

TOEKOMST VAN SOCIALE HUISVESTING; VOORTGAANDE DISCUSSIE IN WOORD EN DAAD



Beeld: Adri Duivesteyn

De herziene Woningwet, die op 1 juli 2015 van kracht is geworden, is erop gericht dat woningcorporaties zich concentreren op hun kerntaak; zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen. Minder van hetzelfde is geen afdoende antwoord op de uitdagingen voor sociale huisvesting in de komende jaren. Het idee dat met enige aanpassingen de woningcorporaties door kunnen gaan met 'business as usual' is een misvatting.

DOOR ANDRÉ OUWEHAND, OTB, FACULTEIT BOUWKUNDE, TU DELFT EN
WOUTER ROHDE, WOUTER ROHDE ADVIES

In het afgelopen jaar zijn er enkele initiatieven geweest om de discussie over de toekomst van de sociale huisvesting op het goede spoor te zetten. Daarbij verschilden de accenten. Het initiatief 'Vooruit naar de kern. Toekomstverkenning voor de sociale huisvesting: bedoelingen en bouwstenen' van een groep betrokken volkshuisvesters, merendeels werkzaam bij woningcorporaties, legde de nadruk op de bedoelingen van de sociale huisvesting¹. Een verdie-

pend debat, op zoek naar nieuwe inzichten en verrijking van ideeën, is echter in de laatste jaren nauwelijks gevoerd. Belangenbehartiging en politieke druk bepaalden eerder de agenda.

Om met elkaar een volgende stap te zetten in het denken en verder vormgeven aan de toekomst van de sociale huisvesting, sloegen het initiatief 'Vooruit naar de kern', het Tijdschrift voor de Volkshuisvesting en OTB (Onderzoek voor de gebouwde omgeving van de TU Delft) de handen ineen. Zo kwamen de 'Discussiedagen Toekomst van de sociale huisvesting' van de grond, gehouden op 24 en 25 september in Doorn.

VEEL RESPONS

De oproep om de discussie over de sociale huisvesting verder te brengen is ruimschoots beantwoord. Ruim dertig deelnemers, werkzaam bij corporaties, gemeenten adviesbureaus en in onderzoek en wetenschap, meldden zich aan met een paper². Een selectie daarvan presenteren we in dit themanummer³. De discussiedagen kregen een aftrap van Adri Duivesteijn. Hij benadrukte de noodzaak om andere keuzen te gaan maken (zie kader). Na korte pitches van de auteurs is vervolgens met elkaar in zes thematische sessies de discussie gevoerd. De twee discussiedagen zijn afgesloten met een korte reflectie van Marja Elsinga.

De verschillen in de lokale opgaven, opvattingen over de landelijke ontwikkelingen en na te streven doelen, zorgden voor stevige debatten in de deelsessies. In de opzet om het gesprek te verbreden en te verdiepen zijn de dagen zeker geslaagd en hebben ze geleid tot reflectie op eigen standpunten en verbreding van ideeën waar ieder in eigen werksituatie zijn voordeel mee kan doen. Ze hebben ook geleid tot inzichten die we graag delen met een breed publiek.

De discussiedagen hebben geleid tot reflectie op eigen standpunten en verbreding van ideeën

URGENTIE EN OPGAVEN

Na de verhuurdersheffing, de wijziging van de Woningwet, de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB en de inperking van de kerntaak, zou de gedachte kunnen ontstaan dat de contouren voor de sociale huisvesting voor het komende decennium wel vastliggen. Na twee dagen discussie is de conclusie dat we daar zeker niet vanuit mogen gaan. De discussie over aard en omvang van de sociale sector is met die wijzigingen alleen maar gestart. De koers van minister Blok om de sector in te krimpen en toe te werken naar liberalisering van de woningmarkt zal de komende jaren doorgezet worden. Zijn reactie op de mogelijke verdringing door vluchtelingen is wat dat betreft verhelderend; uitbreiding van de sociale sector door nieuwbouw is volgens hem niet nodig of zinnig.

