



RUIMTE VOOR WONEN/WONEN IN DE RUIMTE

PAPERS DISCUSSIEDAGEN
SOCIALE HUISVESTING 2017
5/6 OKTOBER 2017

KONTAKT DER KONTINENTEN, SOESTERBERG

PAPERS DISCUSSIEDAGEN SOCIALE HUISVESTING 2017

5/6 OKTOBER 2017

KONTAKT DER KONTINENTEN, SOESTERBERG

Vorbereitung discussiedagen: André Ouwehand, 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
Oktober 2017

INHOUDSOPGAVE

Introductie

Ruimte voor wonen / wonen in de ruimte	1
----------------------------------------------	---

Een nieuw perspectief

Publieke waarde gewogen	3
Maarten Pel & Derk Windhausen	

Doelgroepen en arrangementen

Flexibilisering van de Daeb-grens	9
Fons Lustenhouwer & Anouk Corel (Platform31)	

Sturen op integratie? Over ongemakkelijke keuzen in woonruimteverdeling en woningvoorraad	13
André Ouwehand (TU Delft – Faculteit Bouwkunde OTB)	

Permanent wonen op recreatieparken als oplossing voor verouderde parken en mogelijkheid voor betaalbare huisvesting	21
Tim Polman (Bureau Stedelijke planning)	

Diverse doelgroep, passende arrangementen. Passend huisvesten 'on a much higher level' deel 2	25
Wouter Rohde (Wouter Rohde Advies)	

Opgave en governance

Een centraal of een lokaal toewijzingsbeleid?	31
Tom Vandromme (Universiteit Antwerpen)	

Passend wonen naar huishoudgrootte. De nieuwe strategie of onwenselijke ontwikkeling?.....	37
Bob Witjes (Aedes)	

Bewonersinitiatief! Euh hoezo spelregels? Vol goede bedoelingen op weg naar een grote beestenboel	43
Joram Grünfeld (Gemeente Hilversum)	

Van woonvisie naar prestatieafspraken. Een zoektocht tussen portefeuillesturing en "U vraagt wij draaien"	49
Boukje Dingemans & Adriaan Hoogvliet (De Alliantie)	

De opgave: "Wir schaffen das". Een pleidooi voor het belang van het proces	57
Jacolien Vogelzang (Explica) & Rian Peeters	

Opgaven zoeken geld en geld zoekt opgaven. Verevenen van opgaven en middelen in de corporatiesector; voorwaarden voor succes	63
Peter van Os (RIGO)	

Buurten en wijken

De zin en onzin van segregatie en gemengde wijken.....71
Guus Haest (Portaal)

Hoe zwak is een zwakke buurt?81
Mariska van der Sluis (Kennisplatform Corpovenista) & Pim Hoogenboom (Eigen Haard)

Nawoord

Een beweging van burgers (of micro-onderneming met publiek vermogen?).....87
Ton Selten

INTRODUCTIE

Ruimte voor wonen / wonen in de ruimte

Met brede steun uit het parlement is door het kabinet-Rutte II het woonbeleid bijgesteld, gericht op een kleinere sociale woningvoorraad voor een smallere doelgroep en een grotere rol voor de markt. Het leidt tot overheveling van het vermogen van woningcorporaties naar de algemene middelen van het Rijk, het stoppen van het wijkenbeleid en het grotendeels overlaten van het woonbeleid aan lokale partijen.

In de verkiezingscampagne speelde het woonbeleid geen enkele rol. Het was ook tijdens het schrijven van de papers van deze bundel, nog zeer de vraag welke aandacht het zou krijgen in een nieuw kabinet en het komende jaar bij de lokale verkiezingen. Wordt het een voortzetting van de neoliberale koers van de afgelopen jaren? Of leidt de aandacht voor het 'middensegment' tot een koerswijziging waarin niet de belangen van instituties als beleggers en gemeenten centraal staan maar die van de woningzoekenden en bewoners? Welke ruimte ontstaat er voor het wonen? Die vraag geldt niet alleen voor het beleid, maar nu dat beleid steeds meer marktgericht wordt, ook heel concreet: Wie mag waar wonen in de stad?

In de aankondiging van de Discussiedagen Sociale Huisvesting 2017 die georganiseerd worden door het initiatief 'Vooruit naar de kern' en OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving van de Faculteit Bouwkunde, zijn drie vraagstukken genoemd die om aandacht vragen.

Als eerste is dat de vraag: wie mag waar wonen in de stad? Het marktgerichte beleid en sturing op vastgoedwaarde leidt tot een situatie waarin de vraag waar je mag wonen in de stad steeds sterker is gekoppeld aan je welstand. Zowel gemeenten als corporaties laten de marktwaarde steeds sterker wegen in hun beleid. Het leidt tot een sterkere demarcatie en segregatie dan lang als wenselijk is gezien.

Een tweede vraag is of de diversiteit van de sociale doelgroep nu vooral gezien moet worden als probleem of als kans. Door sociaaleconomische en sociaal-demografische ontwikkelingen en het woonbeleid, verandert de doelgroep. Passend toewijzen leidt tot een steeds strakkere relatie tussen inkomen en huur. In toenemende mate zijn de bewoners van sociale huurwoningen mensen met een uitkering, personen met behoefte aan begeleiding, vluchtelingen, ouderen of alleenstaande ouders.

Als derde is er de vraag of we niet aanlopen tegen de grenzen van het lokale woonbeleid. De praktijk na de invoering van de nieuwe Woningwet heeft laten zien dat de verschuiving van het woonbeleid naar het lokale niveau niet alleen maar positief is en ook fricties en problemen oproept. Gelijktijdige reductie van de goedkope woningvoorraad leidde tot interventie van de provincie. Problemen rond het 'middensegment' bleken niet op lokaal niveau voldoende opgepakt te worden. Is er noodzaak tot meer bovenlokale sturing om voldoende woningen te bouwen?

De oproep om deel te nemen aan de discussiedagen heeft dit jaar geleid tot veertien papers, waarvan er dertien zijn opgenomen in deze bundel. Ze zijn onderverdeeld in een vijftal thema's:

- Een nieuw perspectief
- Doelgroepen en arrangementen
- Opgaven en governance
- Buurten en wijken

Binnen de diverse thema's zijn de papers in alfabetische volgorde van de auteurs in de bundel opgenomen. Verschillende papers raken meer thema's, gaan zowel in op de ontwikkelingen in de doelgroepen, buurten en wijken en governance. Ze agenderen zaken op lokaal, regionaal en landelijk niveau.

Alle papers zijn geschreven op persoonlijke titel. Deze bundel is primair samengesteld voor de deelnemers aan de discussiedagen als voorbereiding op de discussie. Hij biedt stof tot nadenken en de mogelijkheid om gedachten met elkaar te delen, maar bovenal om die gedachten met

elkaar te bediscussiëren en verder te kunnen ontwikkelen. Die discussie zou niet alleen beperkt moeten worden tot de groep deelnemers en de twee discussiedagen. Dat is de reden dat vrijwel alle deelnemers aan de discussiedagen hun papers ook graag delen met een groter publiek waarvoor deze bundel beschikbaar is.

Tijdens de discussiedagen hebben Trevor James en Jan van der Moolen een bijdrage geleverd aan de discussie. Trevor James deed dat met een inleiding onder de titel: 'Sociale huisvesting in het Verenigd Koninkrijk: lonkend perspectief of dreigend vergezicht?' Jan van der Moolen gaf zijn visie op de toekomst van de sociale huisvesting door de ervaringen uit het verleden te benutten onder de titel: 'Dilemma's in de zoektocht. Vertrouwen, Verbinding en Empathie: VVE en zelforganisatie.' Beide presentaties zijn evenals deze bundel beschikbaar op de website van het OTB.

Aan het eind van de discussiedagen gaven Rudy de Jong en Ton Selten een reflectie op de discussies. Ton Selten heeft zijn reactie naderhand uitgeschreven, die is als slot in deze bundel opgenomen.

PUBLIEKE WAARDE GEWOGEN

Maarten Pel & Derk Windhausen

Stellingen:

1. De volkshuisvestelijke opgave is enorm, dus de verhuurderheffing moet omhoog.
2. Bewoners moeten zich anders organiseren om de corporatie terug te veroveren van de rijksoverheid.

Corporaties zijn door de overheid in de rol van uitvoerders met beperkte taken gebracht. Voor het huisvesten van lage inkomens heeft de corporatiesector een overmaat aan middelen. Zowel het vermogen als de vrije kasstroom groeit hard als gevolg van waardeestijging en positieve operationele kasstromen. Het is onvermijdelijk dat de vraag 'wat te doen met de beschikbare middelen' nadrukkelijk op de agenda gaat komen.

De corporatie kan met haar vrije kasstroom ongetwijfeld veel Public Value leveren. Met innovatie bijvoorbeeld: door een app te ontwikkelen die behulpzaam is bij de strijd tegen eenzaamheid van ouderen. De waarde hiervan kan terugkomen bij de corporatie, de zorg, het welzijn en de doelgroep. De vraag die daarbij opkomt is: waarom zou een corporatie de aangewezen partij zijn om dit te ontwikkelen, als het niet tot haar kerntaak behoort? Wie legitimeert de inzet van middelen op deze innovatie? En welke betrokkenheid past hierbij?

De zegeningen van de woningwet

In vele opzichten is de woningwet een succes. Een steeds groter deel van de corporatiewoningen wordt bewoond door de doelgroep van de corporaties, ter bevordering van de betaalbaarheid matigen corporaties algemene huurstijging en krijgt de primaire doelgroep een lagere jaarlijkse huurverhoging. En ondanks deze lagere huurstijgingen is de financiële positie van woningcorporaties aanzienlijk verbeterd. De aanhoudende historisch en reëel zeer lage rente is daarbij de belangrijkste factor. Daarnaast hebben corporaties de apparaatskosten flink teruggebracht. Uit de Aedesbenchmark blijkt een reële daling van meer dan 20% over de periode 2011-2015.

Door de Woningwet verandert ook de structuur van de investeringen van corporaties. De Woningwet geeft een duidelijke afbakening van de toegestane activiteiten waardoor corporaties niet langer investeren in koopwoningen, vrije sector huurwoningen en commercieel vastgoed. De investeringsvolumes in nieuwbouw lopen daardoor sterk terug. Investeren in bestaand bezit, bijvoorbeeld om de woningvoorraad te verduurzamen, vergt veel werk in voorbereiding en begeleiding. Zelfs als de inspanning sterk stijgt, vertaalt dit zich niet direct in grote investeringsvolumes¹. Als direct gevolg van de lagere investeringsvolumes en betere financiële positie daalt ook de opbrengst uit verkopen.

Met het oog op investeringsmogelijkheden neemt de roep van corporaties om bouwlocaties voor sociale huurwoningen toe. De beschikbaarheid voor bouwlocaties vormt de flessenhals. In de crisisjaren zijn veel te weinig bouwlocaties ontwikkeld. Vanuit stedelijke ontwikkeling is het wenselijk om de bouwopgave binnen de contouren van bestaand stedelijk gebied vorm te geven. Maar herontwikkeling van kantoren- en bedrijventerreinen zijn lastige en langzame processen. Daarbij zijn is de rol van corporaties ook veranderd. De corporatie is afhankelijk van overheid en markt in het verkrijgen van voldoende en goede locaties voor woningbouw, en in veel mindere mate zelf een aanjager van stedelijke vernieuwing.

Naast de inhoud en aard van activiteiten van corporaties hebben zich ook belangrijke wijzigingen voorgedaan in de governance. Het toezicht is verscherpt en wordt veel directer vanuit het

¹ €20 miljard nieuwbouw, €15 miljard verbetering, €630 miljoen huurverlaging (IBC 2017, woningwet2015.nl).

ministerie gestuurd. De positie van de gemeenten en van bewonersorganisaties is versterkt. Uit de editie 2017 van de rapportage "Staat van de Volkshuisvesting" blijken gemeenten en huurderorganisaties hun rollen goed op te pakken en uit te voeren.

De woningwet heeft gezorgd voor een helder taakveld, activiteitgerichte corporaties, grotere inbreng van de directe belanghouders en scherper toezicht. Er is een einde gemaakt aan de droom van een zelfstandige sector die op basis van zelfregulering invulling geeft aan haar werk. Er is veel vrijheid ingeleverd, maar daarmee behoren ook grote excessen tot het verleden. Eind goed al goed?

Matching van middelen en opgaven

Er ontstaat een grote economische en bedrijfsmatige sturing op corporaties die geen verbinding heeft met de omvang van de opgave. Er zijn grote verschillen in de financiële positie van corporaties en in de opgaven die lokaal aan de orde zijn. In de randstad is de druk op een betaalbare woning groot. Hier loopt de sociale huurwoningmarkt verder vast door inflexibiliteit van het systeem en de traagheid van de bouwketen. In Oost Groningen is sprake van krimp in combinatie met een grote investeringsopgave door verzakking ten gevolge van de gaswinning. In grote delen van het land ontbreekt het aan een grote opgave bij de corporaties zelf, maar niet aan financiële middelen. Deze zaken komen niet automatisch bij elkaar en lossen zichzelf niet op. In het verleden is feitelijk maar één methode succesvol gebleken in het bij elkaar brengen van opgave en middelen: fusie. Het sentiment over schaalgrootte in combinatie met de introductie van woonregio's geven weinig hoop op een succesvol matching van middelen naar opgave op substantiële schaal.

Matching van taken en opgaven

De woningwet is een succes omdat het doel was om corporaties te reguleren en in te perken, en uit de praktijk blijkt dat de woningwet in dit doel slaagt. De vraag is echter of de opgave zich eenduidig laat definiëren of afbakenen als de woningwet suggereert. Onze stelling is dat dit niet zo is. Er zijn juist heel veel bewegingen gaande in tegenovergestelde richting. Deregulering, extramuralisering en actief burgerschap vragen om overheden en instituties die dicht bij de burger staan en flexibel meebewegen met de leefwereld van burgers. De woningwet heeft bij uitstek een institutioneel karakter. Er zijn harde grenzen getrokken in doelgroepen en huurprijzen. Er zijn scherpe definities geformuleerd over toegestane activiteiten en niet toegestane activiteiten. Het land is opgedeeld in woonregio's die voor geen enkele burger enige betekenis hebben. En bij de totstandkoming van prestatieafspraken zijn de bewonersorganisaties volledig de institutionele bureaucratie ingetrokken, in plaats van dat gemeente en corporatie zich in de richting van de huiskamer hebben bewogen. Corporaties ondermijnen hiermee op langere termijn zowel hun maatschappelijk als hun politiek draagvlak.

Verhuurderheffing als afvoergemaal voor overtollig corporatievermogen

Naar onze verwachting en overtuiging is de huidige situatie van relatieve rust tijdelijk. Naast de woningwet is er namelijk nog een impactvolle interventie gedaan bij corporatie: de introductie van de verhuurderheffing. Deze heffing had een sterk disciplinerende werking. Met de verbetering van de financiële positie van corporaties verdwijnt ook een deel van de discipline, wat nieuwe gevaren met zich meebrengt. Want wat gebeurt er in een systeem met beperkte taken en een overschot aan financiële middelen? In zo'n systeem komt de efficiëntie en effectiviteit toch weer onder druk te staan.

Daarbij is met de indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties een kengetal geïntroduceerd met een prikkel om het vrij beschikbare vermogen niet te hoog op te laten lopen. Met de corporatiebenchmark blijft er druk om de organisatiekosten in de hand te houden. Dat betekent dat er feitelijk nog maar twee knoppen zijn om aan te draaien: investeren of huren verlagen. Een derde knop is niet in handen van de corporaties zelf maar van de politiek: de hoogte van de verhuurderheffing.

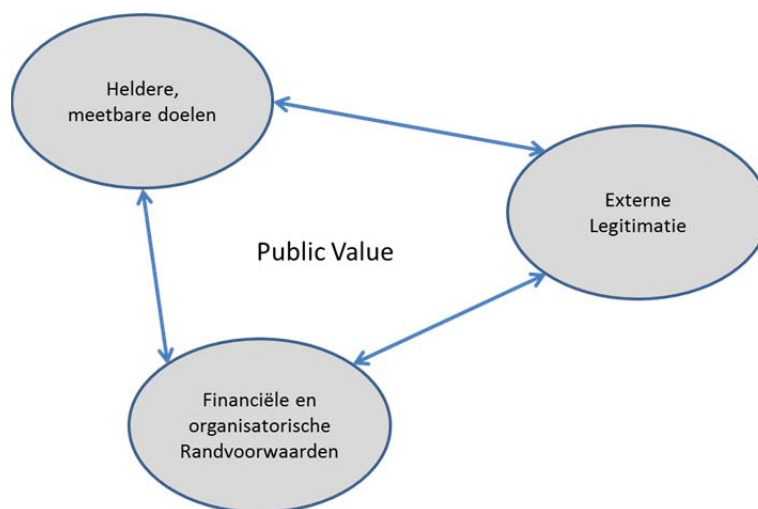
De huidige ontwikkeling van de corporatiesector leidt nagenoeg automatisch tot een systeem waarbij de verhuurderheffing wordt verhoogd wanneer de indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties groeit en de investeringen achter blijven. De werkelijke oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken worden vervolgens gezocht en gevonden buiten de efficiënt uitgevoerde afgebakende activiteiten van corporaties. Verdere marginalisering van de rol van corporaties ligt in het verschiet. En wellicht is dit niet eens een slechte ontwikkeling, zeker niet voor corporaties die een overmaat aan middelen ten opzichte van de opgave hebben. Het zou echter zonde zijn om niet minimaal onderzocht te hebben of er mogelijkheden zijn om de maatschappelijke opgave als uitgangspunt te nemen, en van daaruit de positie en bijdrage van de corporatie te motiveren. Want uiteindelijk leidt die benadering mogelijk tot de hoogste maatschappelijke opbrengst van het vermogen van corporaties.

Een alternatief perspectief: publieke waarde centraal

Ons uitgangspunt is dat het de verantwoordelijkheid van de sector, en in gelijke mate van de landelijke en lokale overheden is om ervoor te zorgen dat het publieke vermogen goed wordt ingezet ten behoeve van publieke waarde. Dit essay geeft uitwerking aan een denkkader waarbinnen dit mogelijk is. Niet een systeem waarin hard wordt gescheiden wat wel of niet tot toegestane activiteiten behoort. Maar een benadering waarbij de rol en positie van de corporatie zich voegt naar de aard van de activiteiten en de relatie tot het werk van corporaties. Op die wijze kan een immens vermogen beschikbaar komen voor sociale innovatie, gebiedsontwikkeling en duurzaamheid.

Mark Moore is met zijn boek *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (1997) de theoretische grondlegger van Public Value. Moore stelt dat er drie elementen bepalend zijn bij het succesvol creëren van public value die ieder en in samenhang aandacht behoeven in de besturing van de publieke organisatie:

1. De organisatie beschikt over een **heldere missie** die de door de organisatie beoogde publieke waarde inkadert en meetbaar maakt (public value account);
2. De organisatie is door haar omgeving **gelegitimeerd** om haar missie na streven;
3. De organisatie voldoet aan de aan de organisatorische en financiële **randvoorwaarden** om haar missie te operationaliseren.



De drie elementen staan in continue verbinding met elkaar en trekken gezamenlijk de publieke waarde naar een bepaalde status. Door deze bril kijken kijkend naar de recente ontwikkeling is door ieder van de drie elementen een ontwikkeling naar een smallere rolinvulling door corporaties ingezet en ondersteund. Vergeleken met de bedrijfstak van voor de crisis en nieuwe

Woningwet willen corporaties minder (smallere taakopvatting), mogen ze minder (minder formele beleidsruimte en informeel draagvlak) en kunnen ze minder (minder mensen, minder expertise buiten de wettelijke kerntaak, minder middelen als gevolg van verhuurderheffing).

Wij pleiten niet voor een retour naar vroeger. Wij pleiten voor een zorgvuldige en evenwichtige ontwikkeling waarin corporaties nagaan hoe met de juiste aandacht en afstemming tussen de drie elementen van de strategische driehoek de beweging kan worden gekanteld naar een situatie waarin de mogelijkheden van de corporatie niet worden afgebouwd maar juist kunnen worden geëxploreerd ten behoeve van de maatschappelijke opgaven.

Zouden corporaties een verdere marginalisering van de bedrijfstak en een, onvermijdelijk daaraan gekoppelde, verdere afroming van het corporatievermogen willen stoppen, dan zullen zij met de juiste combinatie van de drie elementen uit de strategische driehoek het huidige krachtenveld moeten verbreden. Dat wil zeggen:

- A. Een missie voorstellen en concretiseren naar heldere doelen die is gericht op het maximaal benutten van het maatschappelijk waardepotentieel van de corporatie;
- B. Met de belangrijkste stakeholders, bewoners, gemeente en Rijk verkennen wat nodig is om van hen de erkenning en het vertrouwen te krijgen de missie te realiseren;
- C. Een professionaliseringsslag doormaken die corporaties zowel qua efficiëntie als effectiviteit een concurrentievoorsprong geeft ten opzichte van andere oplossingen.

A. Maatschappelijk waardepotentieel

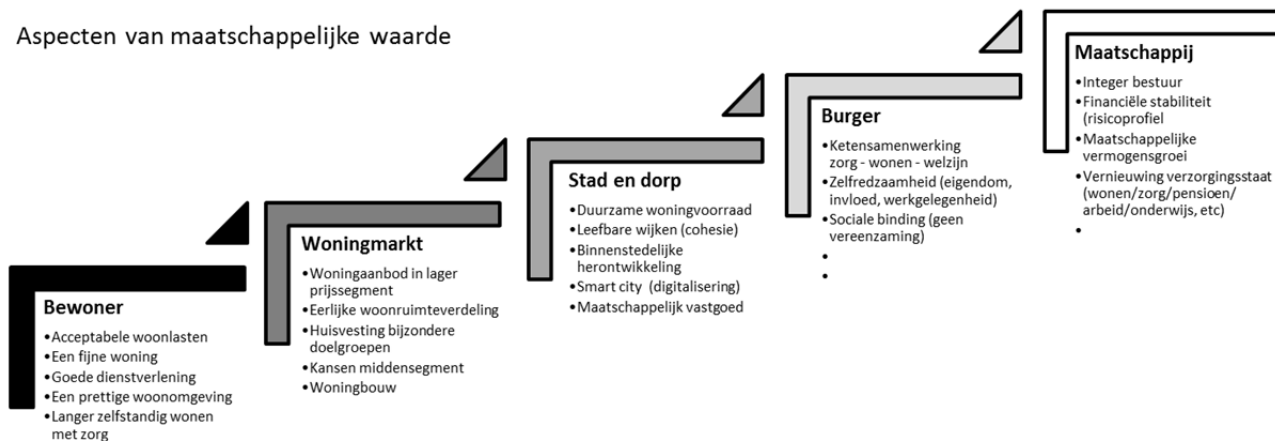
Woningcorporaties bezitten met ca 2,4 miljoen ongeveer 30% van alle woningen in Nederland die ze verhuren aan de huishoudens die meer dan gemiddeld behoren tot de financieel of anderszins kwetsbaardere groepen in onze samenleving. De zorg voor mens en stenen heeft er voor gezorgd dat corporaties al jaren in verbinding staan met uiteenlopende maatschappelijke opgaven en beschikt over kennis en posities die van waarde zijn voor het aanpakken ervan.

Als eerste stap in de omslag van verdere marginalisering naar maatschappelijke exploratie zien wij het in kaart brengen van het maatschappelijk waardepotentieel door de corporatie te verbinden aan mogelijke maatschappelijke opgaven. Hierbij is het behulpzaam om de maatschappelijke opgaven vanuit vijf invalshoeken te identificeren.

- 1. Bewoner: De corporatie kan publieke waarde genereren door mensen met een afstand tot de woningmarkt te huisvesten;
- 2. Woningmarkt: De corporatie kan publieke waarde genereren door de dynamiek in de woningmarkt te beïnvloeden;
- 3. Stad en dorp: de corporatie kan publieke waarde genereren door gericht te investeren in de fysieke en sociale kwaliteit van de steden en dorpen;
- 4. Burger: de corporatie kan publieke waarde genereren door individuen en groepen een duwtje in de rug te geven;
- 5. Samenleving: De corporatie kan publieke waarde genereren door het vertrouwen in het publieke domein te vergroten.

De invulling van de maatschappelijke waarde op deze vijf invalshoeken kan per corporatie verschillen. Voor dit essay maakten wij een algemene voorzet.

Aspecten van maatschappelijke waarde



B. Opnieuw in gesprek met de eigenaren van de corporatie.

De vraag 'van wie is de corporatie?' is al jaren een dankbaar gespreksonderwerp in de wereld van de volkshuisvesting. Juridisch gezien is dat de stichting zelf, vertegenwoordigd door het bestuur. Maar praktisch gezien zijn er drie externe groepen die aanspraak kunnen maken op het corporatievermogen en daarmee kunnen worden beschouwd als de informele eigenaren van de corporatie. Het gaat daarbij om de Rijksoverheid die de ontwikkeling van het corporatievermogen niet alleen beïnvloedt via de verhuurderheffing, maar ook door dwingende wetgeving met betrekking tot woningtoewijzing (passend) en huurverhoging (gematigd). Kenmerkend voor de rijksoverheid is dat zij haar rol als eigenaar via generieke, voor alle corporaties geldende maatregelen invult. Dat is anders bij de andere twee informele eigenaren van de corporatie, de bewoners en de gemeente. De woningwet heeft hen in de positie geplaatst om dwingende afspraken te maken over de inzet van de bij de individuele corporaties aanwezige investeringscapaciteit.

Het Rijk, de gemeente en de huurders gebruiken de corporaties alle drie om hun eigen doelen te realiseren. Als de principaal uit de agency theory zullen zij continue de afweging maken of zij hun doelen beter zelfstandig of via hun agent, de corporatie, kunnen realiseren. In het eerste geval zullen ze geneigd zijn om vermogen naar zich toe te halen via huurverlaging, hogere grondprijzen of verhuurderheffing. In het tweede geval zullen ze er de voorkeur aan geven om het vermogen in de corporatie te laten zodat de corporatie haar activiteiten kan garanderen of uitbreiden en zo van grotere waarde voor hen kan zijn.

Het ingewikkelde van de situatie is dat Rijksoverheid, huurders en gemeente niet automatisch dezelfde opvattingen hebben over de door de corporatie te na te streven doelen. Met als gevaar dat een van de drie principalen het maatschappelijk waardepotentieel van de corporatie negeert en kiest voor het terughalen van het vermogen. Hier ligt volgens ons de tweede opdracht in de door de bedrijfstak te maken omslag van verdere marginalisering naar maatschappelijke exploratie: neem de belangen van de huurders, gemeente en rijksoverheid als vertrekpunt bij de concretisering van de door de corporatie te realiseren public value.

Daarvoor zou de corporatie de volgende stappen kunnen doorlopen:

1. Betrek indien mogelijk de huurders, de gemeente en het Rijk bij het in kaart brengen maatschappelijk waardepotentieel;
2. Bepaal vanuit het perspectief van de bewoners, de gemeente en de Rijksoverheid het belang van de geïdentificeerde aspecten van public value;
3. Inventariseer bij de genoemde stakeholders in hoeverre zij verwachten dat de corporatie een rol vervult bij het creëren van het betreffende waardeaspect;
4. Maak een mix van doelen waarmee de corporatie aan ieder van de drie stakeholders de toegevoegde waarde van haar maatschappelijk waardepotentieel zichtbaar maakt;
5. Pas de governancestructuur aan naar zowel de aard als naar de corporatie toegedichte verantwoordelijkheid ten aanzien van het waardeaspect.

Vorm volgt functie: variatie in governance

En blijft een benadering van public value bij een theoretische oefening? Wat ons betreft zeker niet! Vanuit het kader ontstaan ideeën voor passende organisatievormen en verantwoordingsstructuren bij de verschillende opgaven. Het geeft een voedingsbodem voor experimenten en uitwerkingen, die verbonden zijn aan een heldere missie, gelegitimeerd zijn door de stakeholders en heldere organisatorische en financiële randvoorwaarden kennen.

1. Public value creëren binnen de kerntaak

Investeren in het verbeteren van de eigen, erkende plek in de keten.

Het professioneel (beter dan andere zouden kunnen/willen) en op onderdelen bewust niet marktconform uitvoeren van de normale bedrijfsactiviteiten (de kerntaak) is de enige manier om op eigen gezag van maatschappelijke waarde te zijn. Voorbeelden van niet marktconforme keuzes zijn geen risicoselectie, lagere huren, hogere beheerkosten.

→ De corporatie is aanspreekbaar op de door haar behaalde resultaten. Via wettelijke opdracht zoals passend toewijzen en prestatie afspraken met gemeente en bestuurders geeft de corporatie op eigen gezag vorm aan de van haar gevraagde public value. Via het monitoren van concreet geleverde output worden de formele stakeholders in de gelegenheid gesteld om sancties op te leggen indien de corporatie haar outputverplichtingen en afspraken niet of juist wel nakomt.

2. Public value creëren in samenwerking

Investeren in maatschappelijke innovatie

In het FD lezen we het citaat: 'als dit lukt, hebben miljoenen mensen het decennialang beter'. Als inzet van middelen tot dit soort uitkomsten kan leiden, dan is alleen al de poging er toe van publieke waarde. Ook als het niet tot het gehoopte resultaat leidt en ook als de opbrengsten niet rechtstreeks van betekenis zijn voor de eigen normale bedrijfsactiviteiten.

→ Corporatie is aanspreekbaar op inzet resources en op inbreng in het proces via een samenwerkingsovereenkomst met andere belanghebbende partijen.

3. Public value door anderen

Investeren in volkshuisvestelijke fondsen

In het verleden werkten corporaties als smeer- en poetsmiddel op de stad en de woningmarkt. Deze rol is niet overgenomen door markt of overheid. De markt investeert bij schaarste niet in het middensegment, of in de noodzakelijke verduurzaming van de particuliere voorraad, of in de transformatie van kantoren, of in de sanering van winkelcentra en bedrijventerreinen. De overheid ontbeert het aan kennis en middelen. Taakverbreding van corporaties op deze opgaven tout court ligt niet in de rede. Kenmerkend voor het volkshuisvestelijk fonds zou moeten zijn dat het bestuur wordt gevormd door een bredere vertegenwoordiging van corporaties, burgers en overheden en dat het fonds wordt aangewend voor initiatieven die de samenleving structureel verder brengen. We zijn nieuwsgierig naar de voordelen van het werken vanuit fondsen, en of het wenselijk is om dit fonds binnen of juist buiten de corporatie in te richten. Hierbij spelen de inhoudelijke doelstellingen (m.b.t. woningmarkt, leefbaarheid, duurzaamheid, verzorgingsstaat) en geografische reikwijdte (lokaal, regionaal, landelijk) van het fonds een rol in de afweging.

→ Corporatie is aanspreekbaar op inzet financiële middelen en kennis via bijvoorbeeld een investeringsovereenkomst of een financieringsovereenkomst.

FLEXIBILISEREN VAN DE DAEB-GRENS

Fons Lustenhouwer & Anouk Corel (Platform31)

Stellingen:

1. Als via een markttoets blijkt dat marktpartijen niet willen investeren in een bepaald gebied + segment, moet de DAEB-grens hier opgetrokken worden.
2. Wanneer blijkt dat in een bepaald gebied marktpartijen willen investeren in een deel van het DAEB-segment, moet de DAEB-grens voor corporaties in dit gebied naar beneden om oneerlijke marktconcurrentie te voorkomen.

Inleiding

Je zult maar een huishouden zijn met een inkomen tussen de 35.000 en 55.000 euro. Op de woningmarkt kun je in grote lijnen eigenlijk alleen maar kiezen uit twee opties: een huis kopen of een huis huren. Een huis kopen is door de flexibilisering op de arbeidsmarkt en de steeds strengere hypotheekvoorwaarden van banken voor huishoudens uit deze groep vaak geen optie meer. Of dit wel lukt is afhankelijk van de woningmarktregio en huishoudensomvang. Tegelijkertijd komen huishoudens uit deze groep vaak niet in aanmerking voor een sociale huurwoning doordat ze te veel verdienen. En door de sterk stijgende prijzen van koopwoningen en het inmiddels gematigde huurprijsbeleid in de sociale huursector, wordt het gat tussen goedkope huurwoningen en nog betaalbare koopwoningen steeds groter.

Huren in de vrije sector zou het alternatief moeten zijn. Maar betaalbare huurwoningen in de vrije sector, met een huurprijs tussen de liberalisatiegrens (€ 711) en ca. € 900 zijn nauwelijks voorhanden. Midden inkomens zitten daardoor vast. Bijvoorbeeld als goedkope scheefwonders in sociale huurwoningen, waarvoor ze inmiddels eigenlijk teveel verdienen. Of als verdienende starter die door gebrek aan aanbod maar zolang mogelijk thuis of in een studentenwoning (zonder campuscontract) blijft wonen. Of als pensionado die wel de eigen woning kan verkopen, maar geen (zorg)geschikt huurappartement kan vinden. Met 9 procent van de woningen is de vrije huursector in Nederland een ondergeschoven kindje. Het gevolg is dat de doorstroming op de woningmarkt stagneert.

Institutionele en particuliere beleggers en andere beleggende ontwikkelaars zijn de aangewezen partijen om in deze vraag naar woningen te voorzien. Het kabinet Rutte II heeft in de afgelopen kabinetsperiode bewust gestuurd op het aantrekkelijker maken van de investeringscondities voor marktpartijen. Op zichzelf is dat een helder groundbeginsel wat ook in de Woningwet is vastgelegd: waar marktpartijen in de behoefte aan woonruimte kunnen voorzien, daar krijgen zij het primaat. Pas waar de markt faalt krijgen toegelaten instellingen (i.c. woningcorporaties) de ruimte om in het ontbrekende aanbod te voorzien. Woningcorporaties leveren daarmee door de Rijksoverheid gedefinieerde Diensten van Algemeen Economisch Belang, afgekort zogenaamde DAEB-diensten.

In dit artikel betogen we dat de wijze waarop in het huidige stelsel een scheiding is aangebracht tussen het sociale marktsegment waarin woningcorporaties kunnen opereren en het geliberaliseerde marktsegment waarin commerciële marktpartijen het primaat hebben, leidt tot een vrij rigide tweedeling op de woningmarkt die een suboptimale inzet van investeringscapaciteit uit zowel de sociale – als de marktsector tot gevolg heeft. In het verlengde hiervan verkennen we de mogelijkheden om deze begrenzing te flexibiliseren.

Gebrekkige marktwerking

Het maatschappelijk belang van een goed functionerende woningmarkt en woonbeleid is groot. Voor veel mensen is na gezondheid, wonen een belangrijk onderdeel van hun leven. In het essay *'Naar een hervorming van de woningmarkt'* stellen Boelhouwer en Schiffer terecht dat het karakter en de specifieke kenmerken van het functioneren van woningmarkten, bijna per definitie leiden tot suboptimale marktsituaties met een grote kans op marktfalen. Het is tegen die achtergrond dat overheden in veel landen specifiek woningmarktbeleid hebben ontwikkeld,

waarbij de woningmarkt niet aan het vrije spel van maatschappelijke krachten wordt overgelaten.

Zo ook in Nederland waar in het sociale segment met huurprijzen onder de liberalisatiegrens marktpartijen te weinig rendement kunnen behalen en waar corporaties al sinds jaar en dag als huisvesters voor huishoudens met een smalle beurs optreden. Door een combinatie van een solide collectief borgingsstelsel van leningen met Rijksachtervang (gunstige financieringscondities) en het revolving-fund-karakter van de sector (huuropbrengsten van eerder gerealiseerde woningcomplexen worden deels ingezet om de onrendabele top van nieuwe woningen te financieren), blijven huren van nieuwe huurwoningen betaalbaar en is de kwaliteit van de voorraad sociale huurwoningen relatief hoog. Een volkshuisvestelijke prestatie van formaat waar veel van de ons omringende landen jaloers op zijn.

Rigide begrenzing gereguleerde en geliberaliseerde sector

Met de invoering van de nieuwe Woningwet in 2015 is voor woningcorporaties de grens tussen het sociale, gereguleerde deel en het vrije sector segment een heel stuk scherper geworden. Niet alleen hebben zij hun vastgoedportefeuille moeten splitsen in een sociaal deel (DAEB-portefeuille) en een commercieel deel (niet-DAEB portefeuille). Voor het ondernemen van nieuwe activiteiten in het commerciële deel is voortaan vooraf goedkeuring nodig van de minister. De minister neemt hierover pas een beslissing nadat de betrokken gemeente een markttoets heeft uitgevoerd. Deze toets bestaat feitelijk uit twee gedeelten: Een openbare toets waaruit moet blijken of marktpartijen wel of juist geen belangstelling voor de voorgenomen activiteiten hebben. Daarna vindt een financiële toets plaats waaruit moet blijken dat de activiteit niet ten koste gaat van de financiële positie van zowel de DAEB- als de niet-DAEB portefeuille van de corporatie en tevens een voorgeschreven rendement genereert (5.5% BAR) om marktverstoring te voorkomen. Dit proces is zo ingewikkeld en bureaucratisch dat tot op heden nog vrijwel geen enkele gemeente zich hieraan heeft gewaagd.

Met name de voorgeschreven realisatie van een marktconform rendement van 5,5% BAR is op z'n minst opmerkelijk. Wanneer uit een markttoets blijkt dat marktpartijen geen belangstelling hebben om in een bepaald project of gebied te investeren – omdat ze onvoldoende rendement verwachten – mogen corporaties er alleen onder dezelfde marktomstandigheden als in de markttoets zijn voorgelegd, mee aan de slag. Als gevolg hiervan kunnen corporaties alleen nieuwbouwprojecten met onvoldoende rendement aan de niet-DAEB portefeuille toevoegen. Tegelijkertijd geldt voor deze portefeuille de eis van de Autoriteit woningcorporaties dat deze voldoende, i.c. een marktconform rendement moet opleveren. Dit zijn twee onvereenbare condities. Een corporatie houdt dit alleen vol zolang de niet-DAEB portefeuille voldoende andere renderende projecten bevat, waarmee het niet-marktconforme rendement van het nieuw gebouwde project gecompenseerd kan worden. Het op deze wijze door corporaties realiseren van nieuwbouwprojecten, bijvoorbeeld in het middensegment, zal daardoor niet structureel van de grond komen.

Bovendien wijkt de eis van een voorgeschreven rendement voor activiteiten die de markt niet oppakt af van de wijze waarop het stelsel tot op heden geordend was. Waar 'de markt' faalde konden corporaties tot voor kort aan de slag onder de specifieke condities die voor toegelaten instellingen in het leven zijn geroepen. De nieuwe Woningwet begrenst deze werkwijze nogal rigide op de liberalisatiegrens. Logischer is om met een vereenvoudigde markttoets als indicator (i.c. zonder de financiële toets) te testen of de markt in een gebied wel of niet functioneert. Waar die niet functioneert kunnen corporaties onder DAEB-condities aan de slag en levert Staatssteun geen ongelijk speelveld op.

Verscheidenheid markt middeldure huur

Overigens moet worden bedacht dat, zoals Klouwen benadrukt, een eenduidige markt voor middeldure huurwoningen niet bestaat. De doelgroep voor deze woningen is zeer divers. Van jongeren met een startersinkomen via jonge gezinnen op weg naar een koopwoning, tot empty-nesters, expats en kenniswerkers. Al deze groepen hebben een zeer uiteenlopende woonvraag. Bovendien is ook de groep investeerders die deze woningen kunnen realiseren heteroog van

samenstelling en van regio tot regio verschillend. Van institutionele beleggers en pensioenfondsen, via particuliere beleggers en familiefondsen naar kleinere vastgoed-investeerders en pandjesbaasjes. Allemaal met zeer uiteenlopende beleggingsstrategieën en toegangseisen voor huurders. Tenslotte zijn de regionale marktverschillen in het land aanzienlijk. Naast de bekende overdrukgebieden in de Randstad met een groot gat tussen de bovenkant van het sociale huursegment en de onderkant van de koopmarkt, is in de randen van Nederland sprake van een ontspannen woningmarkt waarin nauwelijks ruimte bestaat voor middeldure huurwoningen. Wie in deze gebieden, zonder huurtoeslag, een dure sociale huurwoning kan betalen, heeft vaak eveneens ruime keus in het beschikbare aanbod van goedkope koopwoningen. RIGO heeft deze reikwijdte van het middenhuur segment recent treffend in beeld gebracht. De conclusie hiervan is dat het bij het oplossen van het middenhuur vraagstuk vooral aan komt op het onderkennen en herkennen van de lokale en regionale mogelijkheden in de markt.

