-ons/organisatie/nieuws/een-huurwoning-geen-voorziening-maar-een-thuis-1>.

DE LEGITIMATIE VAN DE SOCIALE HUURSECTOR. EEN BIJDRAGE AAN HET DEBAT VANUIT VLAANDEREN

OVER SOCIALE VERHUURDERS ALS BEVOORRECHTE UITVOERDERS EN HUURDERS ALS BEGUNSTIGDEN

Tom Vandromme (Universiteit Antwerpen)

Stellingen:

1. De legitimatie van de sociale verhuurders vloeit rechtstreeks voort uit het feit dat de Vlaamse overheid sociale verhuurders de opdracht geeft te verhuren en de sociale verhuurders zelf kunnen en mogen daar nauwelijks iets aan toevoegen.
2. Sociale huurders zijn het voorwerp van het sociaal huurstelsel, maar zijn enkel begunstigde of rechthebbende, zonder dat ze zelf iets kunnen toevoegen.

Inleiding

De sociale huursector in Vlaanderen is in vergelijking met Nederland eerder klein. Ongeveer 6,5% van het totaal aantal huishoudens huurt een sociale woning. Uit de praktijk blijkt dat sociale verhuurders in Vlaanderen woningen ter beschikking stellen aan huishoudens met een heel zwak profiel. De sociale huursector is dus broodnodig opdat deze huishoudens kwaliteitsvol en betaalbaar zouden kunnen wonen en leven.

Het algemeen beleid inzake sociale huur wordt in Vlaanderen bepaald door de Vlaamse overheid. Op redelijk gedetailleerde wijze wordt de huurrelatie tussen sociale verhuurder en huurder in de regelgeving vastgelegd. Het uitgebreide regelgevend kader bepaalt wie in aanmerking komt voor een sociale huurwoning en in welke volgorde. De huurovereenkomst wordt gesloten op basis van een verplicht te gebruiken typehuurovereenkomst. Ook op het vlak van het interne beheer legt de Vlaamse overheid verplichtingen op aan de sociale verhuurders.

Sociale verhuurders hebben in Vlaanderen een groot draagvlak. Ze worden onmisbaar geacht om de zwakste huishoudens te ondersteunen op de steeds krappere wordende huisvestingsmarkt, waar eigenaars oververtegenwoordigd zijn en betaalbare, kwaliteitsvolle woningen moeilijk te vinden zijn. De Vlaamse overheid beschouwt sociale verhuurders dan ook als bevoorrechte uitvoerders van het woonbeleid.

Nog meer dan de sociale verhuurders ondergaan sociale huurders het opgelegde regelgevend kader. Zij worden nauwelijks betrokken bij de opmaak van de regelgeving en hebben ook zeer zelden invloed bij het beheer van en de verhuring door de sociale verhuurder. Sociale huurders zijn het voorwerp van het sociaal huurstelsel, maar krijgen geen specifieke rol.

Sociale verhuurders als bevoorrechte uitvoerders

Sociale verhuurders zijn volgens de Vlaamse Wooncode de "*bevoorrechte uitvoerders*" van het sociaal woonbeleid: hun essentiële opdracht bestaat erin de woonvoorwaarden van de woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden te verbeteren door te zorgen voor een voldoende aanbod aan sociale huurwoningen en sociale koopwoningen en hun financiering wordt in hoofdzaak gedragen door het Vlaamse Gewest.

Sociale huisvestingsmaatschappijen (die de meerderheid van de sociale huurwoningen beheren) zijn volgens diezelfde Vlaamse Wooncode "*autonome vennootschappen*", maar zijn tegelijk verplicht om door de Vlaamse Regering opgestelde modelstatuten aan te nemen. Daarin wordt het voorwerp van hun handelen strikt beperkt tot sociale huisvesting: het bouwen van sociale woningen met het oog op verhuur of verkoop aan een beperkte doelgroep. Daarnaast kan een sociale huisvestingsmaatschappij sinds 1 september 2009 in beperkte mate een bescheiden

huuraanbod uitbouwen.¹ Alle beslissingen van sociale verhuurders staan onder toezicht van de Vlaamse overheid. De autonomie van deze vennootschappen lijkt dus eerder beperkt te zijn. De *bouw* van woningen moet gebeuren volgens een ontwerpleidraad voor sociale woningbouw², moet worden besproken op het lokaal woonoverleg³ en moet worden aangemeld bij de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen met het oog op de financiering. De *verhuring of verkoop* van sociale woningen moet gebeuren volgens dwingende Vlaamse regelgeving.⁴

Sociale verhuurders vervullen dus een duidelijke taakstelling die door de Vlaamse overheid wordt bepaald, waarbij zij zelf nauwelijks invulling kunnen geven aan hun opdrachten. De legitimatie van de sociale verhuurders vloeit dus rechtstreeks voort uit het feit dat de Vlaamse overheid sociale verhuurders de opdracht geeft te verhuren en de sociale verhuurders zelf kunnen en mogen daar nauwelijks iets aan toevoegen.

Naast de Vlaamse overheid spelen ook de gemeenten een rol. Volgens de Vlaamse Wooncode zijn de gemeenten de "*regisseurs van het lokaal woonbeleid*". Die rol komt vooral tot uiting bij de planning van nieuwe sociale woonprojecten. De Vlaamse overheid legde elke gemeente een bindend sociaal objectief op, m.n. een verplicht aantal te verwezenlijken bijkomende sociale huurwoningen tegen 2025. Gemeenten moeten daarom in gesprek gaan met de sociale verhuurders op hun grondgebied om samen plannen te maken over de realisatie van die bijkomende sociale huurwoningen. Het eerder genoemde lokaal woonoverleg speelt daarbij een belangrijke rol. Om gemeenten te stimuleren bijkomende sociale huurwoningen te bouwen en het lokaal draagvlak voor sociale huurwoningen te vergroten, kunnen gemeenten ook in beperkte mate de Vlaamse toewijzingsregels aanvullen: zo kunnen zij voorrang geven aan huishoudens met lokale binding (hetgeen zeer ver kan gaan; sommige gemeenten kennen in cascade een voorrang toe voor huishoudens die heel hun leven in de gemeente woonden, vervolgens voor huishoudens die 20 jaar in de gemeenten woonden,...) of specifieke doelgroepen.

Daarnaast oefenen gemeenten ook op een andere wijze invloed uit op de sociale verhuurders. Gemeenten zijn in de meerderheid van de gevallen de grootste aandeelhouder van sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren⁵. Als aandeelhouder kunnen gemeenten binnen de grenzen van de beperkte autonomie van een sociale verhuurder mee het beleid van de sociale verhuurder sturen.

Vanuit de opdracht die sociale verhuurders wordt toegekend door de Vlaamse overheid, is er geen discussie over hun legitimiteit. Zij zijn de uitvoerders van het Vlaamse sociaal woonbeleid en zijn om die reden onmisbaar.

Wel moet vastgesteld worden dat de rol van het sociaal huurstelsel – en bijgevolg ook van de sociale verhuurders – wijzigt. De invoering van de tijdelijke huurovereenkomsten met ingang van 1 maart 2017 en de verplichte beëindiging na negen jaar indien het inkomen van de huurder te hoog is, beperkt het sociaal huurstelsel tot zij die er echt nood aan hebben, en voor zolang ze er nood aan hebben. Het model van de sociale huur verschuift van een algemeen model naar een residueel model of een model van sociaal vangnet. De overheidssteun voor het sociaal huurstelsel wordt niet langer legitiem geacht voor brede lagen van de bevolking, maar enkel voor een beperkte doelgroep van de allerzwaksten, als een tijdelijke ondersteuningsmaatregel. Het Grondwettelijk Hof oordeelde recent dat de invoering van de tijdelijke sociale

¹ Voor het bescheiden huuraanbod gelden hogere inkomensgrenzen. De verhuring van bescheiden huuraanbod wordt echter nauwelijks opgenomen. Slechts 1 sociale huisvestingsmaatschappij realiseerde sinds 1 september 2009 12 bescheiden huurwoningen.

² https://www.vmsw.be/Portals/0/objects/Woningbouwrenovatie/ontwerprichtlijnen%20en%20normen%202017%20c/ontwerprichtlijnen_sociale_woningbouw_2017_def.pdf

³ Het lokaal woonoverleg is een gemeentelijk overleg waarbij de gemeente, samen met sociale woonorganisaties en andere woon- en welzijnsactoren die op haar grondgebied werken, de doelstellingen bespreekt op het vlak van wonen op korte of middellange termijn en de relatie daarvan met sociale en andere woonprojecten.

⁴ Voor sociale verhuring: zie het Kaderbesluit Sociale Huur (<https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1016403¶m=inhoud>). Voor sociale koop: zie het Overdrachtenbesluit (<https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1015137¶m=inhoud>).

⁵ Sociale verhuurkantoren huren woningen op de private huurmarkt en verhuren die aan sociale voorwaarden aan zwakke huishoudens.

huurovereenkomsten past binnen de beleidsmarge van de overheid om een sociaal huisvestingsbeleid te voeren.⁶

Huurders ondergaan het sociaal huurstelsel

Zoals gezegd is het Vlaams regelgevend kader inzake sociale huur zeer gedetailleerd. Het aspect waarover de regelgeving bijna volledig het stilzwijgen bewaart, is de mate waarin huurders (kunnen of moeten) betrokken worden bij het beheer van en de verhuring door de sociale verhuurder. Huurders van sociale huurwoningen moeten in vele gevallen de toepassing van het sociaal huurstelsel 'ondergaan'. Zowel bij de inschrijving en de toewijzing als tijdens de loop van de sociale huurovereenkomst past de sociale verhuurder de regels van het sociaal huurstelsel toe zonder dat de (kandidaat-)huurder daar veel vat op heeft. De rol van de huurder wordt beperkt tot begunstigde en rechthebbende. Nochtans wordt participatie van de betrokken bewonersgroepen in de Vlaamse Wooncode vermeld bij de bijzondere doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid. De decreetgever zag de participatie van bewoners o.m. als een instrument om de leefbaarheid van een buurt te bevorderen.

Hoe ziet het Vlaamse regelgevend kader met betrekking tot huurdersparticipatie eruit? In de eerste plaats moet elke sociale verhuurder een aantal basisbegeleidingstaken uitvoeren ten aanzien van zijn huurders. Zij moeten vergaderingen met huurders organiseren waar ruimte wordt gecreëerd voor mogelijke problemen of bedenkingen van de huurders en waar samen met de betrokkenen gezocht wordt naar oplossingen; vergaderingen met huurders organiseren om huurders te informeren over en nauw te betrekken bij noodzakelijke verhuisbewegingen omwille van renovaties of van andere voor de bewoners ingrijpende veranderingen; initiatieven nemen om het informeren van en communiceren met de huurders mogelijk te maken en te bevorderen en constructieve huurdersinitiatieven ondersteunen en begeleiden in overleg met de betrokkenen.⁷ Specifiek met betrekking tot sloop en renovatie voorziet ook het Kaderbesluit Sociale Huur in een bijzondere informatieverplichting voor de sociale verhuurder.⁸ Tot slot vormt het betrekken van bewonersgroepen bij sociale huurprojecten en bij wijkbeheer een operationele doelstelling bij de prestatiebeoordeling van sociale huisvestingsmaatschappijen.⁹

De mate waarin sociale verhuurders hun huurders moeten betrekken is in Vlaanderen dus eerder beperkt. Hoewel uit het grondrecht op wonen niet rechtstreeks een recht op huurdersparticipatie kan afgeleid worden, kan betrokkenheid van de huurders bij het beleid van de verhuurder sterk bijdragen aan een beleid in overeenstemming met het grondrecht op wonen.

In de literatuur worden verschillende vormen van participatie onderscheiden, waarbij niet elke vorm even intensief is en dezelfde impact heeft. Om deze verschillende vormen bevattelijk voor te stellen wordt vaak gebruik gemaakt van de 'participatieladder', waarbij de intensiteit van de betrokkenheid bij elke trede toeneemt.¹⁰

- De eerste trede van de participatieladder is informeren. De sociale verhuurder informeert de huurders over de genomen beslissing. De huurders hebben geen mogelijkheid om feedback te geven. De verhuurder kan o.m. informeren via een huurderskrant of via de website.
- Op de tweede trede staat het (passieve) meedenken. De sociale verhuurder werkt eerst zelf een volledig voorstel uit, waarop de huurders kunnen reageren. Nadien neemt de sociale verhuurder de eindbeslissing waarbij hij al dan niet rekening houdt met de bemerkingen van de huurders. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar een informatievergadering.
- Vanaf meepraten kan de huurder actief deelnemen tijdens het proces. De mogelijkheid tot inspraak wordt niet op vaste basis uitgewerkt. Wanneer de sociale verhuurder oordeelt dat de mening van de huurders een bijdrage kan leveren of wanneer de regelgeving dit voorziet, wordt er gepraat. De sociale verhuurder neemt vervolgens de eindbeslissing. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij grote renovatieprojecten.

⁶ GwH 19 juli 2018, nr. 104/2018, <http://www.const-court.be/public/n/2018/2018-104n.pdf>.

⁷ Artikel 6, § 1, 11° - 14° ministerieel besluit van 21 december 2007.

⁸ Artikel 37bis Kaderbesluit Sociale Huur.

⁹ AGENTSCHAP WONEN-VLAANDEREN, *Draaiboek voor de prestatiebeoordeling van SHM's*, Brussel, 2017, 168-174.

¹⁰ E. DEBUSSCHERE, B. VANDEKERCKHOVE en G. VAN BORTEL, *Huurdersparticipatie in sociale huisvesting: onderzoeksrapport*, Leuven, Steunpunt Ruimte en Wonen, 2009, 6.

- Bij de volgende trede gaat het over adviseren: inspraak tijdens het proces wordt meer formeel en gestructureerd. De huurders hebben het recht om over sommige (vast te leggen) onderwerpen advies te geven. De uiteindelijke beslissing ligt nog steeds bij de sociale verhuurder, maar indien een advies niet wordt gevolgd, moet de sociale verhuurder dit motiveren. Een huurdersadviesraad is hier een voorbeeld van.
- De laatste trede van de participatieladder is beslissen. De eindverantwoordelijkheid ligt dan bij de huurders. Zij nemen beslissingen over bepaalde onderwerpen en de sociale verhuurder is door deze beslissingen gebonden. Beslissen kan betrekking hebben op verschillende domeinen. Vaak gaat het over kleinere wijkgebonden thema's. Zo zijn er buurten met een (beperkt) wijkbudget dat ze kunnen uitgeven aan wat hun prioritair lijkt.

De beperkte mate waarin sociale verhuurders aan huurdersparticipatie moeten doen, was de aanleiding voor het Vlaams netwerk van sociale huurders (VIVAS) om een dossier rond huurdersparticipatie op te stellen.¹¹ Het op structurele wijze uitbouwen van huurdersparticipatie vraagt een investering van de sociale verhuurder, de huurders en de bevoegde overheid, maar kan bijdragen aan een grotere woontevredenheid en leefbaarheid van de buurt. De doelstelling van huurdersparticipatie is immers dat sociale huurders actief deelnemen met het oog op het verbeteren van leefomgeving en woonkwaliteit, hetgeen bijdraagt aan de verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Huurdersparticipatie kan ook bijdragen aan een betere dienstverlening door de sociale verhuurder en dus aan een betere uitvoering van de opdracht van de sociale verhuurder. Via huurdersparticipatie kan de huurder in zekere mate betrokken worden bij (bepaalde aspecten van) het beleid van de sociale verhuurder. Deze betrokkenheid heeft minder betrekking op de rechtsverhouding tussen de verhuurder en een concrete huurder, maar situeert zich eerder in het beleid van een sociale verhuurder, hetgeen onrechtstreeks uiteraard wel gevolgen kan hebben op de rechtsverhouding tussen de sociale verhuurder en een concrete huurder.

Het Vlaamse sociaal huurstelsel beperkt de verplichtingen van sociale verhuurders op het vlak van huurdersparticipatie tot informeren en meedenken. De onderwerpen waarover de sociale verhuurder moet informeren en huurders moet laten meepraten zijn met uitzondering van sloop- en renovatieprojecten niet vastgelegd en hierover beslist de sociale verhuurder dus zelf. Voor wat betreft de andere gradaties van participatie (meepraten, adviseren en beslissen) ontbreekt een regelgevend kader en hangt de mate waarin deze vormen van participatie mogelijk is, af van de concrete verhuurder. Via de visitaties van sociale huisvestingsmaatschappijen wordt zoals gezegd het uitbouwen van huurdersparticipatie opgevolgd, maar de vereisten uit het draaiboek zijn beperkt tot de vermelde basisbegeleidingstaken en dus tot informeren en meedenken.

In de praktijk worden grote verschillen vastgesteld in de mate waarin sociale verhuurders huurdersparticipatie promoten, ondersteunen of toelaten. Bij vele sociale verhuurders komt de betrokkenheid van huurders hoger op de agenda, maar tegelijk wordt opgemerkt dat veel afhankelijk is van de medewerkers van de sociale verhuurder en vooral van de directeur. Er is immers buiten de vernoemde aspecten geen reglementair kader, waardoor betrokkenheid van huurders of huurdersparticipatie niet structureel verankerd is. Het fluctuerend karakter doet zich bovendien niet alleen voor langs de zijde van de sociale verhuurder, ook langs huurderszijde zijn huurdersinitiatieven vaak gekoppeld aan bepaalde sterkhouders (meestal een autochtone, oudere huurder). Wanneer deze sterkhouder wegvalt, valt in bepaalde gevallen ook het huurdersinitiatief weg.

Het specifieke gegeven dat het optreden van de sociale verhuurder dermate dwingend wordt geregeld door de Vlaamse regelgeving, zorgt ervoor dat gezocht moet worden naar specifieke mogelijkheden van betrokkenheid van huurders. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het ter beschikking stellen van een bepaald budget voor wijkactiviteiten (bv. een straatbarbecue). Hoewel dergelijke initiatieven zeker bevorderlijk zijn voor de cohesie in de wijk, kan onmiddellijk de vraag gesteld worden of zoiets specifiek door sociale verhuurders moet ondersteund worden. In grotere steden wordt vanuit de gemeentelijke overheid vaak al ingezet op ondersteuning van wijkactiviteiten.

¹¹ Zie ook VIVAS, *Wat als betrokkenheid een recht wordt? Bewonersparticipatie in de sociale huisvesting: nood aan een groter engagement*, 2017, 55p.

Ook op het vlak van bouw- en renovatieprogramma's kan het nuttig zijn om in een vroeg stadium al in overleg met de huurders te treden om hun ideeën en bekommernissen mee te nemen bij de opstart en uitwerking.

In het Brusselse Gewest moet elke sociale verhuurder een adviesraad van huurders samenstellen. Er is steeds voorafgaand advies van de adviesraad nodig over vijf items: (i) onderhouds-, renovatie- en inrichtingsprogramma's, (ii) de methode die de openbare vastgoedmaatschappij hanteert om de huurlasten te berekenen, (iii) de goedkeuring of wijziging van het huishoudelijk reglement, (iv) de goedkeuring of wijziging van elk programma met betrekking tot de collectieve uitrustingen van de openbare vastgoedmaatschappij en (v) elk programma waarmee de sociale verhuurder zich tot de huurders wenst te richten voor culturele of sociaal-informatieve animatie.

Een andere optie bestaat erin een vertegenwoordiging van de huurders op te nemen in de bestuursorganen van de sociale verhuurder (met raadgevende stem of met medebeslissingsrecht). Het is de vraag of zoiets bij kleinere sociale verhuurders steeds realistisch zal zijn.

Tot slot moet ook bij elk huurdersinitiatief voldoende aandacht geschonken worden aan een voldoende brede vertegenwoordiging. Zoniet, dreigt de huurdersparticipatie iets te zijn van een selecte groep sociale huurders.

De grote vrees van sociale verhuurders is dat naar Belgisch-Vlaamse gewoonte een regelgevend kader voor huurdersparticipatie net zoals de andere aspecten van het sociaal huurstelsel detaillistisch en dwingend wordt, waardoor zij ook op dat vlak in een keurslijf geduwd worden. Huurdersparticipatie kan echter de legitimiteit van de sociale verhuurder bij de huurders vergroten, zodat het zeker aangewezen is dat er vanuit het beleid wordt ingezet op huurdersparticipatie.

Literatuur

Agentschap Wonen-Vlaanderen (2017) **Draaiboek voor de prestatiebeoordeling van SHM's**, Brussel, 248 p.

Debusschere, B. B. Vandekerckhove & G. van Bortel (2009) **Huurdersparticipatie in sociale huisvesting: onderzoeksrapport**, Leuven, Steunpunt Ruimte en Wonen, 56 p.

VIVAS (2017) **Wat als betrokkenheid een recht wordt?** Bewonersparticipatie in de sociale huisvesting: nood aan een groter engagement, 55 p.

VAN WIE IS DE BUURT?

DE MEERWAARDE VAN HET BUURTPERSPECTIEF

Jeroen van der Velden en Fons Lustenhouwer (Platform31)

Stellingen:

1. 'De buurt' is van niemand en daarom een ondergeschoven kindje.
2. Voor een evenwichtig woonbeleid is het buurtperspectief onontbeerlijk.

Inleiding

Het overkoepelende doel van zorgpartijen, welzijn, corporaties en gemeente is om te streven naar zelfredzame burgers in buurten die zonder al te veel professionele inzet voldoende functioneren. De praktijk staat in veel buurten nog ver af van dit doel. Sommige lijken zelfs steeds verder van dit ideaalbeeld af te drijven. Dit heeft diverse oorzaken die in talrijke rapporten en studies naar voren zijn gebracht: de economische crisis, bezuinigingen op welzijn/ buurtvoorzieningen/ opbouwwerk, de extramuralisering, decentralisaties in het sociaal domein, de aangepaste Woningwet, het aflopen van ISV, et cetera. Kortom: de wereld is veranderd, de kaarten zijn opnieuw geschud en alle partijen zijn op zoek naar hun nieuwe plek op het speelbord van de buurt.

Buurt of wijk mag dan nog steeds het speelbord en het schaalniveau zijn waarop veel actoren hun werk verrichten, het buurtperspectief zelf lijkt naar de achtergrond verdwenen te zijn. In het buurtperspectief draait het om het goed functioneren van het sociale én fysieke weefsel van buurten. De waarde van dit perspectief werd in het verleden als verbindend en structuurversterkend beschouwd en zou uitstijgen boven de belangen van diverse partijen en individuele bewoners.

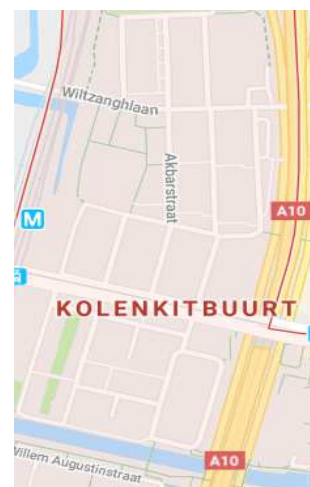
Partijen lijken minder behoefte te hebben om te sturen op een goed leefklimaat op buurtniveau, maar richten zich liever op andere schaalniveaus. Corporaties zijn meer dan ooit gefocust op het wonen, met daarbinnen de *eigen* bewoners en het functioneren van *eigen* complexen (zie afbeelding 1). Gemeenten, welzijn en zorg zijn de laatste jaren sterk gefocust op huishoudniveau en daarmee wat er zich achter de voordeur afspeelt (zie afbeelding 2). Wijkteams of buurtteams zijn dan wel op deze schaalniveaus (buurt of wijk) georganiseerd, zelden wordt hierin het goed functioneren van de buurt als uitgangspunt genomen. Dit alles is ook niet raar. Partijen hebben hun handen vol aan het vinden van oplossingen voor taaie maatschappelijke vraagstukken, zoals het regelen van



Afb.1: perspectief corporatie



Afb. 2: perspectief gemeente / welzijn/zorg



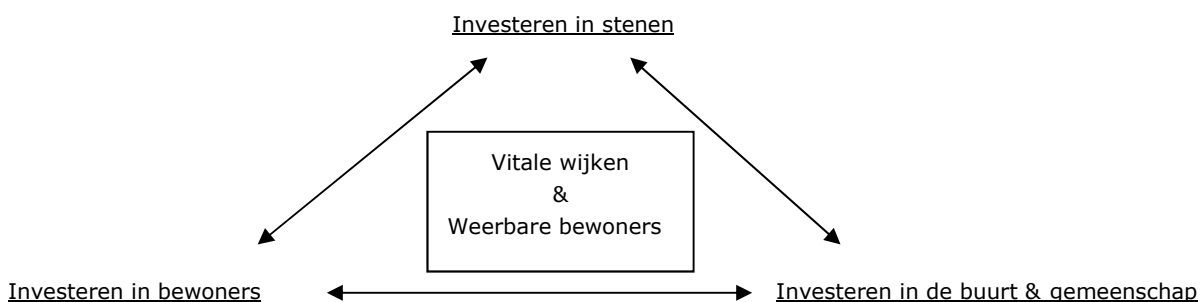
Afb. 3: wie heeft nog het buurtperspectief?

woningen en passende zorg voor uitstromende cliënten of het schoon-heel-veilig houden van steeds kwetsbaardere wooncomplexen of het vinden van de juiste ondersteuning voor multi-probleemgezinnen. Partijen worden daar vaak ook toe gedwongen door afgebakende budgetten en beperkende wetgeving.

Ondanks het goede werk dat alle partijen afzonderlijk doen voor eigen bewoners, cliënten of complexen, vragen wij ons in dit essay hardop af of de optelsom van dit werk voldoende is om kwetsbare buurten goed te laten functioneren in het licht van maatschappelijke en demografische verschuivingen. In dit essay stellen wij daarom de waarde van het perspectief op het functioneren van de buurt zélf centraal. In het buurtperspectief staan niet zozeer doelstellingen zoals betaalbaarheid, beschikbaarheid of duurzaamheid centraal (verreweg de belangrijkste doelen in alle prestatieafspraken in de afgelopen jaren), maar doelen rond 'binding' en 'verbinding': binding met de buurt, ontmoeting en verbinding tussen groepen in de buurt, bevolkingssamenstelling van de buurt, imago van de buurt, collectieve zelfredzaamheid en (subjectieve) veiligheid. De gemene delers van deze doelen zijn 'gemeenschappelijkheid' en 'thuisvoelen'. De woning, het huishouden, of zelfs wooncomplex staat hierin *niet* centraal maar, juist de woonomgeving in brede zin.

In dit essay verkennen we waarom het buurtperspectief is weggezaakt, wat hiermee verloren is gegaan en wat de waarde en invulling van dit perspectief kan zijn in het huidige streven naar inclusieve buurten. Vanuit het onderstaande model (afbeelding 4) betogen we dat de balans is doorgeslagen naar 'investeren in mensen' en dat 'investeren in de buurt en gemeenschap' ver achterblijft. Hoe brengen we weer balans tussen de drie essentiële pijlers om te werken aan vitale wijken met weerbare bewoners?

Afbeelding 4: De interdependenties tussen stenen, wijken en mensen¹



Waarom werd het buurtperspectief voorheen belangrijk bevonden?

De woonomgeving, met name het ervaren van een bepaalde mate van sociale cohesie en binding met de buurt, is een belangrijkere factor voor tevredenheid met het leven dan de woning zelf. Dit werd nog eens bevestigd in een recent onderzoek van het CBS². Niet voor niets had vrijwel iedere wijkwethouder, ISV-coördinator en professional werkzaam in stedelijke vernieuwing en wijkaanpak 'binding' en 'verbinding' bovenaan zijn prioriteitenlijstje staan.

De aandacht voor het buurtperspectief van stedelijke partijen maakt sinds jaar en dag een golfbeweging door. Wij focussen hier op de afgelopen twee decennia. In de afgelopen twintig jaar zijn verschillende momenten belangrijk geweest voor hernieuwde opleving van dit buurtperspectief. We benoemen kort de twee belangrijkste.

Het eerste belangrijke moment was de start van het Grotestedenbeleid (GSB). Het spookbeeld van tweedeling, segregatie en concentraties van lagere inkomensgroepen en van etnische groepen was aanleiding voor de G4 om in 1994 te pleiten voor een 'deltaplan voor de grote steden'. Dit resulteerde uiteindelijk in het Grotestedenbeleid (1995-2015). Doel was de uittocht van midden- en hogere inkomens uit de stad tegen te gaan door in te herstructureren wijken en buurten gemengde aantrekkelijke woon- en werkmilieus te creëren. Het buurtperspectief kreeg vanuit verschillende pijlers (de fysieke -, de economische - en de sociale pijler) een nieuwe

¹ Engbersen, G. en R. Engbersen (2011), 'De slimme corporatie.' In: Mitros, *Wijkaanpak 2.0*. Cahier 20, p. 20-35.

² Zie stuk Jan Latten.

impuls. Bij herstructurering werd expliciet gewerkt aan een gemengde bevolkingssamenstelling en aantrekkelijke openbare ruimte, infrastructuur, bedrijfspanden en voorzieningen in een buurt. Binnen de sociale pijler stond het verbeteren van de sociale kwaliteit van het samenleven in een wijk centraal. Er bestond een brede consensus over het feit dat aanpassing van de bevolkingssamenstelling en het bevorderen van gemeenschappelijkheid en ontmoeting tussen bewonersgroepen essentieel waren voor blijvende revitalisatie van buurten en wijken. Tijdens deze stedelijke vernieuwingsperiode (1995-2015) waren, naast de 'stenen', investeringen met name dus gefocust op de 'buurt & gemeenschap'.