Voorwaarde voor de continuïteit van de sociale sector is wel dat die verankerd is in de samenleving. Dat betekent dat op twee vragen een antwoord gegeven moet worden, het 'wat' en het 'hoe'. Wat is in de lokale situatie de opgave en meerwaarde van de sociale sector? Diverse papers stelden die vraag aan de orde in verschillende contexten uit alle hoeken van het land. Die vraag gaf ook aanleiding tot veel discussie. Walter Hamers en Ronald Leushuis kiezen in hun artikel voor een lijn in Nijmegen waarbij ze de huren over een breed front verlagen. Dit koppelen ze aan inkomensafhankelijke huurverhogingen voor scheefwonders, om zo min mogelijk marktverstorend te werken en private partijen uit te dagen geschikt aanbod te leveren voor de niet-doelgroep.

Daarnaast ondersteunen ze bewonerscollectieven en storten ze geld in een betaalbaarheidsfonds. Jeroen Frissen laat zien dat ze in de Amsterdamse context kiezen voor het tegengaan van verdringing van de lagere inkomens uit de meest populaire wijken. Dat gaat wel gepaard met het principe dat locatie een prijs heeft. Op populaire plekken zullen alleen kleine woningen nog betaalbaar zijn of woningen die faciliteiten delen. Daarnaast werken ze aan een meer directe relatie tussen inkomen en huur. Hij gaat ook in op het 'hoe' van de actieve verankering; door lokaal het gesprek aan te gaan over de specifieke opgave in Amsterdam.



Beeld: Adri Duivesteijn

Wake up!

Dat hield Adri Duivesteijn, pleitbezorger van meer invloed voor bewoners op hun eigen wonen, de bezoekers van de discussiedagen voor. Hij nam de zaal mee in het historische succes van particulier initiatief in een ruimtelijk grid dat door de overheid is vastgesteld. De wederopbouw was daarop een uitzondering, omdat toen aanbodgestuurd, institutioneel, met een groot aandeel sociaal, top-down werd ontwikkeld. In de stadsvernieuwingperiode werd ook sociaal, aanbodgestuurd en institutioneel gebouwd. Inspraak was toen de vernieuwing die zorgde voor enige binding met bewoners. De daarop volgende Vinexperiode kenmerkte zich echter door een winstgedreven aanpak, opnieuw aanbodgestuurd en institutioneel, maar nu via marktmechanismen. In alle drie deze fasen ontbrak het dus aan particulier initiatief en maakten we saai, top-down woonwijken voor, maar niet door bewoners.

Zijn stelling is dat na de verzelfstandiging in de jaren negentig de corporaties en het sociale woonstelsel niet zijn verankerd in de samenleving. Hij pleit al heel lang voor verdere verzelfstandiging door het deels omzetten van corporatiehuur naar een sociale koopsector met behulp van de wooncoöperatie. Daarmee zou het sociale wonen sterker verankerd worden in de samenleving, iets wat de huidige sociale huursector (de corporaties) nauwelijks doet.

Een belangrijke inzet daarbij is volgens hem om het maatschappelijk kapitaal te activeren voor sociaal wonen. Zolang die verankering niet plaatsvindt, is het onontkoombare perspectief verdere liberalisering en een voortgaande afroming van het opgebouwde maatschappelijk kapitaal, stelt hij. En dat kan de bedoeling niet zijn.



DOELGROEPEN EN ARRANGEMENTEN

Een belangrijke andere conclusie is dat een veel scherpere en meer specifieke uitwerking nodig is over wat we bedoelen met de 'sociale sector'. Op dit moment wordt het debat vaak overheerst met de algemene stelling dat die te groot is. Dat vraagt om een kritische evaluatie waarbij we de nieuwe vraag van asielzoekers meenemen en waarbij we ook ingaan op de (misschien te sterk gedramatiseerde) oplopende wachttijden. Het vraagt ook om een reëel antwoord voor de lage middeninkomens die uitgesloten zijn van de sociale huursector, maar op dit moment in grote delen van het land moeilijk een betaalbaar alternatief kunnen vinden.