Flexibele DAEB-grens

Een in tijd en ruimte begrensde verlegging van de DAEB-grens kan helpen om waar nodig flexibel op regionale verschillen in te spelen. De vraag is hoe en waar deze incidentele verschuiving van de DAEB-grens het beste kan worden toegepast. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen populaire marktgebieden waarvoor vanuit de marktsector veel belangstelling bestaat (zgn. schaarste gebieden) en minder populaire delen van de markt, waarvoor marktpartijen geen interesse hebben, maar toch behoefte bestaat om in het geliberaliseerde segment kwaliteit aan de markt toe te voegen (bijv. herstructureringsgebieden). In dergelijke gevallen moeten gemeenten de mogelijkheid krijgen om bepaalde gebieden aan te wijzen waarbinnen met behulp van een markttoets wordt getest in hoeverre marktpartijen belangstelling hebben om in deze gebieden te investeren. Al naar gelang de uitkomst van de toets kan in dit gebied de DAEB-grens voor een tijdelijke periode (bijv. gekoppeld aan de looptijd van een woonvisie) worden verhoogd, dan wel verlaagd. Na deze periode wordt de markttoets nogmaals uitgevoerd om te bepalen of de verschuiving van de DAEB-grens gecontinueerd moet worden. Corporaties wordt de keuze gelaten om de woningen die gedurende de periode met een verlegde DAEB-grens boven de liberalisatiegrens zijn gerealiseerd, in het DAEB-of het niet-DAEB gedeelte van de portefeuille onder te brengen.

In het artikel *'Verruim de DAEB-grenzen tijdelijk in herstructureringswijken'* beschrijven Van Os en Gruis voor Rotterdam Zuid dit mechanisme. Ze stellen voor om in bepaalde wijken in Rotterdam Zuid te experimenteren met het voor nieuwbouw tijdelijk verhogen van de DAEB-grens naar bijvoorbeeld 850 euro. Nadat een markttoets heeft uitgewezen dat marktpartijen geen belangstelling hebben, worden corporaties in de gelegenheid gesteld om onder WSW-borging – en wellicht ook tegen lagere grondprijzen - te investeren in het middensegment van de huurmarkt. Op deze wijze kan in Rotterdam Zuid extra kwaliteit worden toegevoegd en kunnen nieuwe doelgroepen worden aangetrokken. Wanneer na verloop van enige jaren uit een markttoets blijkt dat marktpartijen bereid zijn in het gebied te investeren, kan de DAEB-grens weer worden verlaagd.

In het verlengde hiervan is het eveneens interessant de keerzijde van deze medaille te verkennen: In gebieden waar de markt goed functioneert en marktpartijen actief investeren kan de DAEB-grens omlaag. Wanneer bijvoorbeeld in Delft of Amsterdam beleggers geïnteresseerd zijn om woningen te bouwen voor een huurprijs van circa 650 euro voor bijvoorbeeld een- en tweepersoonshuishoudens, dan is hier geen noodzaak om hiervoor investeringscapaciteit van corporaties in te zetten. Zo heeft in Nijmegen corporatie Talis twee jaar geleden besloten huurprijzen terug te brengen onder de aftoppingsgrenzen om marktpartijen ruimte te bieden in het segment daarboven. En met succes. In Nijmegen-Noord wordt een wijk gebouwd waarbij de corporatie zich beperkt tot de sociale huurwoningen met een huurprijs tot 635 euro per maand en waar beleggers de sociale huurwoningen tot 710 euro en vrije sector huurwoningen op zich nemen. Op deze wijze vullen het maatschappelijk vermogen van de corporatie en de investeringskracht vanuit de markt elkaar aan.

De toekomst van de markttoets

Met het naar beneden bewegen van de grens is dus al op bescheiden schaal gestart. Laten we nu ook het experiment opstarten voor het naar boven bewegen van de DAEB-grens in gebieden waarvan we denken dat dit maatschappelijk wenselijk is. In Rotterdam Zuid bijvoorbeeld, of in andere herstructureringsgebieden waar behoefte is aan meer middeldure huurwoningen, maar waarvoor marktpartijen niet in de rij staan. Om in het vervolg het mechanisme breder in te kunnen zetten. De markttoets in vereenvoudigde vorm kan prima worden ingezet als testinstrument en indicator voor het wel of niet functioneren van 'de markt' in een bepaald gebied. Op deze manier kan het nog wel eens een handiger instrument blijken voor de sector dan verwacht. Het helpt gemeenten en corporaties de inzet van de beschikbare investeringscapaciteit te focussen op de opgaven die maatschappelijk gewenst zijn, maar waar de markt het laat afweten.

Bronvermelding

Vincent Gruis en Peter van Os, jul 2017, **Verruim de DAEB-grenzen tijdelijk in herstructureringswijken!**
Webpagina: <http://www.platform31.nl/blogs/blogs-platform31/verruim-de-daeb-grenzen-tijdelijk-in-herstructureringswijken>

Woningwet kennisbank DAEB: <http://www.woningwet2015.nl/kennisbank/daeb>

Splitsingsvoorstellen diverse corporaties

Peter Boelhouwer en Karel Schiffer, **Naar een hervorming van de woningmarkt, niets doen is geen optie!** OTB, december 2016

Bram Klouwen, september 2017, **Dé middenhuur bestaat niet**, <http://www.binnenlandsbestuur.nl/companen/de-middenhuur-bestaat-niet>

André Buys, **Potentiële reikwijdte van het middensegment huur**, RIGO, november 2016

Aedes, **Sociale en middeldure huur in Nijmeegse nieuwbouwwijk**, <https://www.aedes.nl/artikelen/woningmarkt/regionale-woningmarkten/praktijkvoorbeelden/praktijkvoorbeeld-talis.html>

Aedes, **Handreiking markttoets bij niet-DAEB investeringen**, <https://www.aedes.nl/artikelen/financi-n/financi-n-instrumenten/markttoets-bij-niet-daeb-investeringen.html>

STUREN OP INTEGRATIE?

OVER ONGEMAKKELIJKE KEUZEN IN WOONRUIMTEVERDELING EN VOORRAADBELEID

André Ouwehand (TU Delft – Faculteit Bouwkunde OTB)

Stellingen:

1. Het is tijd om opnieuw na te denken over de koppeling tussen woonbeleid en integratie. Veronachtzaming daarvan speelt populistten in de kaart.
2. Bewoners waarderen wijkvernieuwing en sloop-nieuwbouw omdat die bijdragen aan de leefbaarheid en het aanzien van de wijk. Dat is reden genoeg om het idee van een gemengde wijk niet bij het grofvuil te plaatsen.

Inleiding

Ruim tien jaar geleden werden de beleidsvelden wonen, wijken en integratie nog in één adem genoemd toen in het kabinet-Balkenende IV een nieuwe ministerspost werd geformeerd. Vogelaar en later Van der Laan werden verantwoordelijk voor beleid op die drie terreinen. Net als in het kabinet-Kok II, toen grotestedenbeleid en integratiebeleid werden gecombineerd, lag er nadruk op het oplossen van integratieproblemen in relatie met stedelijk beleid. Voor en na de betreffende kabinetten werd integratie ondergebracht bij de minister voor vreemdelingenzaken, immigratie of justitie en vanaf 2012 bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De betekenis van het woonbeleid en stedelijk beleid voor integratie was secundair.

Blok heeft de afgelopen jaren de ambities van het woonbeleid teruggebracht en vooral ingezet op inkrimping van de sociale sector, zowel in omvang, werkterrein als macht. De nadruk ligt sterk op het liberaliseren van de markt en het zo efficiënt mogelijk inzetten van de voorraad sociale huurwoningen zodat de overheidsbijdragen zo beperkt mogelijk zijn en het binnen de sociale sector opgebouwde maatschappelijk vermogen door staat kan worden aangewend voor andere zaken.

Op dat beleid is veel kritiek te leveren. Het merendeel van het commentaar is op dit moment gericht op de groepen die tussen wal en schip terecht dreigen te komen. In dit artikel ligt daarop niet de nadruk, evenmin wil ik de vraag centraal stellen wat de betekenis is voor 'de' tweedeling naar inkomen. Ik wil me in dit artikel vooral richten op de relatie tussen het woonbeleid en de integratie, de betekenis van het woonbeleid voor de verhouding tussen autochtoon en allochtoon. In hoeverre is het nodig, dan wel raadzaam om daarop te sturen in woonruimteverdeling en voorraadbeleid? Ik zal daarvoor eerst ingaan op de groeiende diversiteit en de noodzaak van beleid dat daarop reageert in plaats van te denken dat het probleem zichzelf wel oplost. Ik besteed aandacht aan het tegenwoordig populaire begrip *superdiversiteit* waarbij de betekenis van etniciteit gerelativeerd wordt. Vervolgens zoom ik in op de perceptie en waardering van bewoners van die diversiteit in naoorlogse wijken, met Zuidwijk in Rotterdam als casus¹. Als laatste ga ik in op de vraag wat die analyse betekent voor het beleid van de sociale sector, in het bijzonder wat betreft woonruimteverdeling en voorraadbeleid.

Toenemende diversiteit

De bevolkingsontwikkeling in Nederland, in het bijzonder in de middelgrote en grote steden, is de afgelopen decennia gekenmerkt door een toenemende diversiteit van de bewoners naar afkomst. Die ontwikkeling startte bijna vijftig jaar geleden met de instroom van de gastarbeiders en de eerste analyses over de problemen die deze groepen tegenkwamen bij het vinden van huisvesting volgden kort daarna (Van Kempen 1987; Van Praag 1986). Ook in die tijd werd in discussies in Nederland de relatie gelegd tussen de toenemende diversiteit van wijken en de noodzaak tot wijkvernieuwing. De nadruk lag daarbij doorgaans op fysieke oplossingen die, zo bekritiseerde Arnold Reijndorp (1985), werden ingezet om (deels) sociale problemen op te

¹ Ik maak daarbij gebruik van mijn promotieonderzoek, waarvoor we in 2008 84 huishoudens uit diverse leeftijdscategorieën in Zuidwijk (Rotterdam) interviewden, zowel autochtoon (n=51) als allochtoon (n=33).

lossen, waaronder de instroom van etnische minderheden². De instroom van etnische minderheden in de sociale voorraad leidde in de jaren tachtig en begin jaren negentig tot reacties in het woonruimteverdelingsbeleid. Corporaties probeerden door hun inplaatsingsbeleid te veel allochtonen op één trap te voorkomen, gemeenten – Rotterdam voorop – probeerden de vestiging te spreiden over meer wijken (Smit 1991; Bolt 2004; Veldboer & Duyvendak 2004). Het beleid leidde tot belemmeringen voor allochtonen bij het verkrijgen van een woning (CEBEON 1993). Het leidde mede tot de invoering van het aanbodmodel in de jaren negentig, waarbij transparantie, non-discriminatie en een vrije keuze voor de woningzoekenden belangrijke uitgangspunten waren. De invoering van het aanbodmodel sloot directe discriminatie bij het plaatsingsbeleid uit, maar dat wil niet zeggen dat de toelatings-, passendheids- en volgordecriteria niet deels een belemmerend effect hadden voor allochtone huishoudens. Bij optredende concentraties verweerden corporaties zich vaak met het antwoord dat zij niets konden en wilden sturen.

Sinds de eeuwwisseling is het debat over de instroom van allochtone huishoudens in een nieuwe fase terechtgekomen, zowel door de omvang van die instroom als door de toegenomen politisering van het integratiedebat, met Fortuyn, Leefbaar Rotterdam en Wilders als belangrijke vertolkers van de onvrede bij bewoners. In Rotterdam heeft de vijftien jaar geleden verwachte toename van het aandeel allochtone bewoners geleid tot specifiek beleid met de Wet Bijzonder Maatregelen Grootstedelijke Problematiek (WBMGP), ofwel de *Rotterdamwet*, als wettelijk kader. De aanneming in dat beleid is dat een toenemende concentratie van allochtone bewoners met een zwakke sociaaleconomische positie leidt tot leefbaarheidsproblemen en een grote behoefte aan maatschappelijke ondersteuning. Evaluatie van de werking van de toepassing van artikel 8 van de wet³ heeft uitgewezen dat weliswaar de instroom van bijstandsgerechtigden is afgenomen, maar dat de leefbaarheid daardoor niet aantoonbaar positief is beïnvloed (Hochstenbach et al. 2015). Het onderzoek toont ook aan dat vooral niet-Westers allochtone en Westers allochtone personen door de hantering van de Rotterdamwet beperkt zijn. De toepassing van artikel 8 van de Rotterdamwet is een voorbeeld van symboolpolitiek (Ouweland & Doff 2013), maar vervult een belangrijke functie in het Rotterdamse discours.

Dit beleid om gebruik te maken van uitsluitingsmaatregelen om concentraties van sociaaleconomisch zwakke groepen tegen te gaan, is lang controversieel geweest, maar de afgelopen jaren zien we dat meer gemeenten de wet gebruiken⁴. De afgelopen jaren is het debat over integratie verder verhard, waarbij tegenstellingen met regelmaat op de spits worden gedreven en de nadruk op assimilatie en het vasthouden aan 'de Nederlandse normen en waarden' wordt benadrukt. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een project gestart dat zich richt op de maatschappelijke kansen en knelpunten die de toegenomen diversiteit met zich meebrengt en de vraag hoe steden daarmee om kunnen gaan en welke faciliteiten van de nationale overheid daarbij behulpzaam zouden kunnen zijn. Binnen dat project is onder andere aandacht besteed aan het taalgebruik – de termen autochtoon en allochtoon – in de migratiediscussie (Bovens et al. 2016) en de verliesgevoelens onder autochtone Nederlanders (Smeekes & Mulder 2016). Dit project van de WRR illustreert de noodzaak om het niet te laten bij een stellingname dat de overheden en instituties niets kunnen en willen doen waar het gaat om de gevolgen van de toenemende migratie.

Superdiversiteit als het nieuwe normaal?

In het discours over de betekenis van diversiteit krijgt het afgelopen decennium in academische kring het begrip *superdiversiteit* (Vertovec 2007) veel aandacht. Dit begrip is een poging om de veelheid van verschillende kenmerken, zoals taal, etniciteit, religie, regionale identiteit, culturele waarden, migratiegeschiedenis, arbeidskwalificatie, educatie, specifieke omstandigheden, etc. te omvatten (Meissner & Vertovec 2015). De notie van superdiversiteit impliceert een normaliteit van het diverse en van doorgaande verandering. Suzanne Wessendorf heeft het idee van

² Reijndorp pleitte in zijn reactie op het vervalmodel van Prak en Priemus (1984) voor een andere aanpak: "Als we afzien van het morrelen aan die bevolkingssamenstelling, maar deze eenvoudig als uitgangspunt nemen, dan lijkt de verbeteringsoperatie technisch gezien een alleszins acceptabele klus." (1985, p. 20).

³ Artikel 8 biedt de mogelijkheid van het hanteren van de eis dat instromers, met uitzondering van hen die al zes jaar in de betreffende stadsregio wonen en bewoners met een inkomen uit pensioen, dan wel uit studiefinanciering, in bepaalde aangewezen gebieden inkomen uit werk dienen te hebben.

⁴ Onderdelen van de Rotterdamwet worden nu toegepast in Capelle a/d IJssel, Nijmegen, Schiedam en Vlaardingen.

superdiversiteit uitgewerkt in een aantal noties. Als eerste gaat het om *common place diversity*, alledaagse diversiteit,...

"...'commonplace diversity', referring to ethnic, religious and linguistic diversity being experienced as a normal part of social life and not as something particularly special. In this context of commonplace diversity, attitudes towards diversity are generally positive." (Wessendorf 2013, p.407)

Diversiteit is volgens Wessendorf alledaags, gewoon, geworden, het is de nieuwe normaliteit. Dat wil niet zeggen dat de afkomst van personen niet meer wordt opgemerkt, maar er wordt verder niet over gesproken. Deze alledaagse diversiteit is vooral aan de orde in het publieke domein, maar zelden in privérelaties. Dat is geen probleem volgens Wessendorf. Zo lang mensen uitgaan van het grondbeginsel dat ze in publieke, collectieve en institutionele ruimten met elkaar omgaan, ongeacht hun achtergrond of afkomst, is er ruimte om zich in het privé-domein af te zonderen. Elders (Wessendorf 2014) gaat ze in op de *civility towards diversity*, een notie die ze ontleend aan Lyn Lofland, waarbij in het publieke domein verschillen worden erkend en geaccepteerd en in het semipublieke en parochiale domein die verschillen soms ook worden besproken. Het functioneert als een strategie om zich te verbinden met de ander, als ook om enige afstand te houden. Ze gebruikt daarbij ook de term *conviviality* (Wessendorf 2014;2016), die niet zozeer vertaald dient te worden met 'gezelligheid' maar met succesvol samenleven, gericht op het vinden van een 'modus co-vivendi'.

Duyvendak (2016) stelt het begrip superdiversiteit ter discussie. Hij bekritiseert vooral de veronderstelde normalisering van diversiteit voor iedereen en de wederkerige beïnvloeding in plaats van assimilatie van migranten aan de heersende hoofdstroom. Dat is naar zijn mening een ontkenning van het lopende debat over migratie en integratie in Nederland en andere Europese landen. De vraag is of er wel sprake is van een nieuw normaal, een mate van diversiteit die gewoon is, alledaags?

Perceptie en waardering van de toegenomen diversiteit

Zoals eerder gesteld speelt diversiteit een grote rol in (de waardering van) buurtverandering. In mijn promotieonderzoek probeer ik meer inzicht te krijgen op twee aparte mechanismen die daarin een rol spelen: ingreep en instroom. Ingreep staat voor het wijkvernieuwingsbeleid en instroom voor de komst van nieuwe bewoners in de bestaande voorraad. De casus van mijn onderzoek is Zuidwijk in Rotterdam. Het is een bijzondere wijk waar het gaat om de ontstaansgeschiedenis als prototype van de wijkgedachte, maar in de feitelijke realisering en ontwikkeling door de jaren heen is het een 'normale naoorlogse wijk'. Begin jaren negentig is het aandeel allochtone bewoners in Zuidwijk nog ruim beneden het Rotterdams gemiddelde, maar die 'achterstand' is in een periode van 15 jaar ingelopen en in 2008 op het Rotterdams gemiddelde. De bevolkingsstatistieken laten zien dat geen enkele groep niet-westerse allochtone bewoners domineert, maar dat er wel grote verschillen zijn in het aandeel niet-westerse allochtonen op het niveau van subbuurten. De bewoners beoordelen de toegenomen diversiteit verschillend.

De perceptie van de instroom in de *sociale huurwoningen* is dat alle nieuwkomers allochtone bewoners zijn, behalve bij de 55⁺-woningen. Dat is niet een abstract beeld voor hen, maar heel concreet: het is iets wat je kunt tellen. Een gepensioneerde autochtone bewoonster klaagt over het feit dat zij van de acht huishoudens "de enige Nederlander op de trap" is. Een oudere allochtone bewoner is ontevreden omdat in zijn kleine buurtje 50-55 van de 70 huishoudens allochtoon zijn. Hij wil meer Nederlanders om zich heen omdat hij dat beter vindt voor de integratie. Autochtone bewoners maken opmerkingen over dat hun kind het enige 'blanke' kind is in de klas op school. Zi staan voor veel bewoners die kritiek hebben op de grote instroom van allochtonen bewoners in de bestaande sociale voorraad. Dat heeft zowel volgens autochtone als allochtone bewoners een negatief effect op de integratie van de allochtone bewoners en een potentieel negatief effect op de leefbaarheid in de buurt. Bij het laatste gaat het in Zuidwijk zowel om druggerelateerde criminaliteit, inclusief schietpartijen, die zich voordeden in te slopen complexen, als om geluidsoverlast, vandalisme, vervuiling en decorumverlies (kranten voor de ramen en oude lappen in plaats van vitrage, verwaarloosde tuinen, etc.). Voor geluidsoverlast e.d. zijn ze vooral bang als bijvoorbeeld een groep Antillianen 'de overhand krijgt'. Bewoners stellen dat de instroom van allochtone bewoners mede het gevolg is van herhuisvestingsurgenteren

uit andere wijken van de stad en houden in het algemeen de corporatie en gemeente verantwoordelijk voor de woonruimteverdeling die de concentratie tot gevolg heeft. Deze perceptie van instroom en concentratie wordt niet één-op-één bevestigd door voorhanden zijnde statistieken en gegevens. Zo blijkt de instroom van herhuisvestingsurgente uit andere wijken slechts beperkt en voor de buurt waarvan bewoners zeggen: 'het is alsof je op de Antillen bent', dat het aandeel van de Antillianen de 20% niet overschrijdt en steeds kleiner is dan van de autochtone bewoners. De discrepantie tussen de perceptie en de statistieken kan veroorzaakt zijn door verschillen in *schaal en periode*: cijfers over de hele wijk, versus het eigen rijtje, blok of buurt, of juist een wat eerdere termijn. Er is ook het verschil tussen de *dagbevolking en nachtbevolking* (Blokland-Potters 1998). De *dagbevolking* is overdags aanwezig in de wijk en laat zich dus zien en horen, terwijl de *nachtbevolking*, waaronder veel werkenden, alleen 's nachts aanwezig is en veel minder zichtbaar. De instroom in de wijk komt daarnaast *selectief* terecht, waarbij gebieden die op korte termijn gesloopt gaan worden daarvan zijn uitgesloten, of juist geconcentreerd een instroom kennen van tijdelijke huurders en/of groepen die met weinig genoeg nemen. Ook speelt een rol dat bepaalde groepen, zoals Antillianen, door hun – ook door hen zelf gememoreerde – luidruchtige en uitbundige *aanwezigheid*, meer opgemerkt worden. Datzelfde effect ontstaat als bepaalde groepen zich moeilijk 'tot de orde' laten roepen. Veel bewoners in de buurt blijken voorstander van *sloop-nieuwbouw* omdat het de leefbaarheidsproblemen in die gebieden elimineert en het aanzien van de wijk ten goede komt. Ook de middenklasse allochtone huishoudens zijn die mening toegedaan, alleen de oudere allochtone huishoudens en de allochtone alleenstaande ouders met kinderen zijn daar minder voorstander van omdat zij van mening zijn dat die nieuwbouwwoningen niet voor hen bestemd zijn. De bewoners van de *nieuwbouw koopwoningen* in de Burgen blijken echter ook voor een zeer groot deel tot de niet-westerse allochtonen te behoren. Met uitzondering van een enkeling, problematiseren de bewoners dat *niet*. Etniciteit blijkt geen dominante factor in dat verband: kopers zijn mensen die werken, dus *nette mensen* die 'aangepast' zijn, zo is de redenatie van de bewoners. Etniciteit blijkt als het ware gecompenseerd te kunnen worden. Er is dus geen sprake van een normalisering van diversiteit voor iedereen of een wederkerige beïnvloeding in plaats van assimilatie aan de hoofdstroom, zoals verondersteld bij superdiversiteit. Het gaat deels om netheid, deels om gevestigden tegenover buitenstaanders (Elias & Scotson 1976), maar in belangrijke mate ook om een zeker aandeel autochtone bewoners in de buurt.

In de gesprekken met de bewoners is de invloed van het discours op landelijk niveau over de integratie en de positie van migranten op de meningsvorming en meningsuiting op het lokale niveau duidelijk merkbaar (Duyvendak 2011). Sommige autochtone bewoners voelen zich gesterkt om feller stelling te nemen tegen de optredende veranderingen en willen hun normen en waarden koste wat het kost handhaven. Dat geldt echter niet voor iedereen, anderen zijn meer plooibaar en flexibel en staan open voor beïnvloeding door de nieuwe bewoners. Weer andere bewoners worstelen met de veranderingen: ze willen eigenlijk geen afstand nemen van hun open en solidaire houding naar de nieuwkomers, maar ergeren zich dat ze niet tot overleg kunnen komen met hen over gedragsregels in de buurt. Allochtone bewoners voelen zich door die invloed van het landelijk debat meer gediscrimineerd.

De optredende concentraties in de bestaande sociale huurwoningen zijn niet zozeer het gevolg van het mechanisme *soort zoekt soort*, van een vrije keuze en voorkeur van de betreffende bewoners, maar meer van de beperkte beschikbare middelen van de bewoners, hun zwakke positie op de woningmarkt en de specifieke ruimtelijke spreiding van het aanbod die het gevolg is van de keuzes die planners en bestuurders in het verleden hebben gemaakt. De ruimtelijke spreiding wordt daarbij niet alleen beïnvloed door de keuzes die gemaakt zijn bij de bouw van de wijk, maar bijvoorbeeld ook door latere beslissingen over het labelen van woningen voor ouderen, huurbeleid en woonruimteverdelingsbeleid dat bepaalt of woningen wel of niet toegankelijk zijn voor lage inkomens en niet in het minst door de ingrepen in het kader van herstructurering. De allochtone instromers in de wijk zochten niet specifiek een woning in Zuidwijk. Door sommige bewoners, maar ook door medewerkers van corporatie en gemeenten is dat die bewoners wel verweten: zij zouden geen binding hebben met de wijk. Zij zochten echter een goede woning en vonden die in Zuidwijk, net als dat het geval was bij de autochtone bewoners vijftig jaar geleden. 'Constraints' blijken veel bepalender dan 'choice'.

Sturing op etniciteit: woonruimteverdeling en voorraadbeleid

Bewoners, autochtoon en allochtoon, pleiten voor een veel grotere sturing in de woonruimteverdeling om grote concentraties van allochtone bewoners tegen te gaan. Zij willen dat de zittende bewoners beschermd worden tegen de nadelige gevolgen van de ongecontroleerde instroom via het aanbodmodel. Bewoners vinden dat de corporatie en de gemeente daar wat aan moeten doen. Daarbij stellen ze dat die nieuwkomers vanzelfsprekend ook recht hebben op een woning. Bewoners pleiten niet voor selectie bij sociale huurwoningen op basis van etniciteit, maar de facto is dat wel wat ze willen bereiken: meer instroom van autochtone bewoners en minder instroom van allochtone bewoners en deze laatste instroom zou zo gereguleerd moeten zijn dat concentratie van specifieke groepen wordt voorkomen.

Uit mijn onderzoek komt naar voren dat de optredende botsingen binnen de buurt deels getypeerd kunnen worden als een confrontatie tussen *gevestigden* en *buitenstaanders*. Sturing van de instroom, controle en handhaving zou gericht zijn op bescherming van de belangen van de zittende bewoners, de *gevestigden*. Dat zijn autochtone bewoners, maar deels ook allochtone bewoners die problemen willen voorkomen. Er zijn ook belangen van de woningzoekenden, de nieuwkomers, nu nog letterlijk *buitenstaanders*. Dat zijn niet altijd allochtonen, maar wel voor een heel groot gedeelte. Het gaat in de steden vaak om allochtone huishoudens met een laag inkomen, vooral oudere bewoners en alleenstaande allochtone ouders met kinderen. In mijn onderzoek blijkt dat die groepen grotendeels tevreden zijn met hun woning en buurt. Hun woning bleek vaak een stap vooruit ten opzichte van hun vorige woning. Hun kans op een woning zou door sturing van de instroom sterk beperkt kunnen worden.

Sturing op basis van etniciteit is niet acceptabel vanwege het discriminerende karakter, het is ook niet legitiem als daarmee de kans voor allochtone huishoudens op een goede huurwoning vermindert. Om toch een antwoord te geven op de problematiek die zich voordoet en te voorkomen dat de onvrede vergroot wordt, is het noodzakelijk om langs een aantal verschillende lijnen te werken.

Als eerste is het van het allergrootste belang dat de groep woningzoekenden die aanspraak kan maken op een sociale huurwoning niet beperkt wordt tot de huishoudens die aanspraak kunnen maken op huurtoeslag maar ruimer gesteld is en ook huishoudens omvat die inkomen uit werk hebben, waaronder de lage middeninkomens die nu buiten de boot vallen. Dit vergt aanpassing van het rijksbeleid dat de afgelopen jaren juist toewerkt naar een steeds nauwere binding van goedkopere sociale huurwoningen naar lage inkomens.

Als tweede vergt het versterking van het beleid van gemeenten en corporaties om de omvang van de goedkopere sociale voorraad voldoende ruim te houden voor de reële vraag. Dat betekent bijvoorbeeld dat de gemeente Rotterdam af moet stappen van haar huidige beleid om het aantal sociale huurwoningen bewust terug te brengen (Ouweland 2016). Er dient een ruim goed gespreid aanbod, al naar gelang de behoefte, in de stadsregio Rotterdam te zijn.

Ten derde dient de gemeente Rotterdam haar beleid om grote gebieden in de stad af te sluiten voor instroom van nieuwkomers door het hanteren van de Rotterdamwet, te beëindigen. De huidige inzet leidt niet tot positieve effecten voor de leefbaarheid in die gebieden maar verhoogt wel de concentratie van allochtone nieuwkomers in andere niet-aangewezen gebieden (Hochstenbach et al. 2015), waaronder Zuidwijk.

Als vierde zou in de woonruimteverdeling meer ingezet kunnen worden op voorlichting en begeleiding van woningzoekenden bij het maken van hun keuze. Het bestaande aanbodmodel heeft maar beperkte informatie voor de woningzoekende. Bewoners die instroomden in concentratiewijken elders in het land, bleken niet altijd gelukkig met het functioneren van het aanbodmodel (Van der Land & Van der Laan Bouma-Doff 2008; Van der Land & Doff 2010). Meer actieve voorlichting en begeleiding stelt een grote groep woningzoekenden op prijs, zo bleek uit hun onderzoek. Intensivering van voorlichting en begeleiding zou er toe kunnen leiden dat er een betere keus gemaakt kan worden die kan leiden tot een hogere woonsatisfactie.

Als vijfde zou voor de meest kwetsbare complexen binnen de wijk een systeem gehanteerd kunnen worden waarin de corporatie meer sturing heeft op de instroom. Dat kan plaatsvinden binnen de normale regels van het woonruimteverdelingssysteem, waarbij woningzoekenden niet reageren op een specifieke woning, maar op een voorbeeldwoning. Op basis van de normale passendheids- en volgordecriteria krijgen zij het recht op een woning binnen een bepaalde termijn. De woningcorporatie kan vervolgens op basis van een intakegesprek en de vrijkomende woningen binnen dat type, een specifieke woning aanbieden, zoals dat bijvoorbeeld gebeurde in het POL-model in Dordrecht of bij de leefstijltoewijzing in Palenstein, Zoetermeer (zie: Doff & Ouweland 2012). Mag etniciteit daarin meewegen? Naar mijn idee niet als een losstaand

eendimensionaal gegeven. De corporatie kan wel op basis van levenswijze van de kandidaat-bewoner en de aanwezige bewoners zoeken naar een goede match en bewoners daarin begeleiden. Dat contact wordt door zittende zowel als door kandidaat-bewoners op prijs gesteld. Zo'n systeem benadeelt de instromers niet. Het is ook geen nieuwe verantwoordelijkheid voor corporatie en gemeente. De woningcorporatie heeft nog steeds de verantwoordelijkheid naar huurders van het bieden van 'ongestoord woongenot', daarbij past een actieve inzet.

Ten zesde, die actieve inzet van de corporatie dient niet op te houden als de woning eenmaal is toegewezen, maar dient gecontinueerd te worden in de tijd daarna, in het gewone beheer.

Tot slot is en blijft het van groot belang dat er een zekere mate van menging is in de buurt. Niet vanuit de veronderstelling dat een gemengde wijk een panacee is voor alle problemen. Bewoners waarderen de sloop-nieuwbouw vooral omdat die bijdraagt aan de leefbaarheid en het aanzien van de wijk. De recente nieuwbouw in de Burgen in Zuidwijk zorgt er voor dat er ook woningen in de wijk zijn voor de (lage) middeninkomens: huishoudens waarin beide partners werken die sowieso niet in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. Dat zijn deels mensen die al in de wijk woonden en daar een band mee hebben door hun eigen woongeschiedenis en familie. Voor hen is de buurt geen jas (Musterd et al. 2015). Deels zijn het nieuwkomers, soms terugkeerders naar Zuidwijk, soms niet. Koopwoningen zorgen in feite voor de menging die er decennia geleden ook al was: ook toen woonden er goed geschoolde arbeiders met een redelijk inkomen. Daar is niets mis mee.

Literatuur

Blokland-Potters, Talja (1998) **Wat stadsbewoners bindt, sociale relaties in een achterstandswijk**, Kampen (Kok Agora).

Bolt, Gideon (2004) **Over spreidingsbeleid en drijfzand**. Migrantstudies 20(2) 60-73.

Bovens, Mark, Meike Bokhorst, Roel Jennissen & Godfried Engbersen (2016) **Migratie en classificatie: naar een meervoudig migratie-idioom**. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, serie Verkenningen.

CEBEON (1993) **De plaats door verdeling. Woonruimteverdelingsbeleid en etnische minderheden**. Den Haag: Ministerie van VROM.

Doff, Wenda & André Ouwehand (2012) **'Soort bij soort'. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer**. Den Haag/Delft: Platform Corpovenista.

Duyvendak, Jan Willem (2011) **The Politics of Home: Belonging and Nostalgia in Western Europe and the United States**. London: Palgrave Macmillan.

Duyvendak, Jan Willem (2016) **The Missing Mainstream. Why super-diversity is not the new normal**. Paper presented at the 'Workshop on Super-Diversity: A Transatlantic Conversation'. New York: CUNY Graduate Center April 4 and April 5, 2016.

Elias, N & Scotson (1976) **De gevestigden en de buitenstaanders; een studie van de spanningen en machtsverhoudingen tussen twee arbeidersbuurten**. Utrecht/Antwerpen: Uitgeverij Het Spectrum.

Hochstenbach, Cody, Justus Uitermark & Wouter van Gent (2015) **Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ("Rotterdamwet") in Rotterdam**. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR).

Kempen, Eva van (1987) **De stadsbuurt in een veranderende samenleving; idee en werkelijkheid**. Geografisch Tijdschrift 21 (1) 27-38.

Land, Marco van der & Wenda van der Laan Bouma-Doff (2008) **Keuzevrijheid op maat voor bewoners van arme buurten**. In: Ouwehand, A., Kempen, R. van, Kleinhans, R. & Visscher, H. (red.) Van wijken weten. Amsterdam: IOS Press. p. 104-115.

Land, Marco van der & Wenda Doff (2010) **Voice, exit and efficacy: dealing with perceived neighbourhood decline without moving out**. Journal of Housing and the Built Environment 25, p: 429-445.

Meissner, Fran & Steven Vertovec (2015) **Comparing super-diversity**, Ethnic and Racial Studies 38 (4) 541-555.

Musterd, Sako, Annelies Teernstra, Wouter van Gent & Thea Dukes (2015) **De buurt als jas. Dynamische huishoudens in een veranderlijke stad**. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Ouwehand, André (2016) **'Gemengde wijken': verlopen ideaal?** In: André Ouwehand & Elianne van Deurzen (red). (2016) Papers Discussiedagen Sociale Huisvesting 2016. Delft: OTB - Onderzoek voor de gebouwde omgeving. TU Delft/Faculteit Bouwkunde.

- Ouwehand, André & Wenda Doff (2013) **Rotterdam zet symboolpolitiek door**. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, 19 (5) p. 6-11.
- Praag, C.S. van (1986) **De woonsituatie van etnische minderheden. Ontwikkelingen 1980-1985**. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Prak, N.L. & H. Priemus (1984) **Model om verval van naoorlogse woningen beter te voorspellen**. In: Bouw 39, nr. 17 p. 37-39.
- Reijndorp, Arnold (1985) **Social-scientists looking for trouble of de vergeten factor van het verval**. Bouw 40 nr. 5 p. 17-20.
- Smeeke, A. & L. Mulder (2016) **Verliesgevoelens in relatie tot de multi-etnische samenleving onder autochtone Nederlanders**. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Working Paper 22.
- Smit, V.J.M. (1991) **De verdeling van woningen: een kwestie van onderhandelen**. Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven. Faculteit der Bouwkunde (Bouwstenen: 21).
- Veldboer, Lex & Jan Willem Duyvendak (2004) **Wonen en integratiebeleid: een gemengd beeld**. Sociologische Gids 51 (1) 36-52.
- Vertovec, Steven. (2007) **Super-diversity and its Implications**. Ethnic and Racial Studies 30 (6) 1024-1054.
- Wessendorf Susanne (2013) **Commonplace diversity and the 'ethos of mixing': perceptions of difference in a London neighbourhood**, Identities 20 (4) 407-422.
- Wessendorf, Susanne (2014) **Being open, but sometimes closed. Conviviality in a super-diverse London neighbourhood**. European Journal of Cultural Studies 17 (4) 392-405.
- Wessendorf Susanne (2016) **Settling in a Super-Diverse Context: Recent Migrants' Experiences of Conviviality**. Journal of Intercultural Studies 37 (5) 449-463.

PERMANENT WONEN OP RECREATIEPARKEN ALS OPLOSSING VOOR VEROUDERDE PARKEN EN MOGELIJKHEID VOOR BETAALBARE HUISVESTING

Tim Polman (Bureau Stedelijke planning)

Stellingen:

1. De problematiek rond permanente bewoning van recreatieparken kan niet worden opgelost als er geen alternatief wordt geboden voor de huidige permanente bewoners. Actief handhaven is daarom geen werkbare oplossing.
2. Het faciliteren en stimuleren van het opknappen van verouderde recreatieparken is geen zinnige investering. De dieperliggende oorzaken voor het afnemen van de populariteit van deze recreatieparken (overschot recreatieparken en de afname van toerisme in bepaalde regio's) blijft immers bestaan.

Inleiding

Nederland kent veel verouderde recreatieparken. Een deel van de recreatieparken heeft geen toekomst meer als recreatiepark en wordt meestal ook niet meer toeristisch gebruikt. Kwetsbare groepen, pas gescheiden mensen en arbeidsmigranten zijn de nieuwe bewoners geworden. Transformatie van deze parken is nodig om verder afglijden te voorkomen. Tegelijkertijd is er in Nederland een grote behoefte aan betaalbaar wonen. De groepen die nu op een recreatiepark wonen, zoeken vaak op korte termijn een woning. Door de lange wachttijden kunnen zo vaak nergens anders terecht, ook niet in de corporatiehuur. Daarnaast heeft een deel van deze groep te maken met schuldenproblematiek, waardoor zij uit hun vorige (corporatie)huurwoning zijn gezet.

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. Denk bijvoorbeeld aan het extreme voorbeeld van Fort Oranje in Rijsbergen. Onlangs ging de gemeente hier over tot ontruiming. Mede omdat veel van de bewoners het gevoel hebben nergens anders heen te kunnen procederen een deel van hen nu door tot de Raad van State.

Dit paper gaat in op de situatie rond Nederlandse vakantieparken en de problemen waar een deel hiervan mee te kampen heeft. Vervolgens worden mede aan de hand van referenties oplossingen aangedragen voor 1) het revitaliseren van vakantieparken door het toestaan en faciliteren van permanente bewoning en 2) het bieden van een goede en betaalbare oplossing voor de huidige permanente bewoners van recreatieparken en andere groepen die een betaalbare sociale huurwoning zoeken.

Nederlandse recreatieparken in beeld

Met ruim 1.500 recreatieparken kent Nederland één van de hoogste recreatieparkdichtheden ter wereld¹. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid sterk is gericht op clustering van recreatiewoningen, er zijn dan ook relatief weinig solitaire recreatiewoningen in Nederland. 88% van het aantal recreatieparken is een park met minder dan 200 recreatiewoningen. Het gaat hierbij vaak niet om grootschalige parken voor de verhuur, maar kleine groepjes woningen zonder voorzieningen en met verschillende particuliere eigenaren.

¹ NVM (2017).

De meeste recreatiewoningen zijn gebouwd voor 1990. Rond 1960 werden de eerste grootschalige recreatieparken gerealiseerd in Nederland. Vooral in de jaren '70, '80 is er flink gebouwd. In de samenstelling naar bouwperiode is duidelijk te zien dat het ontwikkelen van recreatiewoningen een grote vlucht heeft genomen vanaf de jaren zeventig. Slechts 7% van het aantal recreatiewoningen in Nederland is voor 1960 gebouwd. In de jaren '90 zijn veel grootschalige parken uitgebreid en gerenoveerd door de sloop van oude woningen en bouw van nieuwe woningen.

Rond 1980 neemt de bezettingsgraad van de Nederlandse vakantieparken af vanwege de toenemende populariteit van buitenlandse vakanties. Om de bezoekers op het park te behouden, wordt de rol van beleving steeds belangrijker. Het park moet zich onderscheiden van de gewone leefomgeving. Zo ontstaan vanaf de jaren '80 steeds luxere en meer thematische parken en woningen. De bestaande parken hebben hier onder te lijden: zij kampen met afnemende populariteit en veroudering. Hierdoor zijn recreanten op sommige van deze parken vervangen door permanente bewoners. Dit gaat vaak om kwetsbare doelgroepen die (bijvoorbeeld door schulden) niet meer terecht kunnen in de regulieren sociale huur. Ook arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa worden vaak op dergelijke parken gehuisvest.