Een ander belangrijk moment voor het buurtperspectief was de publicatie van het WRR-advies 'Vertrouwen in de buurt' (2005). De publicatie van dit rapport én het aantreden van mede-auteur Pieter Winsemius als minister van VROM (2006), was een belangrijke aanleiding voor een hernieuwde focus op sociale cohesie en binding met de buurt. Zowel in het wijkenbeleid van het Rijk als de diverse lokale wijkaanpakken. Het WRR-advies beïnvloedde ook sterk het beleid van zijn opvolger Ella Vogelaar. De WRR constateerde in haar advies dat sprake was van afnemende sociale cohesie en dat dit nadelige gevolgen had, zoals anonimiteit, vervreemding, onveiligheid, criminaliteit, afnemend welzijn en wellicht ook welvaart. Een antwoord hierop zag de WRR in een versterking van kleinschalige verbanden waarin mensen dagelijks met elkaar omgaan. Ze koos in het rapport 'de buurt' als object van en tevens aangrijpingspunt voor beleid: *"In de buurt, dat wil zeggen in hun directe leefomgeving, worden burgers geconfronteerd met alledaagse leefbaarheidsvraagstukken waarvan zij het gevoel hebben dat ze niet (voldoende) worden aangepakt. Het gaat om vraagstukken als de fysieke inrichting van de buurt, de gevoelde of feitelijke veiligheid, onderwijs en kinderopvang, de sociale infrastructuur die steun biedt bij nood, en ook gezelligheid. Maar het gaat tevens om grotere vragen. Zoals over het sociaal vertrouwen dat maakt dat we ons 'thuis' voelen in onze samenleving en over het politiek vertrouwen in onze democratische instituties die namens ons gezamenlijke belangen behartigen."*

De WRR stelde verder dat welzijnsbeleid van gemeenten te veel projectmatig was en investeringen zeer instabiel. Bovendien zagen ze dat bij herstructureringsprocessen de sociale pijler achterbleef bij de fysieke pijler. Bij de sociale herovering van buurten zouden corporaties als hoofdaannemer moeten fungeren, met het welzijnswerk als onderaannemer. Corporaties waren immers de constante factor in de wijken die invulling konden geven aan bovenstaande doelen. De WRR pleitte kortom voor een verdere verschuiving richting investeringen in 'buurt & gemeenschap' met in de hoofdrol de corporatie.

In beide tijdgewrichten kwam men tot de conclusie dat naast het verbeteren of vervangen van woningen er meer nodig was om buurt en wijk goed te kunnen laten functioneren. Vinden we dat eigenlijk nog steeds? En zijn de doelstellingen van het GSB en waar de WRR op doelt niet meer relevant? Uit de ontwikkelingen van het afgelopen decennium zou je dit bijna gaan denken.

Waarom is het buurtperspectief dan naar de achtergrond verdwenen?

Inmiddels is de focus op 'buurt en gemeenschap' ten opzichte van 'stenen' en 'mensen' sterk afgenomen. Tussen 2005 en nu is de beleidsfocus op buurtniveau eigenlijk volledig doorgeslagen richting 'investeringen in mensen'. Veruit de meeste gelden in de buurt komen nu ten goede aan de directe ondersteuning van (kwetsbare) huishoudens. Herstructurering komt nauwelijks meer voor en doelstellingen zoals 'het leggen van verbinding' worden in kwetsbare wijken voornamelijk op zeer laag schaalniveau van portiek of complex ingevuld. Hoe heeft dit kunnen gebeuren terwijl we het buurtperspectief in het verleden zo belangrijk vonden? Wat zijn de belangrijkste politieke, economische en maatschappelijke oorzaken voor deze verschuiving?

Afbouw GSB

De eerste voor de hand liggende oorzaak is de afbouw van het Grotestedenbeleid. Er werden miljarden van het Rijk gestopt in de fysieke aanpak van tientallen wijken in Nederland. ISV-gelden konden grondexploitaties van sloop-nieuwbouwcomplexen recht breien en maakte investeringen in aantrekkelijke buurten (o.a. nieuwe openbare ruimte en voorzieningen) mogelijk. Deze geldstroom stopte in 2015. Wat minder op het netvlies staat is de voortijdige afbouw van het budget voor de sociale pijler in 2011. Deze pijler werd immers 'overgenomen' door de 40-wijkenaanpak. De sociale invulling van deze aanpak van voormalig minister Vogelaar verschoof echter richting het bevorderen van 'sociale stijging' op huishoudenniveau en minder op

versteving van binding en verbinding. Bovendien stopte deze aanpak voortijdig in 2012 in plaats van na de eerder afgesproken 10 jaar.

Economische crisis en bezuinigingen in de buurt

Een ander voor de hand liggende oorzaak is de economische crisis waardoor gemeenten het afgelopen decennium flink hebben moeten bezuinigen. Zo is in buurten flink gesnoeid in collectieve voorzieningen (buurthuizen, bibliotheken, multifunctionele accommodaties) en ontmoetingsactiviteiten in de wijk (ouderenwerk, jongerenwerk, opbouwwerk, en andere collectieve voorzieningen zoals kinderwerk en peuterspeelzaalwerk).

Focus gemeente op decentralisaties

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van een groot aantal taken op het gebied van jeugd, zorg en (arbeids)participatie. Mede omdat dit gepaard is gegaan met flinke bezuinigingen zijn gemeenten sindsdien druk bezig met invulling van deze nieuwe taken. De beleidsaandacht die uit moet gaan naar deze monsteroperatie is ten koste gegaan van andere domeinen, zoals de wijkaanpak en publieke voorzieningen. Bovendien hebben deze decentralisaties de aandacht voor het schaalniveau van 'het huishouden' versterkt ten koste van aandacht voor 'de buurt en gemeenschap'.

De Woningwet

Werden corporaties door VROM-minister Winsemius in 2006 nog opgeroepen om zich in de breedste zin te ontfemen over de veertig slechtste wijken van Nederland, dit politieke standpunt sloeg enkele jaren later volledig om. Incidenten in de corporatiesector en een langlopende discussie met Europa hebben beide Kamers unaniem doen besluiten de corporaties te dwingen zich te richten op het 'pure wonen'.³ Onder invloed van de 'nieuwe' Woningwet focussen veel corporaties zich voornamelijk nog op de eigen bewoners en het functioneren van de eigen wooncomplexen en beschouwen zich niet langer als eerste verantwoordelijk voor 'de buurt', ondanks mooie woorden over inclusieve buurten in diverse jaarverslagen en beleidsnotities.

De woning staat meer dan ooit centraal in de volkshuisvesting

Gerelateerd aan het vorige punt is de verschuiving die heeft plaatsgevonden in prioriteiten van stedelijke partners. De laatste jaren zijn 'beschikbaarheid' en 'betaalbaarheid' veruit de belangrijkste thema's in de volkshuisvesting. De vraag die hierin centraal staat is: zijn er voldoende woningen beschikbaar voor de doelgroep en zijn deze woningen niet te 'duur'? Dat deze vraag centraal staat is met name het gevolg van flinke huurstijgingen in het recente verleden en de toenemende druk op de woningmarkt. Investerings in leefbaarheid worden in veel prestatieafspraken nog wel genoemd, maar hier wordt met name regulier beheer met een kleine plus bedoeld binnen eigen complexen. Het buurtperspectief is veel minder belangrijk geworden in prestatieafspraken. Duurzaamheid is een thema in opkomst binnen de volkshuisvesting, maar ook hier draait het niet om het buurtperspectief maar om de (energieneutrale) woning.

Het geloof in gemengde buurten is afgenomen

Er wordt niet alleen minder geïnvesteerd in herstructurering, buurtvoorzieningen en buurtactiviteiten door bezuinigingen of omdat de wet het woningcorporaties voorschrijft (Kunnen we nog wel?). Ook het geloof bij partijen in deze interventies is afgenomen (Willen we nog wel?). Diverse wetenschappelijke studies hebben vraagtekens gesteld bij de effectiviteit van het streven naar gemengde wijken en het belang van de buurt in een mensenleven. Deze opvattingen zijn ook aangekomen bij partijen actief in de wijk.⁴ Deze filosofiewijziging heeft daarom bijgedragen aan het afnemende belang van het buurtperspectief. Het sterkst komt dit naar voren bij woningcorporaties omdat ook hun beeld van de doelgroep is gewijzigd. De vraag die veel corporatiemedewerkers zichzelf stellen is: 'waarom gemengde wijken nastreven – oftewel waarom herstructureren - als het de betaalbaarheid en beschikbaarheid voor onze doelgroep aantast?'

³ 'Het pure wonen' is een uitspraak van minister Liesbeth Spies van BZK (2011-2012) – Uit: Essay_Van_buurtbarbecue_naar_buurt-infrastructuur - De Vernieuwde Stad 2014.

⁴ Sturen op gemengde wijken? Verkennend onderzoek in zes steden, Platform31 (2018).

Kort samengevat: het buurtperspectief is het laatste decennium weggezakt omdat gemeenten de handen vol hebben aan de transities in het sociaal domein, corporaties fundamenteel anders zijn gaan denken over het werkveld en de bezuinigingen nog volop voelbaar zijn in met name kwetsbare buurten.

Wat zou de waarde van het buurtperspectief anno nu kunnen zijn?

De stevige aandacht vanuit het Rijk, gemeente en corporatie voor het buurtperspectief is dus voor een belangrijk deel weggefallen. Maar wat merken we in de buurten nu van de verschraving van het buurtperspectief? Dit is lastig om vast te stellen, met name ten opzichte van andere maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Platform31 constateert in het onderzoek 'Kwetsbare wijken in beeld' dat de leefbaarheid in veel aandachtswijken sinds 2012 stukt of achteruit gaat.⁵ De belangrijkste redenen hiervoor noemden respondenten (beleidsmakers, corporatie- en zorgmedewerkers) in dit onderzoek:

- Toenemende concentraties van kwetsbare groepen door extramuralisering en andere invulling; corporaties van eigen doelgroep.
- Stilvallen van herstructurering.
- Diverse bezuinigingen in de buurt.
- Het aflopen van aandacht en investeringen vanuit het Rijk.

Deze respondenten lijken hiermee een direct verband te leggen tussen een zwak buurtperspectief en afnemende leefbaarheid in deze buurten. Causaal vaststellen van deze verbanden kunnen we niet, maar het buurtperspectief lijkt een rol te spelen.

Als dit inderdaad het geval is wat zou de meerwaarde van het buurtperspectief anno nu kunnen zijn? Waar liggen aanknopingspunten in recente ontwikkelingen om een nieuwe impuls te geven aan de sturing op het functioneren van de sociale en fysieke textuur van buurten? Ik noem er hier een aantal.

Aanknopingspunt - concentratie van kwetsbare groepen

Door uiteenlopende ontwikkelingen nemen concentraties van kwetsbare groepen in buurten met een goedkope woningvoorraad en afnemende leefbaarheid toe. Ontwikkelingen als passend toewijzen, de druk van de extramuralisering, de druk op de woningmarkt en de transities in het sociaal domein. Te weinig wordt rekening gehouden met de reeds aanwezige draaglast van de buurt in de toewijzing van woningen aan cliënten. Uitstromende cliënten, zorgpartijen en gemeenten hebben over het algemeen (niet allemaal dus) een zwak ontwikkeld geografisch bewustzijn.⁶ Het verkrijgen van een goedkope passende woning zelf is vaak het doel, niet *waar* deze woning is gelegen. Veel uitstromers uit beschermd wonen en de maatschappelijke opvang hebben een beperkt inkomen. Dit maakt dat zij zich alleen woningen in het goedkoopste segment kunnen veroorloven.

Een deel van de woningcorporaties probeert concentraties te voorkomen door te sturen op spreiding van kwetsbare bewoners over de gehele eigen voorraad (o.a. door 2-hurenbeleid). Deze strategie kent echter grenzen door het ingeperkte instrumentarium en beperkte financiële armslag van corporaties. In praktijk vindt spreiding plaats over buurtjes met voornamelijk een goedkope voorraad. Deze strategie resulteert op den duur in concentraties die verspreid zijn over een aantal buurten in de stad. Ook wordt er te weinig afgestemd tussen corporaties in welke complexen de draaglast toeneemt.

Door het buurtperspectief meer centraal te stellen, bijvoorbeeld door te kijken vanuit de draaglast, het imago of bevolkingssamenstelling van de buurt, kunnen partijen sneller op één lijn komen en overgaan op meer 'geografisch bewust'-beleid. Dit kan betekenen dat veranderingen in de woningtoewijzing gewenst zijn of fysiek ingrijpen in de woningvoorraad meer prioriteit krijgt.

Aanknopingspunt - inclusieve buurten

Of concentraties nou wel of niet plaatsvinden, de extramuralisering in de zorg zet de komende jaren door. Steeds meer intramurale cliënten met een steeds grotere zorgvraag zullen uitstromen om in 'normale woonbuurten' te gaan wonen. Een goede inbedding in de buurt is essentieel voor deze cliënten, met name voor diegenen die voor langere tijd in een instelling

⁵ Kwetsbare wijken in beeld, Platform31 (2017).

⁶ Sturen op gemengde wijken? Verkennend onderzoek in zes steden, Platform31 (2018).

hebben gezeten. De stap naar zelfstandig wonen en participeren in de samenleving is voor veel van hen groot. De toename van meldingen rond personen met verward gedrag laat een duidelijke kloof zien en dat er nog veel stappen gezet moeten worden om tot inclusieve buurten te komen. De huidige eenzijdige focus op 'uitstromen' zelf moet doorbroken worden.

Om hun re-integratie te laten slagen en de leefbaarheid in vaak al kwetsbare buurten niet verder onder druk te zetten, kan het buurtperspectief helpen. Het beschikbaar stellen van een geschikte betaalbare woning en passende zorg aan huis zijn erg belangrijk, maar er is meer nodig. Er moet ook gewerkt worden aan de aanwezigheid van een ondersteunend netwerk in de buurt en voorzieningen dichtbij die ontmoeting en dagbesteding mogelijk maken. Dit is niet alleen een taak voor cliënten en professionals in de zorg. Om inclusiviteit te bevorderen zal opnieuw geïnvesteerd moeten worden in sociale cohesie en buurtbinding. Integratie van cliënten kan alleen slagen mét de buurt.

Een andere belangrijke reden om de buurt te betrekken is om begrip te kweken en angst weg te nemen voor mensen met 'ander' gedrag. Naast verbinding zoeken binnen complexen, zal ontmoeting in de openbare ruimte en binnen voorzieningen bevorderd moeten worden om de inclusieve buurt echt mogelijk te maken. Een mooi voorbeeld van dit laatste is Kompas in Leidsche Rijn in Utrecht. In het Kompas komen buurtbewoners en cliënten van Lister samen om te eten, activiteiten te ondernemen of gezellig een kopje koffie te drinken. Aan de voorkant heeft een kwartiermaker van Lister actief aangebeld bij buurtbewoners rondom het complex om uitleg te geven over de locatie en om zichzelf en de bewoners voor te stellen. Bij klachten en weerstand gaat de kwartiermaker meerdere keren langs.

Aanknopingspunt - tweedeling

De laatste jaren komen zorgen over grote maatschappelijke tendensen zoals maatschappelijke tweedeling en etnische diversiteit weer bovendrijven. Scherpe sociaal-economische en ruimtelijke tweedeling zoals in Frankrijk of de VS kennen we in Nederland (nog) niet. In de gezamenlijke publicatie 'Gescheiden werelden?' signaleren het SCP en de WRR (2014) wel een trend in de samenleving die zij 'sociale sluiting' noemen, namelijk een groeiende afstand tussen hoog- en laagopgeleiden. Bovendien, betogen het SCP en de WRR, slaan economische en sociaal-culturele verschillen in Nederland in toenemende mate ruimtelijk neer. Vooral hoogopgeleiden wonen steeds vaker in dezelfde buurten, laten hun kinderen naar dezelfde school gaan en hebben weinig contact met lager opgeleiden. De toenemende afstand - ook geografisch - lijkt de ongelijkheid tussen *have* en *have-nots* verder te bevorderen.

Dit beeld wordt onderschreven door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in 'De verdeelde triomf' (2016), een verkenning over stedelijke economische ongelijkheid. Het PBL (2016) concludeert dat de triomf van de stad in Nederland ongelijk verdeeld is: grote groepen profiteren er niet van. Het verschil tussen arm en rijk wordt groter en dit toenemende verschil uit zich in de spreiding binnen steden. Vooral laagbetaalden en werklozen wonen steeds meer bij elkaar in de buurt en minder gemengd met andere groepen. Om het ruimtelijk uiteengroeien van bevolkingsgroepen tegen te gaan, pleit het PBL voor een combinatie van mensgericht en gebiedsgericht beleid. Wanneer sprake is van een structurele ruimtelijke clustering van werkloosheid en armoede, adviseert het PBL om zo nodig in te grijpen in de compositie van de wijkbevolking.

Aanknopingspunt - verscheidenheid

Terwijl sociaaleconomische segregatie toeneemt in Nederland, wordt ook de culturele verscheidenheid in buurten steeds groter. In een recente verkenning 'De nieuwe verscheidenheid' (2018) stelt de WRR vast dat de laatste decennia de groep inwoners met een migratieachtergrond fors is toegenomen en veel diverser is geworden. Alles bij elkaar telt Nederland inwoners uit 223 herkomstlanden. De komende decennia zal het aandeel en verscheidenheid verder toenemen. In buurten waar de verscheidenheid naar herkomst hoog is, voelen de bewoners zich minder thuis en voelen zij zich ook onveiliger. Vanwege de grote diversiteit is er minder sprake van identificatie met de eigen groep. De Raad neemt het buurtperspectief expliciet op in haar beleidsaanbevelingen: *'Om het samenleven van veel verschillende groepen te vergemakkelijken, kan het helpen als alle burgers meer kennis hebben over elkaars achtergrond.'* Deels zal dit op buurtniveau moeten worden georganiseerd. *'Een belangrijke opgave is het bevorderen van verbindingen tussen buurtbewoners. Investeer daarom in publieke familiariteit. Dat houdt in dat buurtbewoners elkaar in de publieke ruimte herkennen, ook zonder persoonlijk contact met elkaar te hebben (Blokland 2009). Het bevorderen van*

publieke familiariteit veronderstelt een doordacht vormgegeven publieke en semipublieke ruimte. Als de inrichting van de straat uitnodigt om in de openbare ruimte te verblijven, is de kans groter dat bewoners elkaar zullen tegenkomen. Voorzieningen als sportvelden, groenvoorzieningen en speeltuinen kunnen hierin een rol spelen. De openbare ruimte omvat niet alleen de straat, maar ook buurtwinkels, buurtcentra, en publieke instellingen als een brede school of een bibliotheek. Dergelijke instellingen moeten multifunctioneel zijn zodat verschillende bewoners elkaar ontmoeten. Mensen moeten er als vanzelfsprekend langskomen.'

Van wie is het buurtperspectief?

In dit essay hebben we de waarde van het buurtperspectief in verleden en heden onderzocht. Het bevorderen van 'binding' en 'verbinding' op buurniveau zijn belangrijke doelen in dit perspectief die kunnen leiden tot uiteenlopende maatschappelijke en sociale opbrengsten op buurniveau en hogere schaalniveaus. We hebben aangetoond waarom het buurtperspectief is weggezaakt en waarom er reden is om het weer opnieuw op een voetstuk te plaatsen. De vraag is nu wel: van wie is dit buurtperspectief?

Vanuit een belangen oogpunt is dit perspectief met name van belang voor partijen die in aandachtswijken actief zijn. Het perspectief is cruciaal voor het behalen van eigen maatschappelijke en ook financiële doelen in wijken waar 'het niet vanzelf gaat'. We noemen hier een aantal mogelijke doelen: minder overlast en meer woongenot, gezonder leefklimaat en minder zorgbehoefte, meer veiligheid en minder politie-inzet, en ook behoud van woningwaarde. Partijen actief in de buurt zijn nu veelal indirect bezig met het leefklimaat van kwetsbare wijken. Denk aan verduurzaming (aardgasvrije wijken), de transformaties in het sociaal domein (wonen en zorg), ondermijnende criminaliteit, burgerkracht en democratische vernieuwing. Deze invalshoeken zijn veelal sectoraal, er is weinig oog voor de interactie van ontwikkelingen en voor de uitwerking ervan in de dagelijkse leefomgeving van burgers. En partijen die deze vraagstukken oppakken, beschikken niet altijd over voldoende geografisch bewustzijn en over lokale kennis en netwerken.

Ook is in een handvol gemeenten en welzijnsorganisaties een voorzichtige renaissance zichtbaar van het buurtperspectief. Zo is de gemeente Groningen gestart met opbouwwerk nieuwe stijl en heeft de gemeente Den Haag sinds kort *community builders* in dienst. Ook probeert een aantal wijkteams met buurtcirkels ondersteunende netwerken in buurten te ontwikkelen tussen cliënten. Deze voorzichtige initiatieven zijn weliswaar gericht op 'verbinding', maar wel sectoraal ingestoken om de extramuralisering op te vangen.

Het belang van het buurtperspectief ligt dus bij diverse actoren actief in buurten. Zij dragen al deels kleinschalig en direct, maar veelal indirect bij aan de verbetering van het functioneren van buurten. Het buurtperspectief is daarmee van velen. Het gevaar is dat de buurt daarom eigenlijk van niemand is. En die constatering is wat haar het afgelopen decennium mede parten heeft gespeeld. De vraag is dan ook hoe directe belangen en indirecte beleidsdoelen verknoopt kunnen worden met doelstellingen rond binding en verbinding. Hoe kunnen organisaties uit hun takenperspectief worden getrokken en worden verleid om ook bij te dragen aan een hoger schaalniveau en een integraler perspectief. De gemeente zal hierin het voortouw moeten nemen in nauwe samenwerking met corporaties, zorg, welzijn en politie. Hoe dit moet worden ingevuld is een zoektocht die nog in de kinderschoenen staat en zal voor een groot deel lokaal bepaald moeten worden.

Hier volstaat om af te sluiten met de boodschap dat de balans in de buurt voorlopig nog zoek is. Door de nationale focus op de verduurzamingsopgave en de druk op de woningcorporaties om hier stevig aan bij te dragen, zullen investeringen in 'stenen' de komende jaren weer een hoge vlucht gaan nemen. De investeringen in 'mensen' zal doorgezet worden binnen de verdere transformaties in het sociaal domein. We moeten onderkennen dat de derde pijler van vitale wijken met weerbare burgers - namelijk investeringen in 'buurt en gemeenschap' - evenveel aandacht verdient in ontwikkeling en beheer van kwetsbare buurten. De inclusieve wijk is hier de komende jaren een duidelijk aanknopingspunt voor. Maar er is ook een toenemende vraag om in de buurt bij te dragen aan verzachting van grote maatschappelijke thema's zoals segregatie, tweedeling en toenemende culturele verscheidenheid. Het functioneren van het sociale én fysieke

weefsel van buurten en ook samenlevingen gaat niet vanzelf. Hier is blijvende inzet voor nodig. Wie gaat deze inzet leveren? Van wie is de buurt?

Literatuur

Engbersen, G. & R. Engbersen (2011) **Essay De slimme corporatie.**

Lattten, J. (2018) Div. CBS-publicaties w.o. Woning, woonomgeving en tevredenheid met het leven.

Engbersen, G. & R. Engbersen (2014) **Essay Van buurt naar buurtinfrastructuur.**

Uyterlinde, M., J. van der Velden & I. Bronsvort (2018) **Sturen op gemengde wijken.**

Uyterlinde, M. & J. van der Velden (2017) **Kwetsbare wijken in beeld.**

EEN WOONVISIE IS ZO 2015, MAAK EEN WOONPROGRAMMA!

Thierry Wever (RIGO Research en Advies)

Stellingen:

1. Het ontbreekt de gemeenten aan een woonbeleid met inhoud en daarmee aan invloed.
2. Maak van de woonvisie een woonprogramma in de geest van de Omgevingswet.

Inleiding

Het stof dat de komst van de Woningwet 2015 heeft opgeworpen is neergedaald en na wat zoeken hebben de gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisatie invulling gegeven aan hun nieuwe rol in het maken van prestatieafspraken op basis van een "bod op de woonvisie". Hiermee geven zij de onderlinge samenwerking handen en voeten. Hoewel nieuw, dat valt wel mee. Stiekem is de huidige praktijk er een die al sinds 1993 (de bruteringsoperatie) in ontwikkeling is. Los hiervan is het dwingende karakter beperkt. Het maken van prestatieafspraken is ook in de Woningwet 2015 niet verplicht gesteld. Er is in zekere zin nog steeds sprake van een hoge mate van vrijheid blijheid. Al moet gezegd worden dat het maken van prestatieafspraken hoger op ieders agenda staat en er lokale druk is ontstaan om te komen tot afspraken met een behoorlijke inhoud. Wat dat betreft heeft de Woningwet gedaan wat beoogd werd.

Ervan uitgaande dat dit allemaal lekker loopt, is het zaak de aandacht te verleggen naar het gemeentelijk beleid, dat aan de basis van deze samenwerking ten grondslag ligt. Woningcorporaties worden geacht om naar redelijkheid aan het gemeentelijk beleid bij te dragen en de gemeente kan niet zonder de corporaties in de uitvoering van haar beleid. Enige invloed van de gemeente (of eigenlijk de gemeenteraad) begint dus met goed woonbeleid. Met het oog op de uitdagingen waar we de komende jaren voor staan wordt het tijd om werk te maken van het woonbeleid aan gemeentelijke zijde. Hoe?... door woonbeleid en ruimtelijk beleid bij elkaar te brengen. De komst van de Omgevingswet is hier het uitgelezen moment voor en biedt ons een passend instrument; het woonprogramma.

De Woonvisie; een stuk zonder status

Alles begint dus met de woonvisie, maar dit is op dit moment een vormvrij stuk zonder al teveel status, en zeker geen wettelijke. Een prioriteitenlijstje met de 'handtekening' van de gemeenteraad eronder volstaat in een aantal gemeenten (en volgens de Woningwet 2015), in andere gemeenten wordt een klein boek geschreven met alle denkbare analyses in regionaal perspectief ter onderbouwing.

Wat mij betreft kan niet worden volstaan met een lijstje prioriteiten. Een doordacht woonbeleid is belangrijk met het oog op goede samenwerking en prestatieafspraken, maar bovenal om het hoofd te kunnen bieden aan de grote opgaven waar we in de volkshuisvesting mee te maken krijgen. Groei en krimp moeten (regionaal) worden opgevangen. Waar we in de Randstad nog 75.000 woningen per jaar extra kunnen gebruiken, krimpen andere landsdelen al of maken zich hier voor op. Daarnaast blijft het garanderen van een voldoende betaalbaarheid en beschikbaarheid de uitdaging, en wint het organiseren van wonen met zorg met het jaar aan belang parallel aan de toenemende vergrijzing. Als klap op de vuurpeil houdt de energie- en klimaattransitie ons de komende 30 jaar zoet en stelt ons voor nieuwe uitdagingen¹.

De gemeenten spelen op al deze vlakken een cruciale rol. Nog sterker de rijksoverheid legt de verantwoordelijkheid hiervoor eigenlijk volledig bij de gemeenten en hun lokale partners neer. Een woonbeleid met inhoud is dus een eerste vereiste. Een woonbeleid ook dat bruggen slaat

1 Zie bijvoorbeeld de Nationale Woonagenda 2018-2021 van Aedes, Bouwend Nederland, IVBN, NEPROM, NVB-Bouw, NVM, Vastgoed Belang, Vereniging Eigen Huis en de Woonbond op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/05/23/nationale-woonagenda-2018-2021>.

tussen de verschillende opgaven en partijen en zo legitimerend kan werken voor die betrokken partijen. Je levert als betrokken partij een bijdrage aan 'de goede dingen'. De Provincie staat hierin overigens zo goed als machteloos, hun taak is beperkt tot het stimuleren van samenwerking en afstemming, (dwingende) instrumenten hiervoor hebben ze niet. Maar dit debat laat ik hier even voor wat het is.

Idealiter is het gemeentelijk woonbeleid een dan een uitnodigend document. Een document waarin onderbouwd de opgaven voor de komende jaren worden geschetst, en deze in samenhang van een duiding en oordeel worden voorzien (wat vinden we hiervan). Uiteraard staan in de woonvisie ook de gemeentelijke (en dus ook politieke) ambities van de gemeente; het heet niet voor niets een "visie". Hierin past dat je als gemeente vragen stelt of bijdragen vraagt aan andere partijen, waaronder de woningcorporaties. Je kunt de hier genoemde opgaven tenslotte niet alleen het hoofd bieden. Andersom mogen woningcorporaties en anderen hier dan ook iets van vinden natuurlijk en moet je dus binnen en buiten de raadzaal het gesprek hier over voeren.

Er zijn gelukkig ook andere partijen die een taak te vervullen hebben. In het geval van de woningcorporaties - in het overgrote deel van de gevallen - een intrinsiek en wettelijk gemotiveerde taak. Hier hoort dan wel bij dat je als gemeente aangeeft waar de wederkerigheid te vinden is en wat je eigen bijdrage is. Dit kan in Euro's of fte. In de meeste gevallen wordt in het gemeentelijk beleid aan dit beperkte lijstje voorwaarden niet voldaan. Los hiervan is de wil om samen te werken aan de (veelal gedeelde) beleidsdoelen en wanneer het nodig is samen pal te staan voor het beleid en dit uit te dragen natuurlijk het belangrijkste, maar dit vat je nooit op papier.

De Omgevingswet als 'window of opportunity'

De komst van de Omgevingswet (ergens in 2021) is het moment om als gemeente wat betreft de inhoud van het woonbeleid een inhaalslag te maken en het woonbeleid de plaats te geven die het toekomt. Als kunnen we hier natuurlijk ook meteen mee starten.