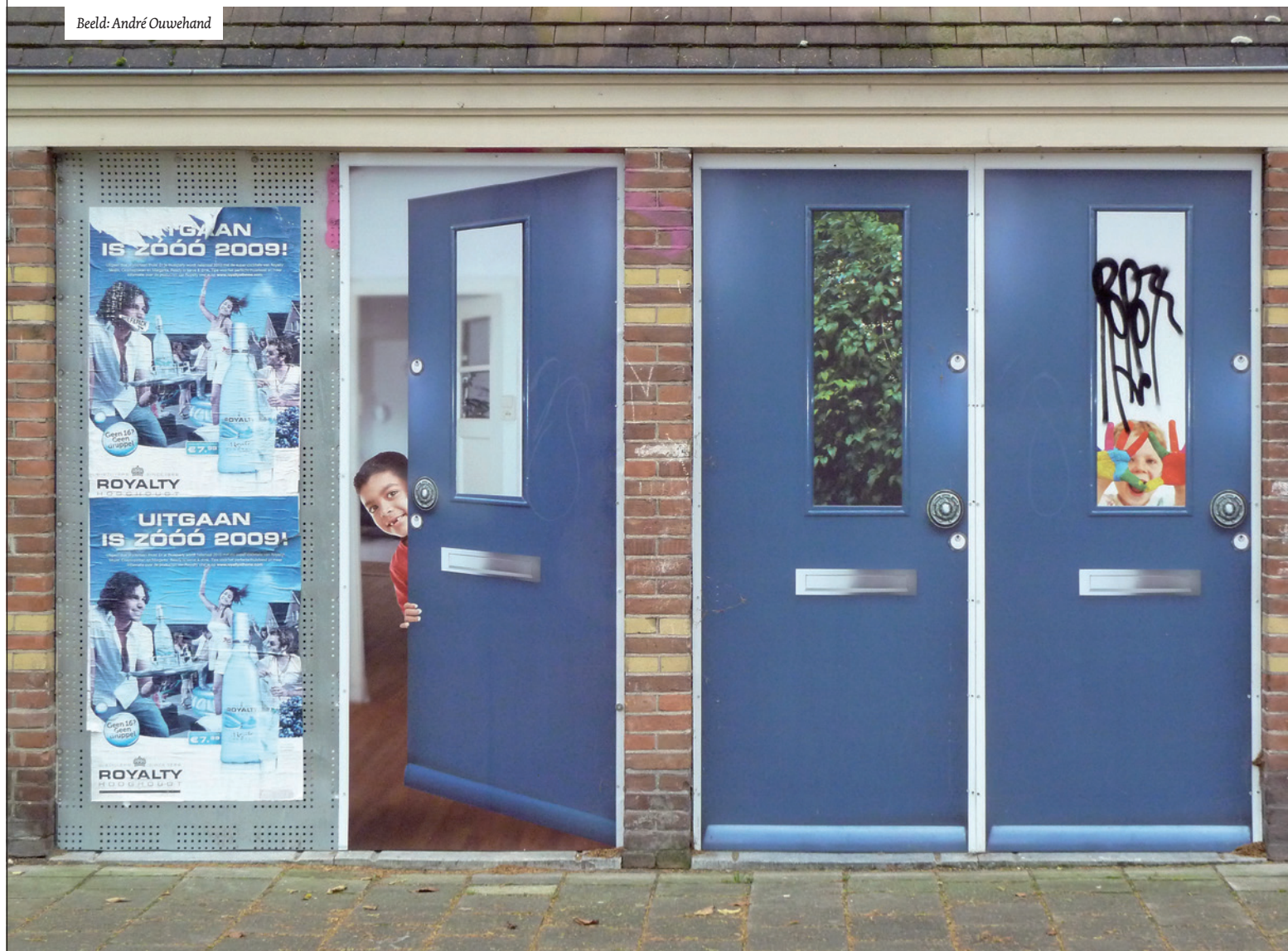
Is een eenmaal toegewezen sociale huurwoning een verworven recht voor het leven?

Men spreekt doorgaans over een sociale huurwoning met alle rechten en plichten van dien: huurprijsregulering, huurbescherming, permanente contracten, kortom het standaardproduct zoals dat jaren heeft behoord tot de welvaartstaat. Zonder ons te vereenzelvigen met de neoliberale koers, is het noodzakelijk daar scherper over na te denken. Is een eenmaal toegewezen sociale huurwoning een verworven recht voor het

leven? De doelgroep is niet eenduidig en amorf, maar kent verschillen in bestedingskracht, regelkracht en eigen perspectief, maar we kennen eigenlijk alleen maar de standaard sociale huurwoning. De doelgroep kent insiders, die al een sociale huurwoning hebben en outsiders, de mensen die maar moeizaam aan bod komen.