Problemen met Nederlandse recreatieparken

Er bestaat een dus een groeiende tweedeling tussen oud en nieuw aanbod van recreatiewoningen. Vooral nieuwe woningen verkopen goed, bij bestaande woningen stijgt het aantal transacties veel minder hard. De markt voor recreatiewoningen is voornamelijk een nieuwbouwwoning². Hierdoor wordt de tweedeling tussen het nieuwe, moderne aanbod en het verouderde aanbod vergroot. Door de beperkte vraag naar de oude voorraad aan bestaande recreatiewoningen, daalt de prijs en worden deze woningen sneller verhuurd aan permanente bewoners. Het zijn vooral de verouderde parken die in de jaren '70 en '80 zijn gebouwd die met deze problematiek kampen. Naast deze traditionele recreatieparken hebben ook verouderde campings met vaste stapplaatsen in de vorm van caravans vaak permanente bewoners.

Vooral in Noord-Brabant en Zeeland bieden relatief veel verouderde recreatieparken een gunstig klimaat voor wantoestanden die samenhangen met de permanent bewoning. Een extreem voorbeeld van een dergelijk verouderd en verloederd recreatiepark is Recreatieoord Fort Oranje in Rijsbergen. Vanwege de sterke concurrentie van luxere parken en de verwaarloosde status van het park wordt permanente bewoning toegestaan. Momenteel wonen er circa 2.500 mensen op het park, voornamelijk vanwege schulden, huisvestingsproblemen of arbeidsmigratie. Hierdoor vinden ook personen vatbaar voor problematiek en delinquenten vinden hun weg naar het park, waardoor er vaak problemen en criminaliteit plaatsvinden op het park. Ook in Limburg wordt relatief veel permanent gewoond op recreatieparken, hier vooral door arbeidsmigranten³.

Huidige maatregelen

Steeds meer regio's en gemeenten komen in actie tegen de verloedering van verouderde recreatieparken en de permanente bewoning op deze parken. Zo is de taskforce Brabant-Zeeland, een samenwerking tussen het OM, gemeenten, politie, de Belastingdienst en andere instanties, is speciaal opgericht om de onrechtmatige bewoning en criminaliteit op verwaarloosde parken tegen te gaan. De taskforce wil onder meer de wet uitbreiden zodat burgemeesters gemachtigd worden om in de ergste gevallen parken te kunnen sluiten.

Een andere strategie wordt gehanteerd op de Veluwe. Hier wordt onder de noemer Vitale Vakantieparken⁴ samengewerkt door overheden en bedrijfsleven aan de versterking van de recreatiewoningen. Een van de onderdelen van het programma is het transformeren van recreatieparken waarvoor onvoldoende toeristisch perspectief aanwezig is. Dit gaat om 20 tot 30% van de recreatieparken. Ook in Noord-Holland wordt dergelijk beleid gevoerd⁵

² NVM (2016).

³ E,til ROA (2015).

⁴ www.vitalevakantieparken.nl.

⁵ ZKA (2016).

Wat betreft de (illegale) huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieparken is er ook Rijksbeleid. Zo is in 2012 de 'Nationale verklaring van partijen betrokken bij de (tijdelijke) huisvesting van EU-arbeidsmigranten' opgesteld door de Rijksoverheid, gemeenten die met de problematiek te maken hebben, huisvesters, migrantenorganisaties en sociale partners. De zogenaamde bed-voor-bedregeling is onderdeel van deze nationale verklaring. Deze regeling houdt in dat illegale situaties wat betreft het huisvesten van EU-arbeidsmigranten actief worden aangepakt, maar dat ook wordt voorzien in alternatieve huisvestingsmogelijkheden. Met andere woorden: illegale huisvesting wordt aangepakt, maar dit heeft alleen nut als er ook alternatieven geboden worden.

Dit beleid is regionaal onder meer uitgewerkt in Limburg, waar beleid is opgesteld met betrekking tot huisvesting op recreatieterreinen⁶. Het permanent verblijven op recreatieterrein is niet toegestaan. Ook mag de recreatiebestemming op deze parken niet worden veranderd in een woonbestemming. Wel is volgens het POL2014 via een tijdelijke juridische (gedoog)constructie mogelijk om EU-arbeidsmigranten voor een maximale verblijfsduur van 9 maanden op recreatieterreinen te huisvesten. Dit alleen indien kan worden aangetoond dat er geen geschikte huisvesting in of aan de rand van een woonkern beschikbaar is. Ook hier wordt dus een pragmatische en realistische aanpak gebruikt: pak wantoestanden aan, maar zorg ook voor alternatieven.

Nieuwe oplossingsrichting: sta permanent wonen toe en faciliteer dit

Veel van de huidige oplossingen van (lokale) overheden zijn nu dus gericht op 1) handhaving 2) het stimuleren van de versterking van huidige recreatieparken. Uitzondering hierop is het beleid rondom arbeidsmigranten, met name in Limburg. Hier wordt een realistisch en pragmatisch beleid gevoerd. De bewoners van recreatieparken verdwijnen immers niet als de permanente bewoning op een recreatiepark wordt aangepakt. De reden dat deze mensen op een recreatiepark wonen, is dat zij geen plek vinden in een reguliere (sociale huur)woning. Als zij uit hun recreatiewoning of stacaravan worden gezet, zijn ze gedwongen elders illegaal te wonen, of belanden ze op straat.

Verder bouwend op het pragmatische beleid in Limburg is een andere kijk op het wonen op recreatieparken nodig. Een van de mogelijkheden waar in Nederland nog te weinig aandacht voor is, is de transformatie naar regulier wonen. Belangrijk hierbij is dat het wonen op recreatieparken niet alleen wordt gedoogd, maar ook actief wordt gefaciliteerd. 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 met lagere inkomens die niet terecht kunnen in de reguliere woningvoorraad.

Concreet voorbeeld hierbij voor toekomstig beleid in Nederland is het plaatsen van 10 Skilpod-woningen voormalige camping in Zemst (België)⁷. Skilpod-woningen zijn goedkoop te bouwen, flexibele woningen met als belangrijkste bouw materiaal Cross Laminated Timber (CLT), een stevig en duurzaam materiaal opgebouwd uit verlijmdde platen van massief vurenhout⁸. Deze woningen worden voor circa € 200 per maand verhuurd door de Belgische sociale verhuurder SVK Webra. Echt betaalbare woningen dus. Er zijn meerdere van dit soort goedkope en flexibele woningen die zich voor zouden lenen. Denk aan initiatieven als C3 Living⁹ en NEZZT¹⁰.

Conclusie: start pilot gericht op diverse doelgroepen

Voor het succesvol uitrollen van dit concept in Nederland is een goed pilot-project vereist waarin diverse overheden (provincie, regio, gemeenten), corporaties en het bedrijfsleven nauw samenwerken. Voornaamste taken van de overheden zijn 1) bepalen welke recreatieparken zich

⁶ Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (POL2014) en de Omgevingsverordening Limburg (2014).

⁷ www.madeinvlaamsbrabant.be.

⁸ www.skilpod.com.

⁹ www.c3living.com.

¹⁰ www.nezzt.nl.

voor deze experimenten het beste lenen 2) het initiëren van de pilot door in gesprek gaan met corporaties en leveranciers van woningen (bijvoorbeeld Skilpod) om deze initiatieven van de grond te krijgen. Belangrijk is om alle partijen van vanaf het begin bij hierbij te betrekken. Corporaties hebben het beste zicht op de diverse doelgroepen voor sociale huur en weten waar de vraag ligt.

In dit paper zijn de belangrijkste doelgroepen kort langsgekomen: kwetsbare groepen, arbeidsmigranten, spoedzoekers. Dit zijn echter niet de enige doelgroepen: de vraag naar betaalbare huisvesting is breder. Deels is huisvesting op recreatieparken een laatste optie voor mensen die nergens terecht kunnen. Dit hoeft niet altijd te gelden, vooral recreatieparken die in of vlakbij grotere steden zijn gesitueerd lenen zicht uitstekend voor een veel bredere doelgroep: studenten, statushouders, maar ook reguliere sociale huurders die een goedkope woning in het groen zoeken. Richt een pilot dus op een zo breed mogelijke doelgroep. Geschikte regio's voor een pilot zijn regio's die 1) een zeer krappe woningmarkt kennen 2) veel problematiek rond de permanente bewoning van recreatieparken kennen. Delen van Noord-Holland en Noord-Brabant voldoen aan beide kwalificaties. Dus, lokale overheden in deze gebieden: grijp je verantwoordelijkheid en start een pilot.

Literatuur

E,til ROA (2015) **EU-arbeidsmigranten op de Limburgse arbeidsmarkt.**

NVM (2016) **De Nederlandse markt voor recreatiewoningen.**

NVM (2017) **De Nederlandse markt voor recreatiewoningen.**

ZKA (2016) **(Her)ontwikkelperspectieven Verblifsrecreatie Analyse vitaliteit verblifsrecreatie en formulering van marktregio's in Noord-Holland Noord.**

Websites van diverse overheden en initiatiefnemers (zie voetnoten).

DIVERSE DOELGROEP, PASSENDE ARRANGEMENTEN

PASSEND HUISVESTEN 'ON A MUCH HIGHER LEVEL' DEEL 2

Wouter Rohde (Wouter Rohde Advies)

Stellingen

1. Het aantal mensen dat niet past in het 'zelfredzame klant profiel' is niet toegenomen.
2. De preoccupatie met 'eerlijke' woonruimteverdeling is een belangrijk obstakel voor passende arrangementen voor mensen die niet in het 'zelfredzame klant' profiel passen.
3. Passende arrangementen aanbieden begint bij de behoefte van personen, niet bij het beschikbare aanbod.

Vraagstelling

Vorig jaar schreef ik voor de discussiedagen over een ombouw van woonbeleid van verzorgingsstaat naar passende arrangementen. Ik sloot als volgt af: "Uitgangspunt is de behoefte van woningzoekenden die op dit moment niet zelf geschikte woonruimte kunnen regelen. En om arrangementen samen te stellen door corporaties die daarop aansluiten. Tijdelijkheid is daarbij een sleutelwoord, er van uitgaande dat de corporatie er naar streeft om mensen onafhankelijker te maken. Een flink aantal mensen zal echter zichzelf niet blijvend zelfstandig kunnen redden op de woningmarkt en zal langdurig zijn aangewezen op financiële ondersteuning en/of op begeleiding of verzorging. Juist voor hen moeten corporaties ruimhartig de huisvestingsvraag willen vervullen. Om dat waar te kunnen maken is het noodzakelijk meer woningen beschikbaar te krijgen, door doorstroming van huishoudens of van kapitaal." Dit jaar wil ik weer ingaan op passend huisvesten. Nu met als aanleiding het onderstaande vraagstuk uit de aankondiging:

De diversiteit van de sociale doelgroep: probleem of kans?

Door sociaaleconomische en sociaal-demografische ontwikkelingen en het woonbeleid, verandert de doelgroep van de sociale huisvesting. Passend toewijzen leidt tot een steeds strakkere relatie tussen inkomen en huur. In toenemende mate zijn de bewoners van sociale huurwoningen mensen met een uitkering, behoefte aan begeleiding, vluchtelingen, ouderen of alleenstaande ouders. Corporaties en gemeenten zien dat als een toenemend probleem. Gelijktijdig zijn starters meer aangewezen op (sociale) huurwoningen door de beperktere toegankelijkheid van de koopwoningmarkt en zien we projecten om studenten en jonge woningzoekenden in de sociale voorraad te laten instromen. Hoe eenzijdig is/wordt de doelgroep van de sociale voorraad? Helpt mixen? Hoe 'magic' is die mix om probleemcumulatie te voorkomen?

In dit paper wil ik eerst dieper ingaan op diversiteit van de doelgroep. Daarin betoog ik dat het een idee fixe is dat de doelgroep diverser is dan voorheen.

Daarna beschrijf ik hoe organisaties beter kunnen samenwerken om de mensen, die enige zorg en aandacht van professionals nodig hebben, in buurt en wijk te laten wonen.

1. Diversiteit van de doelgroep

Het is gemakkelijk gezegd: "In toenemende mate zijn de bewoners van sociale huurwoningen mensen met een uitkering, behoefte aan begeleiding, vluchtelingen, ouderen of alleenstaande ouders". "Hoe eenzijdig wordt de doelgroep?"

Wat staat hier eigenlijk precies. Feitelijk zal de constatering juist zijn dat mensen met een lager inkomen (deels met een uitkering) meer dan anderen op de sociale huursector zijn aangewezen. Door de introductie van de Daeb-grens en het passend toewijzen is de sociale huursector niet meer toegankelijk voor huishoudens met een bovenmodaal inkomen, en dus maken genoemde groepen een groter deel uit van de nieuwe instroom.

Maar is het ook zo dat er meer mensen met behoefte aan begeleiding, voorrang/urgentie en starters zijn gekomen? Neemt door de Daeb-grens de 'problematiek' van huishoudens die bij corporaties gaan wonen toe? Die constatering is naar mijn mening te kort door de bocht. Het *aandeel* is vanzelfsprekend toegenomen door de uitsluiting van bovenmodale inkomens maar dat betekent niet dat de *omvang* van deze groepen is toegenomen. Dat is ook niet echt goed voorstelbaar. Sociaal-economisch gezien is er vast een effect van de economische recessie. En sociaal-demografisch gezien neemt het aantal ouderen toe maar ook de zelfstandigheid en autonomie. Het aantal eenoudergezinnen is de laatste jaren wel flink gestegen. Maar het aantal huishoudens met behoefte aan begeleiding is niet gegroeid (daarover straks meer).

Kortom: diversiteit binnen de doelgroep die we nu kennen was er altijd al. Door beperkingen in de toegang tot de sociale huursector is er minder 'verdunning' met mensen met een bovenmodaal inkomen bij de instroom. Zodoende kan de sociale verhuur terecht komen bij wie dat het hardst nodig heeft.

Is er reden om dat te problematiseren? Niet vanuit de opgave: corporaties stellen er immers een eer in, om ook minder bedeelden te laten wonen in fatsoenlijke omstandigheden. En eigenlijk ook niet vanuit het beheer: als het leidt tot een accumulatie van beheerproblemen, dan zijn extra beheerinspanningen of passende arrangementen het antwoord. Mijn onderbuik zegt dat het impliciet wordt gezien als een probleem omdat

1. het een beleid van menging van inkomensgroepen binnen complexen lastiger maakt. Vrij algemeen wordt gezien dat gezien algemeen als één van de verworvenheden van de Nederlandse volkshuisvesting. De vraag is dan of er ook een kwalitatief hoogwaardige Volkshuisvesting denkbaar is met minder menging of complexniveau. Het antwoord is natuurlijk volmondig ja! Met 30% van de nationale woningvoorraad in beheer bij corporaties zijn probleemcumulatie en achterstandswijken nimmer een onafwendbaar perspectief. Het komt dan aan op beter sturen.
2. de sociale huursector teveel denkt vanuit een zelfredzame-klant perspectief, waarbij mensen die iets extra's nodig hebben (voorrang, begeleiding, afspraken met andere organisaties, kortom: maatwerk) als 'bijzondere' doelgroep worden gezien. Hoe vaak hebben we het als volkshuisvesters eigenlijk wel niet over de reguliere woningzoekende, de gewone bewoners, het reguliere verhuurproces, de standaardprocedures. Meer maatwerk en denken in passende arrangementen is dan waar het bij dit punt op aankomt.

Er zijn dus weinig redenen om aan te nemen er meer mensen zijn die een extra vraag hebben. Onderstaand nog een verdieping daarvan.

Meer urgentie?

Zeker, er waren de laatste jaren meer mensen die een beroep deden op voorrang bij huisvesting. Vooral de internationale migratie en de daaruit resulterende opvang van statushouders was een extra opgave. Inmiddels is de instroom belangrijk verminderd. Laten we eens uitrekenen hoe groot die opgave is geweest. Op het hoogtepunt eind 2015 waren er 47.000 mensen in AZC's ondergebracht¹, de jaren daarvoor was het aantal altijd ruim 20.000. Welk deel van de taart

¹ <https://www.coa.nl/nl/over-coa/bezetting>.

vraagt dat eigenlijk? Veel statushouders zijn alleen. Jaarlijks muteert ruim 6% van de sociale woningvoorraad², dat zijn ongeveer 150.000 woningen. Wegwerken van de uitstroom uit AZC's vraagt dus maximaal 20% van de taart. Op jaarbasis zijn dat dus 10 weken. Dat is geen grote klus.

Door te denken in arrangementen is de opgave wellicht nog beter te beheersen. Er zijn veel voorbeelden van het kamergewijs verhuren aan meerdere statushouders. Doorstromen kan dan later, als - excusez le mot - 'reguliere' woningzoekende).

En de transitie van verouderd zorgvastgoed biedt ook mogelijkheden. Tot voor kort was dit passend en fatsoenlijk om ouderen in te laten wonen. Dat maakt het hoogstwaarschijnlijk ook geschikte woonruimte voor de eerste stap op de woningmarkt van statushouders. In dergelijke gebouwen is extra sociaal beheer ook efficiënt te regelen.

Meer starters?

Demografisch gezien zijn er niet méér starters voor de sociale huursector gekomen de laatste jaren. Wel hebben starters het veel moeilijker door het inconsequente woonbeleid van het kabinet Rutte II. De steeds diepere kloof tussen koop- en huurmarkt leidt er toe dat meer jonge starters én lastig of niet meer in de sociale huursector én niet meer op de koopmarkt terecht kunnen. De vrije sectorhuur is in omvang te beperkt om als uitweg te kunnen dienen. Dit wordt weggeredeneerd met een verwijzing naar de markt die dat moet oppakken. Beperking van nieuwbouw (vanwege ruimtelijk beleid) leidt tot grote tekorten, die goed zijn voor de huizenbezitters maar slecht voor onze jongere generaties.

Meer verwarde personen?

Er is weinig bekend over de noodzakelijke omvang van de hulp aan verwarde personen. Dat komt vooral omdat het zeer diverse deelgroep is, waarvan ieder juist begeleiding op maat zou moeten ontvangen. Er is dan ook geen (meetbaar) standaard aanbod. Hoeveel mensen verward gedrag vertonen is niet goed meetbaar. Voorjaar 2015 was er veel aandacht voor een toename van verwarde personen, ook door enkele incidenten. Terugkijkend overheerst het beeld dat, bij gebrek aan een nulmeting, veel geredeneerd is vanuit indrukken. Ook de meting van Aedes blijkt een peiling van indrukken zonder nulmeting.

Meer extramuralisering GGZ?

In 2015 zijn er 47.000 personen (18+) met een indicatie 'ggz met verblijf'. Het is de bedoeling dat de intramurale capaciteit jaarlijks daalt. De taakstelling is 25% afbouw. Nieuwe patiënten kunnen worden geplaatst in een beschermde woonvorm of worden ambulantly behandeld. De afname in de laatste jaren was ongeveer 6 à 7 procent, derhalve landelijke zo'n 3.000 personen per jaar. Dit zou geen grote opgave mogen zijn voor lokale partijen. Er kan dus geen groot effect zijn.

Meer extramuralisering beschermd wonen?

Beschermd wonen is in deze eeuw drie keer zo omvangrijk geworden. De commissie Dannenberg maakte een schatting dat twee derde van de bewoners ook met begeleiding zelfstandig zouden kunnen wonen³. Dat betreft in Nederland dan 6.600 personen in de komende 15 jaar. Dat is op jaarbasis een klein aantal, dat ook geen grote opgave mag zijn voor lokale partijen.

Meer maatschappelijke opvang?

De maatschappelijke opvang betreft die personen die momenteel geen onderdak hebben én een of andere vorm van begeleiding nodig hebben. Dak- en thuislozen zijn een voorbeeld, zoals ook gezinnen die geen woonruimte hebben door grote schulden. Het CBS schat de laatste jaren het aantal daklozen rond de 25.000. De Federatie Opvang schat het aantal mensen dat gebruik maakt van maatschappelijke opvang (en dus niet dakloos is) op enig moment op 60.000 in 2013 (het meest recente cijfer). Helaas zijn gegevens van de federatie Opvang over in-, door- en uitstroom niet openbaar. Juist de uitstroom is relevant voor de samenwerkende partijen op lokaal niveau om afspraken op te baseren en om de uitvoering te stroomlijnen.

² Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, Landelijke rapportage op basis van de Lokale monitor Wonen.

³ Commissie Dannenberg, [Van beschermd wonen naar een beschermd thuis](#), 2015.

2. Knelpunten in de samenwerking

Er is dus weinig ondersteuning voor de stelling dat het aantal mensen is toegenomen dat niet past in het 'zelfredzame klant profiel'. Wel is er alle reden om beter te kijken naar het aanbod dat voor deze groepen beschikbaar kan worden gemaakt, in de vorm van passende arrangementen. Om personen met die begeleiding of zorg nodig hebben passende begeleiding en woonruimte te kunnen bieden moeten partijen daarvoor samenwerken. Dat gaat op veel aspecten soepel maar er zijn ook knelpunten. Ik noem:

Tijdshorizon

Zorginstellingen, gemeenten en corporaties hebben een verschillende planningshorizon. Zorginstellingen hebben doorgaans te maken met jaarbudgetten en jaarlijkse of meerjarige toekenning van budgetten. Hun cliënten hebben soms een lange relatie met hen maar dikwijls is de verzorging of behandeling maar van korte duur. Gemeenten werken in een vierjaarlijkse cyclus, gekoppeld aan het collegeprogramma. Structuurvisies, bestemmingsplannen, beleidsnota's en gebiedsplannen hebben soms een langere looptijd. Corporatie werken met zeer lange exploitatietermijnen van tientallen jaren. Hun huurders zijn vaak ook jarenlang (soms decennia) trouwe klanten. Deze verschillende oriëntatie leidt soms tot misverstanden of gebrek aan begrip.

Zonering

Een deel van de personen met een verstoorde zelfregulering heeft belang bij een ontmoetingsruimte of een steunpunt in de nabije omgeving. Ook voor zorginstellingen is vanwege een efficiënte bedrijfsvoering een uitvalsbasis in de wijk vaak handig. Om die reden hebben veel gemeenten een beleid van woonservicezones of wijksteunpunten rondom zorgsteunpunten. Door de recent afgekondigde afbouw van intramurale capaciteit is er of dreigt er een overschot te ontstaan van maatschappelijk vastgoed. Dit kan in eigendom zijn van de gemeente, van de corporatie (al dan niet doorverhuurd aan een zorginstelling), of van een zorginstelling zelf. Zolang elk van de partijen probeert het eigen zorg- of maatschappelijk vastgoed rendabel te houden, is te voorspellen dat er geen optimale zorgzones zullen ontstaan. Een gezamenlijke optiek op woonservicezones is dan ook een pré om tot goede samenwerking te komen. Herbestemming van maatschappelijk vastgoed zou daarvan een onderdeel moeten uitmaken.⁴

Overdracht

1. Wonen met begeleiding of zorg voor personen met een verstoorde zelfregulering is een gezamenlijke opdracht voor gemeenten, zorgorganisaties en corporaties. Veel gemeenten zijn na de decentralisatie van het sociaal domein gaan werken met wijkgerichte, generalistische zorgteams. Deze hebben de taak om over de grenzen van de disciplines diagnoses te stellen en oplossingen te creëren. Als het gaat om mensen die nog geen woonplek hebben, is daarbij samenwerking met een corporatie nodig. De wijkteams zijn vaak in de plaats gekomen van lokale zorgnetwerken, waarin professionals samenwerkten om tot passende oplossingen te komen. Corporaties maakten dikwijls deel van lokale zorgnetwerken. In wijkteams zijn corporaties meestal juist niet vertegenwoordigd. De reden daarvoor is dat corporaties zich sinds de herziening van de Woningwet doorgaans vooral richten op hun kerntaak en hun kerncompetenties. Zorg hoort daar niet bij. Voor een deel van de personen met een verstoorde zelfregulering is een woning op de juiste plek belangrijk is. Een overdracht met een goede beschrijving van de woonvorm en de gewenste woonplek is daarvoor belangrijk. De indruk bestaat dat bij de overdracht van zorg naar corporatie dikwijls weinig aandacht wordt besteed aan de gewenste woonplek. Corporaties helpen deze personen binnen het afgesproken contingent 'woningen voor bijzondere groepen', met een van de huurwoningen die rond die tijd muteert. Een warmere overdracht is soms nodig en daarvoor een nauwere samenwerking tussen wijkteam en corporatie⁵.

⁴ In de publicatie [Zorgen over wonen](#) (december 2016) is een stappenplan uitgewerkt, waarbij maatschappelijk vastgoed een belangrijke stap is.

⁵ [Zorgen over wonen](#) (december 2016), handelingskader.

3. Samenwerken bij wonen met begeleiding en zorg

Hoe samen te werken bij arrangementen voor personen die al dan niet tijdelijk, onvoldoende eigen regelkracht hebben? Daarbij hanteer ik 4 aspecten die stuk voor stuk relevant zijn. Dat begint niet bij de huisvesting maar de persoon zelf.

Hoe iemand kan worden geholpen begint vanzelfsprekend bij de persoon zelf. De gewenste begeleiding of zorg worden daarna bepaald met de zorginstelling, binnen het beleid van de gemeente. Zorginstelling en de betreffende persoon bekijken vervolgens welke woonvorm wenselijk is. De zorginstelling overlegt met de corporatie, die bekijkt welke woning beschikbaar kan komen, passend binnen de woonvisie. Corporatie en zorginstelling beoordelen in welke buurten het aanbod het beste kan worden gedaan. De zorg voor een adequate inpassing en voorlichting aan de buurt hoort daar ook bij. Bekijken we de rollen van de verschillende partijen en sluiten we aan bij de gedachte dat er geen 'dossiers' overgedragen worden, dan ligt het voor de hand dat de zorgpartijen de regie krijgen over dit proces.

Persoon

Voor het handelingskader is het belangrijk te weten hoe iemand zelf wil wonen en leven. Vervolgens dient dan te worden gekeken wat iemand daarbij niet zelf kan regelen. Relevante vraagstellingen zijn dan:

1. Wat is het persoonlijke perspectief: nu eerst het leven op orde krijgen (bijvoorbeeld na een scheiding) of zich voor langere tijd settelen?
2. Wil en kan iemand op zichzelf wonen of is er behoefte aan een gemeenschappelijke ruimte of andere gedeelde voorziening met medebewoners?
3. Wil en kan iemand nabij lotgenoten wonen (vanwege steun en ervaring uitwisselen) of liever zelfstandig?

Het is voor betrokkenen vast niet eenvoudig om deze vragen te beantwoorden. Toch is het belangrijk om ze door de persoon in kwestie zelf zo goed mogelijk te laten wegen. Er zijn meetschalen behulpzaam zijn, zoals de Taks-Su-meting en de Zelfredzaamheidsmatrix⁶.

Zorginstelling

Vanzelfsprekend dienen bovenstaande vragen ook te worden bekeken vanuit het professionele perspectief van zorgverleners (of de indicatiesteller, wijkteam-consulent of keukentafel-expert), rekening houdend met de persoonlijke wens. Er zijn daarnaast in het perspectief van de zorgaanbieder ook zaken die te maken hebben met een efficiënte bedrijfsvoering. Dan gaat het om de volgende vragen:

4. Is een koppeling van de woonsituatie nabij zorginfrastructuur (steunpunt of buurt-/huiskamer) wenselijk?
5. Is het vanuit de bedrijfsvoering mogelijk om overal 'aan huis' te komen of is een of andere clustering wenselijk?

Woningcorporatie

Corporaties hebben bij het huisvesten te maken met vragen die betrekking hebben op de gewenste woonsituatie voor de betreffende woningzoekende én van de mensen die al zijn gehuisvest.

6. Wat zijn de mogelijkheden voor de betreffende persoon in het licht van menging en mogelijke de (botsende) leefstijlen? Dat geldt zeker voor mensen die begeleiding of zorg nodig hebben. Maar ook voor personen die vooral snel gehuisvest willen worden is de vraag naar de match relevant.
7. Vanuit de bedrijfsvoering is de vraag welke woonvorm beschikbaar kan worden gemaakt die voldoet aan de vereisten?

⁶ [Taxatie van sociale uitsluiting: Tax-Su – Onderzoek naar relevantie, gebruiksgemak en kwaliteit van Tax-Su](#), Judith Wolf, Sara Al Shamma en Linda van den Dries, Impuls onderzoekscentrum maatschappelijke zorg Radboud UMC, juli 2014.

Houdt het mogelijke aanbod sober

De betrokken partijen zouden als doel moeten hebben om het aan te bieden arrangement sober te houden. Wat wordt aangeboden is immers een dienst die met collectieve middelen wordt gefinancierd. Duidelijk moge zijn dat dit dikwijls een tegengestelde richting is dan die aan de 'ideale wooncarrière': die gaat van tijdelijke naar meer langdurige woonsituaties, waarbij de kwaliteit toeneemt. Concreet zal de aandacht gaan naar de volgende 5 richtingen:

- **Flexibel:** rechtvaardigt het persoonlijk perspectief een tijdelijke oplossing of is de persoon gebaat bij een meer definitief aanbod?
- **Ambulant:** als begeleiding en/of zorg nodig is, is het dan mogelijk deze ambulant in de wijk aan te bieden en niet binnen de muren van een instelling? Ambulante zorg is relatief eenvoudig op- en af- te schalen.
- **Extramuraal:** is verhuizen uit een intramurale woonvorm naar zorg aan huis mogelijk?
- **Sober:** is een sobere woonvorm mogelijk? Verhuizen is een dure en (vanwege de huurbescherming) moeilijk afdwingbare actie die rechtvaardigt dat zuinig wordt omgegaan met woonvormen die nodig zijn voor langdurige huisvesting.
- **Clustering:** Is clustering rond een wijkvoorziening of zorgsteunpunt nodig of wenselijk?

EEN CENTRAAL OF EEN LOKAAL TOEWIJZINGSBELEID?

EEN BIJDRAGE AAN HET DEBAT VANUIT VLAANDEREN

Tom Vandromme (Universiteit Antwerpen)

Stellingen:

1. De veralgemeende toepassing door gemeenten van de voorrang voor kandidaat-huurders met lokale binding is in strijd met het grondrecht op wonen, want verhindert de residentiële mobiliteit onder woonbehoeftigen en werkt *de facto* uitsluitend.
2. Er is geen duidelijke rechtvaardiging om lokaal te kunnen afwijken van de centraal bepaalde toewijzingsregels. Lokale autonomie past niet binnen het centraal gedirigeerde model van sociale huur in Vlaanderen.

Inleiding

Kenmerkend voor sociale huurstelsels is dat de toegang wordt beperkt tot een bepaalde doelgroep. Sociale verhuurders kunnen enkel woningen toewijzen aan huishoudens uit deze doelgroep. Daarbij wordt de toegang tot een woning geregeld binnen een reglementair kader in plaats van door de markt. Het relevante criterium is de woonbehoefte van de kandidaat-huurder, eerder dan dat wordt geselecteerd op risicograad zoals gebeurt op de private markt, waarbij kandidaat-huurders met lage inkomens of met specifieke problemen als eerste worden weggeselecteerd. De volgorde waarin de vrijgekomen woningen worden toegewezen aan huishoudens uit de doelgroep, heeft dus een grote invloed op de woonsituatie van die huishoudens en hangt rechtstreeks samen met het aspect toegang uit het grondrecht op wonen, waardoor de toewijzingsregels met grote zorg bepaald moeten worden, binnen de vereisten die het grondrecht op wonen stelt.

Toewijzingsregels kunnen nationaal bepaald worden of kunnen uitgewerkt worden door de lokale overheden. In andere gevallen bepalen de sociale verhuurders de toewijzingsregels (al dan niet binnen een opgelegd kader) of kunnen zij afwijken van de door de overheid opgelegde toewijzingsregels (algemeen via reglementen of in uitzonderingsgevallen).

Het Vlaamse Gewest kent een beperkte sociale huurmarkt (6%). Om te verzekeren dat de sociale huurwoningen worden toegewezen aan huishoudens die daar werkelijk nood aan hebben, bepaalde het Vlaamse Gewest gedetailleerd in welke volgorde kandidaat-huurders aan bod komen. Toch kunnen gemeenten en sociale verhuurders in beperkte mate eigen klemtonen leggen.

Leiden deze mogelijkheden tot een versnipperd toewijzingsbeleid in Vlaanderen of blijven de lokale accenten eerder beperkt?

Het regelgevend kader inzake toewijzing

De toewijzingsregels op Vlaams niveau, zoals uitgewerkt in het Kaderbesluit Sociale Huur, zijn de volgende.¹ In de eerste plaats moet bij de toewijzing van een sociale huurwoning rekening worden gehouden met de rationele bezetting van de woning (afstemming grootte van de woning op de grootte van het gezin). Vervolgens gelden een aantal voorrangsregels: ofwel om bijkomende aandacht te geven aan bijzondere categorieën binnen de grotere groep van woonbehoeftigen, nl. mensen met een acute woonnood (bv. iemand wiens woning onbewoonbaar is verklaard), ofwel omwille van de efficiëntie van het sociaal huurstelsel (bv. verhuis naar een woning die niet voorzien is op een persoon met een handicap als de huurder of iemand in zijn gezin geen handicap heeft). Indien alle kandidaten op gelijke hoogte staan, krijgt de kandidaat-huurder die reeds het langst is ingeschreven in het inschrijvingsregister voorrang.

¹ Het Kaderbesluit Sociale Huur bevat twee toewijzingssystemen: één voor sociale huisvestingsmaatschappijen en een ander voor sociale verhuurkantoren. We beperken ons hierbij tot het eerste, aangezien dit het meest voorkomende is.

Zoals gezegd kunnen gemeenten en sociale verhuurders eigen klemtonen leggen.

Gemeenten kunnen een lokaal toewijzingsreglement (LTR) opstellen en laten goedkeuren door de Vlaamse overheid (sinds 2008). Daarbij kunnen ze voorrang verlenen aan (i) kandidaat-huurders met lokale binding, (ii) bepaalde doelgroepen (ouderen, personen met een psychiatrische problematiek,...) of (iii) 'sterkere' huishoudens om de leefbaarheid van bepaalde wijken te verbeteren.

Sociale verhuurders kunnen eveneens beslissen om voorrang te verlenen aan kandidaat-huurders met lokale binding of kandidaat-huurders die nog geen sociale huurder zijn. Daarnaast kunnen ze afwijken van de toewijzingsregels wanneer dit gemotiveerd kan worden op basis van bijzondere omstandigheden van sociale aard (versnelde toewijzing).

Toepassing in de praktijk

LTR's zijn een populair instrument bij de gemeenten. Op 31 december 2015 waren er 207 gemeenten met een LTR op een totaal van 307 gemeenten in Vlaanderen.² Dit aantal neemt nog steeds toe.

	2011	2015
Lokale binding	70	138
Doelgroep ouderen	50	134
Andere doelgroepen	22	54
Leefbaarheid	3	6
Totaal aantal gemeenten met een LTR	91	207

Lokale binding was zowel in 2011 als in 2015 het meest gekozen voorrangscriterium, maar de doelgroep ouderen heeft duidelijk aan belangstelling gewonnen. Verder gaat achter deze cijfers een zeer verschillende toepassing schuil. De precieze draagwijdte van het LTR kan in grote mate verschillen (welke lokale binding komt in aanmerking voor voorrang, welk aandeel van woningen wordt voorbehouden voor ouderen,...).

Lokale binding wordt meestal gedefinieerd op basis van het aantal jaren dat een kandidaat-huurder in de gemeente woont of gewoond heeft. Ook wordt vaak trapsgewijs gewerkt: eerst voorrang voor personen die een zeer lange periode in de gemeente hebben gewoond, vervolgens voor personen die minder lang in de gemeente hebben gewoond,... Sommige gemeente gaan hier erg ver in: in de gemeente Wommelgem (nabij de stad Antwerpen) krijgt een kandidaat-huurder voorrang als hij voor de leeftijd van 18 jaar minstens 10 jaar in de gemeente heeft gewoond, vervolgens is er voorrang voor wie minstens 10 jaar in de gemeente heeft gewoond, nadien voor wie de 6 laatste jaren minstens 3 jaar in de gemeente heeft gewoond en tot slot voor wie werkt in de gemeente. Merk op dat de Wommelgem slechts 26 sociale huurwoningen heeft.

Bij de doelgroepen zijn zoals gezegd de ouderen een populaire doelgroep om voorrang aan te verlenen. Er geldt bovendien een vereenvoudigde procedure. Nochtans was in 2015 al 45,37% van de zittende huurders 60 jaar of ouder (in heel Vlaanderen bedraagt dit 25,38%). Ouderen zijn dus al goed vertegenwoordigd en stromen vervolgens toch nog met voorrang in. Bovendien is 'maar' 17,97% van de kandidaat-huurders op de wachtlijst 60 jaar of ouder. Andere doelgroepen komen minder vaak aan bod. Het gaat daarbij vooral over verschillende vormen van begeleid wonen voor personen met een beperking of met sociale problemen. Van de 54 gemeenten met een dergelijke voorrang maken er bovendien 16 deel uit van een samenwerkingsverband.

² J. VAN POTTENBERGE, "Lokaal woonbeleid" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 316 e.v.

Tot slot de voorrang voor het versterken van de leefbaarheid. Tot voor 1 maart 2017 kon hier bovendien een verhoogde inkomensgrens aan gekoppeld worden, waardoor 'rijkeren' konden instromen in zwakkere sociale woonwijken. De zes gemeenten maakten daar alle gebruik van.

Over het aantal sociale verhuurders dat voorrang toekent aan kandidaat-huurders met lokale binding of kandidaat-huurders die nog geen sociale huurder zijn, zijn geen cijfers beschikbaar.

Bespreking

Voorrang voor lokale binding

De ruime toepassing van LTR's op basis van lokale binding en de aanvullende mogelijkheden voor sociale verhuurders zelf voorrang voor lokale binding te verlenen zorgen ervoor dat het toewijzingsbeleid in het Vlaamse Gewest prioritair op eigen bewoners is gericht.³

Elke voorrang betekent voor diegenen die ook tot de doelgroep van de sociale huisvesting behoren, maar er niet onder vallen, in de praktijk een langere wachttijd. Er moet dus steeds zeer omzichtig omgesprongen worden met het toekennen van voorrang. Lokale binding staat bovendien niet in relatie tot de mate van woonbehoefte.

Lokale bindingseisen staan op gespannen voet met het recht op vrije vestiging en het vrij verkeer van personen. Ze vormen bovendien een beperking op het grondrecht op wonen van die woningzoekenden die geen lokale binding hebben. Door de ruime voorrang voor lokale binding worden de mogelijkheden voor sociale huurders om te verhuizen zwaar beperkt (verhuizen betekent immers het verlies van voorrang). Een ruime toepassing van lokale binding benadeelt ook vooral woningzoekenden uit gemeenten met een klein aanbod sociale huurwoningen. Zij zullen lang moeten wachten op een toewijzing in de eigen gemeente, maar zullen evenmin terecht kunnen in gemeenten met een groter aanbod en meer toewijzingen, aangezien daar vaak eveneens voorrang wordt gegeven aan 'eigen' bewoners.

Lokale bindingseisen worden ingezet als een instrument tegen sociale verdringing: door instroom in het sociaal huurstelsel van buitenaf te verhinderen of bemoeilijken wordt het betaalbaar woonaanbod toegankelijk gehouden voor lokale bewoners. De woonwensen van woonbehoefte, inbegrepen de wens om in de eigen gemeente of streek te blijven, vormen in zekere mate een onderdeel van het grondrecht op wonen, m.n. de woonzekerheid en de mogelijkheid om in een woning te kunnen blijven wonen zolang de bewoner dit wenst. De doelstellingen die met lokale bindingseisen worden nagestreefd zijn daarom legitiem. Het Hof van Justitie stelde in zijn arrest van 8 mei 2013 dat een sociaal huisvestingsbeleid ten behoeve van sociaal zwakkere groepen van de plaatselijke bevolking een dwingende reden van algemeen belang kan vormen.⁴ Ook eerder nam het Hof al aan dat maatregelen voor een sociaal huisvestingsbeleid dwingende redenen van algemeen belang kunnen vormen die beperkingen op het vrij verkeer rechtvaardigen.⁵

Vervolgens dient nagegaan te worden of de maatregel pertinent is om het vooropgestelde doel te bereiken en of hij evenredig is met het doel. Daar wringt evenwel het schoentje. De voorrang voor lokale binding wordt toegekend aan een deel van de doelgroep van de sociale huur, terwijl de volledige doelgroep woonbehoefte is. Gezinnen met een zwak socio-economisch profiel kan men op basis van lokale binding voorrang verlenen ten aanzien van kapitaalkrachtigere gezinnen, maar binnen de groep van woonbehoefte is lokale binding geen relevant criteria om voorrang te verlenen (dakloosheid is dat bv. wel). Hoewel lokale binding als voorrangscriterium in principe niet uitsluitend werkt, maar enkel verdragend, zorgt de veralgemeende toepassing en het beperkte aanbod in Vlaanderen er voor dat er in de praktijk meestal enkel toewijzingen zijn aan kandidaat-huurders met lokale binding en dat kandidaat-huurders zonder lokale binding niet meer aan bod komen.