De Omgevingswet is een van de grootste wetstechnische operaties die Nederland ooit gekend heeft. Zesentwintig wetten en 5.000 artikelen worden 'samengevat' in één wet van 350 artikelen. Vooralsnog dreigt wonen of specifiek de volkshuisvesting echter vergeten te worden wanneer het over de implementatie van de Omgevingswet gaat. De fysieke leefomgeving, bestaande uit bouwwerken, infrastructuur, water(systemen), bodem, lucht, landschappen, natuur en erfgoed, staat centraal. Wonen ontbreekt gek genoeg in dit rijtje. Deze omissie is gelukkig eenvoudig op te lossen. Voeg als gemeente het voorzien in voldoende woningen van een goede kwaliteit toe als onderwerp en je bent er.

Door dit te doen ontstaat er (eindelijk) een sterke verbinding tussen wonen, ruimte en andere aanpalende beleidsterreinen en kan een antwoord geformuleerd kan worden op de opgaven waar we voorstaan. Helemaal wanneer we er ook de onderwerpen betaalbaarheid, beschikbaarheid, kwaliteit en duurzaamheid bij kunnen betrekken. Wanneer we het wonen niet regelen via de instrumenten die de Omgevingswet biedt, regelen we het zo wie so niet en blijven we aanmodderen!

Wonen + Ruimte; hoe ziet dat er dan uit?

De Omgevingsvisie wordt het samenhangende, multi-sectorale, strategisch plan, waarin ruimte en wonen bij elkaar komen en de beleidsambities van de gemeente een plaats krijgen. Net als in mijn ideaalplaatje van een woonvisie staan hier de opgaven, de duiding hiervan en de ambities centraal. Nu echter in samenhang bezien met alle andere onderwerpen die de fysieke leefomgeving kleuren. Dit is echter nog geen uitvoeringsgericht stuk die kan dienen als basis voor woningbouwprogrammering, -productie of prestatieafspraken of beleid rond wonen met zorg of de verduurzaming.

Hier biedt een nieuw instrument dat de Omgevingswet ons gaat bieden uitkomst in de vorm van het "programma", of wat mij betreft een woonprogramma. De term 'programma' wil overigens niet zeggen dat er ook 'een programmatische aanpak' uit volgt, als is hét wonen er bij uitstek

geschikt voor. Het programma bevat concrete doelen en maatregelen gericht op de bescherming, het beheer, het gebruik en de ontwikkeling van de leefomgeving in ons geval dus het wonen. De Omgevingswet ziet het programma ook als een multi-sectoraal stuk waarin dus net als de Omgevingsvisie verbanden gelegd worden tussen wonen en onderwerpen als ruimtegebruik, duurzaamheid en wonen met zorg.

Deze concrete doelen of maatregelen worden opgeschreven van wat men in ruimtelijke termen; omgevingswaarden noemt. Dit brengt met zich mee dat je, je als gemeentelijke overheid eraan verplicht om er alles aan doen om die waarden te bereiken. Hoewel deze omgevingswaarden niet rechtstreeks doorwerken in besluiten, moeten wel een rol spelen in de belangenafweging bij gemeentelijke besluiten³. Hiermee komt aan het vrijblijvende karakter van de huidige woonvisie een eind.

Wat de set omgevingswaarden moet zijn die dan in de omgevingsvisie en het woonprogramma aan de orde moeten komen is vervolgens de vraag? Wat mij betreft zijn dat in ieder geval de volgende op woongebied: doelgroepen / betaalbaarheid / beschikbaarheid of vrijkomend aanbod / kwaliteit / leefbaarheid en woningbouwprogrammering naar woningtype en prijs. Daarnaast blijven de eerder genoemde basisprincipes waaraan een woonvisie moet voldoen overeind staan.

De rol van de wijk kan hierin ook de positie krijgen die ze verdient. Misschien is dit wel het schaalniveau waarop we enerzijds uitspraken kunnen doen op het niveau van opgaven en ambities en recht kunnen doen aan lokale verschillen. Anderzijds is dit ook een niveau waarop we vervolgens samen aan deze opgaven kunnen werken.

Belangrijk is dat dergelijke omgevingswaarden niet in 'beton gegoten worden. Met het gedachtegoed van de nieuwe Omgevingswet in het achterhoofd is het extra belangrijk dat het gemeentelijk woonbeleid openstaat voor initiatieven (of in andere woorden een afwijkend of meer genuanceerd verhaal) vanuit de samenleving, waaronder het verhaal van woningcorporaties en (toekomstige)huurders.

De Omgevingswet spreekt in dit kader van een cultuurverandering van nee, tenzij naar ja, mits... Dit doet en passant recht aan de huidige praktijk van het maken van prestatieafspraken. Hierbij aangetekend dat je als gemeenten een aantal onderwerpen sterk zult willen borgen. Denk dan vooral aan het garanderen van een minimum omvang van de sociale voorraad of het prijspeil van het vrijkomend aanbod in de sociale huursector.

Kan dat niet nu ook al in een woonvisie?

Jazeker, en dat doen we ook al zo her en der, het setje omgevingswaarden hierboven tref je in de gemiddelde inhoudsopgave van een woonvisie ook wel aan. De kracht die uitgaat van een woonprogramma onder de Omgevingswet kan echter vele malen groter zijn dan de huidige woonvisie zonder status. Daarnaast biedt een combinatie van de ruimtelijke en volkshuisvestelijke wet en regelgeving de kans om al het gemeentelijk instrumentarium om te sturen op wonen te verbinden. Vooralsnog verdeeld dit zich over meerdere beleidsdocumenten en heeft dit zijn basis in allerlei verschillende wetten; één afwegingskader ontbreekt. Doordat het natuurlijk wordt deze combinatie te zoeken wordt het eenvoudiger om nieuwe onderwerpen bij de kop te pakken en beleidsdoelen te bereiken. Met één geïsoleerd instrument red je het als gemeente niet meer.

Denk bijvoorbeeld aan de recente aandacht voor het middensegment huurwoningen. Meer en meer willen gemeenten hierop sturen. Dit doe je idealiter door je doelstellingen aan het woonbeleid te ontleen, via het bestemmingsplan locaties aan te wijzen (en als uitvloeisel daarvan afspraken over het prijspeil in de komende jaren te maken) en de

² Wanneer je hier als gemeente gebruik van maakt overigens, het is geen verplicht instrument.

³ Zie onder andere <https://www.omgevingswetportaal.nl/> en https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33962_omgevingswet

huisvestingsverordening te gebruiken voor de woningtoewijzing⁴. Vooral nog komen deze instrumenten maar moeilijk bij elkaar. Denk ook aan de bescherming of wijziging van de woningvoorraad. In het huidige tijdsgewricht worstelen veel gemeenten met de vraag hoe sturing te geven aan woningonttrekking, -samenvoeging, -omzetting of -splitsing. Ook hier kan je niet zonder een gecombineerd instrumentarium.

Tot slot

Door het woonbeleid meer dan nu het geval is te integreren in het ruimtelijkbeleid (een woonprogramma's te maken) ontstaat bovenal een logisch systeem dat uitnodigt tot het maken van integrale keuzes. Er ontstaat één afwegingskader voor de ruimtelijke kwaliteit die ruimtelijke, volkshuisvestelijke en sociaal maatschappelijke belangen meeweegt.

Officieel bindt het woonprogramma en de daarin opgenomen omgevingswaarden alleen de gemeenteraad zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden en zijn corporaties ontwikkelaars en burgers hier nog niet aan gehouden. Hierin wordt echter automatisch voorzien doordat de Woningwet 2015 blijft bestaan en het gemeentelijk woonbeleid de basis blijft voor de samenwerking met de corporaties en uiteindelijke prestatieafspraken. Hiermee krijgt het gemeentelijk woonbeleid meer dan ooit de status en slagkracht die zij verdient en versterkt je uiteindelijk de positie van de gemeente in de lokale drie- of veelhoek.

⁴ Zie: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2017, Gemeentelijk instrumentarium Middenhuur, via: <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2017/20171201-gemeentelijk-instrumentarium-middenhuur-104996.pdf>.

WOONKWALITEIT IS ONBETAALBAAR

Ronco Muller (Wold & Waard)

Stellingen:

1. Om onder huurders het draagvlak voor verduurzaming te vergroten, moet de fiscus aan huiseigenaren een energie-index-forfait opleggen.
2. De energetische doelstellingen brengen de sociale huursector in onbalans.

Inleiding

Vanuit breed maatschappelijk oogpunt is de gemiddelde wereldburger er wel van doordrongen¹ dat er veel moet gebeuren om de klimaatverandering te vertragen – zo dat nog kan². Maar maatschappelijke noodzaak is iets anders dan individueel ervaren verantwoordelijkheid. Er zijn maar weinig huishoudens in staat of bereid³ (of het koop of huur betreft, maakt weinig verschil) om te investeren in energetische maatregelen van hun woning. Daar liggen niet alleen esthetische en financiële redenen aan ten grondslag; het is vooral een zaak van Mme de Pompadour-urgentie: *Aprés nous, le déluge*. Letterlijk.

Wat mogelijk soelaas kan bieden is collectief ingrijpen; denk klimaatdoelstellingen en sectortafels. Aan die tafels heeft de Sociale Huisvesting een lastige positie, waaraan ze zelf ook debet is. De sector (: in casu Aedes) heeft zich immers enkele jaren geleden door de commissie Van Raak in de positie laten manoeuvreren waarin ze een braaf jongetje of meisje wil zijn; zo niet het braafste.

Ik acht het aan Aedes - en het kabinet - verwijtbaar dat de energetische doelstellingen waaraan Aedes zich toen conformeerde, niet werden bedongen voor de particuliere huur- en koopsector. Daarmee werd de sociale huurder veroordeeld tot een biologisch experiment: een kruising tussen proefkonijn en melkkoe.

Het is niet verrassend dat van de door Rutte III ingestelde sectortafels (Gebouwde omgeving, Elektriciteit, Mobiliteit, Industrie, Landbouw & landgebruik) alleen de eerste twee betrekkelijk concrete plannen hebben voorliggen. De energiesector voelt zich bedreigd in haar verdienmodel (wat als energie-autarkie de norm wordt?) en denk zoekt naar oplossingen⁴. Van de Gebouwde omgeving had zoals vermeld één grote jongen zich al eerder verantwoordelijk verklaard voor het vinden van oplossingen. De overige tafels lijken af te wachten tot er meer duidelijk wordt over subsidie- en financieringsmogelijkheden.

In dit paper ga ik kort in op maatregelen om ook het particuliere woningbezit te verduurzamen. Maar mijn hoofdthema is de onbetaalbaarheid van de verduurzamingsopgave voor de sociale sector.

“Wir schaffen das....”

De discussies rond de verduurzamingsopgaven richten zich vaak op een concreet einddoel (“label B in 2020”, “CO₂-neutraal in 2050”). Daarmee wordt de suggestie gewekt dat het – hoe complex ook – vooral een maakbaarheidsvraagstuk betreft: “Wir schaffen das”.

Maar zo maakbaar is het niet. Naast allerlei technische en financiële uitdagingen spelen er ook minder in het oog springende zaken die zeer hardnekkiger zullen blijken. Zoals Faber en Idenburg (b) stellen : *“Bij een energietransitie gaat het niet zozeer om de opbouw van een*

¹ Overigens stelt Ten Bos (2015) mijns inziens terecht vraagtekens bij de klimaatdiscussie. Hij ziet deze als te complex / veelomvattend om te kunnen overzien.

² Tussen 2012 en 2017 verloor Antarctica 7 miljoen kilo ijs per seconde. (NRC 13/6/2018).

³ Vergelijk ook Filippidou zoals beschreven in OTB & Omgeving (2018 - 2): *Duurzame renovatie corporatiewoningen flink achter op schema*.

⁴ De netbeheerders geven in het FD (6/8/2018) al een schot voor de boeg over financiële problemen na 2030 voor benodigde infrastructurele verbeteringen.

duurzaam energiesysteem, maar veel meer nog om het doorbreken van de bestaande, systematisch ingebedde structuren en belangen.” Om die systemen te doorbreken gaan er soms al stemmen op dat zeer ingrijpende maatregelen nodig zijn om tot resultaten te komen. Faber en Idenburg citeren in dit verband James Lovelock (The Guardian 2010): “It may be necessary to put democracy on hold for a while”.

Een dergelijke roep om een sterke arm/man/vrouw zien we veel de laatste jaren. Maar tot dusver leiden die oproepen tot weinig duurzame oplossingen. De Poetins en Trumpen van deze wereld slaan erkende(!) problemen bij voorkeur plat. Al was het maar door “Wir schaffen das” te verkleinen tot: “Yes, I can” of “Да, я могу”.

Duurzaamheidsverbetering particulier woningbezit stimuleren

Individuele woningbezitters hebben een scala aan argumenten om hun eigendom niet te verduurzamen: niet mooi, mijn woning leent zich er niet voor, de investering verdient zich niet terug. Op de lange termijn zal verduurzaming ongetwijfeld meer en meer gemeengoed worden, maar in de huidige overkokende koopmarkt heeft ‘duurzaam’ voorsnog een strikt financiële lading.

Om al op korte termijn meters te maken, moet de overheid maatregelen opleggen aan particuliere woningeigenaren. Daarbij kan worden gedacht aan (een combinatie van) de volgende maatregelen:

1. Naast de WOZ-belasting komt er een heffing die is gekoppeld aan de energie-index. Gemeenten leggen deze heffing op aan alle woningeigenaren, uitgezonderd sociale verhuurders die hun bezit aantoonbaar verduurzamen. Hoe slechter de energie-index van de woning, hoe hoger de ei-heffing. Om dit te laten leiden tot concrete duurzaamheidsmaatregelen (denk aan de benodigde investeringen) moet deze heffing substantieel zijn. De opbrengsten ervan worden ingezet voor een subsidiefonds ten behoeve van energiematregelen. Naarmate hier meer gebruik van wordt gemaakt, verbetert de energetische kwaliteit van de woningvoorraad en neemt de opbrengst van de ei-heffing af. (In het verlengde van de maatregel gericht op particulier woningbezit, komt er een soortgelijke heffing voor kantoren, bedrijfspanden en dergelijke).
2. De kosten van de verduurzamingsmaatregelen worden voor woningeigenaren aftrekbaar van de inkomstenbelasting. Door deze constructie te kiezen, kunnen andere energie-gerelateerde subsidies worden afgeschaft. De kosten van het bepalen van de energie-index voor en na de maatregelen zijn eveneens aftrekbaar.
3. Niet tot de sociale sector behorende verhuurders (vrije sector, kamerverhuur) moeten hun bezit per ‘verhuur-eenheid’ voorzien van een energie-index. Om te voorkomen dat de kosten van verduurzaming één op één worden doorbelast aan huurders, moet naar vergunningen worden gekeken. Als de energie-index lager is dan X, dan....

Duurzaamheid in de Sociale Huursector: ambitie versus haalbaarheid

De afgelopen decennia is de in de Sociale Huisvesting klassieke trits betaalbaarheid-beschikbaarheid-kwaliteit steeds verder in onbalans geraakt. Nu was dat altijd al een moeilijk evenwicht, maar de aanhoudende roep om kwaliteit toe te blijven voegen (groter, comfortabeler, zorggeschikt, energiezuiniger) brengt het stelsel steeds verder in het ongereide⁵.

Ik ga eerst kort in op de (on)betaalbaarheid uit huurdersoogpunt en daarna meer uitgebreid op ons eigen verhuurdersoogpunt. Mijn perspectief is daarbij de relatief ontspannen huurmarkt in de (bijna) gemeente Westerkwartier, gelegen tussen Groningen en Drachten.

⁵ Dit speelt trouwens niet alleen in de volkshuisvesting, denk ook aan het onderwijs: steeds meer verwachtingen en aanwijzingen om het curriculum te verbreden, maar zonder te voorzien in de benodigde aanvullende middelen.

Perspectief huurders

Recent inkomens- en woonlastenonderzoek (c)⁶ wijst uit dat ongeveer 3.000 van de ruim 20.000 huishoudens in het Westerkwartier kampen met betalingsproblemen of het risico lopen om in die situatie terecht te komen. Die 3.000 huishoudens zijn min of meer gelijk verdeeld over huur- en koopwoningen, maar relatief gezien wonen ze vaker in een huurwoning: 3 op de 10, tegen 1 op de 10 woningeigenaren.

Wat huurders betreft sluiten de uitkomsten van het onderzoek aan bij soortgelijke onderzoeken elders: het zijn met name gezinnen met kinderen die tot de tekortgroep behoren, waarbij het vooral het inkomen is dat voor de problemen zorgt. Betaalbaarheid van de huur⁷ is zeker een issue voor huurders, maar *"Het tekort wordt primair veroorzaakt door een te laag inkomen; dit ligt buiten de invloedssfeer van corporaties"*.

In de risicogroep zitten veelal alleenstaande huurders die - wellicht deels parttime ouder? - een grotere, relatief dure woning huren. Passend toewijzen voorkomt mogelijk dat deze groep in omvang verder toeneemt.

Perspectief verhuurder

De roep om meer woonkwaliteit toe te voegen is van alle tijden, zeker sedert de economische groei die in de jaren '60 van de vorige eeuw inzette. Omdat corporaties gewoon zijn om een lange termijn groeiperspectief te hanteren, was de behoefte om aan die roep te voldoen groot: het moet ook straks verhuurbaar zijn. De financiële mogelijkheden waren er lange tijd ook naar. Dat laatste is al een tijd aan het kantelen. De investeringen die nodig zijn om aan de kwaliteitseisen te blijven voldoen, hebben een omvang bereikt die zich niet laat terugverdienen. Althans, niet zolang we een sociale verhuurder blijven⁸. Vooral de energetische eisen en de kosten om daar aan te voldoen spelen een grote rol.

Aan de hand van onze eigen situatie schets ik de onbetaalbaarheid van de opgaven.

Wij zijn Wold & Waard, een plattelandscorporatie met 5.000 vooral grondgebonden woningen verdeeld over 34 dorpen in de gemeente Westerkwartier. De lokale sociale huursector bestaat verder uit Stichting Huisvesting Vredewold (500 woningen), Wierden en Borgen (180 woningen) en een paar verdwaalde clusters van onder meer Vestia.

In zeer kort bestek:

- Platteland met afnemend aanbod van voorzieningen; honkvaste bevolking die vergrijst en ontgroent; lokaal wat krimp, elders stabiel, beperkt lichte groei.
- Goed onderhouden woningen; energie-index 1,6; lage bedrijfslasten.
- Prima relatie met gemeenten en huurders.
- Goede uitkomsten bij visitaties (*'voorbeeld voor de sector'*) en Aedes benchmark.

We zijn financieel gezond en van plan om de komende 10 jaar ca. 150 miljoen euro te investeren in duurzame nieuwbouw en renovatie. Waarbij wij – per slot een Groningse corporatie – direct de slag naar gasloos willen maken: Nul Op de Meter.

Is €150.000.000 genoeg? Nee.

⁶ Het onderzoek is uitgevoerd onder zowel huurders als kopers en gebaseerd op de budgetbenadering van het Sociaal Cultureel Planbureau, waarbij drie groepen worden onderscheiden: tekort (: te weinig om van rond te komen), risico (: nog net voldoende, maar niet voor onverwachte uitgaven) en overschot.

⁷ Je kunt stellen dat de grenzen van betaalbaarheid feitelijk van Rijksweg zijn gefixeerd op de grenzen van de huurtoeslag. Die grenzen zijn in het licht van de immer stijgende kwaliteitsvraag te zien als de plaats waar vloer en plafond elkaar raken. Voor een deel van de huurders betekent dat – en wellicht evenzo voor de verhuurder – een gebrek aan leefruimte. Vergeef me de voor de hand liggende beeldspraak.

⁸ De beleggingsoptie bouwen-verhuren-verkopen is in ons werkgebied niet reëel. Gesteld dat we dat zouden willen, wat niet het geval is.

Rekensom NOM

Ons uitgangspunt bij verduurzaming voor de komende 10 jaar betreft 1.000 woningen: 300 nieuwbouw en 700 renovatie.

Inclusief locatie- en overige kosten gaan we uit van een investering van € 190.000 voor een nieuwbouwwoning en € 100.000 bij renovatie. Let op: dit is het dubbele van de € 51.600 die Aedes in mei dit jaar voorrekende in haar Position Paper Klimaatakkoord⁹.

Bij onze verkenning van vier verschillende renovatieconcepten blijkt dat de bouwsector andere parameters hanteert. De eerste indicaties gaan richting de € 150.000 per renovatie: 50% hoger dan onze raming en drie keer zo veel als Aedes veronderstelt.

Maal 700 woningen, levert een tekort op van € 35 miljoen. Daarbij: is renovatie dan nog verstandig in verhouding tot nieuwbouw?

Dus minder woningen renoveren? Of niet naar NOM? Tja.

Nom ready?

In onze scenario's hebben we vanzelfsprekend ook andere opties onderzocht, zoals NOM-ready. Om die investering te kunnen bekostigen moet (zonder NOM immers geen EPV) er ruimte in de huur worden gezocht. En die ruimte is (Passend Toewijzen!) te klein.

Grenzen aan de groei¹⁰

Wij, een kerngezonde corporatie¹¹ die in een stabiele omgeving opereert zonder grote vraagstukken wat betreft huishoudengroei of achterstallig onderhoud, lopen dus al hard tegen financiële grenzen aan. Wat betekent dat voor de hele sector? Van een groot deel van de corporaties is de uitgangspositie immers ingewikkelder en wij vormen slechts 2‰ van de sociale voorraad...

Ten slotte

Toen ik aan dit paper begon, bedoelde ik de titel als knipoog. Maar gaandeweg het schrijven werd het me somber te moede en kwam ik tot de conclusie dat een dergelijke tongue-in-cheek niet aan de orde is. Want volgens mij ben ik niet alleen somber, maar is het perspectief dat ook. De voortdurend toenemende consumptie – al zullen sommigen stellen dat verduurzaming daar tegenwicht aan wil bieden – maakt onze wereld onbetaalbaar.

Hoewel tal van economen aandacht vragen voor een duurzame aanpak¹², lijken we ons als maatschappij vooralsnog te (laten) wurgen door het overgewicht dat de economie heeft en dat we er aan toekennen.

Wellicht dat bijdragen van andere aanwezigen me een meer zonnige kijk op de toekomst kunnen brengen. Bijvoorbeeld met slimme alternatieven voor deze, in mijn ogen, doodlopende weg met maatregelen op woningniveau. Minder isoleren (exit trias energetica?) en groene stroom uit de Sahara / van zee? Of toch waterstofgas?

Hoe duurzaam is een bloempotje op een petroleumstel?

⁹ Waarbij Aedes een voorschot neemt op te verwachten prijsdalingen tot en met 2050(!). Het inboeken van dergelijke prijsdalingen lijkt me – nog afgezien van de gehanteerde termijn – erg risicovol. De techniek zal zeker voortschrijden, maar de behoefte om state of the art (want: lange termijn perspectief) toe te passen zal dat effect grotendeels teniet doen.

¹⁰ NB 1972!

¹¹ De IBW bevestigt onze investeringsruimte voor de komende 10 jaar. Maar de vraag is wel wat doen de ontwikkelingen rond de VPB, de VH; hoe gaat het met ATAD?

¹² Bijvoorbeeld Kate Raworth, al kan ik haar donut-model niet duiden: vettig, opgeblazen en met een gat er in. Is dat een model voor de toekomst?
Degenen die een andere kijk op de economische heerschappij interessant vinden, raad ik *De economie van goed en kwaad* (Tomas Sedláček) aan.

Literatuur

Bos, René ten (2015) **Dwalen in het antropoceen**, Boom, 192 pagina's.

Minten, Vera, Mark te Pas (samenstellers) (2017) **Sturen in een verweven dynamiek**, Ministerie van Economische Zaken, 127 pagina's.

KAW (2018 – concept), **Betaalbaar wonen in het Westerkwartier**, 71 pagina's.

Sedláček, Tomás (2012) **De economie van goed en kwaad**, Scriptum, 400 pagina's.

LONDENSE TOESTANDEN

PRIJSONTWIKKELINGEN IN DE WONINGMARKT EN DE IMPACT DAARVAN OP SOCIAAL VOLKSHUISVESTINGSBELEID

Bob Vastenhoud (Gemeente Delft)

Stellingen:

1. Sociale huurders moeten, net als middeninkomens, als ze in de gezinsfase meer ruimte willen, uitwijken naar de buitengebieden.
2. De sociale sector moet op gebied van prijs-kwaliteit aansluiting houden met de vrije markt.
3. Overheidsingrijpen in de prijsontwikkeling op de woningmarkt is onontkoombaar.

Inleiding

In Amsterdam Noord kunnen hipsters met voldoende geld tegenwoordig in het complex North Orleans voor ongeveer € 1500,- in de maand hun intrek nemen in een micro appartement van minder dan 30 vierkante meter. In diezelfde wijk staan eengezinswoningen van minimaal dubbele oppervlakte en een tuin¹, die corporatiebezit zijn en dus worden verhuurd voor minder dan 710 euro per maand, waarbij de bewoners in veel gevallen huursubsidie ontvangen. Rond het Vondelpark zie je iets vergelijkbaars. Appartementen van 50m² ten zuiden van het park worden verkocht voor meer dan 3 ton (woonlasten bij volledige, lineaire aflossing over 30 jaar en 3% rente, met renteaftrek zo'n €1050,- per maand), terwijl ten noorden van het park sociale woningen worden verhuurd waarvoor de effectieve huurlasten minimaal 3x zo laag zijn. Extreme voorbeelden, maar ze verduidelijken wel dat er in bepaalde gevallen grote verschillen bestaan tussen wat in het koopsegment een euro oplevert en wat in de sociale sector met diezelfde euro kan worden verkregen. Aangezien de sociale sector, via de grondprijzen en door middel van de huurtoeslag, deels wordt betaald uit gemeenschapsgeld², moet hierover verantwoording worden afgelegd. Ook zal de vraag moeten worden beantwoord welke omvang en kwaliteit we willen aanbieden in de sociale sector. Wanneer(als) de prijzen in de sociale sector teveel gaan afwijken van de prijzen op de markt, bestaat de kans dat de inkomenscategorie daarboven (teveel)benadeeld wordt en dat er een probleem ontstaat met het maatschappelijk draagvlak voor het sociale huisvestingsbeleid.

Het idee voor dit paper is daarom te onderzoeken, voor de regio Haaglanden, hoe de prijsontwikkeling zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld voor de sociale huursector, de particuliere huursector en de koopsector. Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat getallen soms moeilijk zijn te vergelijken. Bijvoorbeeld het feit dat huiseigenaren een deel van hun woonlasten ook als vermogensopbouw kunnen behouden en daarnaast profiteren van de stijging van de waarde van hun huis, maakt de vergelijking tussen de huur- en de koopsector niet eenvoudig.

De hoofdvragen die ik vervolgens zal proberen te beantwoorden zijn:

- Geeft de marktontwikkeling aanleiding om te denken dat deze zou kunnen leiden tot een vermindering van het maatschappelijk draagvlak voor sociale huisvesting?
- Welke beleidsmaatregelen kunnen daartegen genomen worden?

Theorie

Nederland kent een grote sociale huursector. In 2015 was 30,3% van alle woningen een sociale huurwoning³. Aan de sociale sector wordt op 2 manieren uit maatschappelijke middelen bijgedragen. In de eerste plaats wordt grond waarop sociale woningen worden gebouwd tegen lager prijzen aan de ontwikkelaars verkocht door de gemeenten en daarnaast krijgt een deel van

¹ <https://maps.amsterdam.nl/afwc/>.

² Siep van der Werf, Werken aan wonen. Huisvesting in Nederland. Pag. 26, 48 & 49.

³ Cijfers over wonen en bouwen 2016, uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

de huurders huursubsidie, sinds 2006 officieel huurtoeslag geheten⁴. In 2010 ontvingen ruim 1,1 miljoen huishoudens huurtoeslag. Voor het Rijk een totale kostenpost van 2,2 miljard euro. Gemiddeld werd er 173 euro ontvangen op een huur van 421 euro⁵ (41% van de huursom).

Het politieke en maatschappelijke draagvlak voor de sociale huursector wisselt. Vermoedelijk heeft dat te maken met meerdere factoren. Je zou kunnen betogen dat de steun die met de sociale huisvesting wordt gegeven dubbelop is. In de eerste plaats wordt hoogte van de huren kunstmatig laag gehouden. Onder druk van de passendheidsnorm wordt in sommige gevallen de huur door de corporatie zelfs extra verlaagd (afgetopt)⁶. Bovendien ontvangen veel bewoners ook nog huurtoeslag. Daarnaast zijn de huren losgekoppeld van de vastgoedmarkt. Stijgen de huizenprijzen en de huren in de particuliere sector sterk, dan zijn de stijgingen voor sociale huur gemaximeerd.⁷ Worden niet-sociale huurders dan niet teveel benadeeld?