In de papers en discussies zijn verschillende delen van deze heroriëntatie op de doelgroep en de in te zetten middelen aan de orde gesteld. Een voorbeeld hiervan is het vergroten en ondersteunen van de mogelijkheden om door woningruil bewoners zelf meer verantwoordelijkheid te laten nemen om tot een betere match tussen vraag en aanbod te komen (zie ook het artikel van Jeroen Frissen). Discussie was er over in hoeverre de overheid en woningcorporaties de passendheid en legitimiteit van de verhuur van sociale woningen aan de doelgroep periodiek moeten herijken, met huurverhoging als gevolg. Denken we dan niet weer heel sterk vanuit de systeemwereld? Dat terwijl we vanuit de leefwereld naar een betere matching van vraag en aanbod zouden moeten kijken, zonder de eigen verantwoordelijkheid van de bewoners gelijk buiten beschouwing te laten. Duidelijk is dat de discussie over doelgroep en arrangementen nog veel aandacht verdient. Twee ideeën komen in dit nummer verder aan de orde. In het artikel van Anne-Jo Visser en Frank Wassenberg wordt een stevig pleidooi gehouden om, rekening houdend met hun eigen regelkracht, nieuwe stappen te zetten om bewoners veel meer aan het stuur te laten zitten. En in het artikel van Maarten Pel wordt een andere lijn uitgewerkt; hij verkent de potentie van wooncoöperaties. Hij

Beeld: André Ouwehand



geeft een praktisch vervolg aan het pleidooi van Duivesteyn om op die wijze de verankering verder inhoud te geven en het maatschappelijk kapitaal dat opgesloten zit in de sociale sector te activeren.

KWALITEIT

De kwaliteit van sociale huurwoningen en het feit dat het geen schande is om daarin te wonen, behoren tot de grote verdiensten van de Nederlandse sociale sector. Maar we komen ook vaak de stelling tegen dat die kwaliteit is doorgeschooten en ter discussie gesteld zou moeten worden: zijn we bezig met overconsumptie? Mieke Weterings houdt in haar artikel een stevig pleidooi om daar genuanceerd mee om te gaan en vooral ook het gesprek aan te gaan met de bewoners en niet alleen kosten in ogenschouw te nemen, maar ook de baten van het investeren in kwaliteit. Andere papers pleiten voor een praktische aanpak om de ambities ten aanzien van duurzaamheid in te vullen en de mogelijkheden te verkennen van het herbestemmen van zorgvastgoed voor wonen. Die verschillende pleidooien leiden tot de conclusie dat we er bij het debat over de kwaliteit voor moeten zorgen dat het geen top-down-discussie blijft, waarbij we al snel bedenken dat het wel een onsje minder mag zijn. We zullen met bewoners moeten zoeken naar innoverende benaderingen die ook de baten in een breder veld meenemen.

In de financiële huishouding van elke corporatie zijn mogelijkheden om keuzes te maken

FINANCIERING

De verhuurdersheffing heeft veel opschudding veroorzaakt, maar de aanwezigen concludeerden dat die uiteindelijk is ingepast in de financiële huishouding van de corporaties. Daarvoor was een efficiëncyslag nodig en een kritische doorlichting en ingreep in de bedrijfslasten. Het heeft ook geleid tot een opdrijving van de huren tot onder de huurtoeslaggrenzen. In het essay 'Vooruit naar de kern' zijn diverse vragen geformuleerd over de betaalbaarheid en financiering van de volkshuisvesting. Verschillende papers gingen daar op in, waarbij voor alles vastgesteld moet worden dat niemand zich moet laten afschepen met de constatering 'dat er geen geld voor is'. In de financiële huishouding van elke corporatie zijn er mogelijkheden om keuzes te maken, zij het dat de randvoorwaarden bij de ene corporatie strakker zijn dan bij de andere. Dat leidde tot de constatering dat het als eerste noodzakelijk is om die mogelijkheden inzichtelijk en bespreekbaar te maken. Daarvoor zijn inmiddels wel instrumenten voorradig⁴. Guus Haest heeft dat in zijn artikel verder uitgewerkt. Hij heeft de mogelijkheden verkend van het voor eigen rekening nemen van de huurtoeslag door corporaties, bij het gelijktijdig wegstrepen van de verhuurdersheffing, om te komen tot een 'revolving fund'. Dat idee leidde tot veel discussies over de wenselijkheid en mogelijkheid daarvan, waarbij sterke argumenten voor en tegen ter tafel zijn gebracht. Los daarvan kan, gezien de grote verschillen binnen de sociale sector waar het gaat om het in te zetten vermogen en de lokale opgaven, de conclusie getrokken worden dat zo'n revolving fund niet een model is wat uitgevoerd kan worden per corporatie. Om inzet en solidariteit vanuit de gehele sector te garanderen, zal regelgeving vanuit de overheid noodzakelijk zijn, dat is tot op heden wel gebleken.