³ Uit de praktijk blijkt dat in gemeenten die geen LTR lokale binding opstellen de sociale verhuurder lokale binding hanteert als voorrangregel, zodat over in Vlaanderen lokale binding speelt.

⁴ HvJ 8 mei 2013, C-197/11 en C-203-11, nr. 51-52.

⁵ HvJ 1 oktober 2009, nr. C-567/07, nr. 29-30.

De conclusie is dat vanuit een sociaal woonbeleid lokale binding geen relevant criterium is om de ene woonbehoefte voorrang te verlenen ten aanzien van een andere woonbehoefte. Dit geldt des te meer omdat de motivering om in een LTR een voorrang voor lokale binding in te schrijven in de praktijk zeer summier is en de noodzaak om aan lokale woningzoekenden voorrang te verlenen dus niet onderbouwd wordt.

De motivering voor lokale afwijking van de Vlaamse toewijzingsregels

Meer algemeen kunnen bovendien vragen gesteld worden bij de mogelijkheid om lokaal af te wijken van de Vlaamse toewijzingsregels.

De toelichting bij het decreet dat de decretale basis inschreef voor de LTR's bevat nauwelijks enige motivering waarom de gemeenten de mogelijkheid moeten krijgen om afwijkende toewijzingsregels vast te stellen. In algemene bewoordingen wordt gesteld dat de gemeente de motor en de regisseur van het lokaal woonbeleid is en dat een essentieel element van het woonbeleid op maat van de gemeente, het beleid inzake de toewijzing van de bestaande en de te bouwen woningen is, uitgedrukt in een toewijzingsreglement.⁶

Het sociaal huurstelsel is een instrument waarmee het Vlaamse Gewest het grondrecht op wonen⁷ wil verwezenlijken. De verantwoordelijkheid bij de verwezenlijking van het grondrecht op wonen ligt in België bij de gewesten. Ook al verhuurt het Vlaamse Gewest zelf geen sociale woningen, toch blijft het de eindverantwoordelijke voor het sociaal huurstelsel. Daarvoor erkent het sociale verhuurders, legt het een regelgevend kader vast waarbinnen deze moeten optreden en ondersteunt het sociale verhuurders via goedkope leningen bij het realiseren van nieuwe sociale woonprojecten en via een gewestelijke sociale correctie (GSC)⁸.

Om te verzekeren dat de sociale huurwoningen (grotendeels gefinancierd door het Vlaamse Gewest) correct worden toegewezen, heeft het Vlaamse Gewest dwingende toewijzingsregels opgesteld. Het dwingend karakter van deze toewijzingsregels betekent echter niet dat er bij concrete toewijzingen geen mogelijkheden zouden zijn tot maatwerk. Zoals gezegd wordt via de voorrangregels rekening gehouden met specifieke omstandigheden en is er een algemene mogelijkheid om versneld toe te wijzen. Daarnaast kan een welzijnsorganisatie voorrang vragen voor specifieke doelgroepen (bv. jongeren uit de bijzondere jeugdbijstand, daklozen, personen met een geestelijk gezondheidsprobleem,...).

Lokale differentiatie wordt vaak gemotiveerd vanuit de mogelijkheid te kunnen inspelen op lokale noden of lokale omstandigheden. De nood om lokaal maatwerk te kunnen leveren⁹ staat dan tegenover het gelijkheidsbeginsel dat vereist dat alle woonbehoeftegelijken gelijke toegang tot sociale huurwoningen hebben. Zeker bij de uitvoering van grondrechten weegt het gelijkheidsbeginsel zwaar door. LTR's verhogen ook de complexiteit van het sociaal huurstelsel en verminderen de transparantie voor de woningzoekende.

De mogelijkheid voor een gemeente om voorrang te verlenen voor lokale binding is zoals gesteld in strijd met het recht op vrije vestiging en het grondrecht op wonen. Deze mogelijkheid kan bijgevolg niet behouden blijven, minstens dienen grenzen gesteld te worden aan hoe de lokale binding wordt gedefinieerd om de regel proportioneel te maken.¹⁰

⁶ Parl.St. VI.Parl., 2005-2006, nr. 824/1, 4.

⁷ Het grondrecht op wonen is opgenomen in artikel 23 van de Belgische Grondwet.

⁸ De sociale verhuurders genereren hun inkomsten voornamelijk uit de huurgelden, die inkomensgerelateerd zijn. Via de GSC kent het Gewest een vergoeding toe aan sociale verhuurders met huurders die gemiddeld een laag inkomen hebben, omdat daardoor hun huurinkomsten lager zullen liggen. De Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen stelt evenwel dat de bedragen van de GSC jaarlijks verminderen en onvoldoende zijn om de financiële tekorten bij te passen.

⁹ De nood om lokaal maatwerk te kunnen leveren moet bovendien genuanceerd worden, wanneer uit de praktijk blijkt dat veel gemeenten in grote lijnen dezelfde invulling geven aan hun LTR.

¹⁰ Naast het eerder vermelde voorbeeld van Wommelgem, nog een voorbeeld van lokale binding in tien gemeenten in de Brusselse rand: er is achtereenvolgens voorrang voor (i) wie sinds zijn geboorte woont in de gemeente, (ii) minimaal tien jaar in de gemeente woont of heeft gewoond, (iii) in de periode van zes jaar voor de toewijzing minstens drie jaar inwoner is of geweest is van de gemeente en (iv) in de periode van zes jaar voor de toewijzing minstens drie jaar inwoner is of geweest is van een gemeente uit het intergemeentelijk samenwerkingsverband.

Wat betreft de aandacht voor specifieke doelgroepen kunnen in de eerste plaats vragen gesteld worden bij de algemene toepassing van voorrang voor ouderen. Voor zover deze terecht zou zijn, kan deze opgenomen worden in de Vlaamse toewijzingsregels aangezien de nood voor lokale differentiatie hier niet speelt. Andere doelgroepen kunnen zoals gezegd aan bod komen via de voorrangregels. Voor zover men aan deze doelgroepen meer rechtszekerheid wil bieden (via de voorrangregels kan een sociale verhuurder de toewijzing weigeren, via een LTR is dat moeilijker), geldt het volgende: er wordt via de LTR's geen algemene sterkere toegang tot de sociale huur gegarandeerd voor specifieke doelgroepen. Zij hangen daarvoor af van het initiatief dat een gemeente wil nemen. Zoals blijkt zijn ouderen een populaire en aantrekkelijke doelgroep. Voor personen met een psychische problematiek geldt dat al veel minder en voor daklozen helemaal niet¹¹. Gemeenten voelen zich om electorale redenen vaak niet geroepen om het voor moeilijke doelgroepen op te nemen.¹² Indien hun kansen op toewijzing afhangen van het initiatief van de gemeente, komt hun grondrecht op wonen ernstig in het gedrang. Het is dus noodzakelijk hun toegang te regelen via Vlaamse regelgeving. Bovendien speelt ook hier het recht op vrije vestiging. Bijzondere doelgroepen kunnen gemakkelijker instromen in gemeenten die voor hen een voorrang hebben voorzien, maar moeten ook kunnen kiezen om in andere gemeenten te gaan wonen.

Tot slot de LTR's die betrekking hebben op de leefbaarheid. Zij refereren naar de noodzaak een sociale mix te verwezenlijken. Op het werken aan een sociale mix om de leefbaarheid in sociale woonwijken te behouden of te versterken kan in het kader van deze tekst niet uitgebreid ingegaan worden. In de literatuur wordt in ieder geval gewaarschuwd voor het uitsluitend effect voor de meest woonbehoeftigen en worden vraagtekens gezet bij de effectiviteit van een dergelijk beleid.¹³ De vraag is dan ook of het toewijzingsbeleid het instrument is om te werken aan de leefbaarheid van sociale woonwijken.

Conclusie

Er is binnen het Vlaams sociaal huurstelsel onvoldoende onderbouwing voor lokale afwijkingen op de toewijzingsregels zoals die zijn vastgesteld door het Vlaamse Gewest. Vooral de voorrang voor lokale binding is vanuit verschillende aspecten problematisch. Maar ook de lokale afwijkingmogelijkheid voor specifieke doelgroepen past niet binnen het centraal gedirigeerde sociaal huurstelsel. De verbetering van de instroom van specifieke doelgroepen mag niet afhankelijk gemaakt worden van de goodwill van de gemeenten, maar moet op algemene en gelijke wijze geregeld worden door het Vlaamse Gewest, dat de eindverantwoordelijke is voor de verwezenlijking van het grondrecht op wonen voor alle woonbehoeftigen.

¹¹ Slechts 3 gemeenten schreven een voorrang in voor daklozen: Ieper, Hemiksem en Antwerpen.

¹² Zie ook S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 88-89.

¹³ G. ENGBERSEN, "Meng die wijk maar met mate", *NRC Handelsblad* 7 februari 2009, 4-5, L. MAGNUSSON en B. TURNER, "Municipal housing companies in Sweden – social by default", *Housing, Theory and Society* 2008, 279 en P. GENESTIER en M.-H. BACQUÉ, "Comment loger les plus pauvres si l'on démolit les HLM?", *Mouvements* 2004, afl. 2, 128.

PASSEND WONEN NAAR HUISHOUDGROOTTE

DE NIEUWE STRATEGIE OF ONWENSELIJKE ONTWIKKELING?

Bob Witjes (Aedes)

Stellingen:

1. Woningcorporaties zouden nadrukkelijker moeten sturen op passend wonen naar huishoudgrootte.
2. Bij nieuwbouwprojecten zouden corporaties hoofdzakelijk moeten inzetten op twee- en driekamerwoningen, geschikt voor één- en tweepersoons huishoudens.

Inleiding

Wanneer de term 'passend wonen' wordt genoemd, denkt men vaak direct aan de relatie tussen het inkomen van een huurder en de huurprijs. Maar passend wonen kan ook gaan over de relatie tussen de huishoudsamenstelling en de grootte van een woning. Sporadisch wordt hier wel eens een discussie over gevoerd, maar een structureler debat over dit onderwerp ontbreekt. Middels dit paper kan ik daar wellicht een steentje aan bijdragen.

Passend wonen naar huishoudgrootte, betekent (in mijn ogen) dat een huishouden, gedurende de wooncarrière (en dus niet alleen bij toewijzing) in een woning woont die qua grootte past bij de huishoudsamenstelling. Niet te klein, maar ook niet te groot. Daarbij is het aantal vierkante meter van belang, maar relevanter is nog het aantal kamers (woon- en slaapkamers). In dit paper zal ik ingaan op de vraag waarom een discussie over deze vorm van passend wonen relevant en actueel is, maar ook wat de mogelijke (negatieve) consequenties van meer passend wonen zijn.

Achtergrond en aanleiding

Een aantal maanden geleden werd de discussie over passend wonen naar huishoudgrootte weer opgerakeld door een idee van Stadgenoot. De corporatie uit Amsterdam pleitte voor een 'Wooncontract' in plaats van een huurcontract. Hierbij speelde de relatie tussen inkomen en huur een rol, maar ook de woninggrootte. Huishoudens hebben geen recht op een specifieke woningen, maar op een woning in zijn algemeenheid. Een gezin krijgt bijvoorbeeld een gezinswoning, maar wanneer de kinderen het huis uit gaan krijgt het overgebleven echtpaar een kleinere woning toegewezen. Een gezin dat op dat moment bovenaan de wachtlijst staat, kan vervolgens de achtergebleven gezinswoning betrekken.

De belangrijkste drijfveer voor het wooncontract is: schaarste. Woningen, geschikt voor gezinnen, zijn schaars in een stad als Amsterdam. Daarom is er wel wat voor te zeggen om zo efficiënt mogelijk om te gaan met het bezit in zo'n stad.

Die 'kleine huishoudens in grote woningen' worden niet alleen door de sector zelf als probleem gezien. Ook in 'het Haagse' begint men langzaam maar zeker wakker te worden. Een jaar geleden verscheen het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar de huurtoeslag: De prijs voor betaalbaarheid (Rijksoverheid a., 2016). Hierin worden diverse 'ondoelmatigheden' van de huurtoeslag en de sociale huursector in zijn algemeenheid benoemd. Eén daarvan is de volgende: "Een [] ondoelmatigheid is dat veel ruime woningen bezet worden door kleine huishoudens. Bijna 400 duizend woningen met tenminste 4 kamers worden bewoond door alleenstaanden. Dit beperkt de doorstroming van gezinnen in de sociale huursector. Ook door deze ondoelmatigheid komen subsidies bij verkeerde huishoudens terecht." (Rijksoverheid a., 2016, p. 9). Ook hier wordt eigenlijk geredeneerd vanuit schaarste: de kleine huishoudens houden woningen voor gezinnen bezet, die nu op de wachtlijst blijven staan. Daarnaast bepleit het recent verschenen regeerakkoord dat "het woningaanbod moet meebewegen met de veranderende eisen en wensen. Dat heeft implicaties voor het type woning dat moet passen bij ieders financiële mogelijkheden" Ook wordt gesteld: "De mogelijkheden in het gemeentelijk beleid om het aanbod te vergroten, te sturen op prijs en sociale huurwoningen te verkopen, moeten ten volle worden benut." (Regeerakkoord 2017-2021, p. 31)

Hier speelt echter ook nog een tweede aspect een rol. Het is een beetje vloeken in de kerk, maar bewoners van sociale huurwoningen worden op twee manieren (indirect) gesubsidieerd. Allereerst natuurlijk via de huurtoeslag. Hoe duurder een woning, hoe hoger over het algemeen de vergoeding. Wanneer verhuizen naar een kleinere woning ook verhuizen naar een goedkopere woning betekent, zal er dus minder aanspraak gemaakt hoeven te worden op de huurtoeslag. Daarnaast geven woningcorporaties huurkorting. Waar corporaties in 2016 gemiddeld 72% van de maximale huur conform WWS vroegen, lag dat percentage voor commerciële huurwoningen in het gereguleerde segment op 86% (Rijksoverheid b., 2016, p. 52). Wanneer een corporatie dus 500 euro voor een huurwoning vraagt, zal de commerciële partij dus zo'n 597 euro vragen. Als die laatste huur als 'marktprijs' wordt gezien, geeft de corporatie in dit voorbeeld dus een huurkorting van bijna 100 euro.

Dat corporaties huurkorting geven is natuurlijk volstrekt legitiem. Corporaties moeten zorgen voor woningen voor mensen die het op de markt niet redden. Maar de reden dat corporaties deze huurkorting kunnen geven, is (naast het winstogmerk dat ontbreekt) dat leningen van corporaties worden geborgd via het WSW en in het uiterste geval door de staat. Ook krijgen corporaties regelmatig korting op de grondprijs. En dan is er natuurlijk nog het 'oude' geld van woningcorporaties uit bijvoorbeeld de tijd van de bruterings. Allemaal legitiem, maar dit betekent wel dat er maatschappelijk bestemd vermogen in de sector omgaat. Geld dat goed besteed moet worden.

Dit gezegd hebbende, kun je de vraag opwerpen: is de huurkorting te verantwoorden, wanneer deze wordt gegeven aan een klein huishouden (bijvoorbeeld een eenpersoonshuishouden) dat in een relatief grote woning woont (bijvoorbeeld een vierkamerwoning)? Zou het niet beter zijn dat deze persoon verhuist naar een kleinere, goedkopere woning waar de corporatie minder huurkorting aan kwijt is, en dat die huurkorting weer kan worden ingezet voor een gezin? Hierbij speelt dus niet zozeer 'schaarste' mee als aspect. Er zijn nog steeds genoeg regio's waar een individu prima een gezinswoning bezet kan houden zonder dat zo iemand een gezin op de wachtlijst houdt. De vraag is hier vooral: is het vanuit maatschappelijk oogpunt te verantwoorden, zolang er in andere regio's wel schaarste is? Of zolang er bijvoorbeeld nog een flinke verduurzamingsopgave ligt en het geld ook hier aan zou kunnen worden uitgegeven?

De grootte van de sociale huurwoning

Toch lijkt het er niet op dat corporaties zich heel erg druk maken over dit onderwerp, op de echte schaarste gebieden na dan. Hoe komt dat? De verklaring is eigenlijk vrij simpel: in veel regio's zijn er grote sociale huurwoningen. In onderstaande tabel is een analyse gemaakt van de sociale huurvoorraad. Bekeken is hoe 'passend' deze huurvoorraad is. Daarvoor was het noodzakelijk om voor verschillende huishoudtypes te bepalen wat 'passend' is. Hierbij is passendheid bepaald aan de hand van het aantal kamers (woon- en slaapkamers) van een woning. Hoewel er in de aannames wel enige logica in zit, blijven de aannames een behoorlijk arbitraire keuze (zie ook volgende paragraaf). Maar om een idee te krijgen, zijn de volgende aannames gemaakt:

Tabel 1 Aannames voor passende, (iets) te kleine en (iets) te grote bewoning. Eigen ill.

	Te klein	Iets te klein**	Passend*	Iets te groot***	Te groot
1 persoon	n.v.t.	1	2	3	≥4
Paar	1	n.v.t.	2	3	≥4
Ouder + 1 kind	≤2	n.v.t.	3	4	≥5
Ouder + 2 kinderen	≤2	3	4	5	≥6
Ouder + 3 kinderen	≤3	4	5	6	≥7
Paar + 1 kind	≤2	n.v.t.	3	4	≥5
Paar + 2 kinderen	≤2	3	4	5	≥6
Paar + 3 kinderen	≤3	4	5	6	≥7

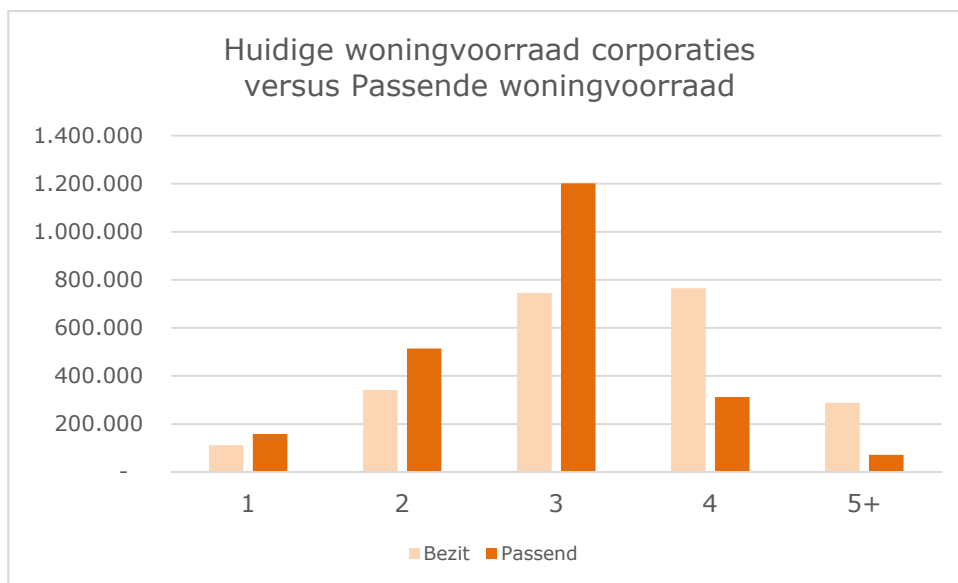
* Passend: Woonkamer + 1 kamer per ouder/paar + 1 kamer per kind (uitz. 1 persoon --> 2 kamers)

** Iets te klein: Woonkamer + 1 kamer per ouder/paar + 1 kamer per 2 kinderen

*** Iets te groot: Passend + 1

Op basis van deze tabel, kan de huidige woningvoorraad in de sociale huursector worden vergeleken met een passende woningvoorraad. In die vergelijking is er overigens vanuit gegaan dat huishoudens (indien van toepassing) ook *iets* te klein of *iets* te groot kunnen wonen. Huishoudens die nu echt te klein of te groot wonen, zijn toebedeeld aan de andere categorieën. De getallen op de x-as geven het aantal kamers in een woning aan:

Tabel 2 Huidige sociale voorraad (lichtgrijs) versus een 'passende' sociale voorraad (donkergrijs). Eigen ill, bron: WoON2015



Wat direct opvalt is dat het aantal 4- en 5-kamerwoningen veel groter is dan het aantal dat nodig zou zijn om de doelgroep passend – althans volgens de aannames uit tabel 1 – te huisvesten. Dezelfde analyse is ook gemaakt voor schaarste gebieden en – als voorbeeld – voor Amsterdam. Opvallend is dat het beeld er voor schaarste gebieden vrijwel hetzelfde uitziet. Wanneer je naar Amsterdam kijkt, zie je echter dat de licht- en donkergrijze staafjes bijna even hoog zijn; vraag (huishoudgroottes) en aanbod (woninggroottes) komen min of meer precies overeen. Daar is sturen op passend wonen dus logischer.

Terug naar de 'vele grote woningen' in de sociale huursector. Is dit een probleem? In veel opzichten natuurlijk niet. Genoeg woningen voor gezinnen en het biedt het corporaties veel flexibiliteit. Aan een jong stel dat op termijn kinderen verwacht kan prima in een 4- of 5-kamerwoningen worden toegewezen. Daar komt nog bij dat in sommige regio's de wachtlijsten voor gezinnen nog steeds bestaan. Dus daar zijn deze woningen gewoon nodig.

Toch zijn er ook wel een aantal 'nadelen' te benoemen van deze situatie. Allereerst het beeld wat erdoor ontstaat. Hoewel de gemiddelde corporatiewoning nog altijd kleiner is (83 m²) dan een gemiddelde vrije huur- (101 m²) of koopsector (140 m²) (Bron: Rijksoverheid b., 2016, p. 13), is ongeveer de helft van de woningen 'te liberaliseren' conform het WWS. Daar is natuurlijk van alles op af te dingen. Met name in schaarste gebieden is een woning met Label A al bij zo'n 45 vierkante meter 'te liberaliseren'. Dat elke woning met meer dan 145 WWS-punten dus een riant midden-huurwoning is, is zeker niet waar. Maar deze beelden leiden er wel toe dat in de publieke opinie nog wel eens wordt gesteld dat corporaties een deel van hun woningen zouden moeten verkopen ten behoeve van het middensegment. Hier kan je van alles tegenin brengen, maar anderzijds: wanneer corporaties een deel van hun grotere woningen zouden verkopen, zouden ze er méér kleine woningen voor terug kunnen bouwen. Met het oog op de huidige voorraad, de toenemende druk op de woningmarkt én op de toenemende vergrijzing en afnemende huishoudgrootte is dit geen onlogische stap.

Daarnaast kunnen corporaties door maatregelen als passend toewijzen, steeds minder huur voor hun woningen vragen. Door de huidige samenstelling van de voorraad komt het meer dan eens voor dat een corporatie een relatief grote woning voor maximaal 592,55 euro aan een één- of

tweepersoons huishouden moet toewijzen. Met meer kleinere woningen kan de verhuur meer kostendekkend worden.

Tot slot ligt er natuurlijk een meer ideologische discussie aan ten grondslag. In hoeverre is het te verantwoorden dat mensen in de sociale huursector, mede gefinancierd door bijvoorbeeld de huurtoeslag en het eerder genoemde maatschappelijk bestemd vermogen, in een 'te grote' woning wonen? Wanneer bijvoorbeeld een eenpersoonshuishouden in een 4-kamerwoning woont, is daar waarschijnlijk meer huurkorting en/of huurtoeslag voor nodig dan wanneer deze persoon in een kleinere woning zou wonen (die ook goedkoper is). Bovendien: wanneer zo'n huishouden door inkomensstijging ook in de vrije huursector terecht zou kunnen, is het de vraag of zo iemand door wíl stromen. Waarom zou je dat doen als je in een relatief grote en relatief goedkope sociale huurwoning woont? Kortom: wanneer de huurvoorraad passender zou zijn, zouden ook financiële middelen efficiënter kunnen worden besteed en kan het de doorstroming bevorderen.

Al met al lijkt er wel wat voor te zeggen om toe te werken naar een meer passende sociale huurvoorraad. In de praktijk zal dit vooral betekenen dat bij nieuwbouwprojecten vooral kleinere 1- en 2-kamerwoningen gebouwd zouden moeten worden en dat met name gezinswoningen afgestoten moeten worden. Maar wat is de keerzijde?

De keerzijde(n) van passend wonen?

Nadelen zijn er onder meer voor de huurder. Deze wordt flink beperkt in de keuzevrijheid. Misschien terecht als er sprake is van schaarste, maar het zal toch vooral heel paternalistisch aanvoelen. Wanneer je ook nog vaak moet verhuizen als je gezinssamenstelling verandert, leidt dit tot veel onrust. Bovendien: zijn er wel voldoende alternatieven waar je als huishouden naartoe zou kunnen verhuizen?

Dit alles leidt ook tot minder binding met de buurt. Veel eenpersoonshuishoudens die in een gezinswoning wonen, zijn daar als gezin komen wonen en leven al jaren in dezelfde buurt. De persoon in kwestie heeft in al die jaren een binding met de buurt opgebouwd en dat is ook wat waard. Daar komt bij dat wanneer alle kleine huishoudens ook in kleine woningen zouden moeten wonen, segregatie op de loer ligt. Dit zou, op termijn, natuurlijk wel kunnen worden verminderd door meer diversiteit in complexen aan te brengen.

Daarnaast komt het de flexibiliteit van woningcorporaties niet ten goede. Niet elke gezinswoning wordt ook daadwerkelijk door een gezin bewoond en vice versa. Als je een perfect passende woningvoorraad hebt, moeten de huishoudens ook perfect passend worden gehuisvest. Anders ontstaan er alsnog problemen die er minder zijn wanneer je een 'overschot' hebt aan grote woningen.

Daarbij komt ook nog het punt: is zo'n passende woningvoorraad wel in elke regio nodig? Er zijn genoeg regio's in het land waar de wachtlijsten voor grote woningen zeer beperkt zijn. Moet je dan kosten wat het kost passender gaan bouwen? En waarom hoeft de vrije huur- of koopsector niet met passendheidsnormen te werken? Hier komt de meer ideologische discussie over subsidiëring in de sociale huursector en het effectief inzetten van middelen om de hoek kijken. Maar anderzijds: is de hypotheekrenteaftrek geen subsidie?

En dan hebben we de grote hamvraag die het hele artikel al als grote roze olifant in de kamer staat nog niet beantwoord: wat is passend? Voor de analyse van dit artikel zijn aannames gemaakt, maar zijn dat juiste aannames? Kunnen twee kinderen op één slaapkamer? En is een studiekamer of hobbykamer een overbodige luxe in de sociale huursector of juist niet? En moet je alleen kijken naar het aantal kamers of ook naar het aantal vierkante meters? En wat is dan groot genoeg? En wie bepaalt het? De overheid, de gemeente, of mag elke individuele corporatie dit naar eigen inzicht invullen? Kortom: de theoretische exercitie is aardig en relatief eenvoudig om te doen, maar de praktische uitvoering is dat verre van.

Hoe verder met passend wonen?

In dit paper heb ik geprobeerd enige context te schetsen rondom het thema passend wonen naar woninggrootte. Ik heb geschetst waarom het debat relevant is om te voeren. In schaarste gebieden neemt de druk meer en meer toe, waardoor sturing steeds onvermijdelijker wordt. Bovendien bevat de sociale huurvoorraad voldoende grote woningen en loeren politiek en investeerders op die wat grotere woningen. En dan is er de ideologische vraag: is het te verantwoorden op niet-passendheid te 'subsidiëren' via huurtoeslag en huurkorting?

Daar staat tegenover dat het voor de leefomgeving minder wenselijk kan zijn dat mensen altijd passend wonen en dus vaak moeten verhuizen. Ook komt het de flexibiliteit en keuzevrijheid niet ten goed. En niet onbelangrijk: wat is passend en wie bepaalt het?

Hoe nu verder? Ik denk dat we zeker niet moeten doorslaan in een passendheidsdrang. Maar tegelijkertijd komt het 'te groot' wonen de doorstroming niet ten goede en is het de vraag of de (indirecte) subsidiëring in dit kader helemaal te verantwoorden is. Daarom denk ik in de eerste plaats dat corporaties bij nieuwbouwprojecten het zwaartepunt meer moeten leggen op kleinere (1-3 kamer) woningen. Ook met het oog op bijvoorbeeld de vergrijzing. Dat er voor de menging in een complex ook nog gezinsappartementen komen, is natuurlijk alleen maar prima.

Daarnaast denk ik dat het voor schaarsteregio's prima te verantwoorden is dat je daar meer stuurt. Of dat vanuit de corporatie moet komen of vanuit de gemeente laat ik even in het midden, maar dat je in steden als Amsterdam, maar op termijn ook Utrecht of Eindhoven, als huurder genoeg moet nemen met een kleinere woning en met wat vaker verhuizen lijkt mij niet irreëel. Maar: voldoende alternatief aanbod is dan wel noodzakelijk, zowel binnen als buiten de sociale huursector. En dat is nou vaak juist het probleem. Je zult dan al snel krijgen dat mensen van buiten de gemeentegrenzen onderaan de lijst komen. Is dat onwenselijk of is het nou eenmaal het gevolg van schaarste? Er kunnen stappen gezet worden, maar er is ook nog een lange weg te gaan.

Literatuur

Ministerie van BZK en CBS (2016) **WoON2015**, Database.

Regeerakkoord 2017-2021 (2017). **Vertrouwen in de Toekomst**.

Rijksoverheid a. (2016) **De prijs voor betaalbaarheid**. Opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur.

Rijksoverheid b. (2016) **De staat van de woningmarkt 2016**.

BEWONERSINITIATIEF! EUH HOEZO SPELREGELS?

VOL GOEDE BEDOELINGEN OP WEG NAAR EEN GROTE BEESTENBOEL

Joram Grünfeld (Gemeente Hilversum)

Stellingen:

1. Het beoordelingskader Hart, Hoofd & Handen helpt bewonersinitiatieven te beoordelen en vergroot daarmee duurzaam het vertrouwen en de slaagkansen.
2. Corporaties zijn onvoldoende aangehaakt bij bewonersinitiatieven en missen daardoor kansen.

Inleiding

Een overvliegende *vogel* heeft een abstract beeld van de stad. De stad ligt ogenschijnlijk overzichtelijk geordend onder hem en de mensen zijn niet als individuen van elkaar te onderscheiden, maar vormen een homogene groep (gebruikers van stad). Wie de stad als een *kikker* ontdekt, heeft veel meer oog voor de verscheidenheid en de interactie tussen alle mensen (producenten van het stedelijk leven). Deze aan de Franse filosoof Certeau ontleende vergelijking gebruikt Helleman (2016) in zijn studie naar de veranderende relatie tussen de geplande en geleefde stad. De stad van de professional en de stad van de bewoner moeten weer bij elkaar gebracht worden. Hierom zijn veel gemeenten en corporaties bezig om bewonersparticipatie opnieuw uit te vinden. Betrokkenheid en zeggenschap van bewoners over hun eigen woonomgeving vergroten en tegelijkertijd het omgevingsbewustzijn van de eigen organisatie verhogen; moet zorgen voor meer maatwerk, een grotere tevredenheid en het verkleinen van de kloof tussen de leefwereld en de systeemwereld (instituties).

In dit paper wordt een kritische beschouwing gegeven op de mate waarin de (bestuurlijke) verwachtingen realistisch zijn. Hoe goed bedoeld ook zien we dat als gevolg van de roep om bewonersinitiatieven en het vrijgemaakte budget ook een hoop *vliegen op de stroop* afkomen. Niet alle bewonersinitiatieven zouden moeten worden omarmd. In dit paper worden een aantal archetypes geïdentificeerd. Deze archetypes leveren vragen op over hoe we bewonersinitiatieven beoordelen en of we aan de hand van een te ontwerpen beoordelingskader initiatieven ook moeten kunnen diskwalificeren? Kortom hoe hanteren we democratische legitimiteit, verzorgen we een eerlijk speelveld en presenteren we een helder verwachtingskader. Dit alles met het doel ruimte te geven aan kansrijke bewonersinitiatieven.

Eerst wordt uiteengezet welke motieven er ten grondslag liggen aan het (opnieuw) in positie brengen van bewoners en worden een aantal risico's benoemd. Vervolgens presenteer ik een vijftal aan de praktijk ontleende negatieve archetypen: *Rupsje* nooit genoeg, de *Luis* in de pels, *Kamelenneuzen*, *Wolf* in schaapskleren en de (eenzame) *Zwaluw*. Tot slot wordt een voorzet gedaan voor een nieuw beoordelingskader.

Bewonersparticipatie als panacee

De participatiesamenleving betekent in de traditionele driedeling samenleving, overheid en markt (waarbij ik corporaties voor het gemak onder markt vat) een versterking van de samenleving. Individuen worden aangesproken op hun eigen kracht, inwoners worden gewezen op hun onderlinge en gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Kortweg wordt de volgende mix van motieven gebruikt om meer ruimte voor bewonersinitiatieven te organiseren:

- Legitimiteitsdiscussie / veronderstelde kloof burger – instituties;
- Bezuinigingen (overheid doet minder);
- Zelfredzaamheid / autonomie versterken (participatiemaatschappij);
- Efficiënter (dichter bij de burger);
- Sociale cohesie;
- Ruimte voor maatwerk (niet alles is meer hetzelfde);
- De markt kan niet alles oplossen;
- Vraagstukken te ingewikkeld om als overheid te doorgronden.

Vervolgens kunnen bewonersinitiatieven vele gedaantes hebben. Het schaalniveau loopt van klein tot groot (van straat tot gemeente breed), de mate van zelfstandigheid (mate van professionele ondersteuning), de periode waarin het functioneert (eenmalig tot langdurig), de participatievorm van meedenken tot meedoen et cetera. De gemeenschappelijke noemer is echter een toenemende invloed en betrokkenheid van de inwoners op de eigen directe woon- en leefomgeving. De eigen kracht van mensen wordt aangesproken en samenwerking bevordert om de (sociale) omgeving te versterken (Gemeente Hilversum, 2017).

Moet ik wat doen?

De kritiek of de risico's van inzetten op meer bewonersparticipatie zijn grofweg onder te verdelen in:

- Ongelijkheid / Niet alle burgers kunnen hieraan meedoen;
- Participatiemoedigheid / Overvragen van vrijwilligers;
- Overnemen van het initiatief door instanties;
- Overspoelen met procedures en regels;
- Tegenstrijdige belangen op buurniveau;
- Uitsluiting / inclusiviteit (voor iedereen toegankelijk);
- Is de buurt wel het relevante schaalniveau;
- Willekeur / onvoldoende democratische legitimiteit.

Veel beleid maakt gebruik van een rationalistisch perspectief. De WRR (2017) waarschuwt echter dat hiermee samenhangende hoge verwachtingen over het doenvermogen van burgers de zelfredzaamheid niet ten goede komt. In beleid moet daarom zowel met het denk- als het doenvermogen van burgers rekening worden gehouden. Doenvermogen hangt samen met de mate waarin iemand in staat is in actie te komen, met tegenslagen om te gaan en om vol te houden.

Ook is het belangrijk dat de regie over bewonersparticipatie bij bewoners zelf ligt. In de praktijk wordt de regie nogal eens overgenomen door gemeenten of corporaties. Ook waarschuwt de woonbond (2014) dat breed mensen betrekken niet mag betekenen dat het niveau van participatie feitelijk wordt afgeschaald van overleggen naar raadplegen / ophalen. Deze zorgen zijn in mijn ogen ook op veel gemeentelijke participatietrajecten van toepassing. Ook bestaat er nog het spanningsveld welke positie de vertegenwoordigende democratie (gemeenteraad) hierin krijgt (zie ook Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, 2016). De (lokale) overheid blijft verantwoordelijk voor het bewaken van democratische principes. Het gaat erom bij het faciliteren en stimuleren van bewonersinitiatieven ook oog te hebben voor transparantie, efficiënte besteding van financiële middelen, democratische controle en inclusiviteit (zie ook het [filmpje Democratisch Zuivere koffie](#)).

Fundamenteel zorgpunt is dat er weinig aandacht is voor het feit dat de manier van samenleven in de buurt fundamenteel is veranderd (Bolt & Torrance, 2005). Voor steeds meer mensen is de woning uitvalsbasis in het dagelijks leven, maar vindt dat leven al lang niet meer plaats in de buurt (zie ook Grünfeld, 2009). De onderlinge sociale verhoudingen zijn daarmee op buurniveau anoniemer geworden. En dit heeft betekenis voor de mate waarin je kan verwachten dat groepen zich inzetten. Immers ervaren wederkerigheid is van grote invloed op de mate waarin iemand bereid is zich in te zetten. Hoe nauwer de relaties (familiaal) hoe minder sprake er hoeft te zijn

van direct eigen belang, hoe groter de sociale afstand hoe duidelijker het eigen voordeel zichtbaar moet zijn.

Uitdagingen voor professionals

Mede door bovengenoemde kanttekeningen vergt de transitie naar een samenleving waarin de geboden ruimte ook wordt opgepakt tijd. Zeker bij de start is er een verschillende attitude tussen professional en bewoner. De bewoner is afwachtend en wantrouwend. De professional geeft onvoldoende aandacht aan goede relaties en het verkleinen van de sociale afstand, maar is oplossings- en resultaatgericht. Desondanks benoemen professionals die direct contact hebben met initiatiefnemers altijd dat er veel energie zit. Het is een proces van proberen, doen en leren. In dit proces maken we ook de kaders scherp. Helderheid bieden waar je als overheid een antwoord op wilt hebben is essentieel.

Voor de overheid is loslaten iets anders dan overdragen of opdrachtverlening. Bewonersinitiatieven worden "Een recept voor teleurstelling als bewoners en hun verbanden worden gereduceerd tot uitvoeringsinstantie die orders vanuit het gemeentehuis moeten uitvoeren" (ROB, 2012). Daarnaast dient men oog te hebben voor de kwetsbare burger. Anders ontstaat de situatie dat waar de overheid beoogt de burger meer in positie brengen, de inwoner zich alleen maar meer in de steek gelaten voelt (Vuijsje, 2017). De Raad voor het Openbaar bestuur maakt onderscheid in vijf participatietreden (ROB, 2012). En bij elk proces moet bepaald worden welk niveau het juiste is, zowel vanuit het oogpunt van de instituties als vanuit de samenleving.

Ook corporaties kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Uit onderzoek in opdracht van de Friese corporatie Accolade bleek er bij een eerste inventarisatie in haar werkgebied niet minder dan 246 initiatieven te bestaan (Rauws e.a. 2017). Corporaties kunnen bijvoorbeeld bewoners, met beperkte regelkracht, ondersteunen en op die manier bijdragen aan het succes van bewonersinitiatieven. Tijdens de discussiedagen Sociale Huisvesting van vorig jaar pleitten Peeters en Moerenhout er al voor dat corporaties hierin een grotere rol nemen. Ongelijkheid in kansen wordt immers niet alleen bepaald door verschillen in bestedingskracht, maar zeker ook in regelkracht en ontwikkelkracht van mensen (Rohde, 2015).

Kortom er ontstaat nieuwe ruimte om samenwerking tussen partijen (professionals, bewonersgroepen en individuen) te organiseren. Een nieuwe manier van samenwerken betekent een ander vertrekpunt. Niet langer is de vraag of het jouw taak of verantwoordelijkheid is. Maar de vraag wordt wat kan ik inbrengen en toevoegen aan het proces en het resultaat (Van Dijken e.a., 2017).

Archetypen⁽¹⁾

Als professional wordt je op verschillende manieren geconfronteerd met bewonersinitiatieven. Soms vragen ze ondersteuning, hulp, tips, subsidie of wordt gevraagd mee te denken of zelfs regels aan te passen. Dat is hartstikke goed, want die ontmoeting zorgt voor de verbinding. Maar soms kom je dan ook initiatieven tegen waarbij het de vraag is of je ze wel moet ondersteunen. Het is de vraag hoe je daar als professional mee omgaat. Hieronder beschrijf ik een vijftal negatieve archetypen.

Wolf in schaapskleren

Onder het mom van een bewonersinitiatieven is dan feitelijk sprake van het acquireren van betaalde opdrachten door ZZP'ers of zogenoemde sociale ondernemers.

¹ De beschreven archetypen zijn door de auteur geconstrueerd op basis van gecombineerde ervaringen in verschillende domeinen binnen zowel de huidige als eerdere werkplekken, ervaringen in eigen vrije tijdsactiviteiten en op basis van gesprekken met professionals. Geen van de archetypen is een verwijzing naar een enkelvoudig initiatief. Elk bestaand initiatief zal in de praktijk ook kenmerken hebben van meerdere archetypen (ook hier niet beschreven positieve archetypen).

Eén zwaluw maakt nog geen zomer

Kan een initiatiefnemer ook daadwerkelijk verbinden en mensen aan het initiatief binden. Soms hangt de beperkte samenbindende kracht samen met gebrek aan draagvlak in de buurt, maar het kan ook aan de sociale capaciteiten van de initiatiefnemers liggen.

Rupsje nooit genoeg

Het initiatief overvraagt en kan geen focus aanbrengen in de eigen activiteiten of de beoogde resultaten. Daarmee krijgt het initiatief geen richting en uiteindelijk vooral geen vleugels. Er komt geen moment waarin de metamorfose van plan naar resultaat vorm kan krijgen. Men blijft aan het initiëren en beginnen.