Bedacht moet worden dat er in 2014 4,2 miljoen huishoudens met een koopwoning hypotheekrenteaftrek ontvingen ter waarde van in totaal 14,2 miljard euro. Gemiddeld 280 euro per ontvangend huishouden⁸. Huiseigenaren ontvangen gemiddeld dus meer "woonsubsidie" dan sociale huurders. Toch is er aanleiding om te veronderstellen dat ook, of juist vanuit deze groep aversie ontstaat tegen het concept van de sociale huursector. Dat heeft te maken met de effecten van de markt. In krappe woonmarkten stijgen de prijzen van koopwoningen sterk. Ook worden regelmatig grotere woningen opgedeeld in kleinere eenheden en zo verhuurd of verkocht. Dat heeft als resultaat dat mensen die niet sociaal kunnen huren steeds meer moeten betalen per m² woning. In Amsterdam is de prijs per m² zelfs verdubbeld sinds 2003.⁹ De sociale verhuurders blijven over het algemeen echter woningen ontwikkelen volgens vaste eisen qua oppervlakte en indeling. Sociale huurders worden dus minder geconfronteerd met de effecten van de verhitte marktsituatie. Hoewel de wachtlijsten toenemen, zijn de woningen die worden verhuurd niet steeds duurder, kleiner of opgeknijpt in meerdere eenheden. Natuurlijk zijn er in de drukker gebieden nog wel grotere woningen beschikbaar, maar door de stijgende prijzen worden die in steeds mindere mate toegankelijk voor de middeninkomens. Het hardst getroffen worden zij die niet kunnen of willen kopen, maar ook geen beroep kunnen doen op sociale woningen. Deze mensen zijn aangewezen op de geliberaliseerde huurmarkt. Niet alleen is het aanbod in deze sector relatief klein. De huurprijsontwikkeling is veel minder beperkt dan in de sociale huursector. Hun woonlasten kunnen daardoor veel sneller stijgen dan hun inkomen, wat kan leiden tot gedwongen verhuizen. Iets waar huiseigenaren veel minder last van hebben omdat hun woonlasten, als een huis eenmaal is gekocht, relatief stabiel zijn. Deze zijn het meest afhankelijk van de rentestand en omdat deze in enige mate is gekoppeld aan de inflatie, zal in de regel bij een flinke verhoging van de rente het inkomen tot op zekere hoogte meestijgen. Particuliere huurders hebben dat voordeel niet. Op basis van de disbalans tussen vraag en aanbod kunnen hun huren verhoogd worden ruim boven de inflatie waardoor de verhouding huurlast vs inkomen snel negatief kan veranderen. Huurders in de geliberaliseerde sector zijn sowieso al de gebeten hond. Als enige groep ontvangen zij helemaal geen financiële ondersteuning van het rijk.

De vraag is dus of, wanneer de marktprijzen sterk (sneller dan de toegestane huurstijging binnen de sociale sector) stijgen, het risico bestaat dat het maatschappelijk draagvlak voor de sociale huursector verbrokkelt? En als die vraag positief wordt beantwoord, wat betekent dit dan voor de sociale sector? Wat kunnen corporaties doen om het draagvlak te behouden? Voordat ik naar deze vragen ga kijken, zal ik eerst proberen te bekijken of zichtbaar kan worden gemaakt of de ontwikkeling van de marktprijzen en prijzen voor sociale woningbouw zo sterk uiteen lopen.

⁴ Siep van der Werf, Werken aan wonen. Huisvesting in Nederland. Pag. 26, 48 & 49.

⁵ Huurtoeslag: wie krijgt hoeveel. Marion van den Brakel en Linda Moonen (<https://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/78AC54C5-51E0-43AA-B330-6B87B8B7E696/0/2012k1v4p9art.pdf>).

⁶ Aedes; corporatiemonitor 31 mei 2017 (<https://dkvwg750av2j6.cloudfront.net/m/100021ad2c7e6286/original/Aedes-Corporatiemonitor-Passend-Toewijzen-Mei2017.pdf>).

⁷ Siep van der Werf, Werken aan wonen. Huisvesting in Nederland. Pag. 104 – 106.

⁸ CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek): <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/43/belastingvoordeel-woningbezit-is-280-euro-per-maand>.

⁹ Parool Huizenprijzen in Amsterdam bijna 12 procent gestegen. 12 april 2018 <https://www.parool.nl/amsterdam/huizenprijzen-in-amsterdam-bijna-12-procent-gestegen~a4591992/>.

Cijfers

Binnen de scope van dit paper blijkt het niet eenvoudig goede cijfers te vinden. Zoals hierboven reeds gesteld is het ook niet altijd eenvoudig te bepalen in hoeverre cijfers met elkaar te vergelijken zijn. De ontwikkeling van huurprijzen lijken goed vergelijkbaar tussen de sociale en de geliberaliseerde sector, maar het is niet altijd duidelijk of het gaat om prijsontwikkeling binnen lopende contracten, of alleen om nieuwe verhuringen. Inzicht in het mogelijke verschil tussen prijsontwikkeling van zittende huurders tussen de sociale- en de geliberaliseerde huursector is moeilijk te verkrijgen. En hoe verhoudt zich dat tot de koopsector? Bij sterke prijsstijgingen is dat nadelig voor nieuwe kopers, maar voor zittende eigenaren leidt het tot snelle vermogensopbouw. Tegelijkertijd geldt die alleen op papier. Zolang ze in het huis blijven wonen, of in dezelfde regio willen blijven wonen in een vergelijkbare woning hebben ze er feitelijk weinig profijt van. Door de stijgende WOZ hebben ze er dé facto zelfs last van.

Ik stel dat voor dit paper het voldoende is te kijken naar de algemene prijsontwikkeling in de sociale sector en verkoopprijzen. Ik heb immers eerder betoogd dat de relevante vraag is in hoeverre marktontwikkelingen het draagvlak voor de sociale huursector zouden kunnen beïnvloeden. Ik verwacht dat de meeste kopers de hierboven gestelde complexe afwegingen niet zullen maken, maar eerder kijken naar welk soort huis zij kunnen kopen en hoe zich dat verhoudt tot wat er in de sociale sector te huur is.

Laten we eerst kijken naar wat algemene cijfers die betrekking hebben op Nederland, afkomstig van het CBS. Zie hiervoor onderstaande tabellen 1 en 2. Ik heb in deze cijfers zelf een indexatie toegevoegd waarbij 2014 geldt als 100. Dit omdat de cijfers die ik later zal weergeven en afkomstig zijn van Woningmarktcijfers.nl teruggaan tot 2014. In deze cijfers zien we dat gerekend vanaf 2014, de prijsontwikkeling tussen sociale huur en koop tegen 2017 al aanzienlijk uit elkaar zijn gelopen. Wat in deze reeksen echter ook zichtbaar wordt, is dat de crisis voor een aanzienlijke correctie in de koopprijzen heeft gezorgd, terwijl de huurprijzen structureel zijn gestegen. De periode van sterkste stijging in de huurprijzen valt zelfs samen met de periode van sterkste terugval in de verkoopprijzen in de jaren 2012-2014. Kijken we terug tot het jaar 2000 dan zien we zelfs dat de huurprijzen in totaal meer zijn gestegen dan de koopprijzen. Zichtbaar is wel de versnelling in de prijsstijging voor koopwoningen sinds 2014. Relevant voor dit betoog is over enkele jaren te bekijken of die heeft doorgezet en in hoeverre het gat met de lineaire prijsontwikkeling van de sociale huren vergroot is.

Tabel 1. Gemiddelde huurstijgingen met indexatie, 2000-2017¹⁰

Huurstijgingen		
Jaar	huurverhoging	Index
2000	2,6%	70
2001	2,7%	72
2002	2,9%	74
2003	3,2%	76
2004	3,1%	78
2005	2,0%	81
2006	2,7%	82
2007	1,4%	85
2008	1,9%	86
2009	2,8%	87
2010	1,6%	90
2011	1,8%	91
2012	2,8%	93
2013	4,7%	96
2014	4,4%	100
2015	2,4%	102
2016	1,9%	104
2017	1,6%	106

Tabel 2. Indexatie van verkoopprijzen van huizen. Periode 2000-2017¹¹

Koop (verkoopprijzen)		
Jaar	Index (2015=100)	Index (2014=100)
2000	80,3	83
2001	89,2	92
2002	95	98
2003	98,4	101
2004	102,6	106
2005	106,6	110
2006	111,5	115
2007	116,2	120
2008	119,7	123
2009	115,6	119
2010	113	116
2011	110,3	113
2012	103,1	106
2013	96,4	99
2014	97,2	100
2015	100	103
2016	105	108
2017	113	116

¹⁰ CBS, Export Consumentenprijzen; huurverhoging woningen vanaf 1959. Index 2014=100 zelf toegevoegd.

¹¹ CBS, export Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen prijsindex 2015=100 Index 2014=100 zelf toegevoegd.

Laten we vervolgens inzoomen op de regio Haaglanden en Delft.

Tabel 3: Ontwikkeling huurprijzen/m² voor verschillende woningtypen in Haaglanden 2013-2017¹²

Gemiddelde huur per m2 Haaglanden										
	2013		2014		2015		2016		2017	
Type woning/jaar	€/m ²	Index	€/m ²	Index	€/m ²	Index	€/m ²	Index	€/m ²	Index
Benedenwoning	10,06	90	11,14	100	11,31	101	11,52	103	11,54	104
Bovenwoning	8,54	93	9,17	100	9,96	109	10,10	110	10,24	112
Eengezinswoning	9,06	97	9,33	100	9,78	105	9,80	105	9,85	106
Flat met lift	9,30	96	9,66	100	9,81	101	9,85	102	10,07	104
Flat zonder lift	9,20	97	9,50	100	10,13	107	10,26	108	10,96	115
HAT	11,11	92	12,10	100	12,59	104	13,09	108	12,39	102
Hofjeswoning	10,46	89	11,73	100	12,88	110	12,79	109	12,45	106
Maisonnette	8,86	94	9,40	100	9,63	102	9,59	102	9,56	102
Portiekwoning	9,17	94	9,78	100	10,28	105	10,09	103	10,26	105
Eindtotaal	9,53	94	10,20	100	10,71	105	10,79	106	10,82	106

Tabel 4: Ontwikkeling huurprijzen/m² voor verschillende woningtypen in Delft 2013-2017¹³

Gemiddelde huur per m2 Delft										
	2013		2014		2015		2016		2017	
Type woning/jaar	€/m ²	Index	€/m ²	Index	€/m ²	Index	€/m ²	Index	€/m ²	Index
Benedenwoning	11,12	95	11,66	100	12,17	104	12,65	108	12,05	103
Bovenwoning	10,33	97	10,68	100	11,42	107	11,62	109	12,06	113
Eengezinswoning	11,39	108	10,55	100	10,58	100	11,14	106	10,88	103
Flat met lift	8,63	95	9,09	100	9,52	105	10,38	114	10,46	115
Flat zonder lift	8,82	100	8,79	100	10,62	121	10,92	124	10,37	118
HAT	11,15	94	11,82	100	12,06	102	12,85	109	12,24	104
Maisonnette	9,39	94	10,00	100	10,31	103	10,72	107	10,94	109
Portiekwoning	9,75	92	10,60	100	11,38	107	11,61	110	11,23	106
Eindtotaal	10,07	97	10,40	100	11,01	106	11,49	111	11,28	109

Tabel 5: Gemiddelde verkoopprijzen voor alle woningtypen en specifiek voor tussenwoningen en appartementen in Haaglanden en Delft 2013-2017¹⁴

Haaglanden						
	Algemeen		Tussenwoningen		Appartementen	
Jaar	Gem verkoopprijs	Index	Gem verkoopprijs	Index	Gem verkoopprijs	Index
2014	€ 235703,-	100	€ 290448,-	100	€ 174849,-	100
2015	€ 237599,-	101	€ 288708,-	99	€ 179006,-	102
2016	€ 248334,-	105	€ 315421,-	109	€ 184954,-	106
2017	€ 273708,-	116	€ 338314,-	116	€ 201757,-	115

Delft						
	Algemeen		Tussenwoningen		Appartementen	
Jaar	Gem verkoopprijs	Index	Gem verkoopprijs	Index	Gem verkoopprijs	Index
2014	€ 210724,-	100	€ 242598,-	100	€ 173103,-	100
2015	€ 210572,-	100	€ 245668,-	101	€ 170169,-	98
2016	€ 223975,-	106	€ 270413,-	111	€ 177383,-	102
2017	€ 250175,-	119	€ 295478,-	122	€ 195338,-	113

In tabellen 3,4 en 5 zien we in grote lijnen hetzelfde beeld als op landelijk niveau, maar er zijn enkele belangrijke verschillen. Zo is te zien dat voor Delft de verkoopprijzen wat sneller stijgen

¹² SVH (Sociale verhuurders Haaglanden, koepel van corporaties in Haaglanden): Rapport 0.1 matching.xlsx.

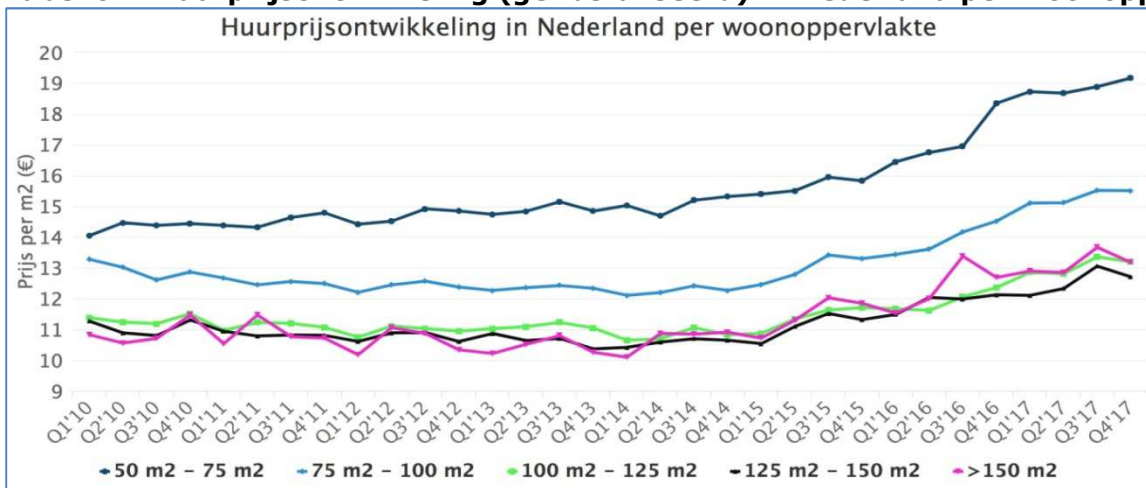
¹³ SVH: Rapport 0.1 matching.xlsx.

¹⁴ Woningmarktrapport gemeente Delft, 2018Q1 van Woningmarktcijfers.nl.

dan gemiddeld in de regio. Ook is het verschil tussen tussenwoningen en appartementen veel nadrukkelijker in Delft. Bij de huurprijzen is ook te zien dat deze sneller stijgen in Delft dan regio breed. Daarnaast is er een groot verschil in prijsontwikkeling tussen de verschillende typen woningen. Waar in de koopsector de prijzen van eengezinswoningen sneller stijgen dan appartementen, is in de sociale huur sector juist het tegenovergestelde aan de hand.

Kijken we nog even naar de geliberaliseerde huursector, dan zien we eenzelfde ontwikkeling als in de sociale huursector. Appartementen zijn duurder per vierkante meter en die prijzen stijgen ook sneller.

Tabel 6: Huurprijsontwikkeling (geliberaliseerd) in Nederland per woonoppervlakte¹⁵



Conclusie

De kernvragen van dit paper waren: Geeft de marktontwikkeling aanleiding om te verwachten dat deze zou kunnen leiden tot een vermindering van het maatschappelijk draagvlak voor sociale huisvesting? En: Welke beleidsmaatregelen kunnen daartegen genomen worden?

Met het beperkte onderzoek dat ik voor dit paper heb kunnen doen is het niet mogelijk die eerste vraag eenduidig te beantwoorden. De afgelopen 15 tot 20 jaar zijn er diverse schommelingen geweest in de koopprijzen die maken dat de verhouding van koopwoningen tot sociale huurwoningen niet constant is veranderd. Er is een sterke versnelling van de stijging in verkoopprijzen waarneembaar de afgelopen 2 jaar. Als die zich doorzet dan zal de hoeveelheid bereikbare woningen in de randstad en zeker in binnenstedelijk gebied snel nog verder afnemen voor de middeninkomens. Dat terwijl het aanbod aan sociale huurwoningen nagenoeg gelijk blijft. Daarbij zal de kwaliteit/omvang van de beschikbare koopwoningen voor de middeninkomens ook teruglopen, waar deze voor sociale huurwoningen gelijk blijft. Voor de geliberaliseerde huursector geldt iets vergelijkbaars. De prijsontwikkeling lijkt in een versnelling te zijn geschoten die voor de sociale huursector, door de wettelijke beperkingen, simpelweg niet mogelijk is. Daarbij staat voor huurders van geliberaliseerde huurwoningen ook de continuïteit van de betaalbaarheid onder druk doordat prijzen veel sneller kunnen stijgen dan de loonontwikkeling. Voor sociale huurwoningen en kopers is dat eigenlijk niet aan de orde. Om zeker te zijn of de ontwikkeling zich doorzet als hierboven geschetst, zou over een jaar of 5 opnieuw gekeken hoe de prijzen zich hebben ontwikkeld na 2017 en of de versnelling heeft doorgezet.

Dat neemt niet weg dat al langere tijd zichtbaar is dat in binnenstedelijke gebieden bepaalde woningtypen nauwelijks meer beschikbaar zijn voor middeninkomens. Bovendien zijn de qua financiën theoretisch bereikbare woningen door de hoge vraag in de praktijk voor veel mensen niet beschikbaar. Een onderzoek van Rigo uit 2016 laat zien dat in de regio's Amsterdam en

¹⁵ Pararius: <https://www.pararius.nl/nieuws/huurprijs-vrije-sector-blijft-stijgen/NI0000000242>.

Utrecht zelfs de 15% goedkoopste woningen voor middeninkomens al duur en schaars waren.¹⁶ In Haaglanden was dat nog niet het geval, maar de ontwikkelingen in de koopmarkt brengen een soortgelijke situatie snel dichterbij, als deze niet al is bereikt.

Het is naar mijn mening niet wenselijk een situatie te laten ontstaan waarbij in de binnensteden alleen nog de armeren en de rijkere kunnen wonen en de middengroepen geen plek meer kunnen vinden. Dat betekent dat beleidsmakers twee keuzes hebben. Inzetten op regulering van de prijsontwikkeling in de markt, zodat een breder aanbod beschikbaar blijft voor middengroepen. Amsterdam doet hiertoe een poging door bijvoorbeeld het kopen van woningen voor verhuur aan banden te leggen. De vraag is echter in hoeverre dit gehandhaafd kan en mag worden. Het alternatief is het sociale aanbod afstemmen op wat er beschikbaar is voor middengroepen. Alleen die laatste keuze is er een waar beleidsmakers van gemeenten en corporaties samen invloed op hebben. Dat houdt dus in dat nieuw te ontwikkelen sociale huurwoningen in de steden kleiner zullen moeten worden. Eventueel moeten bestaande grotere woningen opgedeeld worden, zoals nu ook in de vrije sector gebeurt. Wat dan overblijft zijn 2- en 3- kamer appartementen voor starters en jonge gezinnen. Wanneer deze woningen te klein worden zullen sociale huurders, net als middengroepen, moeten uitwijken naar de buitengebieden. Deze zouden met openbaar vervoer en verbeterde, mogelijk overdekte fietsroutes (expliciet ingericht voor elektrische fietsen) verbonden moeten worden met de binnensteden, zodat de daar aanwezige voorzieningen bereikbaar blijven.

Niet inspelen op deze situatie zal naar mijn idee het voortbestaan van de sociale woningbouw onherroepelijk ter discussie stellen. Zeker gezien de focus van de politiek op de maatschappelijke middengroepen. Het verlies van de sociale woningbouw in binnensteden, of in Nederland als geheel zou een zeer groot maatschappelijk verlies betekenen dat zonder meer voorkomen moet worden.

Literatuur

<https://maps.amsterdam.nl/afwc/>.

Van der Werf, Siep (2009) **Werken aan wonen**. Huisvesting in Nederland, Coutinho 203.

Cijfers over wonen en bouwen (2016), uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Marion van den Brakel en Linda Moonen (2012) **Huurtoeslag: wie krijgt hoeveel**. (<https://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/78AC54C5-51E0-43AA-B330-6B87B8B7E696/0/2012k1v4p9art.pdf>).

Aedes (2017) corporatiemonitor, 31 mei 2017 (<https://dkvwg750av2j6.cloudfront.net/m/100021ad2c7e6286/original/Aedes-Corporatiemonitor-Passend-Toewijzen-Mei2017.pdf>).

CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/43/belastingvoordeel-woningbezit-is-280-euro-per-maand>.

Parool (2018) **Huizenprijzen in Amsterdam bijna 12 procent gestegen**, 12 april 2018.

CBS, Export Consumentenprijzen; huurverhoging woningen vanaf 1959.

CBS, export Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen prijsindex 2015=100.

Sociale Verhuurders Haaglanden (2018) Rapport 0.1 matching.xlsx.

Woningmarktcijfers.nl (2018) **Woningmarktrapport gemeente Delft**, 2018Q1.

Parius: <https://www.parius.nl/nieuws/huurprijs-vrije-sector-blijft-stijgen/NI0000000242>.

H. Dijkstra, P.L. Meurs & E.K. Schrijvers (2004) **Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar 5 sectoren**, Amsterdam University Press pag. 65-131.

RAVO, Advies inzake: de wijziging van de Huurprijzenwet woonruimte en enkele andere wetten. Adviesnr.:

André Buys (2016) RIGO: **Potentiële reikwijdte van het middensegment huur**. Verkenning in opdracht van De Vernieuwende Stad, 2016.

¹⁶ André Buys, RIGO: Potentiële reikwijdte van het middensegment huur. Verkenning in opdracht van De Vernieuwende Stad Fig. 6, Pag. 6.

IS DE KWALITEIT WEL BETAALBAAR?

WIE BETAALT HET VERSCHIL TUSSEN DE KWALITEIT VAN SOCIALE HUURWONINGEN EN HET BUDGET VAN DE HUURDER?

Bob Witjes (Aedes)

Stellingen:

1. Het is voor corporaties problematisch dat de relatie tussen prijs en kwaliteit van sociale huurwoningen, als gevolg van toenemende kwaliteitseisen en lagere huurprijzen, steeds verder uit elkaar loopt.
2. Door eerst te kijken welke (basis)kwaliteit we willen bieden aan huurders en vervolgens te kijken naar wat dat de corporatie kost, ontstaat een eerlijker debat over wie de betaalbaarheid voor de huurder betaalt.

Inleiding

Discussie over betaalbaarheid in de sociale huursector zijn misschien wel net zo oud als de sector zelf. Het is natuurlijk ook een terechte discussie: corporaties zijn er in de eerste plaats toch vooral voor om mensen met een beperkt inkomen van een fatsoenlijke en betaalbare woning te voorzien. Er wordt dan ook actief op gestuurd, bijvoorbeeld vanuit de overheid. Als gevolg van maatregelen als passend toewijzen, de maximale huurprijsstijgingen en de huursom, worden corporaties steeds verder beperkt in de huur die zij kunnen vragen. Alles voor de betaalbaarheid en velen zullen dit soort beleidsmaatregelen ook omarmen. Tegelijkertijd neemt de kwaliteit van de huurwoningen toe. Niet eens zozeer in grootte of oppervlakte – er wordt al jaren steeds kleiner gebouwd – maar wel als het gaat om bijvoorbeeld duurzaamheidseisen. Hierdoor dreigen kwaliteit en huurprijs steeds verder uit elkaar te gaan lopen.

Door de overheid, maar ook door huurders(vertegenwoordigers) worden corporaties gesommeerd hun huren toch vooral laag te houden. De overheid stuurt met aftoppingsgrenzen en passend toewijzen. Huurders roepen al jaren dat corporatiewoningen te duur zijn. De vraag of deze betaalbare huurprijzen ook een relatie hebben met de kwaliteit is echter nauwelijks aan de orde. De boodschap is: u (als corporatie) zult woningen aanbieden voor een lage huurprijs, succes ermee. De boodschap is niet: welke kwaliteit willen we (als maatschappij) dat sociale huurwoningen hebben en wat kost dat eigenlijk?

In dit paper zal ik er voor pleiten om in discussies over betaalbaarheid éérst te kijken welke basiskwaliteit wij aan onze huurders willen leveren en wat dat kost. Vervolgens komt de vraag: wie dicht het gat tussen deze 'kostprijs' en de betaalbare prijs voor huurders.

De huidige discussie: het budget van de huurder centraal

In de huidige discussie over betaalbaarheid, wordt altijd gestart met het budget van de huurder. Op zichzelf natuurlijk niet vreemd: huurders in de sociale huursector hebben nou eenmaal vaak een beperkt inkomen. De overheid kwam met passend toewijzen en plotseling werden de aftoppingsgrens – die tot dat moment slechts een bescheiden rol hadden in de huurtoeslagsystematiek – gebombardeerd tot dé betaalbare huurprijzen voor huurtoeslagontvangers. Vanuit de huurders zelf gaat het vaak over de huurprijsstijgingen die de afgelopen jaren buitenproportioneel zijn geweest. Mede hierdoor zouden de betaalrisico's enorm zijn gestegen.

Een discussie over de kwaliteit van woningen is veel minder prominent aanwezig. En áls deze dan wordt gevoerd, wordt dat veelal gedaan vanuit het perspectief van de belegger of particuliere verhuurder. Corporaties bezitten te veel 'grote' woningen die ze zouden moeten verkopen. Vaak wordt hierbij de huurprijsreguleringsgrens van 142 WWS-punten voor aangehouden. Hoe zo'n 142 punten tellende woning er uit ziet, wordt in de discussie niet of nauwelijks aangestipt.

Een andere kijk: de kwaliteit als startpunt

De discussie over betaalbaarheid en kwaliteit zou wat mij betreft meer vanaf de andere kant moeten worden aangevlogen. Niet de betaalbaarheid moet het startpunt zijn van de discussie, maar de kwaliteit die je aan de huurders wil leveren. En met kwaliteit bedoel ik dan niet: moet het dak wel of niet waterdicht zijn. Het is evident dat natuurlijk ook sociale huurwoningen moeten voldoen aan normale kwaliteitseisen. Nee, het gaat mij om vragen als: hoeveel vierkante meter moet zo'n woning zijn? Hoeveel kamers heeft zo'n woning? Is een klein balkon genoeg, of moet er eigenlijk een tuin bij? En is een douche voldoende, of is het wenselijk om badkamers ook van een bad te voorzien? Maar ook de locatie kan een vraag zijn: willen we dat sociale huurwoningen zich concentreren op de plekken met de goedkoopste grond, of willen we ook meningen in duurdere stukken stad?

De antwoorden op deze vragen zullen ongetwijfeld niet in alle situaties op dezelfde manier beantwoord worden. Allereerst speelt de huishoudgrootte mee. Neem bijvoorbeeld het aantal kamers. Is het nodig dan wel wenselijk dat een alleenstaande man of vrouw naast een woon- en slaapkamer ook een studeerkamertje heeft? En kunnen twee kinderen van 8 en 10 met hetzelfde geslacht op één kamer in een stapelbed? En hoe zit dat als ze geen 8 en 10, maar 16 en 18 zijn? Of als het een jongetje en meisje zijn? Daarnaast speelt ook de locatie een rol. Ik denk dat er weinig mensen zijn die vinden dat een sociale huurwoning in hartje Amsterdam met dezelfde huurprijs als een sociale huurwoning in een kleine kern in Limburg exact dezelfde kwaliteit zou moeten hebben. Waar iedereen het (hopelijk) wél over eens is dat de woningen in beide gevallen een zekere basiskwaliteit moeten hebben, waarbij het vervolgens prima te verantwoorden is dat een woning in Limburg net een kamertje meer of grotere woonkamer heeft.

Met de antwoorden op de hiervoor gestelde vragen beoog ik overigens niet om te komen tot één standaard sociale huurwoning die dan maar even door alle corporaties moet worden neergezet. Nog minder beoog ik dat vanuit hogerhand – bijvoorbeeld de overheid – wordt opgelegd hoe een sociale huurwoning eruit zou moeten zien. Wat ik wél beoog is dat er enige vorm van consensus ontstaat over wat je als sociale verhuurder aan je doelgroep zou willen bieden, al dan niet gedifferentieerd naar huishoudtype en regio. Vervolgens is de vraag: wat kost zo'n woning met 'basiskwaliteit', wanneer je zo'n woning als corporatie 'sociaal-rendabel' verhuurt? En dan ontstaat een interessante discussie: wie betaalt het verschil tussen die 'kostprijs' en het bedrag dat betaalbaar is voor de huurder?

Wie betaalt de betaalbaarheid?

Hierboven zijn twee verschillende benaderingen beschreven rondom het thema kwaliteit en betaalbaarheid. In de huidige discussie wordt vooraf een betaalbaarheidsnorm gehanteerd, waarvoor corporaties 'maar even' woningen moeten verhuren. In de 'andere kijk' wordt gestart vanuit de basiskwaliteit van een woning die je wil bieden en vervolgens wordt bekeken hoe die woning betaalbaar wordt gemaakt. Maar wat betekent dat in de praktijk? Dat zal ik illustreren met twee rekenvoorbeelden.

Stel: een huishouden kan, conform Nibud-normen, 300 euro aan huur betalen. Ze worden keurig passend toegewezen en betalen 640 euro aan huur. Ze krijgen 340 euro huurtoeslag, dus netto is de huur 300 euro en betaalbaar. Niks aan de hand toch? De vraag is echter: is 640 euro wel een 'sociaal-rendabele' huurprijs voor de corporatie? Zeker wanneer die woning volgend jaar wordt gerenoveerd naar NOM? Stel dat de sociaal-rendabele huurprijs 750 euro is. Dan is er dus een gat van 110 euro dat nu 'maar even' door de corporatie moet worden opgehoest.