PARTIJEN AAN ZET

Bij de toekomst van de sociale huisvesting gaat het niet alleen om woorden, maar ook om daden. De volkshuisvesting is bij uitstek een veld waar passend binnen de lokale context invulling aan gegeven dient te

worden. Een van de verdiensten van de herziene Woningwet is dat er ruimte wordt geboden voor die lokale invulling. Lokale partijen dienen dan ook van die mogelijkheid gebruik te maken en de soms rigide grenzen die de Woningwet geeft op te zoeken, of zelfs vloeibaar te maken als de situatie daarom vraagt. Op dit moment leidt dat tot een zoektocht, waarvan het artikel van Bert Wijbenga c.s. getuigt. Het bevestigt aan de ene kant de stroperigheid van de dagelijkse werkelijkheid, maar we kunnen het ook lezen als een aansporing om scherp te blijven acteren om de veranderingen vorm te geven.

Dat 'minder van hetzelfde' niet gaat volstaan was een breed gedragen oordeel

EEN NIEUW PERSPECTIEF

Kunnen we na 28 papers en twee dagen discussie spreken van een nieuw perspectief voor de sociale huisvesting? Dat zou een buitengewoon onbescheiden stelling zijn die getuigt van zelfoverschatting van de deelnemers aan deze discussiedagen. De inbreng en inzet van alle deelnemers hebben wel bijgedragen aan reflectie op eigen gedachten en keuzes en kanttekeningen geplaatst bij algemeenheden en de opvattingen in de systeemwereld die in de discussie over de volkshuisvesting vaak aanwezig zijn. Dat 'minder van hetzelfde' niet gaat volstaan was echter ook een breed gedragen oordeel. Enkele van de zoekvragen uit 'Vooruit naar de kern' hebben een eerste antwoord gekregen. De toekomst van de sociale huisvesting is echter onderwerp van een voortgaande discussie, waar wij komend jaar graag een vervolg aan geven. We organiseren dan opnieuw discussiedagen, waarbij we nu al de hoop uitspreken dan nog meer inbreng uit de hoek van de gemeentelijke en landelijke overheid te mogen verwelkomen. Die discussie is nodig, want 'het wordt nooit meer zoals het was'.⁵

Noten

- 1 Zie: www.vooruitnaardekern.nl. Andere bijdragen reageerden op de voorstellen van Blok, zoals 'Wonen 6.0: Over de toekomst van de sociale huisvesting in Nederland' van zes Delftse hoogleraren (zie Tijdschrift voor de volkshuisvesting 2014 nr.5). Het initiatief 'Mensen wonen in huizen' van enkele corporatiedirecteuren bepleitte vrijheid voor corporaties om te investeren in de sociale infrastructuur.
2. Alle papers zijn gebundeld, te downloaden via: www.otb.bk.tudelft.nl, of nog in te vullen
3. De selectie van de papers die in dit nummer zijn opgenomen, is gemaakt door Marja Elsinga, André Ouwehand en Wouter Rohde.
4. Zie bijvoorbeeld het artikel 'Dienmodellen en dilemma's in de volkshuisvesting' van Peter van Os in Tijdschrift voor de volkshuisvesting 20 (6) p. 34-38
5. Van der Schaar (2014) Het wordt nooit meer zoals het was. Tijdschrift voor de volkshuisvesting, 20 (1) p. 11-16