Luis in de pels

Dit is het bewonersinitiatief dat zich zelf onafhankelijk van de gemeentelijke doelen profileert, maar wel ondersteuning verwacht. Deze groep heeft vaak korte lijnen naar politieke partijen en probeert op die manier een plek te krijgen. Het is de groep die veel eisen stelt, maar weinig zelf doet.

Kamelenneuzen

Achter een klein plan blijkt een hele wereld schuil te gaan. Men is niet langer in staat om het initiatief binnen behapbare kaders te houden en blijft rekenen op ondersteuning, want men was bij aanvang toch ook positief over het initiatief.

Opvallen, Oppakken, doorpakken

Het zogenoemde CLEAR-model wordt vaak gebruikt om bewonersinitiatieven te begrijpen en om sensitiviteit en het denken over succes van bewonersinitiatieven binnen (overheids)organisaties te bevorderen (Lowndes, Pratchett & Stoker, 2006). Door BZK wordt dit model zelfs gepresenteerd als een vorm van de plan do act cirkel. Succesvolle bewonersinitiatieven zouden dan de cirkel doorlopen van burgers hebben de juiste capaciteiten, burgers interesseren, burger in staat te stellen, burgers uitnodigen tot participeren (positief waarderen) en terugkoppelen van de effecten. Zie figuur 1 voor een korte uitleg van het CLEAR-model.

Figuur 1 Het CLEAR model uitgewerkt

Factor	Wordt beïnvloed door:
Beschikbare middelen (CAN DO)⁴²	<ul style="list-style-type: none">- Beschikbare tijd, fysieke ruimte en financiële middelen- Verbale, sociale en organisatorische vaardigheden
Motivatie (LIKE TO)⁴³	<ul style="list-style-type: none">- Doelgericht: Probleem willen aanpakken en invloed uitoefenen- Direct belang: Eigen ontwikkeling en profijt- Sociaal: Plezier, contact en dingen samen doen- Plichtsgevoel: eigenaarschap en verantwoordelijkheidsgevoel- Getriggerd door bijvoorbeeld een pilotproject of dreigende sluiting van voorzieningen.
Uitnodiging (ASKED TO)⁴⁴	<ul style="list-style-type: none">- Bekend zijn met de mogelijkheden om mee te doen- Aanbieden van concrete en uitvoerbare projectideeën door professionals- Gevraagd worden door andere actieve bewoners
Sociale netwerk (ENABLED TO)⁴⁵	<ul style="list-style-type: none">- Contact met andere initiatieven en hulp van professionals om verbinding te leggen met potentiële deelnemers en relevante andere organisatie- Contact met politici en bestuurders- Formalisering en organisatiestructuur van de het initiatief beïnvloeden de duurzaamheid van de sociale netwerken
Perceptie van de kans op succes (RESPONDED TO)⁴⁶	<ul style="list-style-type: none">- Beeld bij initiatiefnemers over de flexibiliteit in procedures en regels- Reactiesnelheid van professionals- Enthousiasme en de (gepaste) betrokkenheid van professionals

Bron: Rauws e.a., 2017.

Professionals hebben onvoldoende aandacht voor de capaciteiten van initiatiefnemers (can do) (De Graaf e.a., 2011). In de praktijk zijn we vaak blij met elk initiatief en wordt een kritische beoordeling van de initiatiefnemers overgeslagen. Of men gaat er vanuit dat bewoners die initiatieven ondernemen per definitie capabel zijn, want we maken ons slechts zorgen over de capaciteiten van de groepen die geen initiatief ondernemen. De verschillende archetypen van ongewenste bewonersinitiatieven maken duidelijk dat het essentieel is het initiatief te beoordelen op haar 'doenvermogen'. En dus niet uitsluitend op haar doelstellingen of ambities.

Mijn voorstel is elk initiatief te beoordelen op drie aspecten genaamd Hart, Hoofd en Handen. Op alle drie de aspecten dient een initiatief voldoende te scoren of men moet reeds bij de start hebben bedacht hoe men daarin wordt versterkt of ondersteunt. Op die manier wordt een plan getoetst op de vraag of het in voldoende mate gewild, (hart), doordacht (hoofd) en uitvoerbaar (handen) is (zie figuur 2).

Figuur 2 Beoordelingskader van doenvermogen van de initiatiefnemers

Hart	Bezieling / gepassioneerdheid In staat om te verbinden met anderen (sociale vaardigheden) Betrokkenheid / geliefdheid
Hoofd	Doordacht plan (denken) Sluit het aan bij een maatschappelijke behoefte Afbakening van het initiatief Inventarisatie van regelgeving
Handen	Uitvoerbaarheid Is het praktisch Kan de initiatiefnemer het uitvoeren

Natuurlijk dient goed gemotiveerd te worden indien op basis van dit beoordelingskader instanties onvoldoende vertrouwen hebben in een bewonersinitiatief. We zullen moeten gaan ervaren op welke manier op basis van zo'n toets afwijzing van bijvoorbeeld subsidies ook juridisch legitiem en uitlegbaar is. Een mogelijke oplossing kan zijn om de beoordeling niet uitsluitend door professionals te laten plaatsvinden, maar juist ook door andere bewoners. In Hilversum experimenteren we op dit moment met zogenoemde subsidiekamers, waarin op een aantal terreinen in eerste instantie inwoners adviseren over subsidieaanvragen.

Samenbouwen aan de toekomst

Alle kanttekeningen nemen niet weg dat de samenleving voor de uitdaging staat om het organiseren van nabijheid, verbondenheid en zekerheid opnieuw uit te vinden. Hierbij moeten we, als professionals, zowel oog hebben voor kwetsbare, onzekere en boze als de zelfredzame burgers. Gelukkig zien we overal in Nederland ontzettend veel energie zitten in de samenleving. Veel mooie initiatieven komen tot ontwikkeling. Veelal gebeurt dit zonder ondersteuning, soms komen zaken van de grond dankzij de professionele ondersteuning of financiële bijdragen en helaas zien we soms dat initiatieven grote weerstand ontmoeten. Kortom laten we als professional blijven inzetten op het ondersteunen en uitlokken van maatschappelijke initiatieven. Met dit paper hoop ik ook handvatten te bieden om het gesprek met de initiatiefnemers beter te kunnen voeren. Een beoordelingskader dat breder is dan legitimiteit, maar ook durft te kijken naar haalbaarheid. Dit is een waarborg voor positieve energie, namelijk de energie die ontspringt uit het ervaren van verandering en resultaten zien.

Literatuur

- Bolt, G. & M.I. Torrance (2005) **Stedelijke herstructurering en sociale cohesie**, Nethur / VROM, Utrecht / Den Haag.
- Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016) **Op weg naar meervoudige Democratie**, VNG, Den Haag.
- Dijken, K. van, R. Engbersen e.a. (2017) **Vergaand veranderen, slim verschillen, duurzaam verbinden; stedelijke trends en opgaven voor 2018 e.v.**, platform31, Den Haag.
- Gemeente Hilversum (2017) **Buurtgericht leven: leve de buurt!**, kadernotitie voor de gemeenteraad van Hilversum.
- Graaf, L. de, J. van Ostaaijen & W. Hendriks (2011) **Hoe CLEAR zijn participatienota's?** IN: Bestuurswetenschappen, jg. 64, nr. 3, p. 64-72.
- Grünfeld, J. (2009) **De polycentrische stedeling centraal** (proefschrift), dazelle / UvA, Amsterdam.
- Hart, W. (2012) **Verdraaide Organisaties, terug naar de bedoeling**, Vakmedianet, Deventer.
- Helleman, G. (2016) **Op zoek naar nieuwe verhoudingen, over de veranderende relatie tussen de geplande en geleefde stad**, de Haagse Hogeschool, Den Haag.
- Lowndes, V., L. Pratchett & G. Stoker (2006) **CLEAR: An auditing tool for citizen participation at the local level**.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2012) **Loslaten in Vertrouwen, naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving**.
- Rauws, W.S., R.D. Bouwman & G.R.W. de Kam (2017) **Wie is aan de buurt? Een analyse van bewonersinitiatieven in vijf Friese plaatsen en de rol van woningcorporatie Accolade**, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
- Rohde, W. (2015) **Arrangementen voor deelgroepen, naar sociale huisvesting gebaseerd op eigen kracht**, IN: Paperbundel Discussiedagen Toekomst Sociale Huisvesting, OTB, Delft.
- Peeters, R. & H. Moerenhout (2016) **De toegevoegde waarde van de corporatie, noodzaak voor re-professionaliseren**, IN: Paperbundel Discussiedagen Toekomst Sociale Huisvesting, OTB, Delft.
- Vuijsje, H. (2017) **Zelfbeschikking is lang niet goed voor iedereen**, NRC 29-juli-2017.
- Woonbond (2014) **Participatieraden, klantraden en panels, woonbondstandpunt**, Amsterdam.
- WRR (2017) **Weten is no**.

VAN WOONVISIE NAAR PRESTATIEAFSPRAAK

EEN ZOEKTOCHT TUSSEN PORTEFEUILLESTURING EN "U VRAAGT WIJ DRAAIEN"

Boukje Dingemans & Adriaan Hoogvliet (de Alliantie)

Stellingen:

1. Anno 2017 een wensportefeuille maken voor 2027, dat moet een corporatie niet meer willen: een *wensrichting* vaststellen is wél heel verstandig.
2. Een goede omgevingsanalyse leidt niet automatisch tot weten wat we moeten doen; iedere belanghouder kijkt door zijn eigen bril.

Inleiding

Het is nog niet zo lang geleden, dat een woningcorporatie helemaal op eigen houtje haar ondernemingsstrategie kon verwoorden in een ondernemingsplan. Op eigen houtje, dus zonder haar belanghouders (gemeenten en huurdersorganisaties) daar een actieve rol in te geven. En de portefeuillestrategie was geënt op dat ondernemingsplan. Vastgoedsturing, portefeuille-doelstellingen, rendementskaders, "hold sell-analyses": elke professionele corporatie wilde hiermee aan de slag. De cursussen assetmanagement voor woningcorporaties waren overtekend.

Natuurlijk was er best oog voor maatschappelijke opgaven en de rol die corporaties die daarin hadden. En de meeste portefeuillestrategieën droegen zeker bij aan het oppakken van die maatschappelijke opgaven. Maar het was ónze visie op wat er moest gebeuren en het ging om de toekomst van óns vastgoed.

Inmiddels is er het nodige veranderd. Het regeerakkoord van het Kabinet Rutte II verwoordde het als volgt: "Woningbouwcorporaties moeten weer dienstbaar worden aan het publiek belang in hun werkgebied. Hun taak brengen we terug tot het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijke vastgoed. Corporaties komen onder directe aansturing van gemeenten"¹. De nieuwe Woningwet ademt deze geest en heeft de gemeenten en de huurdersorganisaties veel meer "in positie" gebracht.

Dit alles roept de vraag op, welke ruimte de corporatie nog heeft om vorm te geven aan portefeuillesturing. Heeft het nog wel zin om een "wensportefeuille" te formuleren? Wie wenst die portefeuille dan eigenlijk? De gemeente, de huurders, de corporatie zelf? Welke beïnvloeding staat de corporatie toe? Of is het heel simpel een kwestie van "u vraagt wij draaien"? En hoe werkt het dan in de praktijk?

In dit paper pakken we deze vragen op vanuit het perspectief van de woningcorporatie en geven we een handreiking voor "portefeuillesturing binnen de kaders van de Woningwet".

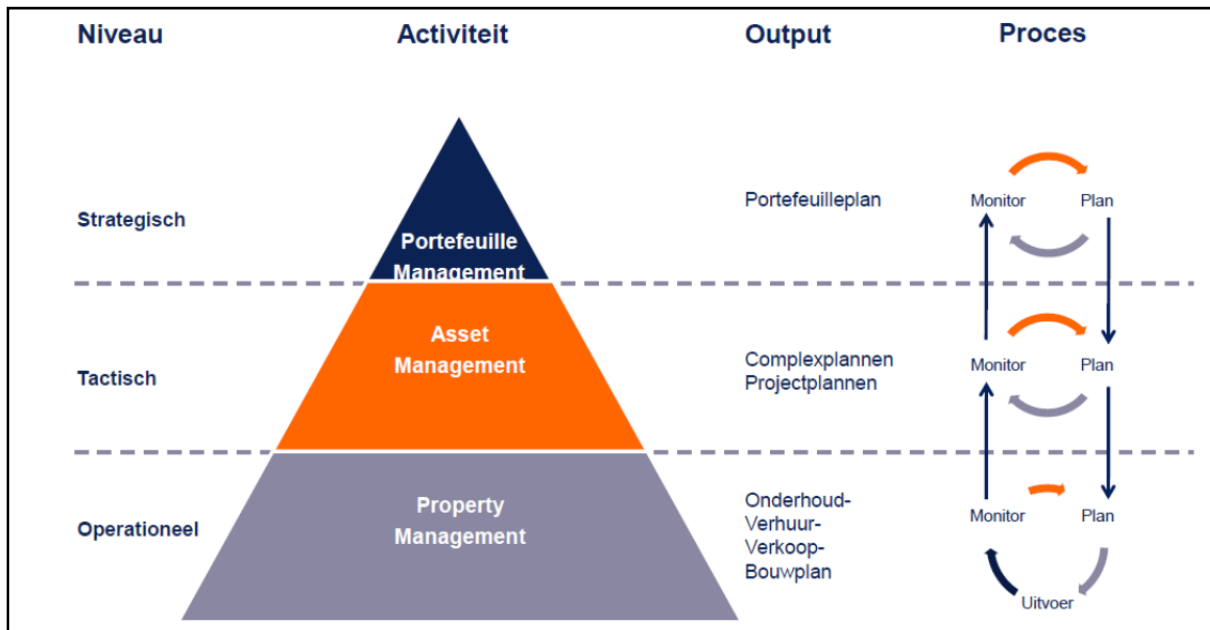
Portefeuillesturing bij woningcorporaties

De laatste jaren zijn steeds meer corporaties bewust bezig met "portefeuillesturing". Daarmee wordt bedoeld op het integrale proces waarmee gestuurd wordt op de gewenste meerjarige ontwikkeling van de totale woningportefeuille, zowel in omvang als in samenstelling. Het integrale zit hem enerzijds in het verbinden van de maatschappelijke, de vastgoed- en de financiële dimensie. Anderzijds duidt integraal op het verbinden van activiteiten in verschillende onderdelen van de organisatie². Dit laatste wordt vaak geschetst met behulp van de zogenoemde "vastgoedpiramide" met bovenaan het portefeuillemanagement op strategisch niveau, daaronder het assetmanagement op tactisch niveau en als brede basis het property management op operationeel niveau (figuur 1).

¹ Regeerakkoord VVD – PvdA, 2012.

² Claessens (2013).

Figuur 1 De vastgoedpiramide



Bron: F. Claessens, 2013.

Peter van Os van Rigo heeft dit proces van portefeuillesturing uitgewerkt in de "beleids8baan" die door veel woningcorporaties is omarmd als een handig proces en denkmodel voor de beleidscyclus (zie figuur 2). In dit achtvormige model is oog voor het cyclische karakter van het proces van portefeuillesturing; de vier elementen van de Demingcirkel (plan – do – check – act) zijn opgenomen. Daarnaast is ook oog voor het gegeven dat het proces van portefeuillesturing zowel top down als bottum up werkt. Het model laat onder meer zien hoe vanuit een verkenning van de omgeving en de woningmarkt gekomen wordt tot het formuleren van ondernemingsdoelstellingen die vervolgens worden vertaald in een portefeuilleplan.³

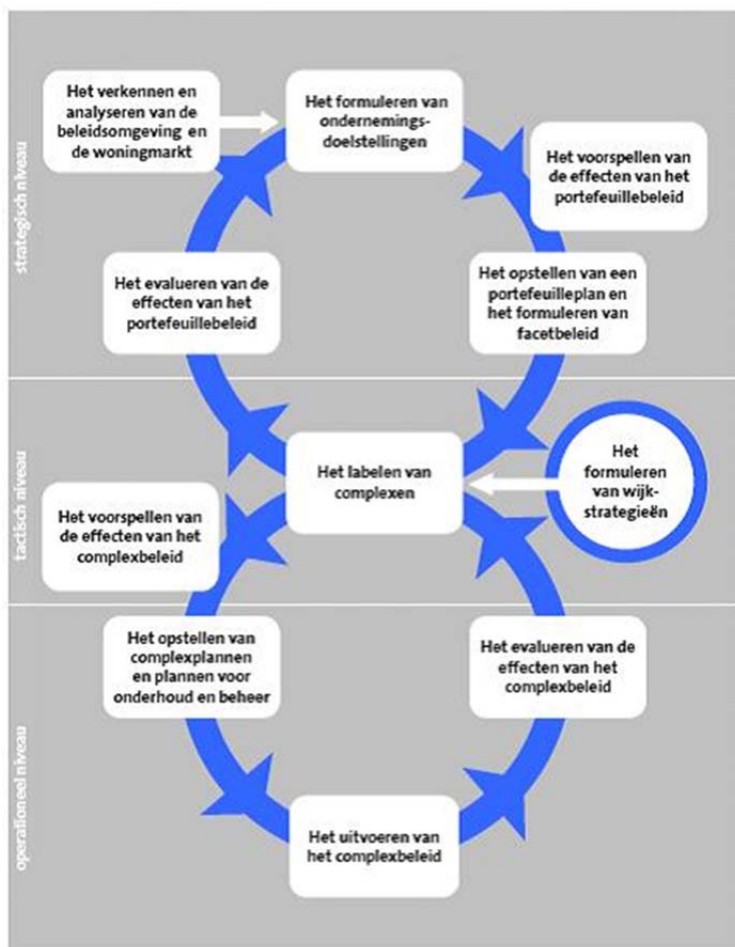
Het "portefeuilleplan" vormt een belangrijk onderdeel van het proces portefeuillesturing. Dit plan bevat concrete doelstellingen voor de vastgoedportefeuille. Doelen die zorgen dat de woningcorporatie een portefeuille krijgt die het beste aansluit bij de vraag van klantgroepen en bij de eigen ondernemingsdoelstellingen. Het begrip "wensportefeuille" speelt hierin een belangrijke rol. Als de omvang van de te bedienen klantgroepen (in aantal huishoudens) en van de productgroepen in portefeuille (in aantal woningen) bekend zijn en tevens de kenmerken van de productgroepen, kan de corporatie met behulp van deze gegevens de zogenoemde wensportefeuille samenstellen, zo luidt de theorie.⁴ Uit een vergelijking tussen de wensportefeuille en de huidige portefeuille volgt de transformatieopgave. Deze transformatieopgave in de portefeuille wordt vastgelegd in de vorm van doelstellingen op het niveau van de zogenaamde "product-markt-combinaties" (PMC's). Tot de gewenste portefeuille kan vervolgens gekomen worden door te draaien aan een combinatie van knoppen, die gaan over investeren, verkopen, verhuren, kwaliteit en bedrijfslasten.⁵

³ en daarnaast in 'facetbeleid' (beleid op verschillende onderdelen, zoals huurbeleid, kwaliteitsbeleid, etc.).

⁴ Van Os (2013).

⁵ Van Os (2013).

Figuur 2 De beleidsachtbaan



Bron: Van Os, 2013.

Natuurlijk, zo weet iedereen, is de praktijk complexer dan de theorie. Want een woningcorporatie moet schipperen tussen verschillende – en soms zelfs tegenstrijdige – doelstellingen die gaan over mensen, stenen en geld (oftewel over maatschappelijke, portefeuille- en financiële doelstellingen). Er moeten keuzes worden gemaakt. En die keuzes maakt een woningcorporatie niet alleen....

“We are not alone”

Konden corporaties in het verleden nog behoorlijk naar eigen inzicht hun prioriteiten en doelstellingen formuleren en op basis daarvan de strategie bepalen om tot een wensportefeuille te komen, met de inwerkingtreding van de nieuwe Woningwet (juli 2015) worden zij geacht goed naar de lokale context te kijken. De gemeente en huurdersorganisatie zijn belangrijke stakeholders. De tekst uit het regeerakkoord lijkt te suggereren, dat in de driehoek gemeente-huurders-corporatie de gemeente de baas is (“corporaties komen weer onder de aansturing van de gemeente”). Daarmee zouden corporaties dus zijn verworpen tot taakorganisaties. Maar de Woningwet laat zien dat dat zeker niet de bedoeling is. De woonvisie van de gemeente, waarin de volkshuisvestelijke opgaven zijn geformuleerd, is een belangrijke basis voor alles wat volgt. De corporatie doet een “bod” op de woonvisie; in het “activiteitenoverzicht” geeft de corporatie aan welke bijdrage zij kan leveren aan het realiseren van de volkshuisvestelijke opgave. De huurdersorganisatie wordt vooraf betrokken bij het uitbrengen van het bod. Uiteindelijk proberen de drie partijen het met elkaar eens te worden over de te leveren prestaties en leggen die vast in de prestatieafspraken⁶. Dat alles gebeurt als het goed is met wederzijdse erkenning van posities, mogelijkheden en beperkingen. Van “u vraagt wij draaien” zou geen sprake moeten zijn.

⁶ Handreiking Prestatieafspraken - herziene versie – (2016).

Hoe werkt het in de praktijk?

Werkend bij de Alliantie – een grote corporatie opererend in een gespannen woningmarkt - lopen wij in de praktijk tegen een aantal dingen aan. De praktijk is dikwijls anders dan de theorie. Daar zijn verschillende redenen voor.

Gespannen woningmarkt; het is nooit genoeg.....

Voor ons Ondernemingsplan en de Alliantiebrede portefeuillestrategie zijn wij uiteraard gestart met een omgevingsanalyse. We wilden immers weten hoe onze portefeuille er idealiter uit zou moeten zien om onze doelgroepen passend en "voldoende" te bedienen. Daarbij stuitte we direct op het probleem dat het in onze gespannen woningmarkt, waar wachttijden van meer dan tien jaar geen uitzondering zijn, niet snel voldoende is. Er is grote vraagdruk vanuit vrijwel alle doelgroepen.

Relatief zijn er wel verschillen; de vraagdruk is voor de ene doelgroep nijpender dan voor de andere. Om te bepalen aan welk type woningen we vooral behoefte hebben, kijken we naar de relatieve vraag/aanbod-verhouding. Bij ons leidde dat onder andere tot de conclusie dat we de komende jaren vooral behoefte hebben aan betaalbare woningen voor kleine huishoudens. Dit neemt echter niet weg dat de absolute vraag naar woningen voor grotere huishoudens ook fors is. En dat binnen onze gemeenten vele gezinnen te krap wonen en met smart op zoek zijn naar iets groters.

Het thema "beschikbaarheid" staat bovenaan: we willen ons maximaal inspannen om aan de enorme vraag van onze doelgroepen te voldoen. Hoever we daarin slagen hangt samen met onze inzet op andere belangrijke doelstellingen, zoals verduurzamen, en is ook afhankelijk van financiële en praktische randvoorwaarden. Dit in de wetenschap dat het eigenlijk nooit genoeg is.

Wij merkten om deze redenen slecht uit de voeten te kunnen met het begrip wensportefeuille en een transformatie-opgave die gedefinieerd is in precieze absolute aantallen als "plus 150 woningen van dit type, minus 20 woningen van dat type...". We hebben dan ook gekozen onze ambities allereerst te formuleren in een gewenste portefeuille*beweging*. Ambities als "gaan voor een flinke toename van het aanbod betaalbare sociale huurwoningen voor lage inkomens" zijn misschien niet zo S.M.A.R.T. als we zouden willen. Maar de gewenste concreetheid voor de eerstkomende jaren kan in de meerjarenbegroting een plek krijgen.

Brillen verschillen; we zijn het niet altijd eens

Wat we ook merken in de praktijk: een onderzoek naar de maatschappelijke vraag leidt niet automatisch tot eenduidige conclusies. Om te bepalen welk deel van de maatschappelijke vraag je als corporatie zou moeten oppakken, kijken we soms naar het "evenredigheidsprincipe". In het algemeen bedoelen we daarmee dat een corporatie in een bepaalde regio of gemeente bekijkt welk aandeel zij heeft in de totale corporatievoorraad in het gebied en dat aandeel van toepassing verklaart op het portie maatschappelijke prestaties dat van haar verwacht mag worden. Dit sluit aan op de beoordeling die het ministerie de afgelopen jaren bij corporaties heeft toegepast om scherp te krijgen welke prestaties zij leveren in hun werkgebied. En dit is ook de manier waarop in de praktijk bepaalde opgaven tussen corporaties verdeeld worden; denk aan de taakstelling rond het huisvesten van statushouders.

Alleen, zo eenduidig is het niet. Behalve een analyse van de (relatieve) vraag, is het ook belangrijk welke keuzes zowel de corporatie als de landelijke en lokale politiek maken op basis van die vraag.

De corporatie zelf maakt strategische keuzes. Bijvoorbeeld om – naast lage inkomens – ook middeninkomens te bedienen. De landelijke politiek maakt ook keuzes, bijvoorbeeld aan de hand van het stellen van prioriteiten waar corporaties zich op moeten richten⁷. En lokale politici maken natuurlijk ook keuzes, die ook afhankelijk zijn van hun politieke kleur. Elke actor heeft wat dat betreft zijn eigen "bril" waarmee naar de werkelijkheid wordt gekeken. De bril van de gemeente is per definitie politiek gekleurd. Op de vraag of er teveel of te weinig sociale huurwoningen in een gemeente zijn, zal een VVD-college anders antwoorden dan een SP-college. Er worden

⁷ Zie bijvoorbeeld de brief die minister Blok aan de Tweede Kamer stuurde op 22 juni 2015 waarin hij voor de periode 2016-2019 vier prioriteiten benoemt waar de corporaties aan moeten werken.

verschillende conclusies getrokken op basis van dezelfde feiten en cijfers. Ook het relatief kortstondige leven van een gemeentebestuur (elke vier jaar verkiezingen), maakt dat de bril veel trekjes vertoont van een leesbril (het is belangrijk om goed dichtbij te zien). De woningcorporatie heeft ook een eigen bril waardoor wordt gekeken. Die is niet zozeer gekleurd door politieke voorkeuren, maar wel door de strategische doelstellingen, ambities, financiële spankracht, kernwaarden en cultuur van de organisatie. En corporaties en hun vastgoed kennen een relatief lang leven, waardoor de bril meer trekjes heeft van een verrekijker (het is belangrijk om ver vooruit te zien). De huurders zitten daar een beetje tussenin. Hun perspectief wordt zowel ingekleurd door belangen voor zittende huurders hier en nu als door belangen voor huidige en toekomstige woningzoekenden. Daarbij speelt een mix van korte en lange termijn.

Het is dus nogal een multifocale arena waarin de partijen elkaar ontmoeten. Het is maar de vraag of de korte-termijn ambities van de wethouder passen bij de lange-termijn wensportefeuille van de corporatie en omgekeerd. Of is dit een theoretisch vraagstuk wat zich nauwelijks voordoet in de praktijk? We wisten het eigenlijk niet zo goed, dus we hebben ons licht eens opgestoken bij enkele collega's binnen en buiten de Alliantie (zie kader).

Praktijkvoorbeelden verschil van inzicht

Hoewel corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties het binnen een regio over het algemeen met elkaar eens zijn over de grote lijnen zoals het belang van beschikbaarheid, betaalbaarheid kwaliteit en duurzaamheid, zijn er zeker ook verschillen van inzicht. Binnen de regio Gooi en Vechtstreek gaat het bijvoorbeeld over de manier waarop de door alle partijen gewenste toename van het aanbod sociale huurwoningen gerealiseerd moet worden, zo vertelt Bert Nauta, directieadviseur maatschappelijke opgave bij **de Alliantie**. De Alliantie wil nieuwe sociale huurwoningen bouwen, maar ook een deel van de huidige woningvoorraad verkopen. En dit laatste niet alleen om financiële- of vastgoedredenen, maar ook om maatschappelijke: om de gewenste differentiatie in buurten te realiseren bijvoorbeeld. En om met verkoop ook middengroepen te bedienen. Gemeenten als Hilversum en Huizen willen liever dat wij als corporatie stoppen met de verkoop van sociale huurwoningen. Het beschikbaar stellen van de door de Alliantie gewenste nieuwbouwlocaties is dan minder nodig zodat men andere ruimteclaims kan honoreren. Mogelijk speelt hierin mee dat gemeenten met de gronduitgifte van marktoningen meer kunnen verdienen, maar de politieke kleur van gemeenteraden speelt zeker mee. Andere twistpunten gaan over de afweging verdichten om meer aanbod van woningen te realiseren of behoud van openbaar groen. Ook parkeren is vaak een punt waarop we verschillen van inzicht; gemeenten hebben bij nieuwbouw geregeld meer wensen op dit gebied (ondergronds parkeren bijvoorbeeld en een hogere parkeernorm) dan de corporatie vanwege de doelgroep noodzakelijk of financieel verantwoord acht.

Ook bij andere corporaties kent men voorbeelden waarbij gemeente en corporatie verschillen in ideeën over de gewenste portefeuillestrategie. Pim Hogenboom, manager strategie van woningcorporatie **Eigen Haard** vertelt over de situatie in Amstelveen. Over de basis – de woningmarktanalyse – zijn de partijen het eens; op zich zijn er voldoende sociale huurwoningen in Amstelveen voor de doelgroep. Maar Eigen Haard is van mening dat de schaarste die er toch is door o.a. "scheefwonen", aangepakt moet worden met nieuwbouw in de sociale huur. Dit ook vanuit de wens om gemengde wijken te realiseren. Gemeente Amstelveen, met een VVD-college, ziet daar weinig heil in en vindt dat de corporatie best een deel van het bezit kan liberaliseren en verkopen. De huurders die ook aan tafel zitten zijn meer 'op de hand van' de corporatie. De prestatieafspraken moeten met de drie partijen samen gemaakt.

In Delft is er verschil van inzicht tussen gemeente en corporatie over de gewenste omvang van de sociale huurvoorraad, vertelt Maarten Vos, manager strategie en innovatie bij **Vidomes**. Gemeente Delft heeft in haar woonvisie opgenomen dat de sociale voorraad moet afnemen en verwijst hierbij naar een door een extern bureau uitgevoerde marktanalyses. Vidomes onderschrijft deze marktanalyse niet en ziet een groeiende vraag naar betaalbare huurwoningen. De omvang van de betaalbare voorraad daalt ondertussen gestaag als je het voorraadbeleid van de corporaties optelt. Vidomes wil daarom haar betaalbare voorraad op peil houden.

Bijzondere positie grote corporaties

Een andere bijzonderheid van de Alliantie is dat we opereren in een werkgebied met 14 gemeenten in vier deelregio's (Amsterdam, Almere, Gooi en Vechtstreek, regio Amersfoort) waarin we onze maatschappelijke verantwoordelijkheid willen nemen. Het hierboven geschetste "spel" tussen gemeente, corporatie en huurdersorganisatie wordt in elke gemeente gespeeld.

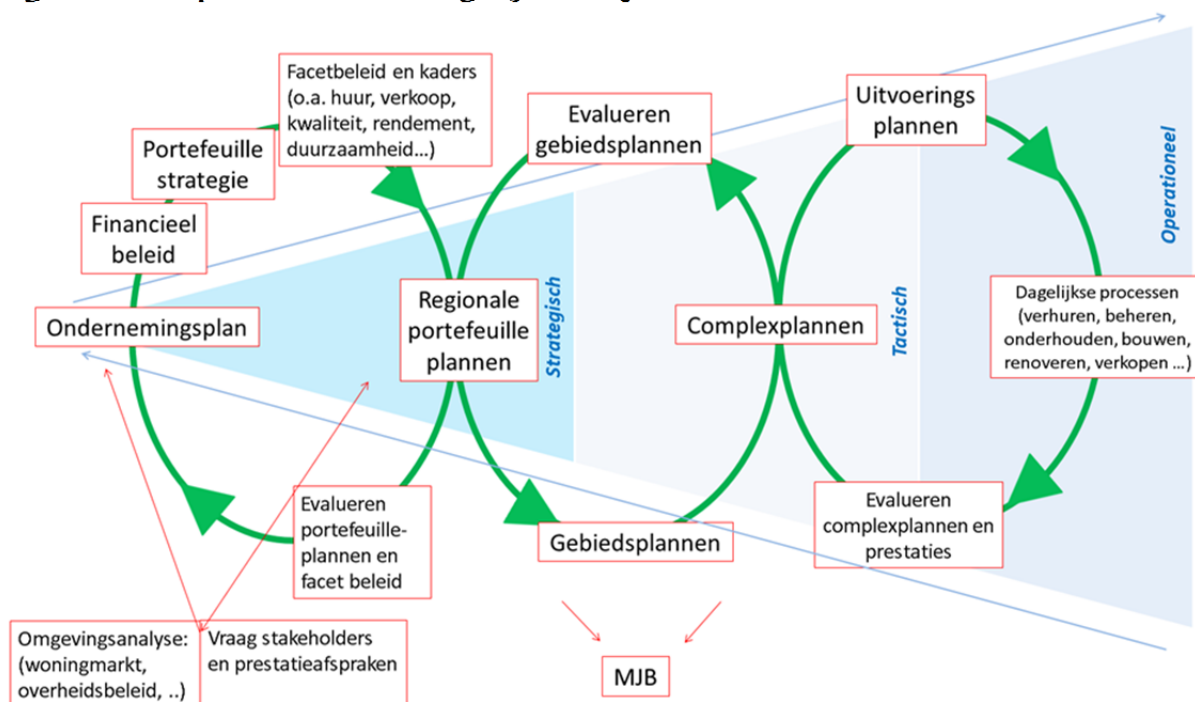
Voor de Alliantie is het de uitdaging om haar ambities en investeringskracht in te zetten op de plek waar zij dat het meest noodzakelijk vindt, dat in goed overleg met de betrokken huurdersorganisaties te doen én recht te doen aan de volkshuisvestelijke opgaven in de gemeenten. We hebben het over een optimaliseringsvraagstuk in optima forma:

- Optimalisering van de inzet van onze middelen op de strategische doelstellingen van de Alliantie (beschikbaarheid, betaalbaarheid, duurzaamheid);
- Optimalisering van de inzet van onze middelen over de verschillende gemeenten in ons werkgebied;
- Optimalisering van de inzet van onze middelen binnen elke gemeente, rekening houdend met de visie van gemeente, huurdersorganisaties en andere belanghouders (zoals zorginstellingen).

Dat lijkt welhaast een onmogelijke opgave. Toch is dit de praktijk waarin we opereren. Binnen zo'n context is het niet handig om een harde wensportefeuille vast te stellen voor een periode van tien jaar. Het is veel verstandiger om op basis van een wensrichting per strategische doelstelling en per regio/gemeente de inzet te bepalen en jaarlijks te toetsen of die nog deugt of bijgesteld moet en kán worden. Dat geeft ruimte voor onvoorziene ontwikkelingen, politieke dynamiek, nieuwe technologische inzichten (bijv. op het gebied van energie en duurzaamheid), etc. Het geeft de noodzakelijke bewegingsruimte om voortdurend op nieuwe situaties in te spelen en optimaal bij te dragen aan de gewenste beweging.

In figuur 3 geven we de portefeuillestuuringscyclus bij de Alliantie weer in een vorm die gebaseerd is op de beleidsbaan van Rigo. De structuur van de Alliantie maakt, dat we er een dubbelebaan van hebben gemaakt. Daarin komt tot uitdrukking, dat de Alliantiebrede strategische uitgangspunten goed moeten worden doorvertaald naar de verschillende regio's/gemeenten waarin de Alliantie actief is. Daarbij is een goede omgevingsanalyse en het aan de voorkant betrekken van de stakeholders - zowel Alliantiebreed als regionaal/lokaal - van wezenlijk belang om voldoende draagvlak te verkrijgen voor het realiseren van de portefeuillestrategie in de wijken, buurten en complexen.

Figuur 3 De portefeuillestuuringscyclus bij de Alliantie



Conclusies

Portefeuillesturing is van wezenlijk belang voor een corporatie om vanuit een langere-termijnvisie verantwoorde vastgoedbeslissingen te kunnen nemen. Die langere-termijnvisie is eigenlijk te vergelijken met de woonvisie van de gemeente: voor de corporatie vormen beide het kader waarbinnen jaarlijks het bod wordt uitgebracht en prestatieafspraken worden gemaakt. Het is goed en verstandig om een eigen visie te hebben als corporatie. Dat voorkomt dat de organisatie met allerlei politieke winden meewaait en ad hoc beleid voert. Maar dagelijkse hectiek en politieke dynamiek vormen wel een reëel gegeven waar corporaties goed mee moeten kunnen omgaan. Een wensportefeuille vastleggen voor tien jaar? Het kan op papier wel, maar veel realiteitsgehalte heeft het niet. Wat wél erg verstandig is, is een wensrichting bepalen voor de komende tien jaar op basis van een goede omgevingsanalyse en de relevante stakeholders daar bij te betrekken. Dat geeft intern richting en houvast aan de medewerkers van de corporatie en vormt een goede basis voor het succesvol doorlopen van het traject om te komen tot prestatieafspraken.

Literatuur

Claessens F. (2013) **Portefeuillesturing bij woningcorporaties**, Ortec Finance.

Conijn, J. en A. Verkoeijen (2016) **Visie vastgoedsturing en assetmanagement – position paper**, Ortec Finance.

Handreiking Prestatieafspraken - herziene versie (2016) gezamenlijke uitgave van Aedes, Woonbond, VNG en ministerie van BZK.

Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (2015).

Kamerbrief over prioriteiten volkshuisvesting (22-6-2015) – brief van minister S. Blok aan de Tweede Kamer. Kamerstukken 2015-0000301642.

Os, P. van (2013) **Mensen, stenen, geld 2.0 – Het beleidsproces bij woningcorporaties**, Rigo Research en Advies BV.

Regeerakkoord VVD – PvdA (2012) **Bruggen slaan**.

DE OPGAVE: “WIR SCHAFFEN DAS”

EEN PLEIDOOI VOOR HET BELANG VAN HET PROCES

Jacolien Vogelzang (eigenaar Explica) en Rian Peeters (freelance verbeteraar wonen en wijken)

Stellingen:

1. **De** opgave bestaat niet. Het is het polderresultaat in het krachtenspel tussen verschillende ideologieën, verschillende belangen, en betrokken partijen met hun eigen logica en cultuur: gemeente, huurdersorganisatie en corporatie.
2. De woningmarkt is erg systeem gedreven. In de volkshuisvesting laten we “knoppen” om de opgave te realiseren liggen. We kunnen veel leren van de zorg. Een keukentafelgesprek en het bevorderen van mantelzorg door familie en burens voor woningzoekenden kan de vraag en daarmee de nieuwbouw opgave wellicht sterk verminderen en financiële ruimte vrijmaken voor duurzaamheid en huurverlaging.

Inleiding

De wereld van volkshuisvesting en die van woningcorporaties is - op papier- bijzonder overzichtelijk geworden. De kerntaak van woningcorporaties is zorgen voor voldoende, goede, betaalbare woningen in een leefbare buurt. De regels wat wel en niet mag zijn sinds de nieuwe woningwet duidelijk. De relatie tussen de belangrijkste betrokkenen zijn vastgelegd: de centrale overheid zorgt voor de kaders, de regelingen en de wetten. De gemeente heeft lokaal de regie en stelt een volkshuisvestingsplan op, de bewonersorganisaties hebben geformaliseerde invloed en de corporaties doen een bod.

Je zou zeggen appeltje-eitje: een goede analyse van de startsituatie en de gewenste ontwikkelingsrichting (op basis van een goed onderzoek), iedereen legt de kaarten op tafel, de taken worden verdeeld en ... aan de slag. De praktijk is echter weerbarstiger. De belangen en de inzichten zijn verschillend, de situatie kan in de tijd veranderen en de keuzen hebben veelal grote financiële gevolgen. De ‘maatschappelijk opgave’ is normatief. Wanneer zijn er **voldoende** woningen? Wanneer is een woning **goed** genoeg? Wanneer is een woning **betaalbaar**? Wanneer is een buurt **leefbaar**? En wie doet wat, welke financiële ruimte is er en wanneer doen partijen genoeg?

De normen en uitgangspunten die tot een oordeel over de opgave leiden zijn belangrijk: is er wel een probleem en wat is het grootste probleem en voor wie? Onderzoekresultaten worden naar believen gebruikt: als het past in het ideologische straatje worden ze omarmd en anders zijn er wel (om het in goed Amerikaans presidentiële termen te zeggen) “alternative facts”.

Maar ook over de maatregelen kan discussie ontstaan: lossen ze wel echt het probleem op, zijn er geen betere alternatieven? Onderzoekers kunnen hier aan bijdragen door onderzoek naar beleidsalternatieven en de effectiviteit van de maatregelen. Zoals de geluidstechnicus op Pinkpop een heel mengpaneel tot zijn beschikking heeft en niet alleen de volumeknop, is de knop “nieuwbouw door corporaties” voor volkshuisvesters ook niet de enige knop waar aan gedraaid kan worden om de opgave te realiseren.