Nu benaderen we dit vraagstuk andersom. Huurders, corporaties, de overheid en iedere andere partij die in dit vraagstuk een belang meent te hebben gaan de discussie aan over de basiskwaliteit voor huishoudtype x in regio y. Na lang discussiëren is men er uit: een woning van 70 vierkante meter met 2 slaapkamers, een bad en een balkon wordt als een degelijke sociale huurwoning gezien: in dit geval de basiskwaliteit. Een corporatie bouwt deze woning en berekent voor welk bedrag zij die woning sociaal-rendabel kunnen verhuren. De uitkomst: 750 euro. Het huishouden dat erin komt kan echter maximaal 300 euro betalen aan huur. Wat nu? Er zijn dan eigenlijk vier opties:

1. De huurder betaalt toch 750 euro. Dat is een onwenselijke situatie, omdat dit vroeg of laat tot betaalproblemen zal gaan leiden. Geen optie dus.
2. De corporatie vraagt maar 300 euro. Ook dat is onwenselijk omdat dit een dusdanige hap uit het eigen vermogen neemt, waarmee toekomstige investeringen op de tocht komen te staan. Ook geen optie dus.
3. De kwaliteit van de woning wordt verlaagd, waardoor de kostprijs nog maar 300 euro is. In de eerste plaats is dat een onrealistisch scenario (ik moet de eerste niet-studentenkamer nog tegenkomen die voor 300 euro kan worden verhuurd aan een gezin) maar bovenal: na lang discussiëren is men tot deze basiskwaliteit gekomen, en daar is consensus over. Men is het er over eens dat een lagere kwaliteit niet acceptabel is voor dit huishoudtype in deze regio. Ook dit is dus geen optie.
4. De overheid dicht het gat tussen de kostprijs en de betaalbare prijs. Dat is eigenlijk de enige overgebleven realistische mogelijkheid. De corporatie heeft immers zijn steentje bijgedragen: 750 euro is de absolute minimumprijs waarvoor zij deze woning kunnen verhuren. Ook de huurder draagt maximaal bij: meer dan 300 euro kunnen zij echt niet betalen. Tot slot is ook de kwaliteit van de woning niet exceptioneel. De kwaliteit is immers als gevolg van een breed debat vastgesteld. De enige optie is dus dat de overheid, via huurtoeslag, subsidie aan de corporatie of inkomensverhoging, het gat dicht.

Het verschil tussen de benaderingen is dus dat men bij de tweede benadering eerst de vraag stelt: welk product willen we leveren? En vervolgens wordt bekeken of dit betaalbaar is. Natuurlijk is het zo dat bovenstaand voorbeeld van één aanname uitgaat waarvan het de vraag is hoe realistisch het is; namelijk de aannahme dat al die verschillende partijen tot een consensus komen over de basiskwaliteit. Toch denk ik dat het belangrijk is om op zijn minst de discussie hierover eens te starten. Het dwingt de corporaties om zich af te vragen: wat willen we onze huurders nou eigenlijk aanbieden, het dwingt de huurder om zich af te vragen: wat vind ik zelf eigenlijk een reële kwaliteit, wetende dat er vormen van subsidie nodig zijn, en het dwingt de overheid om zich af te vragen: wat vinden wij in dit land nou een redelijke basiskwaliteit en zijn wij bereid om daar een steentje aan bij te dragen?

Daarnaast zorgt het er ook voor dat de overheid met veel meer argumentatie kan stellen dat zij niet gaan bijdragen aan het betaalbaar maken van extra kwaliteit bovenop de basiskwaliteit. Mochten corporaties toch betere woningen willen neerzetten, dan kan dat maar dat is dan de verantwoordelijkheid van de corporatie. Als een huurder een grotere woning wil huren dan kan dat ook, maar dan zal zo'n huurder moeten bezuinigen op andere kosten. Het zorgt dus voor een veel eerlijkere verdeling in de bijdrage aan de huurprijs en het betaalbaar maken van die huurprijs.

De bestaande woningvoorraad

Een factor die dit hele verhaal natuurlijk behoorlijk vertroebeld, is het gegeven dat er al een enorme bestaande sociale huurvoorraad is. Door sloop en nieuwbouw wordt die voorraad wel vernieuwd, maar dat gaat langzaam. De kans is groot dat de huidige voorraad niet aansluit bij de 'basiskwaliteit' die men voor ogen heeft. Overigens beide kanten op: in sommige regio's zal het aantal eengezinswoningen bijvoorbeeld veel groter zijn dan het aantal gezinnen, waardoor ook eenpersoonshuishoudens zo'n woning krijgen. Is er dan nog sprake van een basiskwaliteit voor zo'n huishouden? Zeker als zo'n huishouden tegelijkertijd onder een bepaalde huurprijs moet worden toegewezen, is ook de prikkel voor zo'n huishouden om een kwalitatief passende woning te zoeken beperkt. Andersom zijn er ook (schaarste)regio's waarin het aantal woningen dat geschikt is voor gezinnen veel lager is dan het aantal gezinnen. Daar is een kwaliteitsimpuls nodig.

Toch is ook met dit gegeven in het achterhoofd de discussie in mijn ogen relevant. In de eerste plaats omdat hierdoor een toekomstperspectief kan worden geschetst. Hoe willen we dat de sociale huurvoorraad er over 30, 50, 100 jaar uit ziet en zijn alle partijen ook bereid hun steentje bij te dragen aan het betaalbaar houden van die voorraad? Daarmee kan het een manier zijn om de nieuwbouwproductie – op de lange én korte termijn – dusdanig te sturen of in te kleuren zonder dat er op een later moment allerlei betaalbaarheidsvraagstukken ontstaan.

Daarnaast kan het helpen in de discussie over de 'te liberaliseren' woningen. De afgelopen jaren steekt deze discussie over het al dan niet verkopen van woningen door corporaties aan particulieren steeds vaker de kop op. Vaak wordt daarbij geclaimd dat corporaties de helft van de woningen zou kunnen verkopen omdat deze 'te liberaliseren' zijn. Dat wil zeggen: het aantal WWS-punten van deze woningen is méér dan het aantal punten dat hoort bij de liberalisatiegrens (anno 2018: 142 punten).

Hoe zo'n 'te liberaliseren' woningen er uit zijn en welke kwaliteit deze woning heeft, komt in deze discussie nauwelijks terug. In de huidige voorraad is een 'te liberaliseren' woning zo'n 80 vierkante meter. Maar: wanneer alle woningen naar Label A worden gerenoveerd, zou de gemiddelde 'te liberaliseren' woning nog maar zo'n 45 vierkante meter zijn. Misschien groot genoeg voor een eenpersoons huishouden, maar dan houdt het wel op. Wanneer de discussie over wat corporaties wel of niet zouden kunnen verkopen veel meer op basis van de daadwerkelijke kwaliteit zou worden gevoerd, krijg je een veel eerlijker antwoord op de vraag welke woningen corporatie zouden kunnen verkopen. Er zullen dan ongetwijfeld nog steeds veel woningen zijn die verkocht zouden kunnen worden aan particulieren of beleggers, maar dan wel op basis van een echte discussie over wat nou wel en wat nou geen sociale huurwoning is. En niet sec omdat een woning toevallig 142 punten heeft.

De kwaliteitsimpuls die duurzaamheid heet

De aanvliegroute vanuit de kwaliteit, wordt des te belangrijker wanneer die kwaliteit steeds verder toeneemt. Als gevolg van onder meer duurzaamheidsinvesteringen neemt de kwaliteit van de woning ook steeds verder toe. En vooral: de kostprijs van de woning neemt steeds verder toe. Tegelijkertijd blijft de aftoppingsgrens – op de indexatie na – gelijk. Het resultaat is dat de prijs en de kwaliteit van de woning steeds verder uit elkaar komen te liggen. Het is de vraag hoe lang corporaties dit vol kunnen houden (en het antwoord is: niet lang).

Wie draait op voor deze duurzaamheidsinvesteringen? Tot nu is het antwoord in feite: de woningcorporaties. Er zijn echter goede argumenten om te stellen dat ook de huurders en de overheid hieraan hun steentje zouden kunnen bijdragen. Duurzaamheidsinvesteringen leiden normaal gesproken tot een lagere energierekening. Wanneer huurders dan een hogere huurprijs gaan betalen – die beter aansluit bij de kwaliteit van de woning – zullen ze er in woonlasten alsnog op vooruit kunnen gaan. Dat de overheid ook een bijdrage levert (via subsidies, extra huurtoeslag, etc.) is ook logisch. De verduurzamingsopgave is immers een maatschappij brede opgave, niet een opgave van de woningcorporaties alleen.

De basiskwaliteit centraal

Het zal geen eenvoudige discussie worden en waarschijnlijk komen we er ook nooit helemaal uit. Maar wanneer op zijn minst een poging wordt gedaan om enige consensus te bereiken, kan daarna een veel eerlijkere discussie worden gevoerd over betaalbaarheid en met name over de vraag welke partij voor welk element in de betaalbaarheid verantwoordelijk is. De kunstmatige en min of meer toevallig betaalbaarheidsgrenzen worden voorzien van een argumentatie op basis van basiskwaliteit. De verantwoordelijkheid voor de overheid om bij te dragen aan de betaalbaarheid, de keuze van de corporatie om woningen van een bepaalde kwaliteit neer te zetten en de wens van de huurder om een woning met een bepaalde kwaliteit te huren: al deze elementen worden veel inzichtelijker wanneer de factor 'basiskwaliteit' wordt toegevoegd aan de discussie. Wellicht kunnen we discussiedagen aangrijpen om een eerste poging te wagen...

Anne van Grinsven (Woonzorg Nederland) & Liane den Haan (ANBO)

Stellingen:

1. Door te investeren in ontmoeting en gemeenschapsvorming besparen we zorgkosten.
2. Woonruimteverdeling moet meer gericht worden op een samen-redzaam wooncomplex.
3. Bewoners zelf moeten veel meer gelegenheid krijgen de eigen woon- en leefsituatie te creëren, ook in het betaalbare segment.
4. Corporaties moeten hun rol in het sociale domein opnieuw uitvinden: hun rol pakken in de zorgzame wijk zonder zelf aanbieder van zorg en welzijn te worden.

Nederland wordt ouder

Een honderdjarige was een tiental jaren geleden nog een grote bijzonderheid en goed voor een krantenartikel met foto in de plaatselijke krant. Echtparen die hun 60-jarig huwelijksfeest vierden konden rekenen op speciaal bezoek van de burgemeester en een felicitatie van de koning. Nu vormt de groep honderdjarigen de snelst groeiende leeftijdsgroep. En om de feliciterende burgemeester te ontlasten, organiseren gemeenten speciale dagen om alle lang getrouwde stellen tegelijk in het zonnetje te zetten. Nederland wordt ouder. Maar de vraag is of iedereen op een leuke en met goede ervaren kwaliteit van leven ouder wordt. De vraag stellen is deze beantwoorden. Nee dus. Maar het kan wel.

Diversiteit neemt toe

We worden ouder en we leven langer. Maar we worden ook anders oud dan bijvoorbeeld onze grootouders. We hebben andere behoeften en nieuwe wensen. De drie levensfasen zijn inmiddels al vier levensfasen geworden. Na het pensioen is er nog een fase waarin mensen 'niets meer hoeven', maar nog wel energiek zijn. Pas op latere leeftijd, ongeveer na 75+ worden mensen wat meer hulpbehoevend en komen ze in de zogeheten vierde levensfase (SCP 2013).

Nederland staat nog voor een enorme vergrijzing. Over 15 tot 20 jaar is het aantal bewoners in de meeste Nederlandse gemeenten meer dan de helft ouder dan 65. Het aantal mensen van 85 jaar en ouder is tegen die tijd verdubbeld. 'Oud' wordt wel een ander begrip. De leeftijdspanne waarmee we senioren definiëren loopt van 60 tot 100. Maar iemand van 60 heeft andere mogelijkheden dan iemand van 90. En toch worden ouderen nog als één grote homogene groep gezien (SCP 2013).

De ouderen van nu zijn gemiddeld genomen hoger opgeleid en vitaler dan de vooroorlogse generatie en hebben gemiddeld genomen een hoger inkomen. We spreken bewust over 'gemiddeld genomen'. De verschillen nemen namelijk toe. Er blijft een groep ouderen met lage opleiding, geen of slechts een zeer klein pensioen en zonder vermogen uit een koopwoning. En er komt een groeiende groep ouderen die hoog is opgeleid, maar niet of nauwelijks pensioen hebben opgebouwd.

We blijven tot op steeds hogere leeftijd zelfstandig wonen en hebben dan meer zorg en ondersteuning nodig. Niet iedereen beschikt over voldoende middelen (inkomen, opleiding, sociaal netwerk of aanpassingsvermogen) om dit goed op te vangen. Dat betekent dat de ouder wordende bevolking een ander beroep zal doen op de gezondheidszorg en een andere vraag aan de woningmarkt heeft.

Ook zien we dat de grote groep ouderen uit veel meer alleenstaanden bestaat. Met een beperkte mobiliteit of weinig financiële armslag kan eenzaamheid op de loer liggen. De groep ouderen is dus zeer divers in mogelijkheden en behoeften. Op een goede manier ouder worden gaat niet vanzelf. Vroeg of laat krijgen we met gebreken te maken. De een kan hier goed mee omgaan maar voor de ander staat dit prettig wonen flink in de weg (SCP 2017).

Het geheim van de 'Blue zones'

Diverse plaatsen op de wereld vormen de bron van een bijzonder fenomeen. Veel mensen worden daar ouder dan honderd in relatief goede gezondheid. Deze gebieden hebben een aantal gemeenschappelijke kenmerken, aldus Dan Buettner, de onderzoeker die de naam 'Blue Zone' gaf aan deze bijzondere gebieden. Deze gemeenschappelijke kenmerken zitten in heel basale levenszaken: gezond eten, voldoende bewegen en deel uitmaken van een gemeenschap. Bij de lichaamsbeweging gaat het niet om een bezoek aan de sportschool, maar om het blijven bewegen in en rond het huis. Zoals in Sardinië bijvoorbeeld waar de 'kracht' zit in het blijven doen van de alledaags dingen: een wandelingetje, trappen blijven lopen en het doen van het huishouden zonder hulp van allerlei apparaten, en tuinieren (Buettner 2009).

De genoemde kenmerken sluiten op zich aan bij de welgemeende adviezen van artsen en diëtisten zoals wij die ook kennen. Maar er is nog een aantal andere gemeenschappelijke kenmerken uit de 'Blue zones'.

Vanuit Japan bijvoorbeeld komt de les dat we vooral een doel in het leven moeten behouden. Dan blijft er altijd een reden om elke dag het bed uit te komen. En tenslotte is cruciaal bij alle 'Blue Zones' om blijvend deel uit te maken van een gemeenschap, in familieverband of een sociaal netwerk in de buurt. Een gemeenschap waar mensen elkaar steunen en aanspreken (Buettner 2017).

Kijken we naar onze samenleving dan valt op dat de rol van oudere mensen is geminimaliseerd en de beeldvorming over ouderen gepolariseerd. Of ouder worden wordt geassocieerd met zielig, zwak en ziek of met het kunnen beschikken over veel geld en het houden van vakanties. Maar de groep die wij als ouderen kenschetsen is groot. Tussen zwak en ziek en het grote genieten liggen vele nuances. Veel ouderen zijn actief op allerlei terreinen. Soms nog aan het werk, vaak als vrijwilliger, oppas of mantelzorger. Maar de negatieve beeldvorming verhindert dat we ouderen aanspreken op hun kennis en ervaring (ANBO 2016).

Wij zijn er van overtuigd dat ook hier in Nederland 'Blue zones' kunnen ontstaan. Er liggen volop kansen in de vorm van diensten, nieuwe woonvormen en nieuwe inrichting van onze wijken en buurten. Belangrijk is te vertrekken vanuit hoe we willen leven als we ouder worden en wat voor woonsituatie daarbij past.

Het opnieuw verbinden van wonen en zorg

Mensen wonen veel langer thuis, die beweging is al in de jaren '80 ingezet, vanuit de wensen van mensen zelf, en verder gestimuleerd door overheidsbeleid. Onder andere met het oog op het beheersen van de stijgende zorgkosten. Taken zijn overgeheveld naar gemeenten en de zogeheten participatiesamenleving heeft haar intrede gedaan. We worden steeds meer aangesproken op wat we zelf kunnen, al dan niet met behulp van het eigen sociale netwerk. Zorg en ondersteuning vanuit de formele instanties is niet vanzelfsprekend en gaat gepaard met steeds hogere eigen bijdragen.

Veel wordt verwacht van het sociale netwerk dat mensen hebben. De capaciteit daarvan wordt schromelijk overschat. Nederland kent veel mantelzorgers. Zeker als het gaat om zorgtaken is dat vaak heel zwaar. Overbelasting van mantelzorgers neemt toe. Veel mensen beschikken niet over een adequaat sociaal netwerk of voelen zich bezwaard hier een beroep op te doen. Af en toe wat vragen aan een ander zoals een boodschap of een klusje is geen probleem. Structureel hulp moeten vragen is voor veel mensen moeilijker en bevestigt juist de afhankelijkheid. Dit ligt anders als het helpen van elkaar een normaal onderdeel is van het wonen met elkaar (Mohammadi 2016).

Een groeiende groep mensen woont zelfstandig thuis terwijl dat steeds moeilijker wordt. Helemaal zelfstandig thuis wonen gaat eigenlijk niet meer en voor het verpleeghuis zijn mensen fysiek nog te goed. Signalen van deze leemte zien we door een toenemend beroep op de huisarts, meer valincidenten door medicijngebruik zoals slaapmiddelen, meer ziekenhuisopnames en ook meer crisisopnames in de verpleeghuizen. Er is een wereld te winnen als we dit zogeheten 'gat in de samenleving', tussen 'thuis' en het verpleeghuis, met nieuwe woonleefconcepten kunnen dichten. Eenzaamheid wordt bestreden en kosten voor zorg worden uitgesteld of teruggedrongen.

De woningmarkt zit echter op slot en er is een gebrek aan goede en betaalbare alternatieven voor de ouder wordende bevolking. Mensen blijven in te grote woningen zitten en starters en jonge gezinnen kunnen geen woning vinden.

We zien dat velen in het huis willen blijven wonen waarin ze zijn opgegroeid of de kinderen hebben grootgebracht. We weten uit onderzoek dat mensen boven de 65 bij voorkeur niet verhuizen en ingrepen uitstellen (ANBO 2016). Echter anders dan de algemene aannames doen vermoeden, verwachten wij dat de groep groeit die de eengezinswoning wel wil verruilen voor een appartement. Of beter nog voor een woonomgeving waar ze kunnen blijven wonen ongeacht hoeveel zorg ze nodig hebben. Dat de behoefte aan nieuwe woningen stijgt is goed te zien aan de druk op de woningen van Woonzorg Nederland en de populariteit van en aandacht in de media voor bijvoorbeeld de Knarrenhof en de Leyhoeve. Het aantal vragen vanuit groepen neemt toe: van de traditionele woongroep tot een wat 'losser' variant waarbij mensen een eigen appartement willen bewonen in eenzelfde complex met ruimte voor samenzijn en delen van faciliteiten (Woonzorg Nederland 2017).

Nieuwe woonleefconcepten in zorgzame wijken en buurten

We zien dus een groeiende behoefte aan woonvormen waar mensen zelfstandig wonen en het eigen leven naar wens kunnen inrichten. Deze woonvormen moeten beschutting bieden en ontmoetingen faciliteren, maar ook gelegenheid geven om faciliteiten te delen en diensten en zorg te ontvangen. Flexibiliteit in gebruik en plattegronden is nodig om groepen te faciliteren van mensen die op de een of andere manier nabij elkaar willen wonen. De woonruimteverdeling moet, in geval van sociale huur, hiervoor ruimte bieden.

Voorbeelden zijn er al. Bijvoorbeeld de Ommershof bij Oosterbeek, een woonpark voor vegetariërs boven de 55 jaar, of het Thuishuis, een woonconcept voor alleenstaande 60-plussers, of de meergeneratie-woongemeenschap in de ecologische wijk in Nijmegen. Uitdaging ligt in het (kosten)efficiënt organiseren van zorg op het moment dat dit nodig is. Dat vergt investering in eHealth, verandering in de organisatie van de zorg en het doorbreken van systemen.

De nieuwe woonleefconcepten maken onderdeel uit van een wijk. De architectuur en de inrichting van de openbare ruimte moeten bewegen stimuleren en uitnodigen tot ontmoeten (Mohammadi 2016).

Wens en realiteit liggen nog ver uit elkaar. In onze naoorlogse wijken hebben we allemaal nette functiescheidingen aangebracht tussen wonen, recreëren en werken. Dat belemmert het ontstaan van sociale netwerken.

Ideaal is een wijk met een mix van 'gewone' woningen tot een woonvorm met 24 uur zorg en alles daar tussen in met hofjes en woongroepen. De woningtypes lopen in elkaar over in een leefomgeving met voorzieningen die uitnodigen tot ontmoeten (Rijksbouwmeester 2018).

De gebouwde omgeving verandert niet snel. Kansen liggen direct in (her-)inrichting van de openbare ruimte en in ander gebruik van bestaande gebouwen en ruimten daarin. We zien al voorbeelden van wijken waarin nieuwe ontmoetingsruimtes gecreëerd worden in bestaande gebouwen met inlooptmogelijkheden, vragenuurtjes, kleine reparaties uitgevoerd worden, koffieochtenden en buitenactiviteiten, zoals via Tom in de Wijk in Alphen aan de Rijn, of het Odensehuis in Amsterdam. Of in de Rivierenbuurt in Groningen waar een moestuin aangelegd is voor alle bewoners of de boodschappenservice die begonnen is in de Opzoomerstraat in Rotterdam.

Wie neemt regie?

Cruciaal is dat we de bewoners zelf meer ruimte geven. Er komen veel vragen van (groepen) mensen. Die vinden nog te beperkt gehoor bij de instituties en worden belemmerd door allerlei regels. Instituties denken nog te zeer systeem- en aanbodgericht. Bewoners hebben in veel gevallen een steun in de rug nodig om een idee waar te maken, een gemeenschap te laten ontstaan en soms ook om die te onderhouden.

Gemeenten kunnen vanuit een gecombineerde woonzorgvisie de verschillende domeinen van welzijn, wonen, ondersteuning en zorg aan elkaar verbinden.

Woningcorporaties hebben panden en veel ervaring met wijkgericht werken. Geef ook de woningcorporatie weer de ruimte voor flexibiliteit in gebruik van panden en voor een rol in een wijkgerichte integrale aanpak. Wet- en regelgeving zoals een te strakke woonruimteverdeling staat hierbij in de weg. Nieuwe concepten vragen dus ook lef van de corporaties en gemeentes om deze waar te gaan maken (Woonzorg Nederland 2017).

Vanuit het rijk verwachten we ruimte voor experimenten en prikkels om nieuwe woonleefgemeenschappen en zorgzame wijken tot stand te brengen. De prijsvraag 'who cares' van de Rijksbouwmeester is hiervan een mooi voorbeeld.

Blue zones in Nederland

Met de vergrijzende samenleving, een hogere levensverwachting en grote behoefte aan mee blijven doen is het belangrijk dat we als samenleving beter rekening gaan houden met de grote vergrijzingsgolf die nog voor ons ligt. Dit moeten we al aan de voorkant doen door woningen aan te passen, nieuwe woonvormen te bouwen en onze wijken anders in te richten. De urgentie is groot. Een woning moet meer bieden dan een dak boven je hoofd. Een woning draagt bij aan het behoud van kwaliteit van leven ook met beperkingen en met verhoogde kwetsbaarheid. Zeker als die woning staat in een open wijk of buurt waarbij jong oud helpt en oud jong met allerlei vrijwilligers- en zorgtaken. Het verbindende element is dat mensen onderdeel uitmaken van een buurtgemeenschap (Mohammadi 2016).

Binnen de gemeenschap kunnen ze worden aangesproken op wat ze nog kunnen en leuk vinden. Zo blijven mensen actief betrokken, houden een doel in hun leven en kunnen zo ondanks beperkingen prettig oud worden. Ideeën genoeg maar nu de uitvoering.

Aan de slag!

Om dit voor elkaar te krijgen kunnen we veel belemmeringen bedenken. Maar we kunnen ook gewoon beginnen. Het belangrijkste is doorzettingsvermogen. Er zijn goede voorbeelden die laten zien dat het mogelijk is. Maar het vereist samenwerking tussen marktpartijen, financiers en gemeenten, het vereist initiatief en het lef om de randen van regelgeving op te zoeken. Het vereist daadkracht van gemeenten en de wens om regels volgend en ondersteunend te laten zijn aan de wensen van burgers in plaats van leidend aan het organisatiebelang. Met elkaar kunnen we onze oude dag op een hoger plan brengen, zodanig dat we prettig en gezond ouder kunnen worden.

Literatuur

ANBO (2016) **En we leven nog lang en gelukkig, op weg naar 2030**, 27 pagina's.

ANBO (2016) **Woononderzoek Wonen en Verhuizen**, samen met Woonz.nl.

Buettner, D (2009) **Lessons for Living Longer from the People Who've Lived the Longest**, National Geographic Society, 277 pagina's.

Buettner, D (2017) **The Blue Zones of Happiness: Lessons From the World's Happiest People**, National Geographic Books, 288 pagina's.

Mohammadi, M (2016) **Een empathische woonomgeving**, inaugurele rede, TU Eindhoven.

Rijksbouwmeester (2018) **Who Cares**, Ontwerpprijsvraag voor nieuwe vormen van wonen, zorg en ondersteuning.

SCP (2013) **Met zorg ouder worden**, Sociaal Cultureel Planbureau, 76 pagina's.

SCP en Platform 31 (2017) **Oud Worden in Nederland**, Sociaal Cultureel Planbureau, 56 pagina's.

Woonzorg Nederland (2017) (Samen) **Zelfstandig Wonen met een Plus**, Ondernemingsplan 2017-2022, 54 pagina's.

AMSTERDAM RECHTVAARDIG EN VERBONDEN; TOP! MAAR WEL MET WERKBARE MAATREGELEN

OVER AMBITIES, DOELEN EN MAATREGELEN VAN DE NIEUWE AMSTERDAMSE COALITIE EN DE EFFECTEN OP DE AMSTERDAMSE WONINGCORPORATIES

Pim Hogenboom (Eigen Haard)

Stellingen:

1. De nieuwe Amsterdamse coalitie heeft goede voornemens voor de stad.
2. Door liberalisaties te beperken en verkoop vrijwel uit te sluiten, beperkt de coalitie woningcorporaties ernstig in hun mogelijkheden om te bouwen en verduurzamen en daarmee bij te dragen aan de ambities van de coalitie.
3. Niet iedere buurt moet dezelfde samenstelling hebben. Als de stad als 'roltrap' wil fungeren, zijn er verschillende buurten nodig.
4. Het is beter voor de kwetsbare groepen én hun omgeving om te concentreren in plaats van te spreiden.

Inleiding

De nieuwe coalitie in Amsterdam van GroenLinks/D66/PvdA/SP heeft haar voornemens met de stad beschreven in het coalitieakkoord met de titel 'Een nieuwe lente een nieuw geluid'.¹ Amsterdam moet een rechtvaardige en verbonden stad zijn en blijven. De coalitie schrijft in het inleidende hoofdstuk 'Wij Amsterdammers'; "In een rechtvaardige stad zorgen we ervoor dat ook lage- en middeninkomens een huis kunnen vinden. Als we niet opletten nemen de verschillen tussen arm en rijk toe, zet ongelijkheid zich nog meer vast in ruimtelijke segregatie en sijpelt het gif van racisme en discriminatie verder onze stad binnen, waardoor individuen en groepen tegenover elkaar komen te staan. Als we deze processen niet weten te stoppen dan brokkelt het maatschappelijk cement dat Amsterdam zo sterk maakt, af."

Deze ambities raken sterk het werk van de Amsterdamse woningcorporaties. De coalitie heeft haar ambities uitgewerkt in een aantal hoofdstukken met maatregelen. De vraag is of die maatregelen bijdragen aan het doel van de coalitie en of ze uit te voeren zijn. Daarover gaat deze paper.

Het Amsterdamse coalitieakkoord

In het Amsterdamse coalitieakkoord worden de volgende thema's geadresseerd - met ondertitels. Vooral de hoofdstukken 6 en 7 raken het werk van woningcorporaties².

1. Kansengelijkheid – Ruim baan voor ieders talent.
2. Werk en bestaanszekerheid – Volwaardig meedoen zonder schulden.
3. Omzien naar elkaar – Zorg voor wie het nodig heeft.
4. Inclusief en verbonden – Eén Amsterdam, allemaal Amsterdammers!
5. Veiligheid – Preventie, preventie, preventie!
6. Bouwen, wonen, ruimtelijke ordening – Ruimte voor iedereen in een groeiende stad.
7. Duurzaamheid en groen – Amsterdam voor toekomstige generaties.
8. Mobiliteit en luchtkwaliteit – Voorrang voor voetganger en fietser.

¹ Een nieuwe lente en een nieuw geluid (hoofdstuk 6, pag. 32-36), Amsterdams Coalitieakkoord GroenLinks/D66/PvdA/SP, mei 2018.

² Het coalitieakkoord beschrijft in hoofdstuk 7 de ambitie Amsterdam de groene koploper van Nederland en Europa te laten worden. Ook dit raakt de Amsterdamse woningcorporaties in sterke mate - hun opgave en hun financiële positie. In deze paper ga ik op deze opgave niet verder in.

9. Balans in de stad – Naar een nieuw evenwicht (over toerisme).
10. Economie en innovatie – Een economie die werkt voor iedereen.
11. Democratisering en de digitale stad – Samen maken we Amsterdam.
12. Ontspannen in een levendige stad – De onschatbare waarde van kunst, (tegen-) cultuur en sport.
13. Samenwerking en cultuur – Samen voor de stad.
14. Financiën en organisatie.

Ruimte voor iedereen in een groeiende stad

Hoofdstuk 6 van het coalitieakkoord gaat over bouwen, wonen en ruimtelijke ordening. Het is met vijf pagina's het langste hoofdstuk van het coalitieakkoord. De andere hoofdstukken beslaan twee, soms drie pagina's. Dit geeft het grote belang aan dat de coalitie aan dit onderwerp hecht. De coalitie neemt waar dat de Amsterdamse woningmarkt overkookt. En dat als gevolg daarvan de prijzen stijgen steeds meer mensen in de rij staan. Vooral mensen met een laag inkomen en mensen met een middeninkomen komen er op de woningmarkt nauwelijks tussen. De coalitie vindt dat toenemende schaarste vraagt om regulering: om meer grip van de gemeente op de woningmarkt. Ze neemt zich daartoe een aantal maatregelen voor.

De coalitie wil een aantal maatregelen nemen om woningen voor lage en (vooral) middeninkomens beschikbaar te houden en toe te voegen. Ze zet de lobby richting het Rijk door om regulering van het middensegment mogelijk te maken, om te voorkomen dat sociale woningen bij liberalisatie direct verdwijnen naar het duurste segment. Ze wil veel (7.500) nieuwe woningen bouwen, waarvan een derde (2.500) sociale corporatiewoningen. 1.670 nieuwe woningen zijn voor het segment middenhuur (tot 971 euro). Deze woningen blijven eeuwigdurend middenhuur. De inkomensgrens van middenhuur gaat naar 60.000 euro. Corporaties mogen jaarlijks 1.300 sociale huurwoningen liberaliseren. Verkoop van corporatiewoningen daarentegen wordt alleen nog bij hoge uitzondering toegestaan.

De coalitie wil het percentage sociale huur (corporatie en particulier) monitoren op het niveau van de 22 Amsterdamse 'buurten'. Wanneer in een buurt dit percentage beneden de 45% zakt dan is liberalisatie van corporatiewoningen op moment van mutatie in die buurt niet mogelijk. In die situatie zullen ook vrijkomende corporatiewoningen verhuurd worden in het sociale segment, net zolang tot weer sprake is van een voorraad sociale woningen (corporatie en particulier) van 45% in de betreffende buurt. Het streefcijfer voor het middensegment is 10% in elke buurt.

De coalitie heeft niet alleen aandacht voor inkomensgroepen. Ze wil bouwen en transformeren met aandacht voor alle groepen. Zo wil ze tijdelijke en/of permanente studenten- en jongerenwoningen bouwen. Ook neemt de coalitie zich maatregelen voor om de kansen op een (passende) woning te vergroten voor eenpersoonshuishouden, voor gezinnen en voor ouderen.

De coalitie wil de wachtlijst voor kwetsbare groepen verminderen zodat sociale problemen voorkomen of opgelost kunnen worden. Ze wil specifiek bouwen voor kwetsbare groepen en afspraken maken met corporaties en zorgpartijen over nieuwe woonconcepten. Ze vindt het belangrijk dat kwetsbare groepen zo veel mogelijk verspreid over wijken en buurten in de stad een plek krijgen.

In hoofdstuk 3 - Omzien naar elkaar – zorg voor wie dat nodig heeft schrijft de coalitie dat ze de doorstroom en uitstroom uit de maatschappelijke opvang gaat verbeteren door sneller woningen en herstartstudio's beschikbaar te stellen. Housing First wordt waar mogelijk ingezet. Schuldenproblematiek mag succesvolle uitstroom uit de opvang niet in de weg staan.

In dit hoofdstuk schrijft de coalitie ook dat ze de problematiek van zwerfjongeren voortvarend wil aanpakken. Ze wil met de woningcorporaties afspraken maken over huisvesting voor deze jongeren.

Leefbaarheid en wijkaanpak

Voor het verbeteren van de leefbaarheid in de ontwikkelbuurten³ wil de coalitie 40 miljoen uit het zgn. Vereveningsfonds gebruiken.

De coalitie wil een krachtige en ambitieuze wijkaanpak ontwikkelen. Ze wil de netwerken in de buurt versterken en fysieke plekken creëren voor buurtbewoners om samen te komen. Ze belooft te investeren in de openbare ruimte in wijken. De coalitie wil een schone stad waarbij mensen snel geholpen worden als ze melden dat het ergens verloederd. Ze wil zorgen voor betere handhaving, extra reinigers en betere dienstverlening aan Amsterdammers.

De coalitie wil in samenwerking met corporaties, wijkteams en politie de concentratie van problemen in bepaalde buurten voorkomen. Ze wil experimenteren met het uitbreiden van wijkzorgteams. Gebiedsmakelaars worden ook op het sociaal domein ingezet. De buurt economie wordt versterkt en de maatschappelijke participatie verhoogd. Buurtbudgetten worden waar nodig ontschot en toegesneden op buurtcombinaties.

In het hoofdstuk (13) over samenwerking en cultuur schrijft de coalitie dat buurt- wijk- en gebiedsgericht werken voor een stad met de omvang van Amsterdam cruciaal is. Het gebiedsgericht werken wordt doorontwikkeld en leidend gemaakt, gebiedsplannen krijgen een centrale rol. Amsterdam heeft sinds enige jaren een indeling in 22 gebieden (zie afbeelding).

Indeling 22 gebieden sociaal domein



Beschouwing

Wat zijn de ambities van de nieuwe Amsterdamse coalitie, wat zijn hun doelstellingen en welke maatregelen neemt de coalitie zich voor om die doelen en ambities te bereiken? Liggen ambitie, doelstellingen en maatregelen met elkaar in lijn? Wat is het conceptueel kader dat de coalitie heeft gehanteerd? Daarover gaat deze beschouwing.

De ambitie van de coalitie is dat Amsterdam een rechtvaardige en verbonden stad is.

Criterium voor een rechtvaardige stad is voor de coalitie dat ook lage- en middeninkomens een huis kunnen vinden. Daarmee wil het college voorkomen dat de verschillen tussen arm en rijk

³ 32 buurten in Amsterdam Noord (8), Zuidoost (5) en Nieuw West (19), waar de grootste leefbaarheidsproblemen zijn. <https://www.nul20.nl/dossiers/amsterdam-investeert-miljoenen-kwetsbare-buurten>

toenemen, ongelijkheid zich nog meer vast zet in ruimtelijke segregatie en het gif van racisme en discriminatie verder onze stad binnensijpelt, waardoor individuen en groepen tegenover elkaar komen te staan. Doelstelling van de coalitie is dus dat ook lage- en middeninkomens een huis kunnen vinden.

De coalitie neemt zich de volgende maatregelen voor.

1. De coalitie wil regulering van het middensegment mogelijk maken (door lobby in Den Haag).
2. De coalitie wil veel (7.500) nieuwe woningen bouwen, waarvan 55% sociale corporatiewoningen en woningen voor het segment middenhuur (tot 971 euro). De middenhuur woningen blijven eeuwigdurend middenhuur.
3. De coalitie wil corporaties toestaan jaarlijks 1.300 sociale huurwoningen te liberaliseren.
4. De coalitie wil verkoop van corporatiewoningen alleen nog bij hoge uitzondering toestaan.
5. De coalitie wil de inkomensgrens voor middenhuur naar 60.000 euro brengen.
6. De coalitie gaat erop sturen dat minimaal 45% van alle woningen in een buurt (de 22 Amsterdamse buurten) sociale huur is. Het streefcijfer voor het middensegment is 10% in elke buurt.
7. De coalitie wil tijdelijke en/of permanente studenten-en jongerenwoningen bouwen.
8. De coalitie wil de kansen op een (passende) woning vergroten voor eenpersoonshuishoudens, gezinnen en ouderen.
9. De coalitie wil specifiek bouwen voor kwetsbare groepen en afspraken maken met corporaties en zorgpartijen over nieuwe woonconcepten. Ze vindt het belangrijk dat kwetsbare groepen zo veel mogelijk verspreid over wijken en buurten in de stad een plek krijgen.
10. De coalitie gaat doorstroom en uitstroom uit de maatschappelijke opvang verbeteren door sneller woningen en herstartstudio's beschikbaar te stellen.
11. De coalitie wil de problematiek van zwerfjongeren voortvarend aanpakken. Ze wil met de woningcorporaties afspraken maken over huisvesting voor deze jongeren.
12. De coalitie wil een krachtige en ambitieuze wijkaanpak ontwikkelen.
13. De coalitie wil in samenwerking met corporaties, wijkteams en politie de concentratie van problemen in bepaalde buurten voorkomen.
14. Het gebiedsgericht werken wordt doorontwikkeld en leidend gemaakt, gebiedsplannen krijgen een centrale rol.

De eerste vier maatregelen die de coalitie zich voorneemt, dragen bij aan de doelstelling dat lage en middeninkomens een huis kunnen vinden. Door deze maatregelen groeit de voor deze groepen betaalbare woningvoorraad c.q. krimpt deze niet. Maatregel 5 verruimt juist de doelgroep die gebaat is bij de maatregelen.

De coalitie neemt zich ook maatregelen voor (7 t/m 11) die erop gericht zijn de kansen op een woning te vergroten voor specifieke groepen binnen de lage en middeninkomens; studenten en jongeren, eenpersoonshuishoudens, gezinnen, ouderen, kwetsbare groepen, uitstroom uit maatschappelijke opvang en zwerfjongeren. Ook deze maatregelen passen binnen de doelstelling, zij het dat ze een verdringingseffect kunnen hebben op 'reguliere' woningzoekenden met en laag of middeninkomen.

De coalitie spreekt zich – indirect – ook uit over de plek waar lage en middeninkomens een woning moeten kunnen vinden (maatregel 6, 9); in elke buurt (op het niveau van de 22 Amsterdamse buurten). Ook kwetsbare groepen krijgen zo veel mogelijk verspreid over wijken en buurten in de stad een plek. Dat sluit aan bij de doelstelling ruimtelijke segregatie tegen te gaan.

De coalitie wil ook anderszins sturen op wijken en buurten. Ze wil een krachtige en ambitieuze wijkaanpak ontwikkelen. Ze wil in samenwerking met corporaties, wijkteams en politie de concentratie van problemen in bepaalde buurten voorkomen. Het gebiedsgericht werken wordt doorontwikkeld en leidend gemaakt, gebiedsplannen krijgen een centrale rol. Deze maatregelen dragen niet direct bij aan de doelstelling dat lage en middeninkomens een huis kunnen vinden, maar wel aan een aantrekkelijke woonomgeving als die woning gevonden is.

Oordeel vanuit het perspectief van een woningcorporatie

Vanuit het perspectief van een woningcorporatie heeft de nieuwe Amsterdamse coalitie goede voornemens voor de stad. Amsterdam moet rechtvaardige en verbonden stad zijn. De coalitie wil voorkomen dat de verschillen tussen arm en rijk toenemen en ongelijkheid zich nog meer vast zet in ruimtelijke segregatie. Doelstelling van de coalitie is daarom dat ook lage- en middeninkomens een huis in Amsterdam kunnen vinden. Dat sluit prima aan bij de missie van woningcorporaties en is daarom vanuit hun perspectief toe te juichen.

Als we vervolgens kijken naar de maatregelen die de coalitie zich voorneemt deze doelstelling te realiseren, wordt het beeld minder eenduidig. De coalitie koppelt een hoge nieuwbouwdoelelstelling voor lage en middeninkomens aan het maximeren van het aantal liberalisaties en het alleen bij hoge uitzondering toestaan van verkoop door corporaties. Dat is geen beleidsmatig wel een logische combinatie maar financieel niet, zeker niet in een tijd van stijgende bouwkosten, een oplopende verhuurderheffing en een aanstaand sociaal huurakkoord. Door deze voorgenomen maatregelen beperkt de coalitie de investeringsmogelijkheden van de woningcorporaties, waardoor zij minder kunnen bijdragen aan de door de coalitie gewenste nieuwbouw en verduurzaming.

Het is goed dat de coalitie zich ook voorneemt de kansen op een woning te vergroten voor specifieke groepen; studenten en jongeren, eenpersoonshuishoudens, gezinnen, ouderen, kwetsbare groepen, uitstroom uit maatschappelijke opvang en zwerfjongeren. We weten inmiddels echter dat dit beleid een verdringingseffect kan hebben op 'reguliere' woningzoekenden met een laag of middeninkomen. De vraag is of dat de tegenstellingen in de stad verkleint over vergroot. Voor corporaties levert de veelheid aan maatregelen (met hun subdoelstellingen, monitoring etc. ingewikkelde toewijzingsprocessen en veel administratie op.

De coalitie vindt dat lage en middeninkomens in iedere buurt in Amsterdam moeten kunnen wonen, en wel in gelijke mate. De coalitie gaat er op sturen dat minimaal 45% van alle woningen in een buurt sociale huur is. Het streefcijfer voor het middensegment is 10% in elke buurt. Maar niet iedere buurt moet dezelfde samenstelling hebben. Als de stad als 'roltrap' wil fungeren, zijn er verschillende buurten nodig. Daarnaast zijn er buurten (Zuid, Centrum) waar het aandeel sociale huur op dit moment eerder 25% is dan 45%. Woningcorporaties hebben hier relatief weinig bezit. In deze buurten zal de gewenste verdeling niet gehaald kunnen worden.

De coalitie wil dat ook kwetsbare groepen zo veel mogelijk verspreid over wijken en buurten in de stad een plek krijgen. Dat is logisch vanuit het idee concentraties van problemen te voorkomen. Vanuit corporaties bezien is spreiding over de stad nog geen spreiding over complexen. Het blijkt dat concentraties van kwetsbaren optreden in (bepaalde) complexen van woningcorporaties die zich daarvoor lenen voor wat betreft woningtype en huurprijs en dan leefbaarheidsproblemen opleveren. Misschien is het beter voor de kwetsbare groepen én hun omgeving om juist wel te concentreren. Op welk niveau dat het beste kan, moeten we de komende jaren uitvinden. De afspraken die de coalitie wil maken over nieuwe woonconcepten kunnen hieraan bijdragen.

LIFE AS A SERVICE

ALS SOCIAAL WONEN VERANDERT IN SOCIAAL LEVEN

Marieke Kassenberg (Provincie Gelderland)

Stellingen:

1. De ontwikkelingen in ICT en datamining kunnen ingezet worden voor een prettiger leven in sociale woningbouw.
3. Sociaal wonen is meer dan een betaalbaar dak boven je hoofd.

Inleiding

Laas staat voor Life as a Service. Voor veel mensen is dit al realiteit met alle diensten waar ze al dan niet bewust gebruik van maken om het leven gemakkelijker te maken. Ze hebben een Hello Fresh pakket voor gezonde en makkelijke maaltijden, ze maken gebruik van een fitband om te weten of ze voldoende stappen zetten op een dag, bij Zalando maken ze gebruik van de personal shopper, ze hebben een boekhouder die de belastingaangifte doet, etc. Een grote groep mensen krijgt ook gedwongen diensten aangeboden zoals bewindvoerders en jeugdzorg. De vraag is of het mogelijk is om de ontwikkelingen in ICT en data in te zetten om deze dwangdiensten veel beter aan te laten sluiten bij wat mensen nodig hebben en daarmee te zorgen dat ze deze ook makkelijk willen afnemen.

De koppeling met wonen is belangrijk, omdat de trend is dat de groep mensen met zware of veelvormige problematiek toch steeds meer op sociale woningbouw is aangewezen. Dat leidt tot allerlei problemen voor deze mensen zelf en voor hun buurtbewoners. Aan de slag gaan met deze problemen kan dus leiden tot een prettiger buurt. In een Laaswoning (Life as a Service) worden niet alleen een dak, vier muren en een vloer aangeboden, maar alle diensten die het leven simpeler en gemakkelijker kunnen maken voor de bewoners. Het is nu ook gebruikelijk om naast het wonen gekoppelde diensten af te nemen. Energie is een product dat al zeer lange tijd wordt aangeboden aan bewoners wat iedereen vrij normaal vindt, net als kabel, wifi, water, vuilnisophaaldiensten en reparatieservice van het gehuurde. LAAS gaat verder dan dat en biedt de persoonlijke diensten aan die mensen nodig hebben om in een steeds complexere maatschappij te kunnen leven zonder overlast voor zichzelf of voor anderen.

Ontwikkelingen die LAAS mogelijk maken

Het 'leven als een service' staat niet op zichzelf. Er zijn een aantal trends en ontwikkelingen die dit beïnvloeden waarbij de ICT ontwikkeling en de snelle groei van data(gebruik) misschien de belangrijkste zijn. Deze ontwikkelingen leiden op allerlei terreinen tot het ontstaan van platforms en databases waar zeer gepersonaliseerd met klanten wordt omgegaan. MAAS (Mobility as a Service) platforms kunnen op basis van persoonlijke voorkeuren van de gebruiker mobiliteitsadvies bieden dat direct geboekt en betaald kan worden. Energiebedrijven kunnen met slimme meters steeds beter een energiebesparingsadvies geven en bedrijven als RTL en Netflix weten beter dan jijzelf waar jij zin in hebt om te kijken. Ook de overheid gebruikt data om de pakkans op fraude te vergroten, te weten waar de meeste kans is op wietplantages, maar ook om een seintje te geven wanneer je rijbewijs verloopt of ze plant vast een afspraak in om je PGB te verlengen. Je kunt het met deze vormen van data mining eens zijn of niet, maar over de hele wereld en op alle terreinen worden dergelijke stappen gezet. Enerzijds uit commercieel oogpunt, anderzijds om ons te ontzorgen en producten beter op maat te maken. De maatschappij wordt ingewikkelder, de keuzemogelijkheden steeds groter en slimme algoritmen zijn er om voor ons te zoeken, te vinden, voorstellen te doen, adviezen te geven, afspraken te maken en in het algemeen soepel door het leven te gaan. Dus waarom ook niet zo'n stap zetten voor persoonlijke diensten.

Een andere belangrijke trend is de verwachte zelfredzaamheid. Burgerparticipatie en zelfredzaamheid, of samenredzaamheid zijn termen die ervan uitgaan dat een buurt of dorp of gezin allerlei zaken zelf op touw kunnen en zullen zetten. Dat gebeurt deels ook, kijk naar de

energiecoöperaties die samen zonnepanelen kopen, of een actiegroep tegen bomkap. Dit soort burgerinitiatieven gaan vaak over de openbare ruimte, over zaken die een hele groep aangaan met min of meer dezelfde belangen. Het lukt bovendien vooral als er óf veel emotie in het spel is zoals bij verzet, óf als de groep beschikt over veel ervaring, een netwerk, doorzettingsvermogen en ambitie. De zelfredzaamheid waarbij je moet terugvallen op je vrienden en familie is veel lastiger. De mensen die deze aandacht en zorg nodig hebben, beschikken meestal niet over de stevigste sociale contacten of over contacten die over de competenties beschikken om hen te helpen. Zij zijn dan toch snel aangewezen op professionele hulp omdat ze geen keuze hebben.

Welk probleem lost het op?

Veel problemen die zorgen voor overlast voor mensen zelf en hun omgeving zijn geen zaken van de openbare ruimte maar hele persoonlijke zaken en het betreft vaak mensen met een laag IQ, weinig ervaring, verslavingsgevoelig, weinig geld etc.

Hoe zorg je ervoor dat je huishoudboekje op orde is, dat je de afvalkalender kent, dat je weet welke medicijnen je wanneer moet innemen, welk uur van de dag het is en of je dus muziek hard kunt aanzetten of niet, wanneer het tijd is om naar de dokter te gaan en hoe je met de reparateur om moet gaan.

Vroeger kon je daarbij wat makkelijker een beroep doen op de buurt. Buurten waren wat competenties en intellect betreft meer gemengd wat leidde tot een bepaalde verdeling van verantwoordelijkheden. Dat had overigens ook grote nadelen en werkte zeker niet voor iedereen. Natuurlijk bestaan er nu ook vangnetten voor veel problemen en zijn er allerlei instanties die zich met hen bemoeien. Van eigen kracht conferenties en multiprobleemaanpak, tot stadsmariniers. Maar de overlast is er dan al, het zelfbeeld is laag, de hakken staan diep in het zand en het kan voelen als dweilen met de kraan open. Het is bovendien vrij duur, mensen moeten vaak vanuit een fors dal weer opklimmen met langdurige begeleiding. Deze aanpakken zijn meestal gericht op het oplossen van het probleem. Ze zijn eindig en willen mensen weer zelf de regie teruggeven. Terwijl we moeten accepteren dat er mensen zijn die over bepaalde (soms veel) zaken nooit zelf de regie kunnen voeren en dus afhankelijk blijven van bewindvoerders en wat dies meer zij.

De oplossing is LAAS

Als wonen niet alleen gaat om een betaalbaar, veilig en duurzaam dak boven je hoofd, maar ook over prettig wonen in een fijne buurt met geen overlast voor jezelf en voor anderen. Dan kan het aanbod voor sociale woningbouw ook breder worden. We geven iemand (meestal) niet pas een huurcontract als hij over straat zwerft, laten we dan ook niet pas hulp bieden als er een probleem is. Zie het als een dienst om het leven gemakkelijker en prettiger te maken voor iedereen. Haal het weg uit de hoek van betutteling, mislukking, schaamte, tokkies, angst en dwang.

Een CEO die traint voor de marathon in New York ziet haar fitbit, haar dietcoach en personal trainer niet als betutteling, maar als duur betaalde diensten die haar helpen haar doel te behalen. Deze framing is belangrijk, zie het als een service die geboden wordt op basis van wat de data heeft uitgevonden over wat jij nodig hebt om prettig te leven.

Wat die diensten en services zijn, kan zeer verschillend zijn. Misschien een medirobot die jou eraan herinnert wanneer je je medicijnen moet inleveren, hulp bij het invullen van de belastingformulieren, een deelautosysteem zodat je je auto (en dus een kostenpost) de deur uit kunt doen, of een schoonmaakbedrijf dat elke week komt opruimen, een diëtist die helpt fit te blijven, een 'Hé google' die je coacht in persoonlijk contact. De lijst is in principe eindeloos. En sommige vormen worden ook al toegepast, vooral in de wat duurdere koopwoningen voor ouderen.

Met hulp van data analyse en slimme platforms kan voor iedereen een dienstenaanbod op maat worden gemaakt dat zij bij het afsluiten van het huurcontract kunnen aanvinken. Op basis van je gebruik en gedrag kan je aanbod veranderen zodat het steeds past bij wat je nodig hebt.

Risico's en uitdagingen

Hoe voorkom je dat je mensen aan het hulpinfuus legt. Uitwassen van een zorgende samenleving waarin steeds meer mensen steeds afhankelijker worden gemaakt van de staatsdiensten moet je voorkomen. Dit kan gebeuren omdat de overheid de regie aan steeds minder mensen toevertrouwt en omdat er mensen zijn die het prettig vinden als er veel voor ze gedaan wordt. Er is veel onderzoek naar gedaan. Zowel op psychologisch gebied, bij financiële hulpverlening tot noodhulpverlening na rampen. De lessen die daarin geleerd zijn, moeten natuurlijk toegepast worden.

Hoe weet je wat mensen echt niet zelf kunnen. Algoritmes, patroonherkenning, datamining zijn goede instrumenten maar kennen een belangrijke keerzijde. Mag je mensen dwingen om zoveel van hun persoonlijke wel en wee bloot te geven om ze een maatwerk LAAS pakket aan te kunnen bieden? Mensen zijn bereid om veel bloot te geven, op facebook, instagram, het vivaforum, maar doen dat daar allemaal geheel vrijwillig en anoniem. Dit is een ethisch dilemma wat verder doordacht moet worden.

Hoe vrijblijvend is het? Als je weet wat mensen nodig hebben om niet in schulden te vervallen, of om niet in een psychose te belanden mag je ze dan opleggen om bepaalde diensten af te nemen en hoe houd je daar dan toezicht op?

Twee uitdagingen:

1. Durven en kunnen we de schotten tussen verantwoordelijkheden van organisaties en overheden weghalen. Zodat wonen leven wordt en er diensten aangeboden kunnen worden om mensen prettiger te laten leven. En zo ja wiens verantwoordelijkheid is dit dan?
2. Hoe maken we van bemoeizorg een positieve service?

Financiën

Plannen uitvoeren werkt het makkelijkste als er een businesscase is. Grote en kleine bedrijven zullen zich ontwikkelen in een markt als er winst gemaakt kan worden. Winst ontstaat als particulieren of bedrijven geld willen betalen voor een service. Ze hebben direct baat bij het aanbod en willen daar een marktconforme prijs voor betalen. De platforms Uber en AirBNB werken op die manier.

Als deze particulieren of bedrijven dit niet willen kan er een hybride businesscase ontstaan. Als het rendement niet volledig bij de individuele burger ligt, maar bij de maatschappij als geheel of als de burger de prijs niet kan betalen dan ontstaat er een vorm waarbij de overheid mee subsidieert of met verzekeringen een beroep wordt gedaan op het solidariteitsbeginsel. Het openbaar vervoer wordt voor 75% door de overheid gefinancierd, de collegegelden zijn maar een deel van de kosten van HBO en universiteit, de kinderopvang kent een fors percentage subsidie afhankelijk van het inkomen. Er zijn dus veel diensten die de afnemer maar deels zelf betaalt.

Voor overheden kan LAAS interessant zijn omdat het uitgaat van preventie en daarmee de vaak veel duurdere curatie voorkomt.

Eerste stappen

Er zijn potentieel veel partijen betrokken bij het vormgeven van LAAS, alle mogelijke aanbieders van LAAS diensten, dataplatforms, gemeenten, woningcorporaties en natuurlijk de huurders zelf.

Enkele stappen die gezet zouden kunnen worden om de mogelijk te onderzoeken zijn:

1. MKBA maken

MKBA's zijn lastige dingen. Is het bekend wat een gezin in de schuldsanering kost en wie deze kosten maakt. Natuurlijk de gemeente, maar ook de schuldeisers die met minder genoeg moeten nemen en de ondernemers waar de schuldenaars jarenlang minder inkopen doen om maar te zwijgen over moeilijk berekenbare effect op kinderen die hierdoor slecht leren met geld om te gaan. Datzelfde geldt voor psychische hulpverlening. Is

preventieve hulp door een psycholoog waar je elke maand een uur naartoe gaat ook als je niks mankeert, goedkoper dan pas ingrijpen als iemand depressief thuis komt te zitten? Je zou zelfs kunnen kijken of je het niet om kunt keren door mensen te betalen om van bepaalde diensten gebruik te maken. Vaak is een campagne, of handhaving veel duurder dan bv 5 euro per maand geven als ze een bepaalde activiteit ondernemen. Het zou interessant zijn om te proberen een case door te rekenen van een aantal huishoudens. Voor een goede MKBA is natuurlijk een goed bureau nodig en zullen gemeenten en zorginstanties data moeten willen leveren.

2. *Brandingsmogelijkheden onderzoeken*

Natuurlijk is er een tekort aan woningen, dus het is niet een kwestie van mensen proberen te trekken. Maar het is wel belangrijk om mensen het concept te laten omarmen. Waarom kopen mensen een sportschoolabonnement of worden ze lid van een countryclub, ze willen ergens bijhoren, of kopen gevoel van sportiviteit. Je moet dus nadenken over welk gevoel je op wilt roepen en hoe je dat dan oproept.

3. *Doe onderzoek naar de wensen en behoeften van mensen.*

Wat bieden particuliere verpleeghuizen bijvoorbeeld aan en waarom dat? Wat zijn diensten goed gekoppeld aangeboden kunnen worden? Welke pakketten zouden aftrek vinden? Eigenlijk moet je dus een marktverkenning starten.

4. *Ga fictief data minen*

Organiseer een hackaton met de gegevens van anonieme huishoudens. Maak een mix van ICT'ers cq dataexperts en sociaal inhoudelijke experts en laat hen 24 uur zwoegen, denken en ontwerpen wat er mogelijk zou zijn aan (digitale) hulpverlening.

Literatuur

<http://www.martijnarets.com/crowd-expedition-2e-fase-gestart-platform-cooperaties-en-inclusiviteit-platformen/>

<https://www.nrc.nl/nieuws/2018/09/12/wie-hulp-nodig-heeft-heeft-weinig-aan-een-netwerk-a1616264>

<https://www.destentor.nl/apeldoorn/stichting-popelt-om-seniorenwoningen-te-bouwen~afb66e/>

PASSEND HUISVESTEN: WAT IS DE VRAAG?

PASSEND HUISVESTEN 'ON A MUCH HIGHER LEVEL' DEEL 3

Wouter Rohde (Wouter Rohde Advies)

Stellingen:

1. Als iedere organisatie zijn kerntaak uitvoert, wordt de afstand tussen muur en kastje steeds groter.
2. Passende arrangementen aanbieden begint bij de behoefte van personen, niet bij het beschikbare aanbod.

In de edities van 2016 en 2017 schreef ik ook over passend huisvesten. In 2016 vroeg ik aandacht voor meer dimensies dan alleen inkomen bij het beschrijven van de doelgroep van sociale huisvesting. Daarin introduceerde ik naast eigen bestedingskracht ook eigen regelkracht en eigen ontwikkelkracht (of perspectief). Vorig jaar constateerde ik dat de kwetsbare doelgroep niet toeneemt maar dat deze mensen wel meer de hulp van welzijnsorganisaties en corporatie samen nodig hebben om te kunnen wonen. Ik gaf een denkmodel aan om van begeleidingsvraag naar woonsituatie te komen.

Dit jaar wil ik doorgaan op het passend huisvesten door naast begeleiding (vanwege een te kleine regelkracht) ook aandacht te geven aan tijdelijkheid (de dimensie perspectief).

De belangrijkste toevoeging ten opzichte van vorig jaar is de tijdsdimensie. Hoe lang gaan mensen ergens wonen, met welk tijdsperspectief?