De opgave is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het formuleren van de opgave stelt hoge eisen aan het proces en de samenwerking. Wir schaffen das!

Volkshuisvesters als waarzeggers

Volkshuisvesters moeten kunnen waarzeggen zegt Klaas Mulder in Handboek voor waarzeggers¹. “Ze moeten proberen om zich een beeld te vormen van de maatschappelijke en economische werkelijkheid van nu en die van 2050. Dat beeld is gebaseerd op de werkelijkheid van nu: de huidige woningmarkt, de huidige woonwensen, het gedrag van huurders en huizenkopers. Ideeën over de toekomst worden onderbouwd met kennis van het heden.”

¹ Mulder, Klaas (Laagland advies) (2010) **Handboek voor waarzeggers. Kennis en besluitvorming in de Volkshuisvesting.**

Dit legt al meteen een aantal problemen bloot:

- De werkelijkheid verandert snel: de economische crisis en de gevolgen voor de woningmarkt hebben laten zien dat prijsdaling en prijsstijging elkaar snel kunnen afwisselen. De rentestand en de baan zekerheid hebben rechtstreek invloed op de keuzen die mensen (kunnen) maken. Mondiaal zorgen de economische ongelijkheid en diverse oorlogen voor een migratiestroom die erg fluctueert.
- Woonwensen en gedrag worden erg beïnvloed door systemen: de wetten en regels. Strengere voorwaarden van banken sluiten bijvoorbeeld grote groepen uit voor een koopwoning, "passend toewijzen" voor corporaties idem dito voor een woning met lage huren. Wanneer de economie aantrekt, groeit de vraag naar meer woonruimte.

Over de vraag hoe groot de woningnood is en hoe erg dat is, is in de loop van de tijd verschillend gedacht. Na de oorlog was het een tijd lang volksvijand nummer 1.

In de visie op de woningmarkt van het ministerie van VROM van 2006² wordt van een ontspannen woningmarkt gesproken als er sprake is van een statistisch woningtekort van maximaal 1,5%. De woningnood leek toen (statistisch) bijna opgelost³.

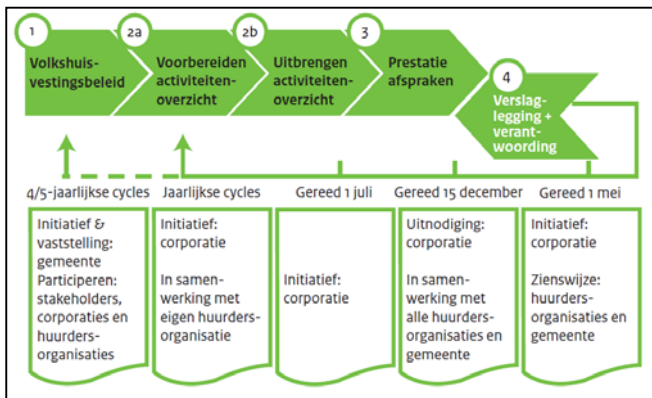
Ander voorbeeld: net op het moment dat Aedes een tijd geleden een publiciteitscampagne startte om huren als een goed alternatief ten opzichte van kopen neer te zetten, begon de economische crisis en de crisis op koopwoningenmarkt. Huren werd vanzelf populair.

Intussen is de koopwoningenmarkt weer verhit maar de starters vallen tussen wal en schip.

Kaders en wetten: het papier

De rollen van gemeente, bewoners en corporaties hebben in de woningwet van 2015 een formele en wettelijke basis gekregen. Het doel is de inbedding van het maatschappelijk presteren van corporaties in het lokale beleid door een cyclus van woonvisie, activiteitenoverzicht (het bod) en prestatieafspraken. In de financiële onderbouwing laat de corporatie zien welke investeringsruimte er is om aan het lokale volkshuisvestingsbeleid te voldoen. De corporatie biedt als basis voor de evaluatie in haar jaarverslag inzicht in de voortgang van de uitvoering. Deze werkwijze betekent dat op lokaal niveau de drie partijen gelijkwaardig aan tafel zitten.

In schema:



Kijken in de glazen bol met een verschillende bril

De manier waarop naar de werkelijkheid en de toekomst gekeken wordt en de manier waarop er mee wordt omgegaan door de verschillende partijen, hangt erg af van de positie, het belang, de logica en de (bestuurs)cultuur.

² Ministerie van VROM (2006) **Ruimte geven, bescherming bieden**. Een visie op de woningmarkt.

³ Dat statistisch tekort is gebaseerd op diverse uitgangspunten, maar (buitenlandse) studenten worden bijvoorbeeld niet meegeteld en een woningzoekenden in Amsterdam heeft niets aan een leegstaande woning in Zeeuws Vlaanderen. In de berekening van het tekort worden de regionale verschillen namelijk 'netjes' gesaldeerd.

Met de invoering van de woningwet in 2015 is in samenwerking tussen ministerie, Aedes, Woonbond en VNG een "Handreiking prestatieafspraken"⁴ gemaakt. Daarin worden ook de verschillen onderkend.

Enkele belangrijke verschillen in de logica en belangen:

- Gemeenten (de gemeente stelt de woonvisie vast)
Door het dualisme kan er verschil zitten tussen wat in de voorbereiding met ambtenaren en wethouders wordt besproken en wat uiteindelijk door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Omdat om de 4 jaar de raad opnieuw wordt gekozen, kan discontinuïteit in de opvattingen optreden.
De horizon van de gemeente is veel korter dan de levensduur van het vastgoed en is meestal beperkt tot een aantal jaren. Ook spelen andere belangen zoals die van de grondopbrengsten en gemeentelijke belastingen (belang om te groeien).
Het primaire belang is de zorg voor de eigen inwoners (de kiezers). Niet automatisch wordt het belang van de omliggende gemeenten of de regio betrokken. Ook met het belang van (inkomende) woningzoekenden of algemeen maatschappelijke belangen zoals zorgen voor milieudoelen of de opvang van asielzoekers of statushouders, wordt verschillend omgegaan.
De taken van de gemeenten zijn divers. In toenemende mate zijn ze verantwoordelijk voor uitvoering van rijksbeleid zoals op gebied van zorg en welzijn (ouderen, jeugd), werk en inkomen, onderwijs.
- Huurdersorganisatie (ze beoordelen het bod van de corporatie)
Voor veel huurdersorganisaties is het moeilijk om zich een oordeel te vormen over de (financiële) mogelijkheden van de corporatie (overigens geldt dat ook voor veel gemeenten). De belangen van verschillende bewonersgroepen lopen erg uiteen en zijn soms tegengesteld aan elkaar: huurders met hoge en lage inkomens, ouderen en jongeren, insiders en outsiders (woningzoekenden), huurders en kopers.
- Corporaties (zorgen voor een bod in een activiteitenoverzicht)
Het bod dient naar redelijkheid te zijn: de investeringen dienen in verhouding te staan tot het vermogen van de corporatie en tot de volkshuisvestelijke doelstellingen van de gemeente. Het beschikbare maatschappelijke budget en de investeringsruimte wordt bepaald door zaken die niet direct met de prestatieafspraken te maken hebben zoals de historische huren, de rentelast, de personeelsomvang, het onderhoud en mutatiebeleid. De corporatie kijkt naar de exploitatie en het rendement voor de lange termijn. De meeste corporaties zijn in meerdere gemeenten actief en in de afweging telt in eerste instantie het bedrijfsbelang.

De woonvisie als fundament

In de woonvisie geeft een gemeente haar doelstellingen op het gebied van wonen weer. Het waarborgt de belangen van de samenleving rondom wonen en is een kompas en toetssteen bij de ontwikkeling van stad of dorp. Het vormt de basis voor prestatieafspraken. Hoe een woonvisie eruit ziet en hoe die tot stand komt is vrij. Er zitten grote verschillen in omvang (van enkele A-4-tjes met gedetailleerde cijfers tot hele boekwerken) en proces (van gezamenlijke productie tot een politiek product en een referendum zoals in Rotterdam).

⁴ Aedes, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Woonbond en VNG (2016) **Samenwerken volgens de woningwet 2015**. Handreiking prestatieafspraken (herziene versie).



Bouwstenen voor een goed proces

Voor de vorm en het proces is niets voorgeschreven maar toch ligt hier de sleutel tot succes. Misschien is een open en transparant proces nog wel belangrijker voor de lange termijn dan de prestatieafspraken voor een jaar. Pittige discussies en onderhandelingen kunnen de kwaliteit van de woonvisie en de effectiviteit van de prestatieafspraken verhogen. In de eerder genoemde "handreiking prestatieafspraken" wordt ook het belang van het proces erkend en aanbevolen om op basis van feiten te discussiëren in plaats van meningen en om de verschillen van inzicht en uitgangspunten vast te leggen.

Wij denken dat op 3 punten nog een grote winst is te halen:

- het omgaan met onzekerheid en veranderingen
- de effectiviteit van de maatregelen (de knoppen)
- het monitoren en evalueren

Ad a) omgaan met onzekerheid en veranderingen

Voorspellen is lastig, zeker als het om de toekomst gaat. Denken in **scenario's** kan helpen om met deze onzekerheid om te gaan. In Sociaal wonen 2030⁵ worden op grond van 19 trends vier scenario's uitgewerkt, die tot extreem verschillende opgaven leiden. Het is belangrijk om vast te leggen welke randvoorwaarden, criteria en uitgangspunten zijn gehanteerd, omdat het dan duidelijk is hoe bij veranderingen te reageren c.q. bij te stellen.

Bijvoorbeeld: in Haaglanden was afgesproken om (maximaal) 10.000 woningen te verkopen om zo de prestatieafspraken te kunnen financieren. Het blijkt dat de verkoopaantallen niet worden gehaald maar het blijkt ook niet nodig te zijn voor de financiering en is het daarmee even geen issue meer.

Ad b) de effectiviteit van de maatregelen (de knoppen)

Een goede redenering om de opgave te formuleren en de meest effectieve maatregelen te kiezen, is misschien wel het moeilijkste onderdeel maar wel belangrijk voor de navolgbaarheid en het vertrouwen. Er zijn veel valkuilen zoals het redeneren naar een gewenste uitkomst. De Argumentenfabriek⁶ heeft een aantal instrumenten aangereikt zoals "de argumentenkaart" en de "de argumentenladder". Deze zijn gericht op het ordenen van onderzoeksmateriaal, de verschillende aspecten en perspectieven en het deugdelijk krijgen van de redenering. Ook andere hulpmiddelen zoals "de urgentietoets" uit het handboek voor waarzeggers of "de effectenarena"⁷, kunnen helpen bij het maken van keuzen voor maatregelen.

⁵ Idenburg, Philip J. & Mark Schweitzer (2013) (Scriptum) **Sociaal wonen 2030**. De toekomst van de sociale huisvesting in Nederland.

⁶ Kraaijeveld, Kees & Suzanne Weusten (De Argumentenfabriek) (2010) (Kosmos) **Helder denken. De routeplanner voor je brein**.

⁷ Te downloaden via www.platform31.nl.

De woonvisie Rotterdam⁸ is een voorbeeld van een proces dat niet heeft geleid tot een sterke samenwerking en vertrouwen. Er is gekozen dat de stad moet groeien en dat de woningvoorraad in lijn moet worden gebracht met die van andere grote steden. Er wordt gesteld dat er een overmaat is aan goedkope woningen en dat dit een aanzuigende werking heeft op huishoudens in de primaire doelgroep van elders. "Aanbod creëert vraag." Daarom moeten 20.000 goedkope woningen weg. Deze kort-door-de-bocht benadering heeft tot veel commotie geleid en uiteindelijk ook tot het woonreferendum met de vraag "Bent U voor of tegen de Woonvisie Rotterdam?". Het referendum is mislukt en de gemeenteraad heeft ingestemd met de woonvisie. Einde discussie zou je zeggen. Maar discussie 'wat dit betekent voor de omliggende gemeenten en voor het bezit van corporaties die in Rotterdam en de regio actief zijn', blijft overeind. De huurdersorganisaties waren ook niet overtuigd van het overschot aan goedkope woningen gezien de betaalbaarheidsproblemen van veel mensen en de lange wachtlijsten. De veronderstelde aanzuigende werking wordt overigens niet ondersteund door de verhuisanalyses.

Een ander voorbeeld is dat een heldere redenering ook kan leiden tot het toepassen of ontwikkelen van nieuwe "knoppen". Er kan een onderscheid gemaakt worden in de richting waar de oplossing wordt gezocht: in het aantal woningen of in de regels en dienstverlening (de hardware of de software). Een woning bouwen betekent dat die er zo'n 100 jaar staat. De huurhoogte, contractvorm huur of koop, de toewijzing, de wijze van bewoning of de aanvullende dienstverlening kan op heel korte termijn gemakkelijker worden aangepast.

De lange wachtlijsten zijn vaak het argument om woningen bij te bouwen. Maar een oplossing kan ook gezocht worden in een gesprek over de woonwensen of het op gang brengen van dynamiek op de woningmarkt (vaak worden afspraken gemaakt over de samenstelling van de voorraad maar het belangrijkste is het vrijkomende aanbod). Er is meer mogelijk dan vaak wordt gedacht: tijdelijk wonen biedt al aan 100.000 mensen een oplossing, woningdelen i.p.v. tiny houses bouwen, voorrang geven aan mensen die een nuttige woning achterlaten en vul maar aan.....

Een keukentafelgesprek kan inzicht geven over woonwensen en alternatieve oplossingsrichtingen. Welke overwegingen of motieven spelen er? Is er wel een verhuishwens of is het alleen om voorrang op te bouwen? Zijn er geen alternatieven? (want vaak zijn die onbekend of niet overwogen, zoals mensen met een koopwens in Amsterdam uiteindelijk in Castricum terecht komen).

Het exitinterview dat een tijd bij corporaties in zwang was, kan waardevolle informatie geven over verhuismotieven en hoe de keus voor de nieuwe woning gemaakt is.

Ad c) monitoren en evalueren

Het maken van prestatieafspraken is een jaarlijkse cyclus. Als die serieus wordt gevolgd, bijvoorbeeld door de plan-do-check-act cirkel te doorlopen, kan het proces gebruikt worden om elke keer verbeteringen aan te brengen, zowel in de maatregelen als in de samenwerking.

Vragen als: "Waar staan we?" (**monitoren**) en "Hoe komt dat, heeft het gewerkt wat we hebben gedaan?" (**evalueren**) moeten allebei een plaats krijgen in het proces. Gebruiken van "de effectenarena" om de gewenste effecten te linken aan maatregelen kan helpen om de brug te slaan tussen de woonvisie en de prestatieafspraken. Het is een goede basis voor het maken van evaluaties⁹. Er kunnen verschillende vormen naast elkaar ontwikkeld worden, niet alleen evidence-based (**tellen**) maar ook community-based technieken (**vertellen**) kunnen worden gebruikt.

Tot slot: samenwerken en vertrouwen, "Wir schaffen das".

Een goede samenwerking is noodzakelijk voor het realiseren van doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid. Een transparant en helder proces op basis van gelijkwaardigheid, openheid over belangen en uitgangspunten en respect en vertrouwen, bieden de grootste kans op succes. Samen kom je verder.

⁸ Gemeente Rotterdam (2016) (vastgesteld in gemeenteraad van 15-12-2016) **Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, agenda tot 2020.**

⁹ Uitermark, Justus e.a. (2012) (van Gennep) **Wat werkt nu werkelijk?**

OPGAVEN ZOEKEN GELD EN GELD ZOEKT OPGAVEN

VEREVENEN VAN OPGAVEN EN MIDDELEN IN DE CORPORATIESECTOR; VOORWAARDEN VOOR SUCCES

Peter van Os (RIGO)

Stellingen:

1. De regio is het belangrijkste speelveld voor verevening.
2. Verevening vergt een inhoudelijk kader (regionale woonvisie) en voldoende interventiemogelijkheden van provincie of rijk.

Inleiding

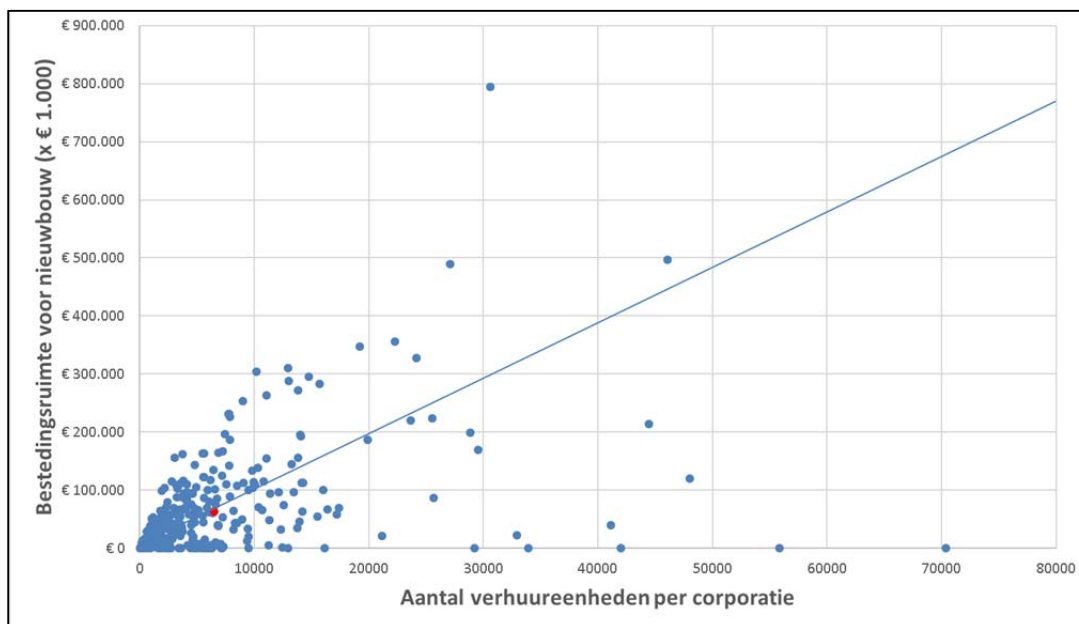
De Indicatieve bestedingsruimte van woningcorporaties (IBW 2017) maakt veel los, ondanks alle kritiek die erop gegeven wordt. De IBW laat in ieder geval zien dat er nog veel financiële ruimte in de corporatiesector is, maar ook dat deze ruimte ongelijk verdeeld is over corporaties, gemeenten en regio's. Mede hierdoor staat het aloude taboe van verevening van taken en middelen weer op de agenda. In dit essay wil ik bespreken hoe en onder welke condities die verevening zou kunnen plaatsvinden naar aanleiding van enkele ervaringen, onder meer in de regio Haaglanden. Ik doe dit aan de hand van acht stellingen.

Verevening is onvermijdelijk

1. Het doet pijn als middelen onaangeroerd blijven, terwijl er vele opgaven blijven liggen. Verevening is daarom onvermijdelijk.

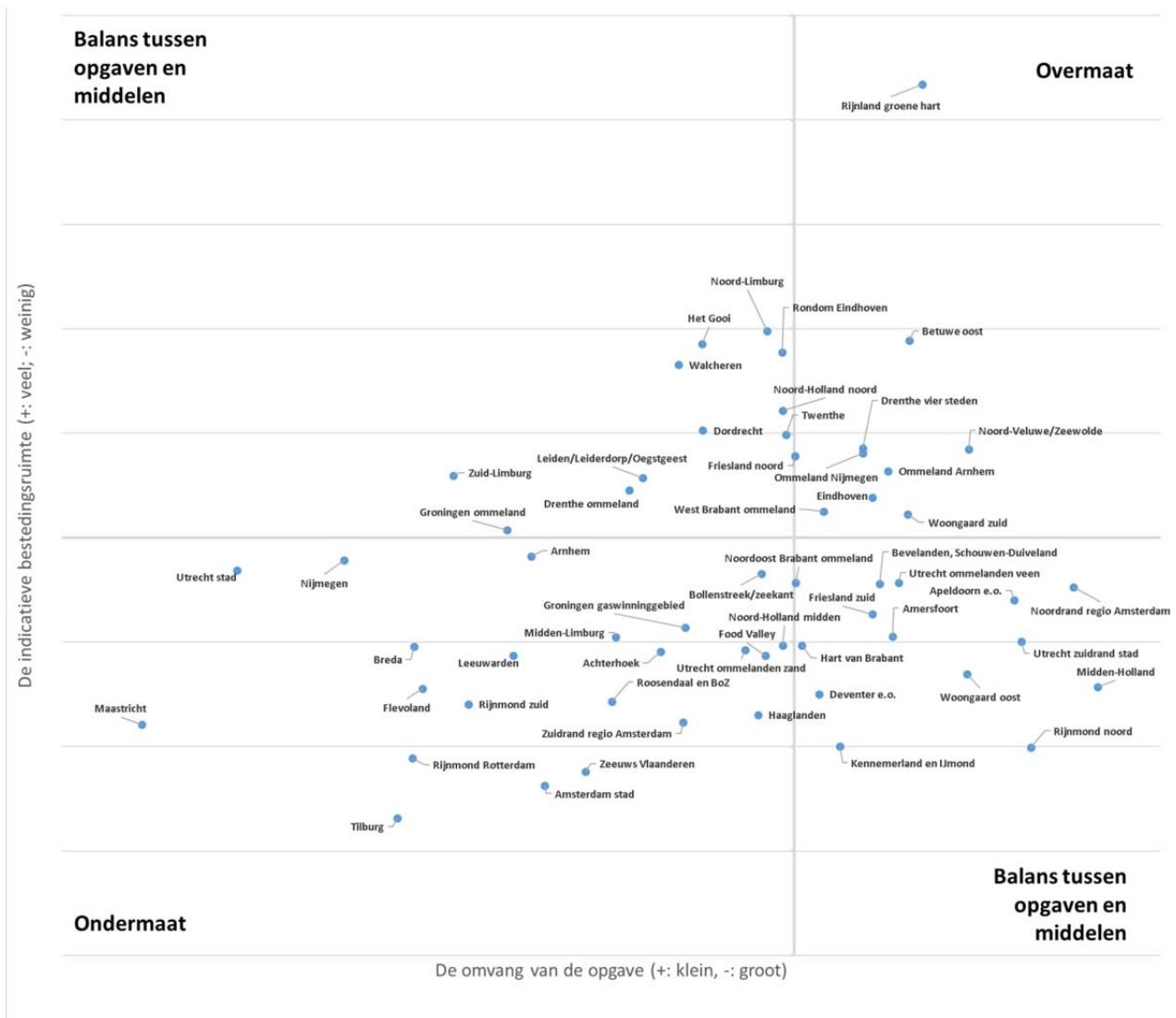
De recente IBW-cijfers laten zien dat corporatiesector nog de nodige financiële ruimte heeft, ondanks de meer ambitieuze begrotingen dit jaar en de kosten van de scheiding DAEB – niet-DAEB. Wat blijft is dat die ruimte ongelijk verdeeld is over de individuele corporaties. In figuur 1 is dat uitgestippeld; de breedte van de waaier is opvallend.

Figuur 1 De indicatieve bestedingsruimte voor extra nieuwbouw per corporatie



Het is veel lastiger om in beeld te brengen wat de uiteenlopende opgaven zijn waar corporaties voor gesteld staan, en al helemaal complex om aan te geven in welke mate de corporaties met hun huidige beleid (zoals in de begrotingen opgenomen) die opgaven oplossen. We mogen echter gevoelig aannemen dat de totale spankracht van de sector nodig zal zijn of meer dan dat. Om een illustratie te geven: Om in 2050 alle sociale huurwoningen te laten voldoen aan 'Parijs', dat wil zeggen energieneutraal te maken, is naar schatting een investering nodig van 80 miljard euro.¹ Dat is evenredig verspreid over ruim 30 jaar een bedrag van 2,5 miljard euro per jaar. Dat bedrag overstijgt de omvang van de verhuurderheffing en maakt maar beperkt deel uit van de huidige corporatiebegrotingen.

Figuur 2 Relatieve omvang van de opgave vs. de indicatieve bestedingsruimte per subregio



Mocht de verhuurderheffing voor de energietransitie ingezet kunnen worden, dan is de IBW deels beschikbaar voor extra uitbreiding van het sociale segment, extra kwaliteitsverbetering van het bezit (anders dan de energetische kwaliteit) en verdere huurmatiging. De IBW is voldoende voor ca. 12.000 nieuwbouwwoningen extra per jaar, maar dan is het ook op. De sector zal dus alle zeilen bij moeten zetten; de ambities moeten sterk worden aangescherpt en de hele berekende bestedingsruimte is hiervoor sowieso hard nodig.

¹ Zie: "De financiële haalbaarheid van een CO₂ neutrale energievoorziening in de corporatiesector", Finance Ideas, februari 2017.

In een vorig essay heb ik laten zien dat er nauwelijks een positieve correlatie bestaat tussen lokale /regionale opgaven en lokaal/regionaal beschikbare middelen (zie ook grafiek 2).² Met andere woorden opgaven en middelen zijn niet in balans. Gezien de omvang en urgentie van de diverse opgaven kunnen we niet om een verevening van taken en middelen heen.

Autonomie van een corporatie? Tot op zekere hoogte!

2. De in de Woningwet geregelde toelating van woningcorporaties heeft bij belangenconflicten meer kracht van wet dan de algemene rechten van stichtingen en verenigingen. De autonomie van corporaties is (in mijn leken taal) eerder een gunst dan een recht.

Verevening impliceert het inzetten van het beschikbare vermogen daar waar de opgaven het grootst zijn. Maar van wie is het vermogen van een corporatie; wie mag er over beschikken? Wij allen of de individuele rechtspersoon, de stichting of vereniging die de corporatie is of de lokale gemeenschap waarin de corporatie geworteld is? Ik zou denken: bij gebrek aan eigenaren of aandeelhouders hebben de belanghouders het uiteindelijk voor het zeggen. Ook de centrale overheid behoort daartoe; vanwege de toelating zoals geregeld in de Woningwet en het BTIV, maar ook omdat de vermogens van corporaties een gevolg zijn van het startkapitaal dat bij de bruterij in 1995 is meegegeven. Het spanningsveld tussen de autonomie van de corporatie en de doorzettingsmacht van de overheid is inherent aan het hybride stelsel van maatschappelijke ondernemingen.

Bedenk overigens dat het uit handen geven van bewegingsruimte bij verplichte verevening alleen de overtollige middelen betreft en niet het te voeren beleid en de daaronder liggende keuzen. Bedenk ook dat een volledige aanwending van de IBW impliciet een volledige sectorale verevening inhoudt, juist vanwege de disbalans tussen lokale opgaven en lokaal beschikbaarheid van middelen.

Het belang van een eenduidig en aanvaard beeld van de opgaven

3. Het agenderen van verevening is alleen haalbaar als de betrokken partijen een eenduidig beeld van de opgaven gedeeld en aanvaard hebben. Anders regeren weerstand en willekeur.

Dwangmaatregelen, zoals het dwingend opleggen van verevening van taken en middelen, kunnen de balans tussen autonomie en regulering danig verstoren en daardoor perverse reacties oproepen en een averechtse uitwerking hebben.

De weerstand tegen verevening is vermoedelijk ten dele weg te nemen als de betrokken partijen een eenduidig beeld van de opgaven en van de financiële spankracht van de corporaties gedeeld en aanvaard hebben. Eenduidigheid vraagt om gelijke definities, uitgangspunten, referenties of normen en analysemethoden. En om een instantie die op basis hiervan een dekkend beeld kan (laten) schetsen op lokaal, regionaal of landelijk niveau. Makkelijk gezegd, maar een grote uitdaging.

De regio is het belangrijkste speelveld voor verevening

4. Het hebben van een gedeeld en aanvaard, eenduidig beeld van de opgaven is het meest effectief op regionaal niveau; het niveau waarop de meeste woningmarkten functioneren, maar dat levert altijd spanning op met het lokale niveau, dus het is lastig te verkrijgen.

Hierboven gaf ik al aan dat het lastig is om een beeld te schetsen van de volkshuisvestelijke opgaven. Daar is een periodieke woningmarktverkenning voor nodig bij voorkeur op regionaal niveau, omdat woningmarkten doorgaans regionaal functioneren. Het verkrijgen van een gedeeld en aanvaard, eenduidig beeld van de opgaven is om die reden het meest kansrijk op regionaal niveau. Maar er is ook een waardering of normering van de opgaven nodig. Welke prioriteit krijgen de volkshuisvestelijke opgaven ten opzichte van bijvoorbeeld de opgaven in het sociale domein? Dat is een vraag waar vooral de lokale politiek zeggenschap over heeft.

² Zie: "Matching revisited", in: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, december 2016. De grafiek is gebaseerd op nieuwe cijfers met betrekking tot de opgaven in de gemeenten / regio's. Dit cijfermateriaal is nog in ontwikkeling.

De verantwoordelijkheid voor een goede volkshuisvesting heeft de overheid grotendeels op lokaal niveau neergelegd. Lijnen worden uitgezet in de woonvisie, programma's in het sociale huurdomen worden vastgesteld in prestatieafspraken. Zo gaat het ook in de regio Haaglanden. Er is weliswaar een regionale woonvisie, maar de beschreven ambitie ten aanzien van de omvang van de sociale huurvoorraad is in feite een optelsom van de lokale ambities zoals neergelegd in de lokale woonvisies. Die lokale ambities worden in het regionaal overleg niet bestreden, maar wel geven gemeenten en corporaties schoorvoetend aan dat een beperkte herverdeling van de ambities wenselijk zou zijn. Het aandeel sociale huur per gemeente loopt namelijk nogal uiteen.³ Er is dus altijd een spanningsveld tussen de lokale autonomie en de regionale solidariteit. Dat zal voor heel wat meer regio's gelden.

Als het gaat om de omvang van de sociale huurvoorraad en de spreiding ervan over de regio, is in Haaglanden op hoofdlijnen overeenstemming tussen de partijen over de gewenste situatie ten aanzien van de sociale huurvoorraad en de 'gaten' die op gemeenteniveau vallen tussen de huidige en de gewenste situatie. Een aantal vragen ligt nu (juli 2017) voor aan partijen:

- Zijn de lokale corporaties in staat om de gaten in hun eigen werkgebied te dichten?
Bijvoorbeeld door extra nieuwbouw, door het matigen van huurprijzen, door een verschuiving van niet-DAEB naar DAEB of door het verkleinen van de 'verkoopvijver'.
- Of is er hulp gewenst van collega corporaties in de regio?
- En op welke wijze kan deze hulp dan vorm krijgen?
Denk aan bouwstenen als collegiale financiering, het overnemen van bouwplannen, het overnemen van bestaande woningcomplexen in DAEB of niet-DAEB.
- Wat kunnen gemeenten hierin betekenen?
Bijvoorbeeld door meer of sneller bouwlocaties ter beschikking te stellen, lagere grondkosten en/of leges in rekening te brengen of af te zien van door corporaties te bouwen parkeervoorzieningen.

Volgens de huidige plannen van de corporaties worden de geconstateerde gaten slechts ten dele gedicht. Zeer gewenst is dus dat de betrokken corporaties ook al hun overige beschikbare middelen inzetten, zo nodig ten behoeve van collega's ook al gaat het om activiteiten buiten hun eigen werkgebied.⁴

Opgaven zoeken geld en geld zoekt opgaven

5. Als de gedeelde en aanvaarde regionale opgave meer middelen vraagt dan regionaal beschikbaar zijn, zullen de corporaties buiten de regio naar middelen op zoek moeten gaan. En omgekeerd, als de opgave minder middelen vraagt dan die beschikbaar zijn, zal de corporatie op zoek moeten gaan naar volkshuisvestelijke opgaven elders.

In Haaglanden zijn naar verwachting meer middelen nodig om de 'gaten' te dichten dan de corporaties in Haaglanden kunnen opbrengen. De betrokkenen in Haaglanden kunnen en moeten dan verder kijken. In eerste aanleg naar de corporaties die buiten Haaglanden, maar nog binnen de woningmarktregio metropool Rotterdam – Den Haag/Midden Holland hun kerngebied hebben.⁵ In de regio Rijnmond is naar verwachting niet veel te halen, maar in Midden Holland misschien wel, als we uitgaan van de IBW-gegevens (zie figuur 2). Dan moet het hele proces worden opgeschaald; van het vinden van overeenstemming over de opgaven t/m. het bedenken van en onderhandelen over bouwstenen voor verevening. Als de kring groter wordt, neemt de complexiteit van het krachtenveld echter toe.

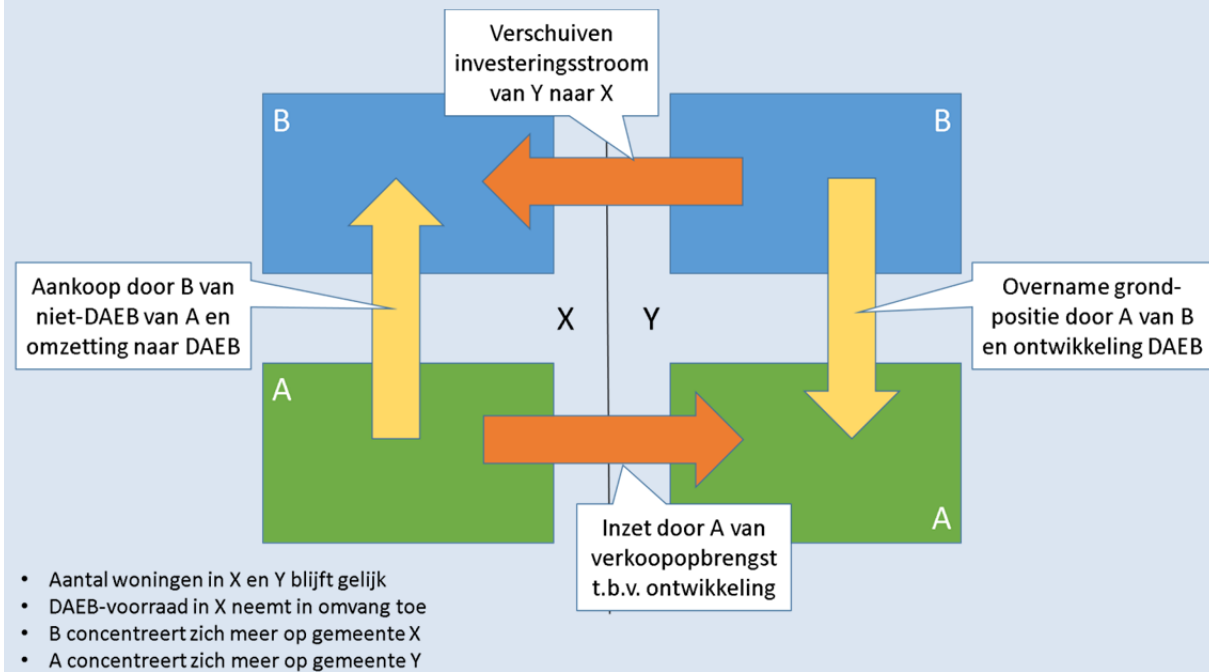
³ Het aandeel DAEB loopt uiteen van 18% tot 42% van de totale woningvoorraad.

⁴ Het gaat dus om de financiële middelen die niet nodig zijn voor de begrote plannen. Het is de ruimte die de IBW-cijfers van het ministerie aangeven.

⁵ Binnen hun kerngebied mogen corporaties nieuwbouw realiseren op uitbreidingslocaties; buiten hun kerngebied niet.

Om de complexiteit van de vereveningsprocessen op regionaal niveau te schetsen dit geanonimiseerde voorbeeld:

Om dwingende financiële redenen heeft corporatie A in gemeente X een groot deel van het sociale huursegment in het niet-DAEB ondergebracht, waardoor er in X een groot tekort aan sociale huur (DAEB) ontstaat. In X is een andere corporatie B actief die over veel middelen beschikt, maar deze momenteel inzet in gemeente Y, omdat daar nieuwbouwlocaties onder gunstigere financiële condities beschikbaar zijn. Gemeente Y heeft ook behoefte aan die nieuwbouw; het is Y om het even wie die nieuwbouw realiseert. Onderstaand schema laat zien welke oplossingsrichting voor de hand ligt.



De oplossing vraagt, zo blijkt, veel van partijen; niet alleen in materiële zin, maar vooral in mentaal opzicht. Posities loslaten blijkt erg lastig.

In tweede aanleg – als de rest van de woningmarktregio onvoldoende middelen zou hebben – kunnen de betrokkenen de kring nog groter maken: de Provincie Zuid-Holland, heel Nederland. Dan werkt de Haaglandse overlegmethode niet meer; het aantal betrokkenen en het krachtenveld worden te complex. Er resten dan twee methoden: een provinciaal of landelijk te vullen en aan te spreken fonds of het hengelen naar vrijwillige bijdragen van rijke corporaties van buiten de woningmarktregio. De laatste methode leidt tot willekeur en dat geldt ook voor de eerste methode als het fonds door vrijwillige bijdragen gevuld wordt. Gedwongen bijdragen aan een fonds stroken weer niet met de autonomie van corporaties, vragen een eenduidig (en breed aanvaard) beeld van de opgaven en bestedingsruimte op provinciaal of landelijk niveau en kunnen leiden tot perverse effecten zoals het begroten van 'gouden kranen' om de berekende bestedingsruimte te kunnen minimaliseren en de belanghouders in het eigen werkgebied te kunnen bevoordelen.

Onder stelling 1 heb ik gesuggereerd dat de totale opgave in de sector met betrekking tot betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit wel eens te groot kan zijn voor de financiële spankracht van de corporatiesector. Zeker als de verhuurderheffing (gedeeltelijk) in stand blijft. In dat geval is het opzetten van een verveningsfonds naar mijn overtuiging dan toch onvermijdelijk, ondanks de hierboven genoemde bezwaren.

Waarborg voor betrokkenheid en zeggenschap op lokaal niveau

6. Bij besteding van geld buiten de eigen regio zou de gekozen methode garanties moeten bieden voor een lokale binding van zeggenschap (= eigendom?).

Als corporaties van buiten de regio collega's in Haaglanden te hulp schieten, zal bij de vorm waarin dat gebeurt de lokale betrokkenheid punt van discussie (moeten) zijn. In Haaglanden is een aantal slechte ervaringen opgedaan met corporaties van (ver) buiten de regio. Met name de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de strategische koers van die organisaties ten aanzien van het bezit in Haaglanden bleek erg beperkt. Corporaties die hun kerngebied elders hebben of een landelijk verspreid bezit hebben staan verder af van het probleemgebied en hebben dus minder kennis van en betrokkenheid bij de lokale situatie, maar zullen aan de andere kant hun zeggenschap ten aanzien van de toekomst van het bezit niet uit handen willen geven. En dat wringt.

Collegiale hulp kan op verschillende manieren vorm krijgen. Indien de lokale corporatie kan putten uit een bovenlokaal fonds blijft de zeggenschap over het vastgoed bij de investerende, lokale corporatie. Als de hulp biedende collega van buiten de regio zelf investeert / financiert (en dus eigen rendementseisen stelt), blijft de zeggenschap over de toekomst van het vastgoed bij de investeerder, die voor het overige lokaal geen binding heeft. Dat zal ook zo zijn indien de investeerder het dagelijks beheer uit handen geeft aan een lokaal werkzame corporatie.

Van hoever mag je komen om nog van lokale binding te kunnen spreken? Nu Rijswijk Wonen bijvoorbeeld voor het eerst in Den Haag investeert, is het even wennen voor de Haagse ambtenaren en wethouder, maar al snel zal er sprake kunnen zijn van lokale binding: de bestuurder van Rijswijk Wonen en haar medewerkers zijn nooit ver weg. Maar geldt dat ook – als willekeurig voorbeeld – voor QuaWonen, een corporatie werkzaam in de Krimpenerwaard? Zij is weliswaar in dezelfde (formele) woningmarktregio actief, maar het is 40 minuten rijden (buiten de spits) van het dorp Bergambacht naar het Spui in Den Haag. Is het mogelijk om procesvoorwaarden te verbinden aan collegiale hulp?

Een provincie met (te) weinig interventiemacht

7. Als regionale zelfsturing te lastig blijkt, zou de provincie een sturende rol moeten kunnen spelen. De provincie heeft echter op dit moment geen invloedrijk stuur in handen.

In Haaglanden is een proces van zelfsturing gaande. Het is een kansrijk proces, mede omdat er in Haaglanden al een lange traditie van overleg en samenwerking bestaat, zowel tussen de corporaties onderling als tussen de corporaties en de gemeenten. De recente regionale prestatieafspraken en regionale woonvisie zijn daarvan een resultaat. Niettemin is het een proces van vallen en opstaan, omdat er sprake is van een kluwen van belangen en machtsposities. Momenteel vinden gesprekken plaats waarin een uitwerking wordt gegeven aan de verschillende oplossingsrichtingen en daarmee samenhangende onderlinge afspraken tussen corporaties onderling en tussen corporaties en gemeente(n). Dit proces vindt onder regionale regie plaats, omdat de regionale woonvisie en de geconstateerde opgaven (genoemde 'gaten') het ijkpunt van de afspraken vormen.