Inclusief wonen

Wonen zou zo min mogelijk in instellingen (intramuraal) moeten plaatsvinden en zoveel mogelijk in woningen in bestaande complexen en buurten. Vaak wordt op dit punt de visie van de Commissie Dannenberg aangehaald, die voor de VNG een rapport maakte over extramuralisering en daarin haar visie op 'inclusief wonen' presenteerde: "Inclusief wonen betekent dat de cliënten maximaal worden aangesproken op hun zelfmanagement, zoveel mogelijk deel uitmaken van het gewone maatschappelijke verkeer en bronnen benutten van informele steun. ... Fluctuaties in de zelfregulering - voor zover aan de orde - en omgevingscondities zouden geen gevolgen moeten hebben voor waar je als cliënt woont. De woonsituatie moet stabiel zijn. Dit principe, dat centraal staat bij Housing First ... , vraagt om een snelle en flexibele op- en afschaling van de hulp, niet om verplaatsing van de persoon" (p.18-19.) Dit principe moet volgens de commissie nog specifiek gemaakt worden voor 'een breed arsenaal van woonvarianten'.¹

Volkshuisvesters zijn terecht trots op gemengde wijken en een grote corporatievoorraad, die er voor heeft gezorgd dat we in Nederland niet veel last hebben van een negatief stigma als je in bepaalde buurt bent opgegroeid. Toch moet me van het hart dat het begrip gemengde wijk wel erg gemakkelijk wordt gebruikt als het van pas komt om kracht bij te zetten in de argumentatie. In het licht van mensen die met begeleiding moeten wonen hoor ik maar zelden dat het voor hen goed is om gemengd in de wijk te kunnen wonen. Doorgaans wordt daar vanuit gevreesde overlast op gereageerd en is het een kwestie van 'met lange tanden eten'. Kennelijk ligt sympathie van de volkshuisvesting toch meer bij de 'huisje-boompje-beestje' huurder, die met mes en vork eet en de huur op tijd betaalt. Laten we in de discussie dus wat preciezer worden in het bejubelen en het verguizen.

¹ Commissie Dannenberg (Toekomst Beschermd Wonen) - Van beschermd wonen naar een beschermd thuis.

Vier segmenten

Als we de dimensies 'zelfstandig of met begeleiding' kruisen met 'langdurig of tijdelijk' dan ontstaat het onderstaande kwadrant.

	Tijdelijk wonen	Langdurig wonen
met begeleiding moeten wonen	Begeleid wonen	Beschut wonen
zelfstandig wonen	Pauze wonen	'Regulier' wonen

Regulier wonen

De term 'regulier' wonen gebruik ik bij gebrek aan beter maar daarmee zijn de andere segmenten niet 'irregulier' ('normaal' wonen als naam zou een zelfde nadeel hebben).

In dit segment bepalen mensen gewoon zelf, binnen hun mogelijkheden, hoe en waar ze wonen. Het is gelukkig veruit het grootste segment van wat we de woningmarkt noemen.

Beschut wonen

Het tweede segment is waar langdurig wonen kruist met zorg en begeleiding. Dit noemen we doorgaans beschut wonen. De zorg (en soms ook wooncomponent) valt doorgaans onder de Wet op de Langdurige zorg (WLZ). Denk aan mensen met een blijvende handicap, psychisch of lichamelijk, al dan niet aangeboren. Dit is een segment waar corporaties weinig aanbod hebben. Het gaat doorgaans om zeer langdurige huurovereenkomsten vaak met de zorgorganisatie als tussenschakel.

Begeleid wonen

Een derde segment is waar begeleiding nodig is maar waar goede reden is om te werken aan ontwikkeling van mensen. Dit is het domein van begeleiding uit de Wet op de Maatschappelijke ondersteuning (WMO). Hier komt tijdelijk wonen soms om de hoek kijken. Dat is het geval als de begeleiding niet in de thuissituatie kan worden gegeven, of als die ontbreekt. Denk aan daklozen en crisisopvang, uitstroom uit deze maatschappelijke opvang, begeleid kamer wonen voor jongeren (al dan niet met een verblijfsstatus) en volwassenen met een tijdelijke ondersteuningsvraag.

Pauze wonen

Tenslotte is er het segmenten van pauze wonen. Dit is het segment waar mensen voor een tijdelijke periode woonruimte zoeken. Denk hierbij aan studeren of stage lopen in een andere stad, asielaanvraag, een tijdelijke baan, bedreiging, scheiding, arbeidsmigratie, nabij willen zijn als mantelzorger².

"De woningmarkt zit op slot"

De woningmarkt zit op slot. Deze veelgehoorde kreet is van toepassing op gespannen tot oververhitte woningmarkten in het midden en westen van het land en enkele grote provinciesteden. In die situaties slaat deze uitspraak meestal op het segment van 'regulier' wonen. Wachtlijsten, urgentie en een lange gemiddelde inschrijfduur zijn dan problemen die worden genoemd. Dikwijls wordt geklaagd dat 'bijzondere groepen' de 'reguliere woningzoekende' verdringen.³ Tijdelijk wonen wordt juist in deze situaties vaak als oplossing naar voren geschoven. Platform31 heeft diverse projecten beschreven waar alle soorten bewoners van tijdelijk kunnen huren en wonen.⁴ In die projecten wonen doorgaans ook mensen die begeleiding en/of zorg nodig hebben. Het is dan dus een combinatie van begeleid wonen en pauze wonen.

² www.flexwonen.nl.

³ NOS-journaal, Woningzoekenden zonder urgentieverklaring vissen steeds vaker achter het net, 7-8-2018.

⁴ Platform31.

Woningcorporaties hebben in de verschillende segmenten andere opgaven. Ik bekijk dat voor gewenste aanbod en de geschiktste manier van toewijzing met een enkel trefwoord.

	Tijdelijk wonen	Langdurig wonen
met begeleiding moeten wonen	• Aanbod: geschikt • Toewijzing: maatwerk	• Aanbod: specifiek • Toewijzing: indicatie
zelfstandig wonen	• Aanbod: flexibel • Toewijzing: snelheid	• Aanbod: prijs/kwaliteit • Toewijzing: transparant

Regulier wonen

Voor 'regulier' wonen zijn de bekende trefwoorden beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit. Zowel het huurrecht als woonruimtebemiddeling zijn ontworpen met dit segment in gedachten. Transparante woonruimtebemiddeling is een publieke verantwoordelijkheid en heeft doorgaans een stevige fundering in de vaststelling van schaarse segmenten, rangordebepaling met eventueel voorrangsregels, en een urgentieregeling.

Beschut wonen

Het segment van beschut wonen is voor corporaties een bijproduct. Het gaat vaak om een gebouw dat in zijn geheel wordt verhuurd aan een zorginstelling. Indien wonen en zorg zijn gescheiden, dan is de mutatiegraad laag. Toewijzing vindt plaats op indicatie, het 'concurrere' dus niet met 'reguliere' woningzoekenden. Er is een zeer beperkte extramulariseringsopgave naar het reguliere segment.

Begeleid wonen

Begeleid wonen als apart segment zien heeft als voordeel dat de vraag aan de orde komt of bewoners die begeleiding nodig hebben specifieke huisvestingsvragen hebben. Het gaat er om dat het aanbod geschikt is voor de benodigde, in principe tijdelijke begeleiding. Dat is bijvoorbeeld zo bij begeleid kamerwonen, of bij uitstroom uit de maatschappelijke opvang waar in beide gevallen gemeenschappelijke voorzieningen zoals een huiskamer een belangrijke rol spelen bij het weer leren op eigen benen te komen staan. Dat geldt ook voor de beslotenheid van een blijf-van-mijn-lijfhuis. Zo bezien is er dus veel voor te zeggen om na te gaan welke specifieke huisvestingsvragen er verborgen zitten in de zeer diverse groep mensen die met tijdelijk met begeleiding moet wonen. Dit vraagt een vrij precieze behoefteverkenning, die begint bij de betrokken welzijns- en zorgorganisaties (die de begeleiding uit de WMO verlenen). Het is aan de corporaties om om de behoefte naar gebouwen te vertalen. Het verdient aanbeveling om daarvoor een deel van het woningbestand te bestemmen. Mensen die met begeleiding moeten wonen kunnen vaak niet lang wachten (tot ze aan de beurt zijn in het aanbodmodel). Bij toewijzing is het trefwoord daarom 'maatwerk'. Dit maatwerk zit zowel in de woonsituatie als in de snelheid en passendheid. In feite wordt een toekomstig woningzoekende 'opgeleid' om zelfstandig zijn of haar weg te vinden in het segment 'regulier' wonen.

Pauze wonen

Momenteel is dit vrij onontgonnen terrein voor corporaties. Het huurrecht moet met speciale constructies worden omzeild en er zijn maar weinig complexen die zijn ontwikkeld met deze doelgroep in gedachten. Zonder heel precies te kunnen zijn kan het kleiner en goedkoper dan wanneer het een woning betreft waar men gaat wonen voor onbepaalde tijd. Het aanwijzen van panden in de bestaande voorraad ligt voor de hand. Dan speelt bij de verbouwing dikwijls de vraag 'of dat wel van deze tijd' is. De ervaring leert echter dat de vraag in dit segment behoorlijk groot is. Mensen die tijdelijk willen wonen hebben weinig moeite met een sobere kwaliteit mits de prijs daarmee in overeenstemming is. Het segment pauze wonen, concurreert eigenlijk niet met 'regulier' wonen, omdat het om een andere kwaliteit van de woningen gaat. Dat blijkt ook uit het grote succes van het tijdelijk verhuren van te slopen woningen (onder de leegstandswet) en gebouwen (via anti-kraak). Eigenlijk zou dat succes een aansporing moeten zijn om na te denken over de realisatie van een structureel segment voor tijdelijk huren. Daarbij is de vraag van woningzoekenden leidend en niet het aanbod aan te slopen woningen of leegstaande gebouwen.

Kern(-taak) en bedoeling

Het bovenstaande betoog kan ook worden gezien in het licht van de discussie over de kerntaak van corporaties. Waar sommigen het over de bedoeling hebben, gebruiken anderen ook de begrippen kern of kerntaak. Naar mijn idee is de bedoeling of de kern(-taak) nimmer een vast gegeven. Elke tijd vraagt om de inzet van organisaties, die past bij de vraagstukken van dat moment. Jan van der Schaar en Wouter Beekers hebben er beide een dissertatie over geschreven. Particulier, onder overheidsregie, verzelfstandigd, aangelijnd. We komen het allemaal tegen. Mijn inzet bij het bepalen van de kerntaak is ingegeven vanuit de maatschappelijke vraagstukken die er liggen. Een kerntaak bepalen vanuit de rol van de sector vind ik teveel inside-out gedacht. Daar bovenop komt dat een kerntaak, die is gebaseerd op wat de corporatie hoort te zijn, de gedachte versterkt dat beleid maken begint bij de voorraad die je hebt en hoe die te verdelen en te upgraden. Mijn pleidooi is dat corporaties maatschappelijk beter presteren als ze beginnen bij de vraag wie ze op welke manier kunnen helpen. De vraag staat dan voorop, de voorraad volgt.

Ik realiseer me ten volle dat het werken met vastgoed betekent dat er zeer lange planningshorizonten zijn en dat het aanpassen van de woningvoorraad een zeer langzaam proces is. Maar dat is nog geen reden om je er geen rekenschap van te geven en om niet te proberen beter aan te sluiten bij de verschuivingen in de vraag. Dat kan ook door het bezit in deelvoorraden te bezien, die verschillende segmenten kunnen bedienen.

Passend huisvesten in 4 smaken

Bezien langs de 4 segmenten pleit ik voor een andere benadering van wat passend is.

In het segmenten 'regulier' wonen staat het zelf zoeken en kiezen voorop, beperkt door enerzijds lokaal vastgelegde voorrangsregels voor knelgroepen (schaarste) en een urgentieregeling en anderzijds nationale regels over de verhouding tussen inkomen en huurprijs. Passend is dan de uitkomst van die eigen zoektocht.

In het segment beschut wonen is passend huisvesten veeleer een kwestie van een geschikt gebouw met adequate zorg en zorgfaciliteiten.

Passend huisvesten voor begeleid wonen is soms alleen een kwestie van snel beschikbaar hebben van woningen. Dikwijls speelt ook de vraag naar geschikte woonruimte in daarvoor bestemde gebouwen of portieken. Het beschikbaar maken van dit deel van de woningvoorraad gebeurt op veel plaatsen maar kan nog verder worden uitgebreid. Een eigen segment maakt duidelijk dat deze woningvraag maar ten dele concurreert met de vraag in het reguliere segment: het gaat om een andere woonkwaliteit.

Passend huisvesten in pauze woningen is met name een kwestie van snelle beschikbaarheid. Het aanbod voor dit segment kan zeker nog groeien en voorziet in een grote behoefte. Dit haalt tevens wat druk van de discussie over het verdringen van 'reguliere' door 'bijzondere groepen'.

MIDDELEN VOOR MEER MIDDENHUUR

HOE CORPORATIES EEN ROL KUNNEN SPELEN IN HET HUISVESTEN VAN MIDDENINKOMENS

Boukje Dingemans (Woonzorg Nederland) & Radboud Sutorius (AFWC)

Beiden eerder de Alliantie, geschreven op persoonlijke titel

Stellingen:

1. Het bouwen, verhuren en beheren van kwalitatief goede middensegment huurwoningen, ofwel 'maatschappelijk niet-Daeb' is in gespannen marktgebieden een belangrijke bijtaak voor woningcorporaties.
2. De overheid (landelijk én gemeentelijk) moet erop toezien dat er een kwalitatief volwaardig middenhuur segment bestaat. Het opwerpen van barrières voor corporaties om hierin een rol te nemen is geen handige strategie. Het rijk moet daarom geen marktconforme rendementseis hanteren voor de niet-Daeb portefeuille.
3. Het invoeren van een inkomensafhankelijke huurverhoging is binnen het huidige stelsel een logische keuze bij de verhuur van marktcontraire middenhuurwoningen.

Inleiding

'Studentenstudio's' van 30 m² in een nieuwbouwcomplex in Amsterdam Noord werden begin 2017 verhuurd voor € 1.250 per maand¹. De gemeente had de afspraken met de belegger over de doelgroep juridisch niet goed vastgelegd. Inmiddels is er weer een jaar voorbij waarin de markthuren van vrije sectorwoningen met gemiddeld 6%² zijn gestegen. Die hoge vrije sectorhuren zijn allang geen typisch Amsterdams probleem meer. In grote delen van Nederland is er te weinig aanbod van huurwoningen voor huishoudens met een middeninkomen. De bekende wal en schip groep die, sinds de invoering van de 'Europese 90% norm', te veel verdient om een sociale huurwoning te huren en te weinig om een woning te kopen of een dure vrije sector woning te kunnen huren, komt verder in de knel.

Dat dit een probleem is, is veel mensen duidelijk, getuige de grote hoeveelheid rapporten en krantenartikelen over dit onderwerp. Maar omdat ideeën over de gewenste oplossing zo uiteen lopen, schiet het niet zo op met het vergroten van het aanbod middenhuur voor middeninkomens.

Veel woningcorporaties zien voor zichzelf een serieuze (bij)rol in het bedienen van de middeninkomens, zeker in een gespannen woningmarkt als Amsterdam. Maar zij zitten daarbij in een spagaat tussen de landelijke politiek en die van de gemeente. Daarbij zijn er andere uitdagingen. Hoe bijvoorbeeld te zorgen dat schaarse 'marktcontraire' middenhuurwoningen daadwerkelijk aan middeninkomens worden verhuurd, zodat dit 'maatschappelijke offer' bij de juiste doelgroep terecht komt? Over zulke vragen én praktische oplossingen gaat dit paper.

Waarom middenhuur (door corporaties)

Dat meer middensegment huur belangrijk is voor het goed functioneren van de woningmarkt, daarover is algemene consensus³. Het vormt een verbinding tussen de sociale huursector en de koopsector, het draagt bij aan gemengde wijken, het tegengaan van tweedeling en aan de doorstroming. En middensegment huur bedient de woningzoekenden die te veel verdienen om een sociale huurwoning te mogen huren en te weinig om een woning te kunnen kopen. Huren past daarnaast bij meer flexibiliteit op de arbeids- en relatemarkt.

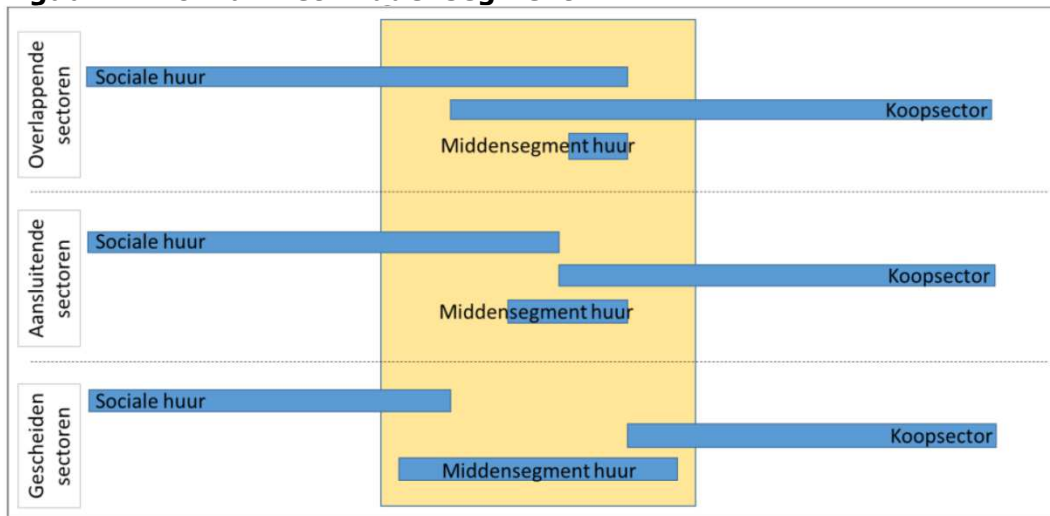
¹ Parool 6 februari 2017.

² Landelijk gemiddelde stijging Pararius huurmonitor Q1 2018.

³ O.a. PBL 2017, Conijn en Schilder 2015 en 2017, Rigo 2016, Beuzenberg, Lustenhouwer en Wassenberg 2018, van Gijzel 2018, Regeerakkoord 2017-2021.

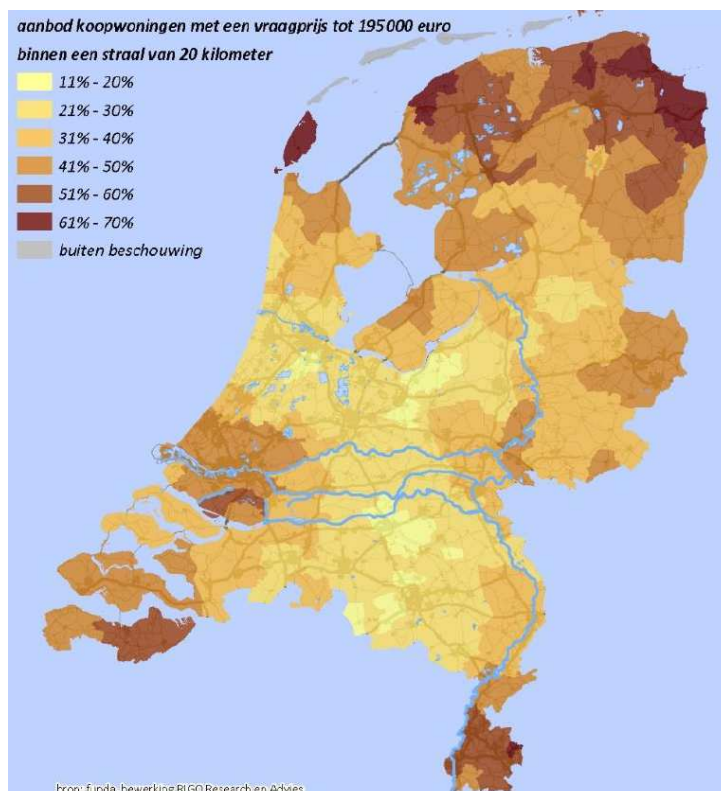
Er is in heel Nederland een rol voor middenhuur, maar deze rol is groter in gebieden waar een groter gat is tussen het inkomen waarmee men toegang heeft tot de sociale huur⁴ en het inkomen waarmee gekocht kan worden. Zie onderstaande afbeelding.

Figuur 1: Rol van het middensegment⁵



Dit gat tussen sociale huur en koop bestaat overigens in veel grotere delen van Nederland dan alleen in de Randstad. Dit laat de hierna volgende analyse van aangeboden koopwoningen bereikbaar voor (lage) middeninkomens zien.

Figuur 2: Aandeel koopwoningen met vraagprijs < €195.00 eerste helft 2016⁶



⁴ Woningcorporaties moeten hun vrijkomende woningen toewijzen aan lage inkomens, per 1 januari 2018 gelden de volgende grenzen: 80% van hun vrijkomende sociale huurwoningen moet worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot €36.798 en 90% van hun sociale huurwoningen moet worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot €41.056.

⁵ Bron: Conijn en Schilder 2015.

⁶ Bron: Rigo 2018 o.b.v. Funda aanbod; €195.000 was in 2016 de maximale koopprijs bereikbaar voor huishoudens met een inkomen tot €45.000.

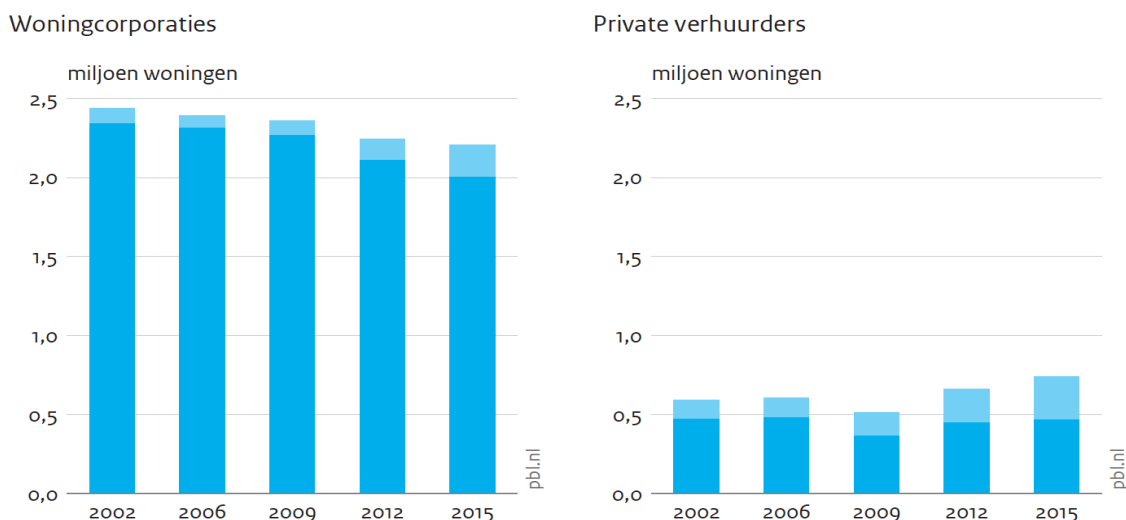
Veel woningcorporaties zien voor zichzelf een serieuze (bij)rol in het bedienen van de middeninkomens⁷. Voor een deel zijn zij de vroegere reguliere klanten van corporaties. Uit de tijd dat er in Nederland nog geen harde bovengrens was voor het inkomen waarmee mensen in een sociale huurwoning mochten huren. En van toen 'scheefhuren' nog niet als probleem werd gezien.

Ook wij zien een rol voor woningcorporaties in het zorgen voor meer middenhuur. En hebben daar een aantal argumenten voor. Allereerst is de vraag naar middenhuur momenteel zo groot dat alle hulp nodig is. Hoewel beleggers werken aan meer middenhuurwoningen⁸, lijken zij zich vooral te richten op starters op de woningmarkt die ze bedienen met kleine appartementen en studio's. En dit doen zij weinig in de wat lastigere wijken die wat middensegment kunnen gebruiken voor de differentiatie.

Het idee dat de markt het tekort aan middenhuur geheel zelfstandig zal oplossen, door te zorgen voor veel nieuwbouw, lijkt niet reëel. Denk aan het tekort aan bouwlocaties. Maar ook aan de sterk stijgende markthuren en het feit dat marktpartijen belang hebben een zo hoog mogelijk rendement te behalen. Marktpartijen zijn bereid om op projectniveau afspraken te maken over het middensegment als het gaat om huurprijzen en toewijzing, maar zij staan afwijzend tegen een meer generieke vorm van regulering in dit segment⁹.

Het is logisch als aanbod aan middenhuur woningen voor een deel uit de bestaande woningvoorraad komt. En dan zijn woningcorporaties een logische partij want zij hebben veel woningen in Nederland waarvan een deel in de vrije sector. Qua 'punten' zou dit zelfs veel meer kunnen zijn. (Zie onderstaande afbeeldingen).

Figuur 3: Huurwoningvoorraad naar type verhuurder en marktsegment¹⁰



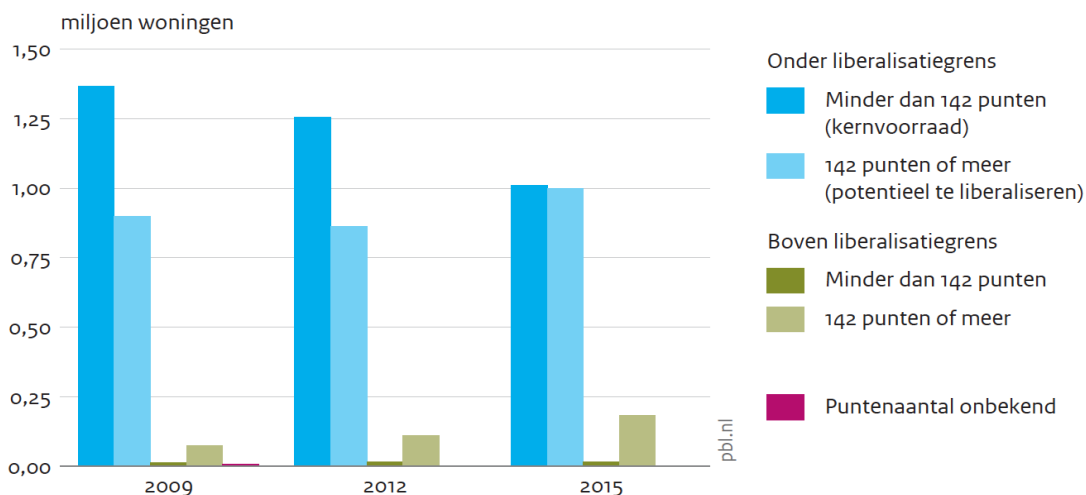
⁷ Dit geldt in elk geval voor de Amsterdamse corporaties, zie o.a. Ali (2017).

⁸ Denk ook aan initiatieven als PAM 2017.

⁹ Vastgoedbelang 30 januari 2018.

¹⁰ Bron: PBL bewerking o.b.v. WBO 2002 en WoON 2006-2015.

Figuur 4: Corporatievoorraad naar marktsegment en kwaliteit¹¹



Corporaties doen dus al aan vrije sectorhuur. Maar niet iedereen begrijpt het wanneer voormalige sociale huurwoningen na 'liberalisatie' een huursprong maken van €600 naar €1.600. "Van sociale woningbouw corporaties zou je een sociale en minder kapitalistische houding verwachten"¹². Het verhuren van vrije sectorhuurwoningen in het 'aanpalende middensegment' lijkt daarom voor corporaties een logische en passende strategie. Corporaties zijn ook gewend 'marktcontrair' te opereren, dit vormt de kern van hun bestaan.

Tot slot is er voor corporaties het (praktische) belang van doorstroming; wanneer huishoudens met een wat hoger inkomen kunnen doorverhuizen naar een marktwoning, komen er meer sociale huurwoningen vrij voor de lager inkomens. Deze doorstroming komt niet vanzelf tot stand. Daarvoor zijn kwalitatief goede woningen nodig met een betaalbare middenhuur, zo blijkt uit onderzoek onder zogenaamde 'scheefhuurders' in Amsterdam.¹³

Kortom, wij zien een rol voor woningcorporaties in het bedienen van de middeninkomens met middenhuurwoningen. De politiek is hierover echter wat ambivalent, al is momenteel het nodige in beweging.

Politiek en regelgeving

Dat het middensegment op de woningmarkt (te) klein is ten opzichte van de behoefte heeft ook op landelijke niveau politieke aandacht. Onder het vorige Kabinet is de 'samenwerkingstafel middenhuur' ingesteld en in het huidige regeerakkoord wordt nadrukkelijk prioriteit gegeven aan de uitbreiding van het aantal middenhuurwoningen¹⁴. Het gemeentelijk instrumentarium om hierop te kunnen sturen moet worden uitgebreid, maar in het verlengde van de Woningwet blijft de boodschap dat middenhuur vooral iets is voor marktpartijen.

Woningwet

Met de herziene Woningwet uit 2015 is de rol van woningcorporaties in het middenhuursegment veranderd. De essentie van de Woningwet is dat corporaties zich primair moeten richten op hun kerntaak: het bouwen en verhuren van betaalbare woningen. Corporaties moesten een scheiding aanbrengen tussen de Daeb¹⁵ en niet-Daeb-portefeuille waarbij (beoogde) vrije sector en middenhuurwoningen werden ondergebracht in de niet-Daeb-tak. De Woningwet stelde

¹¹ Bron: PBL bewerking o.b.v. WBO 2002 en WoON 2009-2015.

¹² Open antwoord uit enquête onderzoek Frederiks 2016.

¹³ Frederiks 2016 m.b.v. enquêtes onder huurders Alliantie, Rochdale en Stadgenoot in Amsterdam. Conclusie uit het onderzoek is dat middeninkomens maar beperkt mogelijkheden en interesse hebben in doorverhuizen naar een vrije sectorhuurwoning. Lage middeninkomens (< €44.000) die nu in een sociale huurwoning wonen geven vaak aan niet veel meer dan de liberalisatie huurgrens te kunnen opbrengen. Voor sociale huurders met een inkomen boven €44.000 zouden vrije sectorwoningen wel tot doorstroming kunnen leiden, mits binnen de Ring met een huurprijs onder €900 en een oppervlakte groter dan 50 m², concludeert dit onderzoek.

¹⁴ Regeerakkoord (2017).

¹⁵ Daeb = Diensten van algemeen Economisch belang.

daarnaast een aantal voorwaarden waaraan corporaties moesten voldoen als ze nieuwbouw niet-Daeb wilden bouwen: een markttoets en een minimale rendementseis op projectniveau.