Het is goed denkbaar dat in veel andere regio's waar een volkshuisvestelijke opgave ligt die partijen alleen in onderlinge samenwerking kunnen oplossen, er geen goede, door traditie gevormde, basis voor overleg en vertrouwen is, waardoor het gewenste proces van afstemming niet op gang komt. In dat geval ligt het voor de hand om naar een bestuurslaag hoger te kijken: de provincie. Uit een recente studie in opdracht van de Provincie Zuid-Holland blijkt echter dat de interventiemogelijkheden van de provincie erg beperkt zijn als het gaat om volkshuisvestelijke doeleinden.⁶

Het belang van inhoudelijke beleidskaders

8. Als inhoudelijke beleidskaders op hoger schaalniveau ontbreken is zelfsturing van actoren op een lager schaalniveau vaak onbegonnen werk.

De provincie en het rijk kunnen pas interveniëren als daar een grondslag voor is. Als het gaat om de procesgang bij bijvoorbeeld prestatieafspraken biedt de Woningwet een dergelijke grondslag. Maar de wet biedt veel vrijheidsgraden; maar weinig 'beleidsproducten' zijn strikt genomen verplicht en de wijze waarop overleg vorm moet krijgen wordt voor een belangrijk deel aan lokale en regionale partners overgelaten.

⁶ Zie: "Instrumentarium sturing op woonbeleid, Zuid-Holland"; RIGO, juni 2017.

Zijn er naast formele kaders ook inhoudelijke kaders nodig? Dat is een lastig punt! Strikt genomen is zelfsturing ook zonder inhoudelijke kaders (doelstellingen of normen op een hoger schaalniveau) lastig, maar niet onmogelijk. Het werkt echter alleen als de betrokken partijen elkaar vinden op de belangrijke inhoudelijke opgaven en doelstellingen, zonder dat hun eigen (door henzelf geformuleerde) belangen ondergesneeuwd raken. We zagen hierboven al dat het regioniveau het niveau is waarop de 'volkshuisvesting' vorm zou moeten krijgen. Er is dan zoals gezegd per definitie sprake van een complex krachtenveld.

Zelfsturing (op regionaal niveau) zou niettemin gebaat zijn bij heldere, herkenbare kaders van hoger hand. Het speelveld heeft dan grenzen gekregen. Bovendien – niet onbelangrijk – is er dan veel minder gevaar dat lokale of regionale oplossingen suboptimaal zijn.

Het zou interessant zijn na te gaan welke interventiemogelijkheden provincie en rijk (nodig) hebben om de concrete uitwerking en realisatie van bijvoorbeeld een regionale woonvisie af te dwingen bij gemeenten en (indirect) bij corporaties. Beperkt, stelde ik al. "Nog meer wet- en regelgeving dan?!", zult u denken. Klopt; en ik ben me ervan bewust dat ik tegen de stroom in vaar.

Ter verdediging voer ik aan dat het wat mij betreft vooral om inhoudelijke kaders gaat en niet om proceskaders. Het liefst zou ik invulling willen zien geven aan een normenstelsel met betrekking tot de 'ijzeren driehoek' van betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit.

Tot slot

Het geld moet niet op de plank blijven liggen; er zijn genoeg volkshuisvestelijke opgaven. Dus als dat wel gebeurt, moet de overheid ingrijpen. In het uiterste geval door middel van een heffing ten behoeve van verevening van taken en middelen, die gebaseerd is op de financiële positie van de corporatie (en niet op de WOZ-waarde). Maar pas als het nodige trek- en duwwerk op lokaal en regionaal niveau mislukt is en er op provinciaal en/of rijkniveau een objectief, inhoudelijk kader ligt op basis waarvan de verevening kan plaatsvinden.

DE ZIN EN ONZIN VAN SEGREGATIE EN GEMENGDE WIJKEN

Guus Haest (Portaal; schrijft essay op persoonlijke titel)

Stellingen:

1. Ruimtelijke segregatie en gemengde wijken zijn veelmeer het gevolg van sociale segregatie en uitsluiting dan omgekeerd. Daarom is werken aan een inclusieve samenleving effectiever dan werken aan gemengde wijken.
2. Segregatie wordt te pas en te onpas ge-/misbruikt om zaken mee te legitimeren die meer de eigen organisatie-belangen dienen dan de samenleving en doelgroep.

Inleiding

Gemengde wijken en segregatie is actueel. Het huidige beleid en de regelgeving zouden segregatie vergroten en een bedreiging vormen voor de kwaliteit en leefbaarheid van wijken. Segregatie wordt veelvuldig als argument ge-/misbruikt om van alles mee te legitimeren. Dat is niet zonder problemen en roept veel vragen op. Wat is (ruimtelijke) segregatie, wat een gezonde gemengde wijk of stad, wanneer en waarom wordt het onacceptabel? Waardoor wordt dat bepaald en over welk schaalniveau hebben we het dan? In hoeverre zijn de 'wetten van de getto' geldig en van toepassing op Nederland? Hoe reëel en maakbaar is een gemengde wijk? Nog fundamenteeler is de vraag hoe houdbaar de veelheid aan geclaimde effecten is. Gemengde wijken zouden een garantie zijn voor sociale contacten en cohesie, betere kansen, minder criminaliteit en overlast, minder vandalisme, et cetera. Menging als verklaring daarvan zien ontnemt ons echter het zicht op maatschappelijke processen die veel bepalender zijn. Het voorkomen en verminderen van sociale segregatie op het gebied van opleiding, werk, inkomen, vaardigheden maar ook etniciteit en leeftijd - kortom van sociale uitsluiting - is veel belangrijker. Werken aan een inclusieve samenleving is effectiever dan werken aan gemengde wijken. Deze conclusie werpt ook een heel ander licht op de vraag wat de maatschappelijke rol van woningcorporaties is, of zou kunnen en moeten zijn.

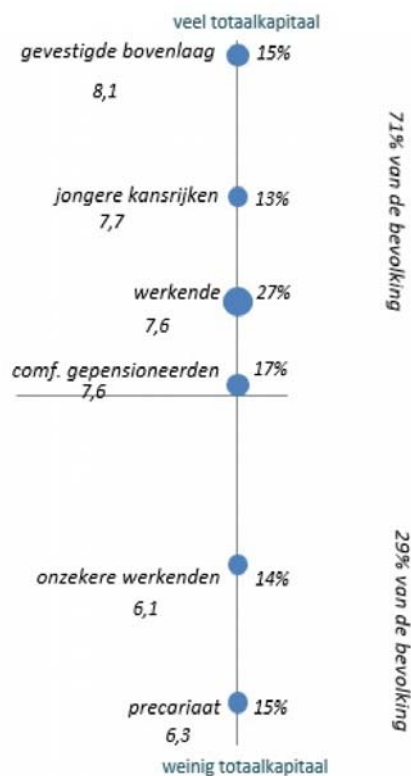
Wat is een gemengde wijk en ruimtelijke segregatie eigenlijk?

Hebben we het daarbij over gemengde wijken naar inkomen, culturele achtergrond, etniciteit, leefstijl, leeftijd? Meestal wordt inkomen als belangrijkste criterium gekozen. Dat is het meest objectief. Inkomen hangt vaak ook met die andere kenmerken samen, maar zeker niet één-op-één. Buurten met veel lage inkomens kunnen een eigen etnisch-culturele kleur of leefstijl hebben. Welke bevolkingsopbouw moet dat dan zijn? In een verhouding van 30-70%, 50-50%, 70-30%? En over welk schaalniveau gaat het? Onderzoek¹ leert verder dat voor bewoners de relevante omgeving - waaronder de bevolkingssamenstelling - (veel) kleiner is dan de wijk en vooral telt wat zich binnen een straal van circa 200 tot 400 meter - dat zijn buurten - afspeelt. De wijk als geheel is van belang waar het gaat om winkels, voorzieningen en imago. Vaak echter worden grote gebieden - 'Rotterdam-Zuid', 'de Bijlmer', Zuidwest Den Haag' of 'Overvecht' - over één kam geschoren, met een onduidelijke en onjuiste beeldvorming als gevolg. Het formuleren van beelden, doelen en ambities op een bepaald schaalniveau kan tot vreemde, verwarrende strategieën leiden. Illustratief is het hanteren van een op onduidelijke gronden heilig verklaard ideaalbeeld van de wijk: 70% koop en 30% sociale huur; en de vrij willekeurige keuze van het schaalniveau waarop dit streefbeeld wordt toegepast. Een woningcorporatie in Lombok gebruikt deze 70-30-ambitie, mede om financiële redenen, bij de toekomstbepaling van een groot complex sociale huurwoningen. Maar in Lombok is deze ideaal gewaande mix er al en de wijk zit ook allang in een positieve dynamiek. Sloop van sociale huur zou volkshuisvestelijk juist een groot verlies betekenen. Of neem naoorlogse wijken waar corporaties 80% van de voorraad bezitten en evengoed dit soort streefdoelen hanteren, en daarmee een volkomen irreële en onhaalbare ambitie. En in randgemeenten of vinex-locaties wordt dat streven van 30% sociale huur onder politieke of marktdruk dan soms weer zomaar losgelaten. Een bekend verschijnsel is

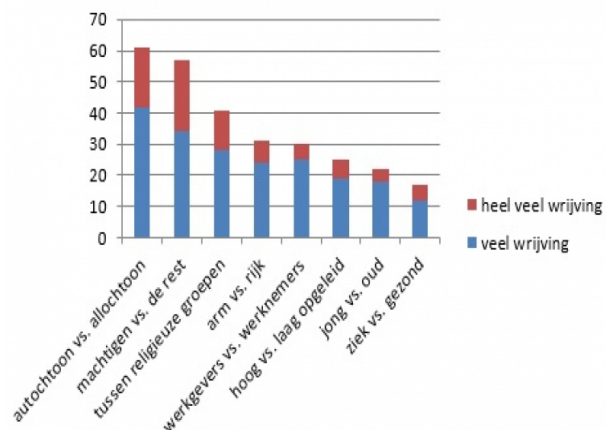
¹ De mantra van de mix, Gideon Bolt, Ronald van Kempen, Matté Hartog, Universiteit Utrecht, Forum, 2008.

ook het versluierende effect van gemiddelden bij het hanteren van indicatoren voor (grote) wijken / gebieden, waardoor vaak belangrijke verschillen tussen (deel) buurten onzichtbaar worden (gemaakt). Wat is het ideaalbeeld van een gemengde wijk en waarom is dat nastrevenswaardig? Het is niet eenvoudig om een eenduidig en goed onderbouwde definitie of typering te geven van de gemengde wijk, laat staan dat die typering generiek en algemeen geldend is. De 'scheidlijnen' in de samenleving zijn gedifferentieerder dan een simpele tweedeling tussen arm en rijk². Kullberg en Boelhouwer illustreren dat bijvoorbeeld met de twee onderstaande figuren, waarin zij verbanden leggen tussen groepskenmerken en het kunnen beschikken over vormen van kapitaal (geld, maar ook sociaal) en ervaren geluk: de bovenlaag scoort 8,1 op geluk, de onzekere werkenden = ZZP-ers en het precariaat 6,1 en 6,3. Leerzaam is ook de wrijving die tussen deze verschillende groepen wordt ervaren.

Bevolkingsgroepen naar vormen van kapitaal en ervaren geluk



Ervaren wrijving tussen verschillende groepen



Dat vraagt om nieuwe visies op segregatie³. Met enkelvoudige verbanden tussen plaats en inkomen of etniciteit krijgen we daar niet goed zicht op. Ook dienen schaalniveau en dynamieken in complex, buurt, wijk en stad nauwkeuriger geanalyseerd te worden om houvast te kunnen bieden voor een aanpak en de vraag welke problemen dit oplost.

De gemengde wijk claimt te veel en generiek positieve effecten

Er zijn veel claims van wat een ongedeelde stad of wijk al niet kan opleveren. Het zou problemen oplossen met veiligheid, overlast, netheid, criminaliteit, discriminatie, (multi) probleemgezinnen, te weinig participatie, taal- en onderwijsachterstand, werkloosheid, beeldvorming en imago. Het zou ook mensen en groepen verbinden en tegenstellingen helpen voorkomen en overbruggen. Het zou de sociale cohesie en onderlinge contacten bevorderen. Het zou de maatschappelijke en sociale stijging van minder kansrijke bewoners vergroten, doordat zij gebruik zouden kunnen maken van de netwerken en het sociaal kapitaal van de middenklasse. Het zou bruggen helpen bouwen op gebied van leren, werken, vrije tijd en voor positieve rolmodellen zorgen. Het zou de integratie van allochtonen groepen bevorderen. Het zou de leefbaarheid en de veiligheid van wijken vergroten. Als 'bewijs' worden statistische gegevens opgesomd over veiligheid, criminaliteit, voorzieningen, kwaliteit openbare ruimte, inkomen, mutatie- en acceptatie- graad,

² Scheidslijnen in de samenleving, Jeanet Kullberg, Jeroen Boelhouwer, SCP-site, 22 juni 2017; en Groeiende segregatie in Europese steden door inkomensongelijkheid, Maarten van Ham, TU Delft, 17 augustus 2015.

³ New perspectives on ethnic segregation over time and space, Maarten van Ham, Tiit Tammaru, Urban Geography, Volume 37, 2016.

beheerkosten, vandalisme, netheid, overlast, opleiding, werk, participatie, et cetera. Zonder een goede duiding te geven aan deze cijfers en aan wat er speelt in de buurt, wat de belangrijke positieve of negatieve trends en dynamieken zijn. Vaak ook zonder een analyse van kansen en bedreigingen binnen en buiten de buurt. Bovendien wordt er weinig naar kansen gekeken, maar vooral naar problemen. Dit leidt teveel tot drogredenen, tot middenklasse-oriëntaties en de nadruk op wat er binnen die waarden en normen niet goed is, tot het spiegelen aan nietszeggende gemiddelden. Er is in de wetenschap⁴ - en ook onze eigen ervaringen - weinig steun voor te vinden dat dit wetmatigheden zijn. Zo zijn er gemengde wijken die niet goed functioneren en omgekeerd eenzijdige wijken waar het prima gaat. Dat kan gepaard gaan aan veel en goede sociale contacten in de buurt, maar dat hoeft niet. Menging betekent niet meer (hulp) relaties tussen groepen en die relaties ontstaan zeker niet vanzelf. Ponds, Van Ham en Marlet concluderen uit hun literatuuronderzoek: *'Er is consensus dat individuele kenmerken veel belangrijker zijn dan verschillen tussen buurten voor het verklaren van verschillen tussen mensen. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat er buurteffecten bestaan, maar het is verre van duidelijk hoe belangrijk of hoe groot deze zijn'*. Er zijn ook evengoed nadelen te noemen van gemengde wijken en buurten. Dat kan tot minder onderlinge steun van 'eigen mensen' leiden, of tot meer kans op botsende leefstijlen. Geforceerd mengen kan ook de afbraak van relaties en binding betekenen, het verlies van homogene buurtjes als 'veilige havens'. Recente onderzoeken bevestigen dit⁵. Dat gemengde wijken meer draagvlak voor voorzieningen bieden is ook geen wet, want bij een te grote variatie aan wensen en behoeften werkt dat niet meer. Er zijn kortom veel vraagtekens te plaatsen bij het generiek streven naar 'gemengde wijken' of een ruimtelijk 'ongedeelde stad' en bij de conclusie dat aanbod-differentiatie 'dus' de meest aangewezen strategie is.

Zijn fysieke ingrepen en aanboddifferentiatie de oplossing?

Er wordt vaak al gauw voor de heersende opvatting gekozen dat we naar aanbod-differentiatie en een gemengde wijk toe moeten. Dit klinkt aantrekkelijk en is al een paar decennia dominant in de aanpak van wijken en steden, maar het is de vraag of dat passend en adequaat is. De opvatting dat het aantrekken van betere inkomens leidt tot meer betere inkomens is bovendien gewoon een cirkelredenering, een tautologie. Een recent voorbeeld hiervan zien we bij Zwiers, Kleinhans, Van Ham⁶. Wat meer hout snijdt is dat bij minder concentratie - bij 'verdunding' - van sociale problemen en 'moeilijke' klanten de situatie voor iedereen beter hanteerbaar blijft. Dit kan ook bijdragen aan een betere beeldvorming. Het zelfversterkend effect van afnemende (en van verbeterende) leefbaarheid lijkt wél een wetmatigheid: 'slechte wijken worden slechter'. Dit maakt twee dingen duidelijk. Dat we uit die vervalspiraal moeten zien te blijven. Er zijn veel

⁴ Verschillen, ongelijkheid en segregatie, Roderik Ponds, Maarten van Ham, Gerard Marlet, Atlas voor gemeenten, Utrecht, 2015; en zie: Ongelijke netwerken - ruimtelijke segregatie, relaties en ongelijkheid in de stad, Gwen van Eijk, OTB 2010; Social Mix and the Neighbourhood Effect - Policy Ambitions and Empirical Evidence, Wim Ostendorf, Sako Musterd, Sjoerd de Vos, Housing Studies, Volume 16, 2001; Neighbourhood Composition and Economic Prospects: A Longitudinal Study in The Netherlands, Sako Musterd, Sjoerd de Vos, Marjolijn Das, Jan Latten, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam, 2012; Selective mobility, segregation and neighbourhood effects (Etnische segregatie in Nederland niet slecht voor integratie (promotieonderzoek), Sanne Boschman, TU Delft, 2015; Residential Segregation and Integration in the Netherlands, Sako Musterd, Wim Ostendorf, Journal of Ethnic and Migration Studies, Volume 35, 2009; De baat op straat, G. Marlet, J. Poort, C. van Woerkens, K. S. Janssen, SEO Economische Onderzoek, 2009: al is op de onvergelykbaarheid van schaalniveaus en onderzoeksperioden het nodige aan te merken, conclusie is dat er geen hard bewijs is dat fysieke ingrepen helpen om verschil te maken, behalve bij verkoop; A different Place to Different People. Conditional Neighbourhood Effect and Residential Socio-economic Status (promotie), E.M. Miltenburg, UvA, 2017.

⁵ Being Poorer than the Rest of the Neighbourhood: Relative Deprivation and Problem Behavior of Youth, Nieuwenhuis, J. van Ham, M. Yu, Youth Adolescence, 2017; zie ook De mantra van de mix (voetnoot 1).

⁶ Sloop en mengen is goed voor de buurt, Merle Zwiers, Reinout Kleinhans, Maarten van Ham, site Sociale Vraagstukken, 12 mei 2017; wat niet wil zeggen dat er geen positieve effecten op leefklimaat en/of imago van een buurt zijn, al is ook dan voorzichtigheid geboden dat geheel toe te schrijven aan fysieke ingrepen; zie ook: The effects of physical restructuring on the socio-economic status of neighbourhoods: Selective migration and upgrading, TU Delft / IZA - Institute of Labor Economics, april 2017; ook Boelhouwer en Schiffer maken te snel de sprong van ruimtelijk-fysiek (woningmarkt) beleid naar inkomensontwikkeling in hun artikel Woningmarkt is de motor van maatschappelijke tweedeling: niets doen is geen optie, www.toets-online.nl, 20 juni 2017.

aanwijzingen die het bestaan van een soort kritische grenzen, een omslagpunt of 'tipping-point' aannemelijk maken⁷.

Het tweede punt is dat de weg terug niet vanzelf gaat en veel inspanningen vergt. Het is voor een beter begrip behulpzaam te beseffen dat we in Nederland geen segregatie en gettovorming kennen zoals in bijvoorbeeld de VS, Frankrijk, Brazilië of India, waarbij er wel heel sterke en autonome negatieve effecten van de buurt zijn die het gedrag en de kansen van bewoners sterk gaan bepalen. Het begrip 'getto' (vorming) staat voor grootschalige en ernstige vormen van concentratie van armoede, kwetsbare groepen, sociale probleemgevallen, waarvan de omvang en schaal zodanig is, dat een subcultuur ontstaat waardoor bewoners geen andere ('normale') mensen en situaties meer leren kennen, hen vaak ook kansen ontnemt om alleen al het feit dat zij uit zo'n wijk komen. In Nederland is van een dergelijke uitzichtloze getto's op enige schaal (vooralsnog) geen sprake.

Interessante vraag is daarom hoe het komt dat Nederland internationaal gezien minder maatschappelijke verloedering en uitsluiting en betrekkelijk weinig gettovorming kent, in een situatie waarin een aanzienlijk deel van de sociale voorraad toch juist in die veelal wat monotone, eenzijdige naoorlogse corporatiewijken staat waar de problemen zich aandienen? Het antwoord is tweeledig. Dat komt omdat woningcorporaties en ook anderen veel werk maken van een goed beheer en het functioneren van deze wijken. Daarom zit de echte zorg wellicht meer in delen van de ('slechte') particuliere voorraad. Maar dat is toch vooral ook omdat onze hoogontwikkelde, uitgebreide verzorgingsstaat het sociaal functioneren van mensen en buurten op grote schaal ondersteunt, de scherpe kanten van armoede, uitsluiting en verloedering afhaalt, pogingen doet mensen een basisinkomen en kansen te bieden en erger te voorkomen. Zoals we eerder zagen: de sociaal-maatschappelijke positie en het inkomen cq 'sociale sortering' - en ook de urgentie van groepen woningzoekenden - bepaalt in hoge mate waar iemand woont en daarmee de 'ruimtelijke sortering'. Niet andersom. Nederland kent in vergelijking met veel andere landen een gematigde sociale segregatie. Daar kan geen ruimtelijke ordening of woningcorporatie-stelsel tegenop. Er is nog andere overweging die zwaar inzetten op menging relativeert. Hoeveel ruimtelijke spreiding is er in de Nederlandse verhoudingen überhaupt mogelijk en wat zou dat aan winst in die wijken kunnen opleveren? Zelfs als we vandaag onze stoutste dromen over een ongedeelde stad zouden kunnen realiseren, dan komen we maximaal uit op een verhouding van ongeveer twee derde lage inkomens en een derde middeninkomens. Dat is gemiddeld de huidige bewoning naar inkomen van de sociale voorraad. De inkomensverhoudingen in diverse sociale corporatiewijken verschuiven dan grosso modo hooguit met 10 of misschien 20%. Dat gaat die wijken - behoudens die enkele extreme uitzonderingen - niet echt veranderen. Sturen op de samenstelling van wijken is er de afgelopen decennia niet makkelijker op geworden⁸. Conclusie is dat generieke opvattingen over ruimtelijke segregatie en gemengde wijken niet overtuigend en maar betrekkelijk bruikbaar en adequaat zijn.

Waarom de herstructurering van wijken mislukt(e) en dat niet erg is

Wel is het waar dat veel onduidelijke, oninteressante (semi) openbare ruimten en grootschalige woongebouwen met veel verschillende culturen en groeperingen bij elkaar moeilijker naar ieders tevredenheid te bewonen en beheren zijn dan overzichtelijke straten met eengezinswoningen. Dit is niet onbelangrijk, maar of dat grootschalige herstructurering en aanboddifferentiatie rechtvaardigt is de vraag. En zelfs als je al expliciet voor het behouden of aantrekken van middengroepen in bepaalde wijken wilt gaan, dan nog is het maar de vraag of differentiatie door grootschalige herstructurering de aangewezen weg is. Er zijn vaak andere en betere - minder kostbare, ingrijpende, tijdrovende en meer gedragen - instrumenten inzetbaar. Werkwijzen die ook beter aansluiten bij de wensen en ideeën van de zittende bevolking en tot een meer geleidelijke, organische en duurzame verandering van wijken leiden. Al bepaalt de specifieke woningmarktsituatie in hoge mate wat er wel of niet mogelijk en zinvol is. Een herpositionering en instroom / uitstroom van specifieke doelgroepen - waaronder de (lage) middeninkomens - zijn

⁷ Metropolitan Segregation (1957), Morton M. Grodzins, Chicago University Press, Grodzins was de eerste die de omslagtheorie toepaste op stedelijke vraagstukken, waarna vele studies en toepassingen volgden.

⁸ Bijsturen op de compositie van wijken - verkennend onderzoek naar het werken aan gemengde wijken in Rotterdam, Radboud Engbersen, Matthijs Uyterlinde, Platform 31, maart 2017.

in de huidige voorraad mede te beïnvloeden door⁹ verkoop, renoveren en verduurzamen en een gedifferentieerd huurbeleid. Ook kan een andere woonruimteverdeling daaraan bijdragen met voorrang op leefstijl, inkomen, strafblad, laat schaarse woning achter, interetnisch wonen, coöptatie & groepswonen, gemengd wonen¹⁰, academie-van-de-stad-wonen, marketing, informatie en begeleiding, wijkondernemingen¹¹, werken aan wijkvoorzieningen¹² en effectieve werkwijzen om de leefbaarheid beheersbaar en op niveau te houden. Kern van al deze strategieën is - naast een sociale aanpak - levensduurverlenging en een andere wijze van beheren, positioneren en exploiteren van de huidige (sociale) voorraad. Daarbij is doelgroepverandering niet uitgesloten, maar niet de inzet ervan en zeker ook niet wijk-breed.

Meer variatie aan woningtypen en prijsklassen kán niettemin bijdragen aan een wooncarrière en het behoud van de middeninkomens, aan de waardeontwikkeling, aan een beter leefklimaat en imago en aan een betere marktpositie van een wijk. Ik wil deze strategie dan ook niet geheel afserveren, maar wel de beperkte toepasbaarheid en mogelijke resultaten ervan (h) erkennen. Sloop-nieuwbouw is nodig en zinvol als het (stedenbouw) bouwkundig of milieutechnisch niet anders kan, als die woningen niet zijn aan te passen voor andere doelgroepen, als er een overschot is. Een paradoxale maar belangrijke voorwaarde is wel, dat er eigenlijk al een redelijk positief beeld en enig vertrouwen in een buurt moet zijn om meer aanboddifferentiatie te kunnen realiseren, zeker bij een stagnerende economie en woningmarkt. Dat de laatste jaren meerdere herstructureringsplannen zijn gesneuveld heeft ook niet alleen met de crisis te maken. Het aantal sociale woningen dat moet worden gesloopt omdat levensduurverlenging van tenminste enkele decennia niet zinvol of mogelijk is, is niet zo groot. Waarom de toenmalige massale bouw wederom massief met vervanging beantwoorden? Het is riskant, weinig effectief en bovendien een vorm van kapitaalvernietiging en verspilling met weinig oog voor duurzaamheid. Een levensduurverlenging die min of meer parallel loopt met het straks wegvallen van de vraag van de babyboom-generatie veel verstandiger, een slimmere timing. Waar de stadsvernieuwing te laat is gaan slopen, is in naoorlogse wijken te vroeg ingezet op grootschalige sloop en vervanging.

Mijn conclusies over het ideaal van gemengde wijken, over de bijdrage ervan aan de leefbaarheid en over de inzet van forse aanboddifferentiatie als manier om dat te bereiken zijn samengevat: generieke noties van schaalniveaus en na te streven sociale mengverhoudingen bieden weinig houvast; een oorzakelijk verband tussen menging en leefbaarheid is twijfelachtig en berust grotendeels op een cirkelredenering; de effecten ervan worden bovendien overschat; selectieve migratie is in de regel vaak het gevolg van een afnemende leefbaarheid en juist dan zijn de mogelijkheden voor menging en aanboddifferentiatie tamelijk gering; een directe aanpak van de leefbaarheid - schoon, heel veilig, overlast - ligt in veel gevallen meer voor de hand; alleen een echt slechte woningkwaliteit is een goede reden voor eventuele sloop; gemengde wijken kunnen door 'verdunning' bijdragen aan een beter beheerbaarheid, leefklimaat en imago, maar leiden niet vanzelf tot meer cohesie, sociale stijging en integratie. Waar het in de Nederlandse verhoudingen op aankomt is het vermijden van een onhanteerbaar grote aantallen kansarme bewoners en van een te grote concentratie van probleemgevallen. Want dat leidt wél tot 'gettovorming', inclusief de zo gevreesde negatieve effecten en processen.

Daarom is het niet zo erg dat een grootschalige herstructurering niet wil (de) vloten en vervanging van de woningvoorraad wat langzamer gaat. Ook niet voor middengroepen, want die zijn - tenminste deels - in de bestaande voorraad prima met ook andere dan vervangingsstrategieën te bedienen. Waar in krappe markten toevoeging van aanbod voor deze groepen nodig is, moeten we dat vooral doen. Waar schaarste aan betaalbare woningen leidt tot concurrentie en verdringing tussen minima en lage middeninkomens, heeft het toevoegen meer betaalbare voorraad meer prioriteit dan het 'bestrijden' van segregatie. Een gemengd aanbod is dan desgewenst meteen ook redelijk eenvoudig te realiseren. Op toplocaties in topsteden worden

⁹ Beperking verhuur sociale huur en de wijkaanpak - gedragseffecten van beleid, RIGO, oktober 2011; zie ook: Middeninkomens zijn niet het probleem maar de oplossing, Guus Haest, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, nummer 2, april 2012.

¹⁰ De Magic Mix (2016) en De Magic Mix - de update (2017), Jeroen van der Velden ea, Platform 31.

¹¹ een mooi voorbeeld is 'Krachtstation' in Kanaleneiland Utrecht, waarover initiator Nathan Rozema zegt: 'Het is hier voor wat hoort wat. Alleen dan krijg je een beweging op gang', Ruimte en wonen, 7 juli 2017; en ook: Zelforganisatie in arme wijken: geef bewonersbedrijven een kans!, Reinout Kleinhans, Wenda Doff, Maarten van Ham, Arie Romein, Sociale Vraagstukken, 18 september 2015.

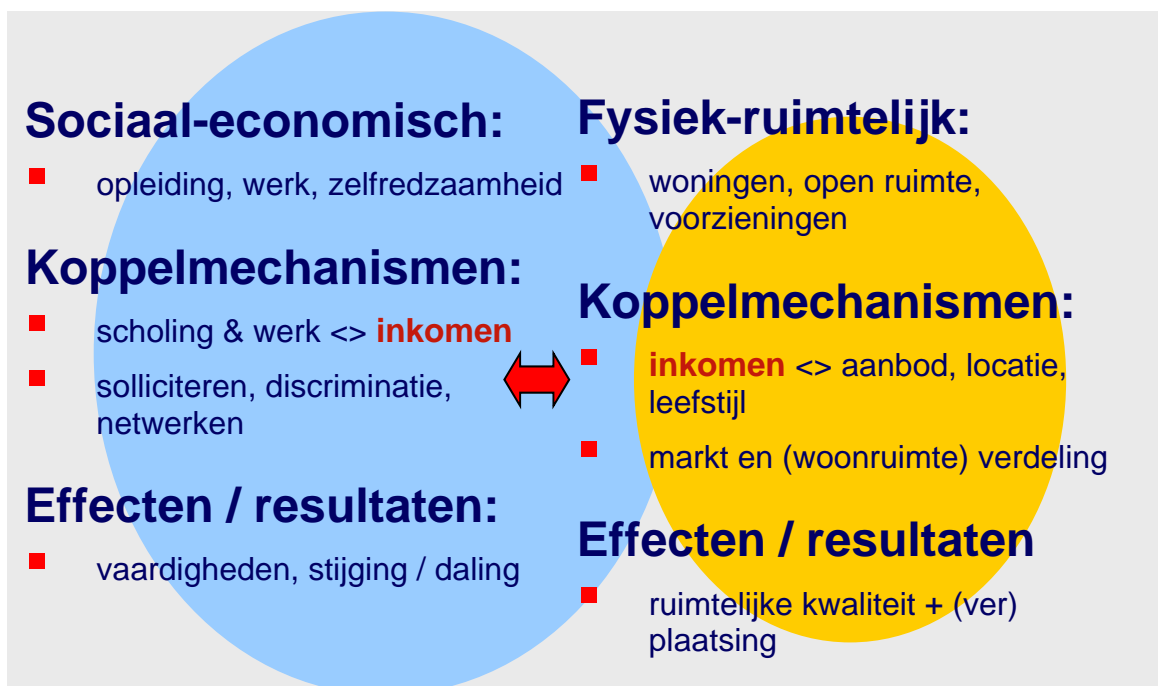
¹² Stad kan gevolgen gentrificatie verzachten, Wenda Doff, Mariska van der Sluis, Sociale Vraagstukken, 24 mei 2017.

zelfs beide groepen verdrongen door de echt rijken en klinkt de roep om 'urbanism for all'¹³. Dit gaat - zeker in Nederland - om tamelijk kleinschalige situaties, die het debat daarom niet moeten gaan domineren. De noodzaak om betaalbare voorraad toe te voegen is echter als gevolg van de crisis cq lage productie van de afgelopen jaren groter en belangrijker geworden. Maar dat is iets anders dan grootschalige fysieke herstructurering met aanboddifferentie en menging als leidmotief. Aan toevoeging van middensegment kan en moet vooral ook de markt een bijdrage leveren. Die druk en interesse is er, hindernissen zijn veelmeer het gebrek aan locaties, vlotte besluitvorming, slagvaardigheid, samenwerking, coproductie (en uitruil).

Het gaat eigenlijk veel meer om sociale segregatie en inclusie

Om het functioneren, de verbeter-(on)mogelijkheden van het leefklimaat en de vitaliteit van wijken beter te kunnen vatten, is het belangrijk de samenhang tussen ruimtelijke en sociale processen te doorgronden. Onderstaande schema verbeeldt die samenhang. Kernpunt is dat de sociale positie, mobiliteit, aard en omvang van kansarme groepen niet het gevolg zijn van ruimtelijke sortering, maar van sociale en maatschappelijke (sorterings) kenmerken als sociale achtergrond, scholing, arbeid, discriminatie en het beschikken over vaardigheden en netwerken. Dit bepaalt grotendeels iemands inkomen. En met name dat inkomen fungeert als een belangrijk - zij het niet als enige - koppel- en selectiemechanisme op de woningmarkt en in ruimtelijke sortering. Maatschappelijke positie en inkomen c.q. de 'sociale sortering' bepaalt in hoge mate waar iemand woont en daarmee de 'ruimtelijke sortering', en niet andersom. Deze inzichten helpen ophelderen welke strategieën en instrumenten om aandachtswijken te verbeteren wel of niet zinvol zijn, en waarom dat zo is. En wat daarin de rol van een woningcorporatie en andere partijen kan zijn. Het maakt nog eens duidelijk dat ruimtelijke menging hooguit iets kan bijdragen aan de 'verdunding' van problemen en aan beeldvorming, maar weinig zal bijdragen aan het verminderen van sociale tweedeling(en) of uitsluiting.

Schematisch overzicht samenhang tussen ruimtelijke en sociale sortering



In veel naoorlogse aandachtswijken en meerdere (ex) stadsvernieuwingswijken in Nederland is het grootste probleem niet zozeer de gebrekkige fysieke of ruimtelijke situatie - al is daarin zeker ook verbetering mogelijk en nodig - maar gaat het vooral om de sociale verhoudingen, om (woning)gedrag, om sociale tweedeling, om het buitenspel staan en de boot missen, om armoede en om uitsluiting van groepen in de samenleving. Dan raken fysieke ingrepen niet de kern van de

¹³ The new urban crisis, Richard Florida, Basis Books New York, 2017.

opgave. Je moet fysieke ingrepen niet gebruiken om sociale vraagstukken op te lossen. En dat het 'bestrijden' en verzilveren van scheefheid de segregatie vergroot is ook betrekkelijk, zelfs onjuist. Er moet meer ingezet worden op het functioneren van mensen, op (woon) gedrag, op dagelijks beheer, op het sociaal en economisch functioneren van de wijk en haar bewoners. Het gaat veelmeer om het verkleinen van sociale segregatie, om inclusie. Want hoe groter de groep wordt die in de marge belandt, hoe groter ook de problemen.

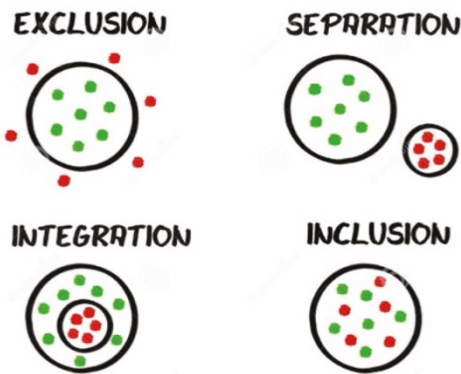
Van fysieke herstructurering naar sociale renovatie

Dat vraagt een specifieke en grotendeels individueel gerichte en persoonlijke aanpak. Kern van de opgave is dan hoe bewoners meer grip op hun eigen leef- en woonsituatie kunnen krijgen, hun maatschappelijke participatie en positie beter vorm kunnen geven. De vraag is wat hen daarbij kan helpen. Dat vergt allereerst een goed inzicht in de omvang, de aard en oorzaken van deze sociale 'twee'deling. Menging is ook meer een beleidsstreven dan een menselijke neiging of wens. Veel mensen trekken al gauw naar 'ons soort mensen', willen daarbij in de buurt wonen. Een deel van de bevolking is echter wel in menging geïnteresseerd. Nieuwe stedelingen, sociaal betrokken mensen en ook 'de creatieve' sector vinden gemengde wijken juist aantrekkelijk. Het idee van 'homogene buurten in heterogene wijken' heeft meer realiteitsgehalte. En waarom zouden we geen goede en leefbare 'springplank-wijken' of starters-wijken' kunnen hebben met een eigen functie, kleur en sfeer die afwijken van het gemiddelde. Dat zou juist beter bij het eigene en de reële potenties van mensen en wijken aansluiten. De buurt als een passende jas¹⁴. Het zou ook charmant kunnen zijn en de keuzevrijheid van velen vergroten. Het zou een betere invulling geven aan een stedelijke vernieuwing als buurten en wijken echt in hun stedelijke functie en context worden gezien. Het kan tot een aanpak leiden, die juist sociale tweedeling en uitsluiting helpt overbruggen. Wat vanuit het woondomein meer kans maakt - tot een strategie en een (maatschappelijke) beweging zou kunnen worden - is het gericht faciliteren van concrete, kleinschalige woon(werk)projecten, waarvan gemengd wonen een belangrijk en interessant aspect is. Belangrijk is dat de aanpak niet generiek is maar specifiek, gericht en 'georganiseerd'. Beter specifiek dan generiek. Groot pluspunt van deze 'sociale renovatie'-benadering is bovendien het positieve appél dat wordt gedaan op wat mensen willen, waarvoor ze kunnen kiezen of juist niet, waaraan ze zich kunnen verbinden. In plaats van tegen weerstand in te werken. Dan komt het van nimby naar wimby = 'welcome in my backyard' en ook simby = samen in my backyard. De ambitie is niets minder dan een inclusieve samenleving.

Het stelt ons als samenleving voor de paradoxale opgave om enerzijds iedereen tot zelfredzaamheid en ontwikkeling aan te sporen en anderzijds - waar dat niet (helemaal) lukt - hulp, begeleiding en maatwerk te bieden. Die paradox wil ik nog wat scherper formuleren: we stellen als samenleving (hoge) eisen aan mensen die daar niet allemaal aan kunnen voldoen en dan in een 'sociaal arrangement' terecht komen. Vervolgens beklagen we ons dat het er zoveel zijn, het te ingewikkeld wordt, de verzorgingsstaat zo duur wordt. Er zijn dan twee wegen die we kunnen bewandelen. We slagen er enerzijds in om met en voor deze mensen zodanig ondersteuning, training, scholing, begeleiding, bemiddeling en advies te organiseren, dat dit hen in staat stelt op de gewenste manier mee te doen. En we organiseren anderzijds onze samenleving op zo'n manier, dat aan deze mensen routes en situaties geboden worden waarin zij wél goed kunnen functioneren. Want lang niet iedereen kan domweg voldoen aan de eisen die onze samenleving stelt. De onderstaande figuur, die de 'Commissie Dannenberg'¹⁵ gebruikt om de gewenste ontwikkeling van het beschermd wonen van afzondering en uitstoting naar inclusieve werkwijzen te beschrijven, kan prima op ook andere maatschappelijke domeinen worden toegepast.

¹⁴ De buurt als jas - dynamische huishoudens in een veranderlijke stad, Sako Musterd, Annalies Teernstra, Wouter van Gent, Thea Dukes, Amsterdam University Press, 2015.

¹⁵ Van beschermd wonen naar een beschermd thuis, Commissie Toekomst beschermd wonen, VNG, 2015.



In de kern is de vraag hoe en wanneer we in deze mensen zelf moeten investeren, en hoe en wanneer we met de inrichting van onze samenleving moeten inzetten op het aanpassen van werkwijzen, routes en omgevingen die ook bij hún mogelijkheden passen. En vooral ook de wijsheid om het verschil te zien. We staan veelmeer voor de opgave om te komen tot een inclusieve samenleving, niet tot gemengde wijken. Laten we dus daar onze inzet op richten.

Tegenstrijdigheden van de kerntaken-discussie: terug of vooruit?