De Woningwet had ook tot doel om te zorgen dat woningcorporaties met hun niet-kerntaak activiteiten niet marktverstrend werken ('level-playing field'). De niet-Daeb-tak moest daarom levensvatbaar en financierbaar zijn en marktconform werken. Dit laatste werd bij de scheiding onder meer getoetst aan hand van het directe rendement op de niet-Daeb portefeuille¹⁶.

Een aantal in de Woningwet opgenomen belemmeringen voor corporaties in het ontwikkelen van nieuwe middenhuurwoningen wordt op korte termijn aangepast, volgend op de aanbevelingen vanuit de samenwerkingstafels middenhuur¹⁷. Zo wordt de markttoets voor toegelaten instellingen (TI) vereenvoudigd, zodat corporaties makkelijker middenhuurwoningen kunnen bouwen als dat lokaal gewenst is. Ook wordt de eis van een minimaal bruto aanvangsrendement van 5,5% bij nieuwbouw van middenwoningen door de TI losgelaten. Deze rendementseis op projectniveau wordt vervangen door een toets op marktconformiteit van de hele niet-Daeb portefeuille¹⁸.

Het is op dit moment nog niet duidelijk hoe precies getoetst gaat worden of woningcorporaties marktconform opereren met hun niet-Daeb tak¹⁹. Maar duidelijk is dat de eis van marktconformiteit op portefeuilleniveau in sterke marktgebieden gevolgen kan hebben voor wat corporaties met hun bestaande voorraad in het middensegment kunnen doen. Het is wel mogelijk om een deel van de woningen 'marktcontrair' in het middensegment te verhuren, maar een (substantieel) deel zal tegen marktconforme prijzen verhuurd moeten worden. Dit betekent dat er – zeker in gebieden waar de markthuurl zich stormachtig ontwikkelt – grenzen zijn aan wat corporaties op dit punt met gemeenten kunnen afspreken.

Het zou ons inziens logischer zijn als normen voor de niet-Daeb-tak niet zozeer gebaseerd worden op marktconformiteit maar op financiële continuïteit.

Gemeentelijke politiek

Op lokaal niveau heeft de versterking van het middensegment nadrukkelijk de aandacht, vooral gebieden met een hoge marktdruk. Waar op nationaal niveau vooral naar marktpartijen wordt gekeken, worden op lokaal niveau ook corporaties aangesproken om te zorgen voor meer middenhuur.

Als we Amsterdam als voorbeeld nemen: in de huidige prestatieafspraken tussen corporaties, huurders en gemeente is afgesproken dat minimaal 65% van de jaarlijks verhuurde vrijesectorwoningen een middensegment huur heeft (< €995 in 2017). Ook is er een afspraak gemaakt over de gemiddelde huurprijs van deze middensegment huurwoningen²⁰. Het nieuwe college zet in op een fors aantal verhuringen van corporaties in het middensegment en ziet hierbij een belangrijke verantwoordelijkheid voor corporaties²¹.

Het heilige geloof dat de markt zonder enige vorm van regulering een stevige impuls aan het middensegment zou geven is ook landelijk afgezwakt. Maar duidelijk is dat de landelijke en lokale politiek momenteel van opvatting verschillen over de rol van corporaties in het middensegment.

¹⁶ In de consultatie versie van het beoordelingskader voor de scheiding Daeb/niet-Daeb was een minimaal direct rendement van 3,5% opgenomen als eis voor de niet-Daeb portefeuille. In de uiteindelijke versie is geen exacte eis opgenomen, maar vastgelegd dat er op portefeuilleniveau een signaleringsnorm wordt bepaald aan de hand van vergelijkende cijfers van alle corporaties. (Autoriteit Woningcorporaties (maart 2016/mei 2016) Beoordelingskader scheiding DAEB/niet-DAEB).

¹⁷ Staatscourant nr. 39197, 17 juli 2018.

¹⁸ Dit aan de hand van het 'Gezamenlijk beoordelingskader Aw/WSW'. Als de toegelaten instelling in de niet-DAEB-Tak niet marktconform opereert, kan dit reden zijn voor nader onderzoek door de toezichthouder naar de uitgangspunten in de vastgoedexploitatie. Bron: Staatscourant nr. 39197, 17 juli 2018.

¹⁹ Het op 1 februari gepubliceerde gezamenlijk beoordelingskader AW/WSW d.d. 1 februari 2018 biedt daarover nog geen uitsluit, in augustus 2018 zal het definitieve beoordelingskader verschijnen.

²⁰ Deze moest in 2017 onder de € 875 blijven aldus Amsterdamse samenwerkingsafspraken 2015 t/m 2019.

²¹ Het collegeakkoord spreekt over 1.300 verhuringen in het middensegment per jaar; Gemeente Amsterdam (2018) Coalitieakkoord, Een nieuwe lente en een nieuw geluid, Groen Links, D66, PvdA, SP.

Woningcorporaties met de wens en bedoeling om middenhuurwoningen aan te bieden voor middeninkomens opereren daar middenin. Daarbij moeten ze zelf nog een aantal keuzes maken. Hierna schetsen we hoe de Alliantie daar nu mee omgaat.

De Praktijk

De Alliantie ziet een taak in het bedienen van middeninkomens met middenhuurwoningen, zowel met nieuwbouw als met bestaande bouw. En heeft hiervoor ook beleid ontwikkeld dat aansluit op het ondernemingsplan en gemaakte prestatieafspraken met gemeenten als Amsterdam en Hilversum.

Een praktische eerste keuze is welke grenzen te hanteren voor middenhuur en middeninkomens. Er is in Nederland wel redelijke consensus aan het ontstaan over de definities, maar nog niet volledig. Conclusie van de Alliantie op basis van betaalbaarheid studies, klantonderzoek, literatuur²² en ervaringen in de vrije sectorhuurpraktijk, is dat middenhuurwoningen een huurprijs tussen de sociale huurgrens en ca €1.000 hebben. En dat middeninkomens huishoudens zijn met een bruto jaarinkomen tussen het maximale inkomen waarmee toegang is tot de sociale huur en circa €55.000 (1,5x modaal in 2017). De eerder breed gedeelde politieke middeninkomensgrens van €45.000 is in het werkgebied van de Alliantie te laag.

Het aanbieden van middenhuurwoningen voor middeninkomens gaat in de huidige markt bepaald niet vanzelf. Een flink deel van de aangewezen vrije sectorwoningen heeft een markthuurlen (ver) boven de middensegment huurgrens²³.

Om te zorgen voor meer middenhuur, zijn dus 'marktcontraire' vrije sectorverhuringen nodig. Daarom neemt de Alliantie voor een flink deel van haar vrije sectorportefeuille genoegen met een 'middensegment rendement' en wordt niet langer altijd de volledige markthuurlen gevraagd. Deze beleidskeuze was best spannend. Want het scheelt wel degelijk huurinkomsten. Geld dat ook benut kan worden voor de primaire doelgroep lage inkomens. Of voor de omvangrijke verduurzamingsopgave. De Alliantie heeft een maximum percentage vastgesteld voor 'afslagen' op de getaxeerde markthuren. Dit percentage varieert per regio en is het hoogst in Amsterdam. Inmiddels lijken deze kortingspercentages met de immer stijgende markthuren alweer te laag zijn om het aandeel van de gezamenlijke Amsterdamse aanbiedingsafspraken te kunnen halen. Dit terwijl aan de andere kant de landelijke eis van een marktconform rendement op de niet-Daeb portefeuille geldt; een eis die in contrast staat met marktcontraire verhuren.

Juist omdat het voor een corporatie niet vanzelfsprekend is om marktcontraire te opereren met niet-Daeb-woningen, stelt de Alliantie voorwaarden bij de verhuur van deze woningen. Marktcontraire verhuurde middenhuurwoningen worden alleen verhuurd aan huishoudens met een middeninkomen; er is dus een maximale inkomensgrens. Voor doorstromers uit de sociale huur geldt een uitzondering: voor hen geldt we geen bovengrens qua inkomen.

De Alliantie hanteert ook minimale inkomenseisen²⁴. Dit om betalingsproblemen te voorkomen. Deze minimale inkomenseisen zijn versoepeld en minder streng dan de eisen die veel marktpartijen hanteren. Dit om meer mensen de kans te geven een middenhuurwoning te betrekken.

Om te zorgen dat huurkortingen terecht komen bij de doelgroep middeninkomens, en ook alleen zo lang zij dit nodig hebben, werkt de Alliantie bij marktcontraire verhuurde middenhuurwoningen

²² O.a. Schlder en Conijn 2015, Ali 2017.

²³ In 2017 had in Amsterdam 80% van de vrije sector huurviwer van de Alliantie en getaxeerde markthuurlen boven €960. Dit past slecht bij de prestatieafpraak om 65% in het middensegment te verhuren. Pogingen om met portefeuillewijzingen als het verkopen van dure vrije sectorwoningen of het aanwijzen van andere middenhuurwoningen te zorgen voor meer marktconforme middenhuur hadden nauwelijks effect met de almaar stijgende markthuren.

²⁴ De Alliantie hanteert als minimale inkomenseis dat het bruto huishoudjaarinkomen minimaal 45x de maandhuur bedraagt. Hierbij is maatwerk mogelijk. Want op basis van Nibud analyses is duidelijk dat voor sommige huishoudtypen zoals alleenstaanden of senioren soepeler inkomenseisen mogelijk zijn zonder dat de betaalbaarheid in geding komt. Dit geldt ook voor huishoudens met vermogen.

met een inkomensafhankelijke huurverhoging. Zoals de Alliantie dit ook doet bij de sociale huurwoningen. Bij de aanzegging van de jaarlijkse huuraanpassing, worden huurders gevraagd om tijdig informatie te verschaffen over hun huishoudsamenstelling en inkomen. Anders dan bij sociale verhuur, krijgt de corporatie deze gegevens immers niet van de Belastingdienst. Huishoudens die nog steeds tot de middeninkomens behoren, krijgen een lagere huurverhoging. Huishoudens die inmiddels een hoger inkomen hebben krijgen een hogere huurverhoging, waarmee de huurkorting stapsgewijs wordt afgebouwd.

Deze inkomensafhankelijke huurverhoging voor marktcontraire middenhuurwoningen vinden wij binnen het huidige stelsel een logisch en praktisch instrument. Ook al vormt de jaarlijkse inkomenstoets een belasting voor zowel de huurder als de corporatie. En ook al kan het leiden tot enig onbegrip vanwege ingewikkelde regels in het voorheen 'vrije markt' segment. We zien dit instrument als tussenoplossing tot er in Nederland gekozen wordt voor een stelselwijziging of een verfijnder instrument van 'Passend wonen' of is opgetuigd.

Slotsom

Wij zien het bouwen, verhuren en beheren van kwalitatief goede middensegment huurwoningen, ofwel 'maatschappelijk niet-Daeb' als een belangrijke bijzaak voor woningcorporaties, zeker in gespannen woningmarktgebieden. Corporaties zitten nu echter in een spagaat tussen landelijke politiek en die van de gemeente als het gaat om het zorgen voor meer middenhuur voor middeninkomens. De praktijk van een corporatie als de Alliantie laat zien dat het wel mogelijk is hierin het nodige te doen. Maar dat het een stuk eenvoudiger zou zijn wanneer de landelijke en de gemeentelijke politiek meer op een lijn zouden zitten. En wanneer de barrières voor corporaties om een rol te nemen in het aanbieden van (marktcontraire) middenhuur worden weggenomen. Na het laten vallen van de BAR eis voor nieuwbouw, is het niet langer hanteren van een marktconforme rendementseis voor de niet-Daeb portefeuille een logische volgende stap.

Literatuur

- Ali, M. (2017) **Een hernieuwde rol voor woningcorporaties**, Mogelijkheden voor woningcorporaties om het aanbod van middensegment huurwoningen te verruimen in Amsterdam, Hogeschool van Amsterdam in opdracht van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties.
- Autoriteit Woningcorporaties (maart 2016) **Beoordelingskader scheiding DAEB/niet-DAEB** – versie voor consultatie.
- Autoriteit Woningcorporaties (mei 2016) **Beoordelingskader scheiding DAEB/niet-DAEB**.
- Autoriteit Woningcorporaties & WSW (1 februari 2018) **Gezamenlijk beoordelingskader AW/WSW**.
- Beuzenberg, V, F. Lustenhouwer, F. Wassenberg (2018) **Middenhuur mist loods, Drie kapiteins op het schip**, Ruimte en Wonen.
- Buys, A. (2016) **Potentiele reikwijdte van het middensegment huur**, Verkenning in opdracht van De Vernieuwde Stad, RIGO.
- Conijn, J. en F. Schilder (2015) **Middeninkomens en het middensegment, De ontbrekende schakel op de woningmarkt**, Amsterdam School of Real Estate.
- Conijn, J. en F. Schilder (2017) **Middeninkomens op de woningmarkt, Ontwikkelingen in een veranderend economisch en maatschappelijk klimaat**, Amsterdam School of Real Estate.
- Frederiks, R. (2016) **Wat wil en kan de scheefwoner?**, Een onderzoek naar de karakteristieken en woonwensen van goedkope scheefwoners in Amsterdam met oog op de doorstroom naar de vrije sector, Universiteit van Amsterdam.
- Gijzel, R. van (2018) **Samen bouwen aan middenhuur**, Ervaringen van één jaar samenwerkingstafel middenhuur, Samenwerkingstafel middenhuur.
- Gemeente Amsterdam (2017) **Woonagenda 2025**, Voldoende, betaalbare en goede woningen.
- Gemeente Amsterdam (2018) **Coalitieakkoord, Een nieuwe lente en een nieuw geluid**, Groen Links, D66, PvdA, SP.
- Huurdersvereniging Amsterdam (2015) Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, Gemeente Amsterdam, **Samenwerkingsafspraken Amsterdam**, periode juli 2015 t/m december 2019

Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (2015).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018) **Nationale Woonagenda 2018-2021**.

Passend wonen 'Van foto naar film'.

PAM, Platform Amsterdam Middenhuur.

Pararius (8 mei 2018) **Huurprijzen middelgrote steden maken opmars.**

Parool (6 februari 2017) **Gemeente kan niets doen aan peperdure 'studentenwoningen'.**

Regeerakkoord (2017) **Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017 – 2021**, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie.

Vastgoedbelang Persbericht (30 januari 2018) **Rapport van Gijzel doodsteek middeldure huur.**

Vlak, A., M. van Middelkoop, F. Schilder, M. Eskinasi (2017) **Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt**, Verkenning van maatregelen ter bevordering van het aanbod, Planbureau voor de Leefomgeving.

DE GROEI BEHOEFTE AAN TIJDELIJKE WOONVORMEN

FLEXIBILISERING VAN DE (SOCIALE) WONINGMARKT ALS ANTWOORD OP FLEXIBILISERING VAN DE SAMENLEVING

Tim Polman (Bureau Stedelijke Planning)

Stellingen:

1. De samenleving verandert, de woningmarkt (en de sociale huur in het bijzonder) zijn onvoldoende aangepast aan deze verandering
2. De vraag naar tijdelijk woningen door commercieel interessante doelgroepen (met name expats) wordt goed opgepakt door de markt, noodgedwongen spoedzoekers vallen vaak tussen de wal en het schip

Inleiding

Flexibilisering zien we overal in de samenleving. Denk bijvoorbeeld aan de arbeidsmarkt, relaties en mobiliteit. Steeds minder is vast, alles wordt flexibeler. De woningmarkt loopt daar achteraan. Koop, sociale huur of vrijesectorhuur zijn de drie 'smaken' op de woningmarkt. Alternatieven hiervoor zijn er nog te weinig. Tegelijkertijd is er een grote vraag en groeiende naar tijdelijk wonen. Of het nu gaat om arbeidsmigranten, werknemers die wonen aan de ene kant van het land en (tijdelijk) elders werken of studeren. Ook zijn er diverse doelgroepen die noodgedwongen per direct een woning nodig hebben: denk aan pas gescheiden mensen, mensen met schuldenproblematiek en (ex-)verslaafden. Deze laatste groepen worden ook wel aangeduid als spoedzoekers. Tijdelijke huurwoningen die inspelen op deze vraag worden ook wel aangeduid als 'shortstay' of flexwonen.

Deze woningen kunnen bovendien een kans bieden aan de groep woningzoekers die nu vaak buiten de boot vallen. Zij verdienen te weinig om te kopen of te huren in de vrije sector, maar hebben op de sociale huurmarkt vaak lange wachttijden te maken. Na eerst een tijdelijke periode te huren in een shortstaywoning kan deze doelgroep doorstromen naar een reguliere (huur)woning.

In het paper analyseer ik de problematiek en mogelijke oplossingen. Hierbij ga ik onder meer in op de volgende zaken:

- De vraag naar shortstay vanuit verschillende doelgroepen in beeld.
- Een overzicht van bestaand aanbod en woonconcepten.
- Voorbeelden van misstanden die nu (door gebrek aan goede alternatieven) plaatsvinden rond de huisvesting van spoedzoekers en doelgroepen voor tijdelijk wonen.

Doelgroepen tijdelijk wonen

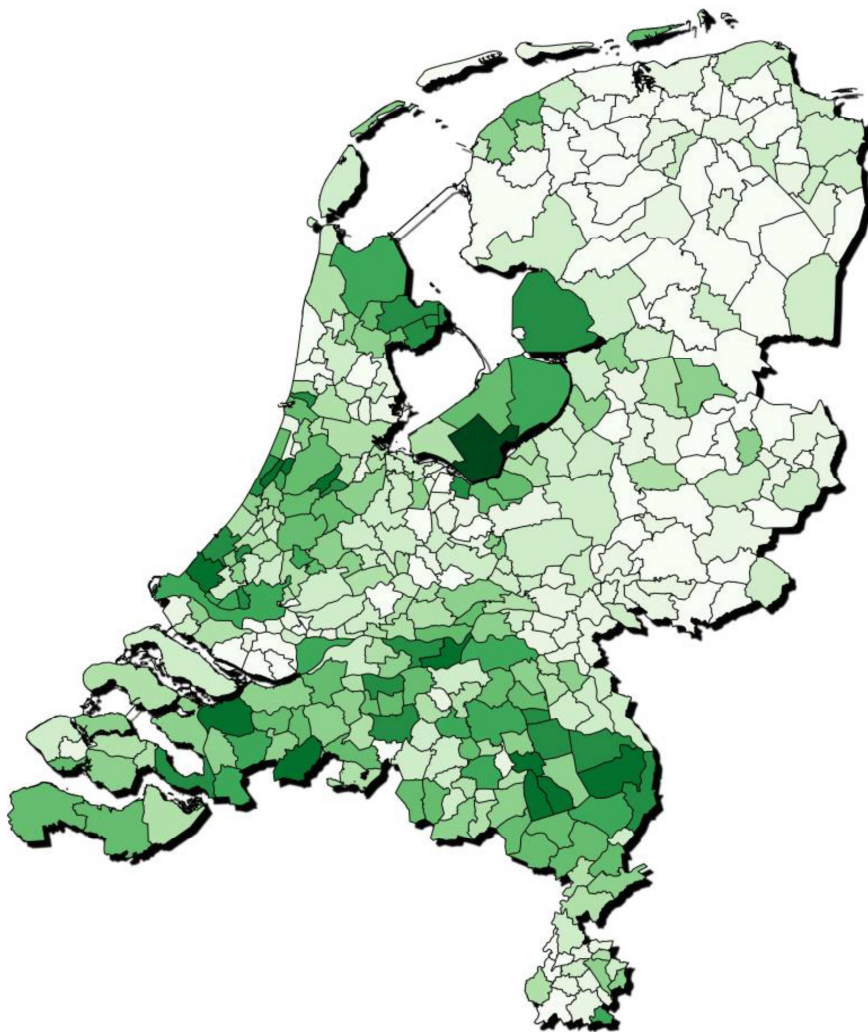
Doelgroepen voor shortstay zijn mensen die om uiteenlopende, niet-toeristische, redenen voor een korte periode op zoek zijn naar (gemeubileerde) woonruimte. Deze groep is zeer divers en bestaat grotendeels uit mensen die vanwege hun werk of opleiding voor een bepaalde periode woonruimte zoeken. Deze groep varieert van expats, zakenmensen en werknemers die op projectbasis werken tot arbeidsmigranten uit midden- en Oost-Europa en studenten. Ook mensen in een acute situatie vormen een doelgroep voor shortstay-woningen, bijvoorbeeld mensen die als gevolg van een echtscheiding of gedwongen verkoop met spoed tijdelijke woonruimte zoeken.

De doelgroepen voor shortstay zijn grofweg zijn zij in te delen in twee categorieën 1) commerciële doelgroepen (o.a. arbeidsmigranten, expats, of andere mensen die als gevolg van tijdelijk werk een woning zoeken) 2) zorgdoelgroepen (doelgroepen voor wie gemeenten een zorgplicht hebben, zoals spoedzoekers die buiten de boot vallen in de reguliere woningmarkt). Bij commerciële doelgroepen komt het initiatief vaak vanuit private exploitanten en ontwikkelaars, bij zorgdoelgroepen moeten gemeenten en corporaties een actievere rol innemen.

Omvang doelgroepen

Naar schatting zo'n 400.000 arbeidsmigranten uit Midden-, Oost en Zuid-Europa verblijven hier voor kortere of langere tijd. Daarnaast verblijven er nog aanzienlijke groepen arbeidsmigranten uit West-Europese landen. De grens tussen expats, kenniswerkers en arbeidsmigranten vervaagt. Met het aantrekken van de economie neemt het aantal arbeidsmigranten de laatste jaren weer verder toe. Daarnaast moesten gemeenten in 2016 voor 43.000 vluchtelingen met een verblijfsvergunning passende huisvesting vinden. Inmiddels is dit aantal weer sterk teruggelopen. Ook kent Nederlands jaarlijks ongeveer 35.000 echtscheidingen, met een ongeveer even grote vraag naar woonruimte tot gevolg.

Figuur 1: verspreiding arbeidsmigranten over Nederland



Bron: CBS (2018), bewerking Bureau Stedelijke Planning

Jaarlijks zijn ongeveer 1.000 mensen op de vlucht voor huiselijk geweld op zoek naar andere woonruimte. Enkele duizenden mensen verlaten jaarlijks woonvormen in instellingen en zetten de stap naar zelfstandig wonen, vaak met een zorg- of begeleidingsarrangement. De Federatie Opvang heeft berekend dat er circa 16.000 mensen in de maatschappelijke opvang verblijven die met enige ondersteuning zelfstandig zouden kunnen wonen. Daarvoor zijn circa 10.000 woningen nodig. Elk jaar moeten circa 5.000 mensen vanwege financiële problemen hun woning verkopen of hun huurwoning gedwongen verlaten.

Een onbekend maar zeker toenemend aantal mensen switcht van baan en/of werkplek en heeft daardoor in een andere plaats snel woonruimte nodig, soms maar voor korte tijd. Kortom, de

arbeidsmarkt flexibiliseert, de samenleving doet dat op allerlei andere vlakken ook en de woningmarkt houdt die ontwikkelingen niet goed bij.

Huidig aanbod flexwonen en voorbeeldconcepten

De vraag naar tijdelijk wonen is dus omvangrijk en groeiend. Shortstay-verblijf kan op verschillende manieren worden aangeboden. Het type voorziening dat wordt aangeboden hangt veelal samen met de doelgroep en de verblijfsduur.

- Verhuur van kamers met gemeenschappelijke voorzieningen, zoals keukens.
- Gemeubileerde appartementen, incl. keuken en badkamer.
- In combinatie met een hotel: Kamers te boeken vanaf 1 nacht tot langere periode.

Er bestaat een grote diversiteit aan het type shortstay-voorzieningen. Zowel qua doelgroepen, type voorzieningen en exploitanten. Globaal gezien bestaat er onderscheid tussen twee soorten exploitanten:

- Woningcorporaties.
- Commerciële bedrijven.

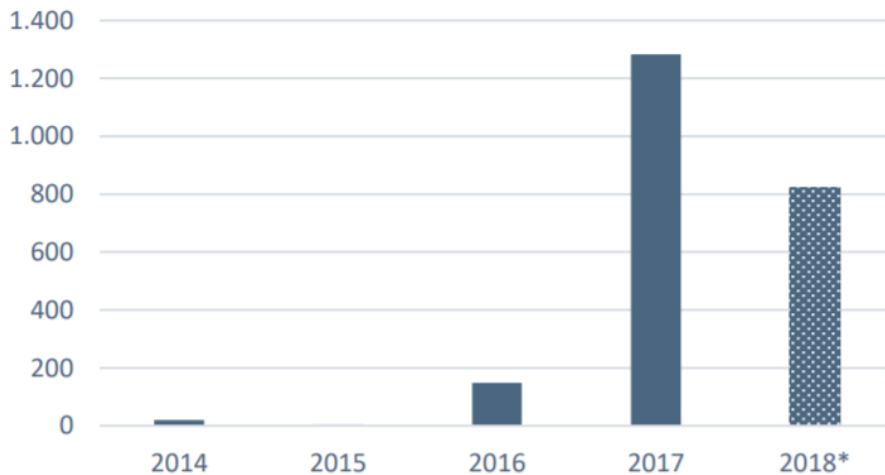
Woningcorporaties bieden vooral shortstay aan voor mensen die acuut een woning nodig hebben (en commercieel niet interessant genoeg zijn voor de markt. Commerciële bedrijven richten zich voornamelijk op werkgerelateerde shortstay. Tijdelijke huisvesting voor commercieel interessante doelgroepen wordt logischerwijs goed door de markt opgepakt: luxe shortstay-concepten gericht op onder meer expats schieten de laatste jaren uit de grond, vooral in de grote steden. Denk hierbij onder meer aan concepten als Zoku in Amsterdam, een hotel gericht op shortstay voor expats en The Student Hotel dat meerdere hotels exploiteert voor de tijdelijke huisvesting van (internationale) studenten.

Het zijn vooral de groepen die acuut een goede en betaalbare woning nodig hebben die vaak tussen de wal en het schip vallen. Ook voor arbeidsmigranten is te weinig kwalitatief hoogwaardige huisvesting beschikbaar, onder meer door de politieke gevoeligheid. Zo probeerde de gemeenteraad van de gemeente Westland onlangs een tweede 'polenhotel' in Maasdijk tegen te houden en stopte de raad in Venray de ontwikkeling van huisvesting voor 288 arbeidsmigranten in een oude melkfabriek.

Tijdelijke huisvesting staat steeds hoger op agenda woningcorporaties

Ondanks het tekort aan geschikte huisvesting voor spoedzoekers dat nog steeds bestaat, is het duidelijk dat de urgentie van dit probleem steeds meer doordringt bij woningcorporaties en overheden. Zo zijn er de laatste jaren veel flexibele woningen gebouwd, in 2017 ging het met 1.200 woningen om 8% van de productie. Het gaat meestal om woningen van circa 40 m², zowel een- als meergezinswoningen en vaak tijdelijk geplaatst voor tien tot 15 jaar. Deze woningen kunnen na de eerste exploitatieperiode geheel of gedeeltelijk opnieuw worden ingezet. Veel van deze projecten zijn ingegeven door het huisvestingsvraagstuk voor statushouders en de meeste projecten worden verhuurd aan spoedzoekers. Het zijn meestal één- of tweepersoonshuishoudens: starters, jongeren, (onlangs) gescheiden mensen, statushouders en arbeidsmigranten. Zie ook onderstaand figuur, flexibele studentenwoningen vallen buiten deze cijfers.

Figuur 2: oplevering tijdelijke woningen door corporaties (2014-2018)



Bron: Monitor nieuwbouw sociale huurwoningen (2018).

Wonen op recreatieparken: enige optie voor grote doelgroep

Niet alle spoedzoekers kunnen echter terecht in dergelijke initiatieven, zij belanden vaak in illegale woonsituaties, bijvoorbeeld op een reactiepark. Nederland kent veel verouderde recreatieparken. Deze situatie worden nu vaak gedoogd, of juist streng aangepakt. Naast recreatieparken zijn de volgende (illegale) woonsituaties noodgedwongen gebruikelijk voor mensen die een tijdelijke woning zoeken: illegale kamerbewoning bij huisjesmelkers, illegale woonsituaties bij werkgever (bijvoorbeeld in schuren) en reguliere hotels en AirBNB.

Legalisering van bewoning op recreatieparken in combinatie met het creëren en faciliteren van betaalbare en goede huisvesting op recreatieparken helpt bij de behoefte aan betaalbare wonen en het transformeren van verouderde vakantieparken. Betaalbare huisvesting op verouderde vakantieparken voorziet in een maatschappelijke behoefte en het zorgt ervoor dat de recreatiewoningensector sterker wordt doordat oudere parken uit de markt worden genomen. Door betaalbaar wonen op deze parken te faciliteren, kunnen verdere verloedering en ongewenste situaties voorkomen worden.

Nu in grote delen van het land een tekort aan woningbouwlocaties dreigt ligt transformatie van verouderde recreatieparken voor de hand. Daarbij kan vooral worden voorzien in de vraag naar betaalbare woningen. Veel van de huidige permanente bewoners van recreatieparken zijn nu immers huishoudens die per direct een tijdelijke woning zoeken en daarnaast door hun lagere inkomens die niet terecht kunnen in de reguliere woningvoorraad of commerciële shortstay-concepten.

Literatuur

CBS Statline (2018).

Expertisecentrum Flexwonen (2018).

Federatie Opvang (2016) **Quick Scan Federatie Opvang**, GGZ Nederland en RIBW Alliantie.

Luijkx, Thijs, i.o.v. Ministerie van BZK (2018) **Monitor nieuwbouw sociale huurwoningen 2018**.

Ministerie van BZK (2018) **Staat van de Volkshuisvesting 2018**.

Stichting Normering Flexwonen (2018).