Hun maatschappelijke inclusie en positieverbetering kan evengoed en wellicht zelfs beter bijdragen aan het waarde-behoud en ontwikkeling van vastgoed dan fysieke ingrepen. Uiteindelijk bepalen mensen de waarde van stenen en buurten, meer dan die stenen zelf. Ook beeldvorming en sociale verloedering bepalen de vastgoedwaarde. Die waardering gaat per definitie grotendeels gelijk op met de maatschappelijke waardering - of het gebrek daaraan - van de mensen die erin wonen. Er zijn drie redenen waarom daarin ook een belangrijke rol voor woningcorporaties is weggelegd. Het hoort om te beginnen bij een maatschappelijke organisatie hier veel oog voor te hebben. Een aanzienlijk deel van hun huurders behoren tot deze kwetsbare groepen, wonen in hun sociale huurwoningen. Ten derde is het een gezonde vorm van 'eigenbelang'. De maatschappelijke positieverbetering van kwetsbare groepen vertaalt zich in waarde-behoud en ontwikkeling van vastgoed in complexen en buurten, meer nog dan (alleen) fysieke ingrepen. Daarom is meewerken aan deze inclusieve samenleving ook een belangrijke opgave voor woningcorporaties. Al is het natuurlijk vooral ook een taak van veel sociale partners waarmee daarin samengewerkt moet worden. Maar 'leefbaarheid' is te belangrijk om teloor te laten gaan in kerntakendiscussies. De regelgeving is op dit punt ook tegenstrijdig: wel veelmeer kwetsbare mensen huisvesten, maar daar minder tijd en geld op (mogen) inzetten. De uitdagende en eervolle uitdaging wordt daarmee: kan het huisvesten van kwetsbare groepen ook zonder stigmatisering? En is het nu terug of vooruit naar de kerntaak?¹⁶ De wijk biedt geen exclusief kader voor oplossingen - die liggen ook (grote) deels buiten de buurt - maar is wel vindplaats en de dagelijkse leefsituatie van deze groepen. De opgave is antwoorden te vinden op vragen als: wat kunnen mensen zelf; hoe geven we het recht op scholing, arbeid, inkomen, wonen, zorg, veiligheid en begeleiding zó vorm dat het aansluit bij wat mensen wel kunnen - in plaats van wat ze niet kunnen - en hen daarin sterkt, respecteert en waardeert; en op die manier liefst bovendien bijdraagt aan de buurt.

Rest nog de vraag waarom er zo veelvuldig gebruik wordt gemaakt van het 'ongedeelde stad'-argument om allerlei (beleids) opvattingen en strategieën mee te motiveren. Denk aan: dat woningcorporaties om die reden geen woningen zouden moeten verkopen of liberaliseren, zij ook voor het middensegment moeten zorgen, de verhuurdersheffing meer segregatie tot gevolg heeft, de passenheidstoets¹⁷ en meer lage inkomens zou leiden tot segregatie, et cetera. Ik duid dit als een mengeling van welgemeende - maar onhoudbare en ideologische - argumentaties en een ietwat opportunistisch gebruik in positioneringsdiscussies. Dit gedachtegoed wordt dan meer als argument gebruikt om de eigen posities en belangen te dienen, dan die van de samenleving of de doelgroep.

¹⁶ Vooruit naar de kerntaak – toekomstverkenning voor de sociale huisvesting: bedoelingen en bouwstenen, www.vooruitnaardekern.nl, De Bende van vooruit, februari 2014.

¹⁷ Dit wordt niet gesteund door recent onderzoek, zie: Evaluatie passend toewijzen - één jaar verder, Platform 31 / RIGO, Vera Beuzenberg ea, augustus 2017.

Literatuur

- Bolt, Gideon, Ronald van Kempen & Matté Hartog (2008) **De mantra van de mix**, Universiteit Utrecht, Forum.
- Kullberg, Jeanet & Jeroen Boelhouwer (2017) **Scheidslijnen in de samenleving**, SCP-site, 22 juni 2017.
- Ham, Maarten van (2015) **Groeiende segregatie in Europese steden door inkomensongelijkheid**, TU Delft, 17 augustus 2015.
- Ham, Maarten van & Tiit Tammaru (2016) **New perspectives on ethnic segregation over time and space**, Urban Geography, Volume 37.
- Ponds, Roderik, Maarten van Ham & Gerard Marlet (2015) **Verschillen, ongelijkheid en segregatie**, Atlas voor gemeenten, Utrecht.
- Eijk, Gwen van (2010) **Ongelijke netwerken - ruimtelijke segregatie, relaties en ongelijkheid in de stad**, OTB.
- Ostendorf, Wim, Sako Musterd & Sjoerd de Vos (2001) **Social Mix and the Neighbourhood Effect - Policy Ambitions and Empirical Evidence**, Housing Studies, Volume 16.
- Musterd, Sako, Sjoerd de Vos, Marjolijn Das & Jan Latten (2012) **Neighbourhood Composition and Economic Prospects: A Longitudinal Study in The Netherlands**, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam.
- Boschman, Sanne (2015) **Selective mobility, segregation and neighbourhood effects** (Etnische segregatie in Nederland niet slecht voor integratie (promotieonderzoek), TU Delft.
- Musterd, Sako & Wim Ostendorf (2009) **Residential Segregation and Integration in the Netherlands**, Journal of Ethnic and Migration Studies, Volume 35.
- Marlet, G, J. Poort, C. van Woerkens & K.S.Janssen (2009) **De baat op straat**, SEO Economische Onderzoek.
- Miltenburg, E.M. (2017) **A different Place to Different People. Conditional Neighbourhood Effect and Residential Socio-economix Status** (promotie), Universiteit van Amsterdam.
- Nieuwenhuis, J. M. van Ham & Yu Being (2017) **Poorer than the Rest of the Neighbourhood: Relative Deprivation and Problem Behavior of Youth**, Youth Adolescence.
- Zwiers, Merle, Reinout Kleinhans & Maarten van Ham (2017) **Sloop en mengen is goed voor de buurt**, site Sociale Vraagstukken, 12 mei 2017.
- Boelhouwer, P. & K.J.R Schiffer (2017) **Woningmarkt is de motor van maatschappelijke tweedeling: niets doen is geen optie**, www.toets-online.nl, 20 juni 2017.
- Morton M. Grodzins (1957) **Metropolitan Segregation**, Chicago University Press.
- Engbersen, Radboud & Matthijs Uytterlinde (2017) **Bijsturen op de compositie van wijken - verkennend onderzoek naar het werken aan gemengde wijken in Rotterdam**, Platform 31, maart 2017.
- RIGO (2011) **Beperking verhuur sociale huur en de wijkaanpak - gedragseffecten van beleid**, oktober 2011.
- Haest, Guus (2012) **Middeninkomens zijn niet het probleem maar de oplossing**, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, nummer 2, april 2012.
- Van der Velden, Jeroen e.a. (2016) **De Magic Mix (2016) en De Magic Mix - de update (2017)**, Platform 31.
- Rozema, Nathan (2017) **Krachtstation in Kanaleneiland Utrecht**, Ruimte en wonen, 7 juli 2017.
- Kleinhans, Reinout, Wenda Doff, Maarten van Ham & Arie Romein (2015) **Zelforganisatie in arme wijken: geef bewonersbedrijven een kans!**, Sociale Vraagstukken, 18 september 2015.

Doff, Wenda & Mariska van der Sluis (2017) **Stad kan gevolgen gentrificatie verzachten**, Sociale Vraagstukken, 24 mei 2017.

Florida, Richard (2017) **The new urban crisis**, Basis Books New York.

Musterd, Sako, Annalies Teernstra, Wouter van Gent & Thea Dukes (2015) **De buurt als jas - dynamische huishoudens in een veranderlijke stad**, Amsterdam University Press.

VNG (2015) **Van beschermd wonen naar een beschermd thuis**, Commissie Toekomst beschermd wonen.

Vooruit naar de kerntaak (2014) **toekomstverkenning voor de sociale huisvesting: bedoelingen en bouwstenen**, www.vooruitnaardekern.nl, De Bende van vooruit, februari 2014.

Beuzenberg, Vera e.a. (2017) **Evaluatie passend toewijzen - één jaar verder**, Platform 31 / RIGO, augustus 2017.

HOE ZWAK IS EEN ZWAKKE BUURT?

DOOR EEN BUURT VIA MENGING 'OP TE KRIKKEN' KAN EEN BELANGRIJKE FUNCTIE VAN DIE BUURT IN EEN REGIONALE WONINGMARKT VERDWIJNEN

Mariska van der Sluis (Kennisplatform Corpovenista) & Pim Hogenboom (Eigen Haard)

Stellingen:

1. Corporaties en gemeenten richten zich in hun leefbaarheidsbeleid meestal op de zwakkere buurten, en trachten deze via 'menging' op te krikken naar het stedelijk gemiddelde. Een buurt met lage scores kan echter een belangrijke functie in de regionale woningmarkt vervullen, en deze functie kan door dit beleid verdwijnen.
2. Corporaties en gemeenten zouden niet automatisch op mengen moeten inzetten om de buurt 'op te krikken', maar zou meer oog moeten hebben voor behoud van betaalbare woningen en bestaande voorzieningen als de buurt een belangrijke functie voor lage inkomens vervult.

Inleiding

Corporaties en gemeenten hebben de neiging om zwakkere buurten op te trekken naar het stedelijk gemiddelde, mede door het aantrekken van middenklassebewoners. Dit is niet per definitie verkeerd, de buurt gaat in de lijstjes van gemiddelden door deze inzet vaak 'vooruit'. Wie met dit beleid echter geen oog heeft voor de functies die een 'zwakke' buurt voor bepaalde huishoudens kan vervullen, heeft kans dat er op stedelijk of regionaal niveau te weinig buurten overblijven die deze huishoudens 'bedienen.'

In dit essay richten we ons op de Amsterdamse Czaar Peterbuurt. De aanpak om de leefbaarheid in deze buurt te verbeteren is exemplarisch voor de aanpak die Eigen Haard, maar ook veel andere corporaties en gemeenten bezigen om een buurt te verbeteren: namelijk door in te zetten op verbetering van de woningvoorraad en op het realiseren van een mix van middenklassebewoners en bewoners die afhankelijk zijn van een sociale huurwoning (strategie gericht op gemengd wonen). We hebben getracht te achterhalen welke doelgroepen de buurt voor de aanpak bediende en welk type bewoner de buurt nu zoal huisvest.

De Czaar Peterbuurt in Amsterdam ligt in het Stadsdeel Amsterdam-Centrum, ten oosten van de Oostelijke Eilanden. De buurt is vernoemd naar Peter de Grote, de tsaar van Rusland die in Amsterdam tussen 30 augustus 1697 en 18 januari 1698 trachtte het ambacht van de scheepsbouw onder de knie te krijgen. De drie Oostelijke eilanden, (Kattenburg, Wittenburg en Oostenburg) vormen op dat moment hét centrum van de Amsterdamse scheepvaartindustrie. De buurt staat tot ver in de 19de eeuw nog onder water. Rond 1880, bijna honderd jaar na de teloorgang van de VOC, is het gebied gedempt met modder van de bodem van de Nieuwe Vaart, die toch uitgebaggerd moest vanwege de komst van grotere stoomschepen. Als in de 19de eeuw de nieuwe werkgelegenheid op het nabijgelegen Oostenburg opkomt, wordt de Czaar Peterbuurt een arbeidersbuurt met zeer kleine woningen op zo min mogelijk grond. Kenmerkend voor de buurt is het negentiende-eeuws karakter: smalle straten, weinig openbaar groen en kleine, ondiepe woningen. Kleine huishoudens met vrij lage inkomens waren lang oververtegenwoordigd in de Czaar Peterbuurt. Voor wie zich een beeld wil vormen: in de Czaar Peterbuurt werd in 1983 de film Ciske de Rat opgenomen.

De buurt stond lange tijd te boek als een zwakke buurt met lage leefbaarheidscijfers. Al voordat het vanaf midden jaren negentig gedaan is met de industriële activiteiten op Oostenburg, gaat in de Czaar Peterbuurt niet goed meer en is de leefbaarheid er sterk onder druk komen te staan. De woningen zijn grotendeels verkrot. De buurt telt steeds meer randgroepjongeren, alcoholverslaafde zwervers, drugsdealers en heroïnehoertjes.

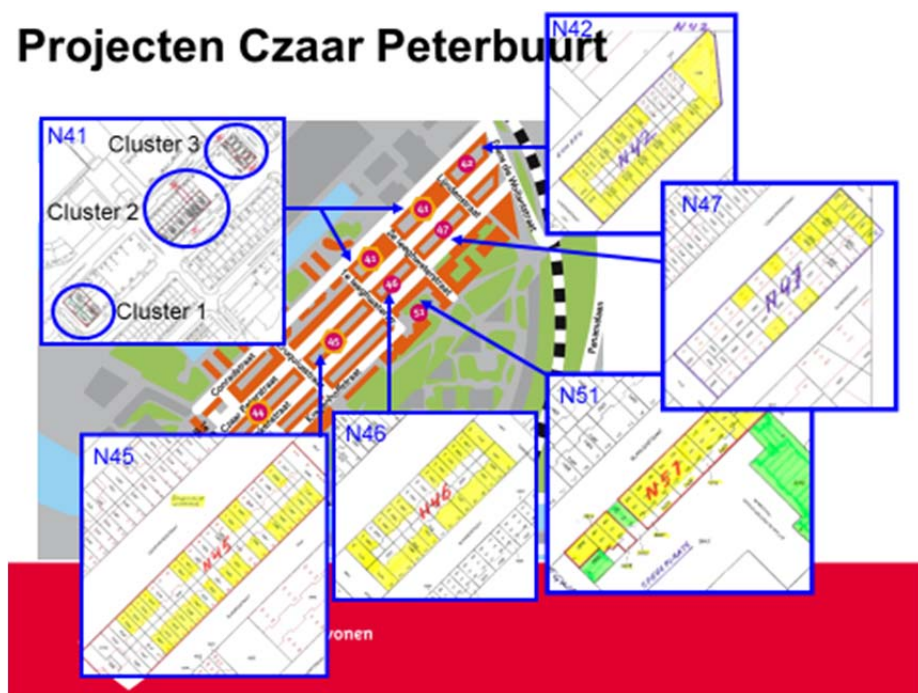
De inzet van Eigen Haard

De eerste sloop- en nieuwbouwprojecten in de Czaar Peterbuurt dateren al van eind jaren tachtig. De gemeente Amsterdam koopt in die tijd in het kader van de stadsvernieuwing veel in

slechte staat verkerende woningen van particuliere huisbazen op en verkoopt ze met een renovatiesubsidie weer door aan de Amsterdams corporaties, waaronder aan Eigen Haard. Die gaat in de Czaar Peterbuurt aan de slag. In de jaren '90 zet ze in de Czaar Peterstraat een nieuw huurwoningencomplex neer; in de straatjes erachter verrijzen de eerste koopwoningen en oude bedrijfspanden worden omgebouwd tot zorgvoorzieningen. In 2005 komen, mede door de het Plan van Aanpak van de stadsdeelraad, de veranderingen in een stroomversnelling. Op de noordelijke kop van de Czaar Peterstraat worden bestaande panden ingrijpend gerenoveerd en verkocht. In datzelfde jaar levert Eigen Haard twee complexen met zestig nieuwe koopappartementen en enkele huurwoningen op.

In 2016 is de aanpak van de buurt grotendeels afgerond. Onderdeel van de strategie was het aantrekken van middenklassebewoners. Een groot aantal verouderde sociale huurwoningen heeft plaatsgemaakt voor grotere huur- en koopwoningen, winkels, kleine bedrijfjes uit de creatieve sector, ateliers en horeca. Eigen Haard heeft in totaal 520 woningen en 50 winkels en bedrijfsruimtes opgeknapt. Ze heeft daarbij intensief samengewerkt met het stadsdeel, corporatie De Key, projectontwikkelaar Heijmans en bewoners. Gezamenlijk zijn er negen blokken vernieuwd. In 2016 leverde Eigen Haard nog het nieuwbouwproject 'Catharina' met 22 sociale huurwoningen voor senioren op.

Figuur 1 De aanpak van de Czaar Peterbuurt; projecten met inzet van Eigen Haard



Bron: Eigen Haard

De kwaliteit van de Czaar Peterbuurt is door de aanpak sterk verbeterd. Ook zijn er meer draagkrachtige bewoners in de buurt komen wonen. Met de komst van tramlijn 10 in 2004 is de verbinding met het stadscentrum aanzienlijk verbeterd. Kortom, een succesverhaal. Of toch niet helemaal?

De buurt als een passende jas

Uit onderzoek van onder andere de Universiteit van Amsterdam¹ blijkt dat 'zwakke' buurten vaak functioneren als roltrap of als 'tijdelijke plek', waar verschillende type huishoudens met een relatief laag inkomen de buurt instromen om daar, al dan niet voor een beperkte duur, een plek vinden. Denk aan mensen die scheiden en door de scheiding in elk geval tijdelijk kleiner en goedkoper gaan wonen. Aan starters op de woningmarkt of aan mensen die hun baan verliezen en niet snel een nieuwe vinden. Maar ook aan verschillende kwetsbare groepen: mensen die uitstromen uit de maatschappelijke opvang bijvoorbeeld. Al deze groepen zijn gebaat bij buurten met betaalbare woningen en betaalbare voorzieningen. Deze buurten, ook wel entreebuurten transitiebuurten genoemd, zijn nodig om stedelijke en regionale woningmarkten optimaal te kunnen laten functioneren.

Corporaties en gemeenten houden bij de verbetering van een zwakke buurt nog nauwelijks rekening met het functioneren van de stedelijke of zelfs regionale woningmarkt als geheel. Welke functie vervult de buurt die wordt aangepakt in de stedelijke danwel regionale context? Welke groepen bedient deze buurt? En als ik als gemeente of corporatie in de aanpak streef naar een gemengde buurt, zijn er dan nog genoeg andere buurten beschikbaar waar voldoende huishoudens met een kleine beurs terecht kunnen? In de ideale woningmarkt zou ieder huishouden een woonplek moeten kunnen vinden die 'past als een jas' bij het leven en de inkomenssituatie van dat moment. En dus zijn ook 'zwakke' of op zijn minst betaalbare buurten nodig om de stedelijke of regionale woningmarkt goed te kunnen laten functioneren.

De functie van de Czaar Peterbuurt voor en na de aanpak

Terug naar de Czaar Peterbuurt. Uit beleidsstukken en artikelen² blijkt dat de Czaar Peterbuurt in de jaren '90 te boek stond als een 'transitiemilieu', een 'zwakke' buurt die diende als 'tussenstation' waar verschillende typen kansarme bewoners vooral tijdelijk een plek vonden. Magazine Nul20 schrijft in er 2005 het volgende over:

'Het is nog niet zo lang geleden dat de Czaar Peterstraat werd gemeden door iedereen die er niets te zoeken had. In de lange eentonige straat die nergens heen leek te gaan, stonden verpauperde huurwoningen naast leegstaande winkels. In de cafés was het een komen en gaan van onduidelijke types, en heroïnehoertjes pikten soms op straat nog een laatste klantje op. Geen plek waar je tien jaar later twee euroton voor een etage van vijftig vierkante meter zou moeten betalen. Maar dat is anno 2005 wel de realiteit. Tel daar de dramatische daling van het aandeel werklozen en mensen die slechts kort in de buurt wonen bij op en het is niet vreemd dat de Czaar Peterbuurt in het onderzoek van de Dienst Wonen opklom van 'transitiemilieu' naar het rustiger en rijker 'centrumrandmilieu'.

Het artikel laat zien dat de transitie van de buurt ruim 10 jaar geleden al in volle gang was en ze haar functie van 'transitiemilieu' toen eigenlijk al verloren had. Kijken we naar de instroom van bewoners in de periode 2004-2014, dan zien we dat de buurt nu vooral in trek is bij singles en nieuw gevormde koppels. Anno 2017 is 72 procent van haar inwoners ongehuwd. Slechts 3 % van haar inwoners leeft van de bijstand en nog eens drie procent ontvangt een werkeloosheidsuitkering³. De buurt bestaat hoofdzakelijk uit autochtonen (53,7%) en voor bijna een derde uit niet-westerse allochtonen.

25-32 procent van de instroom van nieuwe bewoners in de periode 2004-2014 van de Oostelijke eilanden/Kadijken, waar de Czaar Peterbuurt onder valt, zijn 'stabiele alleenstaanden', eenpersoonshuishoudens die niet verhuizen omdat hun relatie net voorbij is (zie figuur 2).

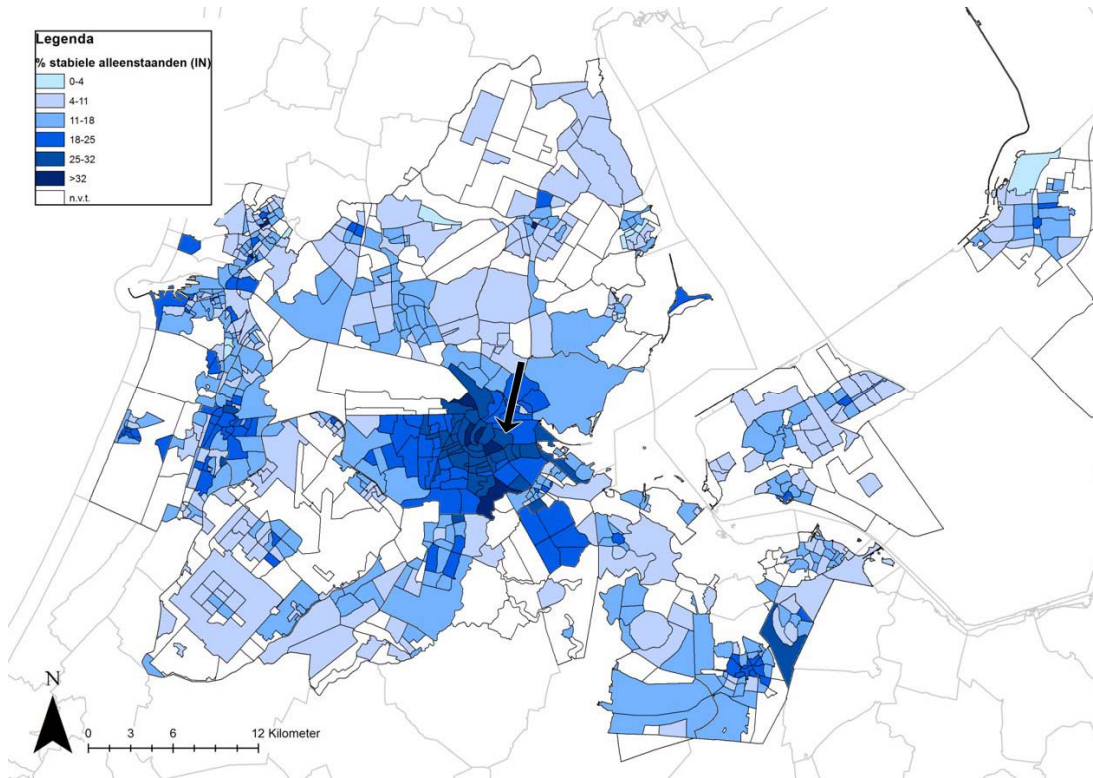
De instroom van nieuwe koppels bedraagt meer dan 13% (zie figuur 3).

¹ Musterd, S., Teernstra, A., van Gent, W., & Dukes, T. (2015). De buurt als jas: dynamische huishoudens in de veranderlijke stad. Amsterdam University Press.

² 'Kloof tussen arme en rijke woonmilieus groeit', Nul20 nr, 19, maart 2005.

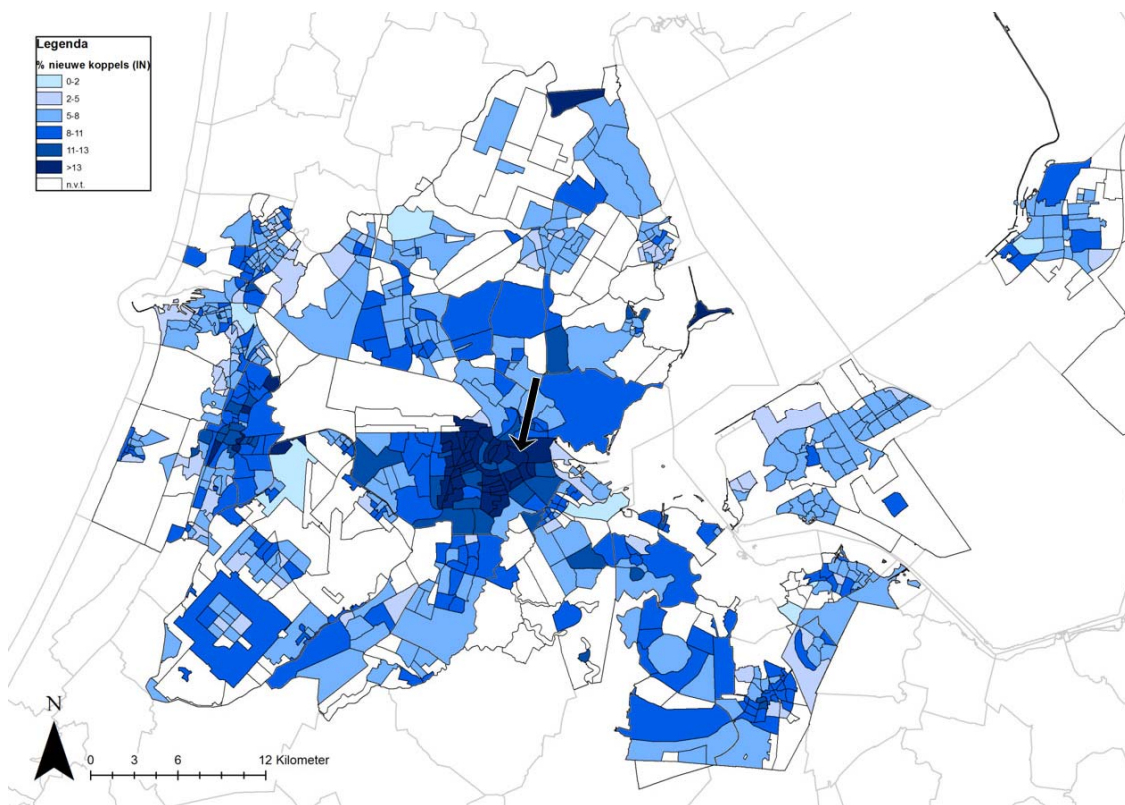
³ CBS 'Personen met een uitkering; soort uitkering, wijken en buurten 2016'.

Figuur 2 Stabiele alleenstaanden; instroom nieuwe bewoners Oostelijke eilanden/ Kadijken in de periode 2004-2014



Bron: Hochstenbach, Van Gent en Musterd; SSB, eigen bewerking.

Figuur 3 Instroom van nieuwe koppels Oostelijke eilanden/Kadijken in de periode 2004-2014



Bron: Hochstenbach, Van Gent en Musterd; SSB, eigen bewerking.

Het grote aantal eenpersoonshuishoudens en koppeltjes is door de beperkte grootte van de meeste woningen, de ligging aan de rand van het centrum van Amsterdam en de hoge kooprijzen die voor een woning moet worden betaald, niet verwonderlijk. Dit maakt de buurt bijvoorbeeld minder aantrekkelijk voor gezinnen. Een voorbeeld: de vraagprijs voor een kleine jaren '80 flatwoning van 73m² in de Cruquiusstraat, een zijstraat van de Czaar Peterstraat, bedraagt anno nu 345.000 euro.

Een nieuwe manier van kijken

De vraag is of het mogelijk dan wel wenselijk was geweest om het karakter van de Czaar Peterbuurt als transitiebuurt te behouden. De eerste vraag, of het mogelijk zou zijn geweest, is nog niet zo eenvoudig te beantwoorden. Kan de leefbaarheid in een buurt er sterk op vooruitgaan als alleen wordt ingezet op verbetering van de buurt voor zittende bewoners, dat wil zeggen als gemengd wonen niet wordt nagestreefd of zelfs wordt ontmoedigd? Is een dergelijk beleid in een buurt aan de rand van het centrum van Amsterdam niet bij voorbaat genoemd te mislukken? Dit omdat de stad ook los van het beleid haar eigen dynamiek kent en de populariteit van de woningen inclusief dito prijzen niet door beleid te stoppen is?

De vraag of het wenselijk is hangt vooral af van de voorkeur voor een overtuiging. Wie vindt dat iedereen overal moet kunnen wonen, waaronder mensen met een laag inkomen in het centrum van een gewilde stad als Amsterdam, zal vinden van wel. Wie meent dat je met een laag inkomen dan maar in Culemborg moet gaan wonen, zoals toenmalig minister Blok van mening is, zal vinden dat er nog genoeg transitiebuurten op een uur reisafstand van Amsterdam te vinden zijn. Het is een interessante denkexerctie, die bij aanvang van de aanpak van een buurt nog nauwelijks wordt gemaakt. En die, kijkend naar de functies die buurten voor al die verschillende en in beweging zijnde huishoudens vervullen, wel zou moeten worden uitgevoerd.

In de Czaar Peterbuurt zetten de gemeente Amsterdam en Eigen Haard zich in elk geval nu in om de buurt toegankelijk te houden/ weer te maken voor mensen met een laag inkomen. Eigen Haard heeft in 2014 besloten om te stoppen met verkoop uit renovatie, waar mogelijk is het verkoopprogramma in de Czaar Peterbuurt geschrapt. In 2017 bezit de corporatie met 722 woningen ruim de helft van de in totaal 1342⁴ woningen in de buurt. Voor buurten in Amsterdam met minder dan 35% sociale huur, zoals stadsdeel Centrum, is in de Amsterdamse Samenwerkingsafspraken afgesproken dat corporaties zo min mogelijk verkopen of liberaliseren. Eigen Haard verhuurt thans 89% van haar woningen in de buurt onder de aftoppingsgrenzen. Het karakter van een transitieomgeving krijgt de Czaar Peterbuurt er waarschijnlijk niet mee terug. Maar het is interessant om te kijken wat het behoud van een groot aantal woningen met een sociale huur in een buurt waar de prijzen van koopwoningen tot grote hoogte zijn gestegen op termijn doet met de functie(s) van deze buurt.

Literatuur

Musterd, S., A. Teernstra, W. van Gent & T. Dukes (2015). **De buurt als jas: dynamische huishoudens in de veranderlijke stad**. Amsterdam University Press.

Gent, W.P.C. van (2013) **Neoliberalization, housing institutions and variegated gentrification: how the 'third wave' broke in Amsterdam**, International Journal of Urban and Regional Research, 37 (2), 503-522.

Davidson, M. (2008) **Spoiled mixture: where does state-led positive' gentrification end?**, Urban Studies, 45 (12), 2385-405.

Nieborg, S. (2005). **Visie op de Czaar Peterbuurt/ Oostenburg**; verslag van de totstandkoming van de buurtspiegel en een buurtvisie van bewoners en ondernemers. Verwey-Jonker Instituut.

'**Kloof tussen arme en rijke woonmilieus groeit**', Nul20 nr, 19, maart 2005.

CBS (2016) **Statline: 'Personen met een uitkering; soort uitkering, wijken en buurten 2016'**.

CBS (2016) **Statline: 'Kerncijfers Wijken en Buurten 2016'**.

⁴ CBS 'Kerncijfers Wijken en Buurten 2016'.

EEN BEWEGING VAN BURGERS (OF MICRO-ONDERNEMING MET PUBLIEK VERMOGEN?)

Ton Selten

*Well, I can't think for you
You all have to decide.....*

Met dit Dylan-citaat zette gastinleider Trevor James de Discussiedagen Sociale Huisvesting van TU Delft en Vooruit naar de Kern in. Voor mij was het een voorrecht om de tweedaagse mee te mogen maken, om met Rudy de Jong aan het eind een beschouwing te geven over het gepresenteerde en bediscussieerde. Op die beschouwing baseer ik deze korte notitie, die ik op persoonlijke titel schrijf.

De ingediende essays kon ik onderscheiden in de types 'wat en waarom' of 'hoe'. Mijn bloed gaat sneller stromen bij de wat en waarom stukken, daar zijn essentiële vraagstukken aan de orde. Bij 'hoe' is de inslag meer technisch, hoe belangrijk dat ook mag zijn. Bij 'hoe' wordt het arrangement van de corporatie als gegeven beschouwd, bij 'wat en waarom' worden er vragen bij gesteld. En dat is volgens mij hard nodig.

Wat is de bedoeling van de corporatie, wat is de relatie met haar huurders, de bewoners van haar woningen, nu en in de toekomst? Jan van der Moolen citeerde uit de (memorie van toelichting op) de Woningwet van 1901: "Het is een beweging die door de burgers in beweging moet worden gezet en gehouden". De corporatie als maatschappelijke organisatie. Hij toonde hoe deze beweging zich ontwikkeld heeft tot de institutionele maatschappelijke organisatie en vrij recent en tamelijk onopgemerkt verschoven is van maatschappelijk naar publiek. Wat we maatschappelijk kapitaal noemden is inmiddels publiek vermogen gaan heten. Dat slaat voor mij de spijker op de kop.

Voor mij bestaat de sector uit huurders en verhuurders. Een paar jaar geleden heb ik op het corporatieforum beweerd dat als de corporaties er niet in zouden slagen om een sterke verbinding met de huurders te creëren, zij zouden worden leeggehaald door de overheid en de banken. Dat lijkt me inmiddels praktijk.

In de essays en discussies ontbrak veelal dit maatschappelijk perspectief, daargelaten enkele pleidooien om in de uitvoering van haar taken echt het gesprek aan te gaan met de bewoners, maar dan ging het toch meer over de hoe-vraag. En waar die insteek ontbreekt, terwijl er wel geredeneerd wordt over de inzet van corporaties, is mijn conclusie al snel dat de huurder beschouwd wordt als een stuurvariabele, een middel, de huurprijs als knop om aan te draaien voor het doel van een maximale woningexploitatie. De platitide 'Is de corporatie er voor de huurders, de huidige en toekomstige, of zijn de huurders er voor de corporatie' nestelt zich dan vierkant in mijn hoofd. Of 'vroeger probeerde je met een acceptabele exploitatie het belang van de huurders bij fatsoenlijk wonen en leefbaarheid te dienen, nu lijkt het alsof de inbreng van de huurders gemaximaliseerd moet worden om een maximale exploitatie te bereiken'.

Ik vind het stuitend, het gemak waarmee corporatiemensen redeneren over de overconsumptie van wonen door huurders, dat de huurder niet de prijs van het wonen betaalt, hij te groot woont en een overmaat heeft aan rechtszekerheid, dat alles onder de assumptie dat hij profiteert van staatssteun, zoals individuele huurtoeslag, en van collectieve huurprijsafslag door de verhuurder, die immers niet 'maximaal redelijk' voor de woning verlangt. Op die redenering is inhoudelijk veel af te dingen, zoals de opstelling van de historische kostprijs met rente, aflossing en beheerkosten zou laten zien. De redeneringen klinken alsof de huurder blij mag zijn met zijn woonarrangement, dat het meer een gunst is die hem wordt verleend dan een recht dat hem toekomt.

Toch spreken de feiten duidelijke taal. De goedkope scheefheid waarover velen zich nog steeds druk maken, blijkt te zijn gekrompen tot nog maar 9%, de dure scheefheid is veel omvangrijker. De prijs per vierkante meter ligt in de huur hoger dan in de koop. In de jaren 2012 t/m 2016 is de gemiddelde huurprijs in de sociale huursector met meer dan 68 euro per maand gestegen (van 2009 – 2015 met meer dan 100 euro), terwijl de inkomens van de huurders gemiddeld daalden. Meer dan 500.000 huurders wonen onder de NIBUD-armoedegrens (RIGO, 2014). Volgens de Nationale Ombudsman lopen talloze huurders het risico om in onoverkomelijke schuldsituaties te blijven of daarin terecht te komen. Het aantal sociale huurwoningen is in die vijf jaar door verkoop en huurliberalisatie met 226.000 afgenomen. Als 79% van de corporatiemedewerkers in de CorporatieNL enquête van eind vorig jaar vindt dat de huren betaalbaar zijn en blijven, hebben zij weinig kijk op de werkelijkheid.

En hoe is het in de koopsector? De verschijnselen waar men zich druk over maakt zijn daar veel scherper aanwezig. Meer staatssteun (hypotheekrenteaftrek). Lagere woonlasten per vierkante meter. Meer overconsumptie van woonruimte. Het experimentje onder de deelnemers aan de tweedaagse, wie als koper een lagere woonlast heeft dan 710 euro per maand toonde veel opgestoken vingers. Het geroezemoes over de 'onderbezetting' van woonruimte (aantal kamers minus aantal bewoners is groter dan 1) doet hetzelfde vermoeden.

De Woonbond wordt gezien als 'tegenpartij'. Met dat imago is niet veel mis, vind ik. Als belangenbehartigingsorganisatie moet de bond zijn tegengeluid laten horen als het gaat om steeds nieuwe verslechtingen van de betaalbaarheid, beschikbaarheid en zeggenschap in de huursector. Omgekeerd is het niet veel anders. De Woonbond hecht aan goede betrekkingen met Aedes, maar het geloof in echt samen optrekken is wankel. In het algemeen wordt de corporatiesector niet onvoorwaardelijk vertrouwd. De gedachte leeft dat de huurders de overheid nodig hebben om de corporaties op hun plaats te houden. Wat gebeurt er met de muis als de kat aanwezig is en de hond vertrokken, klinkt het. De corporaties doen er goed aan om te analyseren waarom er in de huurdersbeweging niet veel vertrouwen in hen bestaat. Mijn ideaalbeeld dat de sector bestaat uit huurders en verhuurders is nog ver weg.

De huurdersbeweging is er aan gewend zich in te zetten tegen een reeks van verslechtingen. Geen ruime inzet, de koers is gericht op concrete belangenbehartiging. Mede daarom ook zal een perspectief van corporatie inzet op Public Value, zoals van Maarten Pel en Derk Windhausen, niet direct op een goede ontvangst kunnen rekenen. Waarom zouden de huurders moeten betalen voor een brede inzet van corporatiemiddelen waar ook anderen van profiteren?

Trouwens tussen de corporaties is onderling vertrouwen en solidariteit ook geen algemeen gegeven. Corporaties treden bijna altijd op als autonome organisaties die zich laten leiden door de logica van de micro-onderneming. Zij zetten hun vermogen het liefst in voor het behalen van de eigen corporatiedoelen, niet daar waar zij volkshuisvestelijk het meest nodig zijn. Peter van Os hoopt dat solidariteit in regionaal verband verwezenlijkt kan worden, maar snel acht hij een autoriteit noodzakelijk om de maatschappelijk optimale inzet van overtollige corporatiemiddelen mogelijk te maken.

Voor de huurdersbeweging en De Woonbond zie ik in de huidige situatie en ontwikkelingen een kans voor een inzet om echte stappen vooruit te zetten. Het is tijd voor een maatschappelijk offensief om de corporaties terug te winnen en de volkshuisvesting weer die beweging te laten zijn die door burgers in beweging wordt gezet en gehouden.

Het is tijd voor een offensief gericht op fatsoenlijk wonen (kwaliteit is in de huursector niet langer vanzelfsprekend, mediatie wordt ingezet in situaties waar burenruzies een direct gevolg lijken van slecht woningonderhoud en gehorigheid), betaalbaarheid (10% huurverlaging), beschikbaarheid en zeggenschap. Ik ben er van overtuigd dat er best veel corporaties zijn die zich hiervoor willen inzetten. Met die corporaties zouden harde afspraken gemaakt kunnen worden. De Woonbond zou op goede gronden de corporaties kunnen gaan onderscheiden in huurdersvriendelijk en onvriendelijk, het kaf van het koren scheiden. Eigen ervaringen van huurders zouden ook gecommuniceerd kunnen worden, subjectieve duimpjes omhoog en omlaag, naming and shaming, op de Woonbond website, als een echte woonconsumentenorganisatie. Alle hens aan dek om de huurdersorganisaties te ondersteunen en

versterken in de uitvoering van hun taken en het waarmaken van de sterke positie die zij in de nieuwe woningwet hebben gekregen, hun deskundigheid, governance en verbinding met de bewoners, hun achterban. En het huurvraagstuk beter op de politieke agenda te krijgen. Het was ongehoord hoe weinig de enorme problemen in de huursector aandacht kregen in de laatste verkiezingscampagnes en het nieuwe regeerakkoord. En voor mijn eigen rekening zou ik daar aan willen toevoegen dat de huurders beloning verdienen voor de prestaties die zij leveren. Hun trouwe huur- en betaalgedrag leidt tot zoveel waardeontwikkeling van de portefeuille van de verhuurders, dat een vermogensaanwasdeling in enige vorm, in geld of in natura, een warm pleidooi verdient.

Om af te sluiten met het Bob Dylan citaat in volledigheid:

*But, I can't think for you,
You all have to decide
Whether Judas Iscariot
Had God on his side.*

(Bob Dylan – With God on our side)