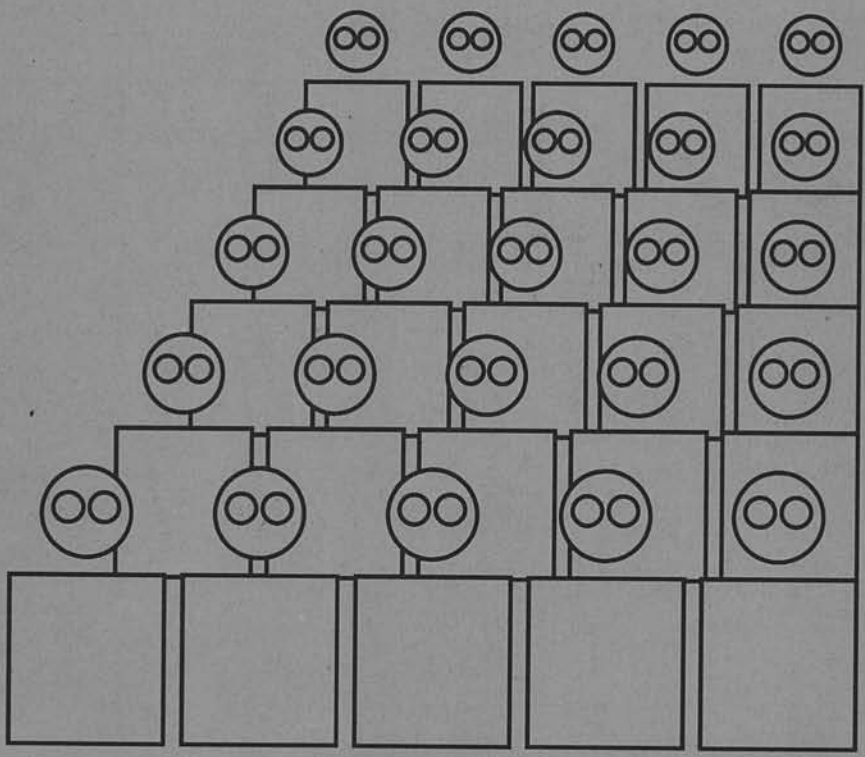
OTB-WERKDOCUMENT

BIBLIOTHEEK TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT
10 APR 1997

POSTMODERN LOKAAL VOLKSHUISVESTINGSBELEID

Balanceren tussen doelgroep, kernvoorraad en herdifferentiatie

Redactie:
H. Priemus
E. Philipsen



97-12

Delftse Universitaire Pers

ONDERZOEKSINSTITUUT OTB
Bureau Opleidingen en Kennisoverdracht
8510

2299190

POSTMODERN LOKAAL VOLKSHUISVESTINGS-BELEID

Balanceren tussen doelgroep, kernvoorraad en herdifferentiatie

BIBLIOTHEEK TECHNISCHE UNIVERSITEIT
Schuttersveld 2
Delft

Bibliotheek TU Delft
C 2307862

8510
465G

OTB-WERKDOCUMENT **97-12**

Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Thijsseweg 11, 2629 JA Delft
Tel. (015) 278 30 05
Fax (015) 278 44 22
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
http://www.otb.tudelft.nl

POSTMODERN LOKAAL VOLKSHUISVESTINGS-BELEID

Balanceren tussen doelgroep, kernvoorraad en herdifferentiatie

Redactie:
H. Priemus
E. Philipsen

Bijdragen:
H. Priemus
P.G.A. Noordanus
H. Lenferink
M. Elsinga
A.V.M. Pouw
A. Duivesteijn
J.A. Scholten
J.P.J. Singelenberg

Delftse Universitaire Pers, 1997

De OTB-werkdocumenten worden uitgegeven door:

Delftse Universitaire Pers
Mekelweg 4
2628 CD Delft
Tel. (015) 278 32 54

In opdracht van:
Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Postmodern

Postmodern lokaal volkshuisvestingsbeleid. Balanceren tussen doelgroep, kernvoorraad en herdifferentiatie - H. Priemus en E. Philipsen (red.) - Delft : Delftse Universitaire Pers. - Ill. - (OTB-werkdocument / Onderzoeksinstituut OTB, ISSN 1383-8017: 97-12).
ISBN 90-407-1443-6
NUGI 655
Trefw.: volkshuisvestingsbeleid ; herdifferentiatie ; kernvoorraad

Copyright 1997 by Onderzoeksinstituut OTB

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher: Delft University Press, Mekelweg 4, 2628 CD Delft, The Netherlands.

INHOUD

1 **POSTMODERNE VOLKSHUISVESTING** 1
H. Priemus, Onderzoeksinstituut OTB

2 **NAAR EEN HERSTRUCTURERING VAN STADSWIJKEN IN REGIONAAL PERSPECTIEF** 5
P.G.A. Noordanus, Gemeente Den Haag
2.1 Inleiding 5
2.2 Uitgangspunten 5
2.3 Planvorming herstructurering 7
2.4 Instrumenten voor herstructurering 8
2.4.1 Verkoop van woningwetwoningen 8
2.4.2 Woningverbetering/harmonisatie ineens 9
2.4.3 Samenvoeging 9
2.4.4 Sloop/nieuwbouw 9
2.4.5 Aankoop 9
2.4.6 Woonruimteverdeling 10
2.5 Slotbeschouwing 10

3 **GESPIEGELD BOUWEN EN BEHEREN: GEMEENTELIJK BELEID ALS SCHARNIER TUSSEN WIJK EN REGIO** 11
H. Lenferink, Gemeente Arnhem

4 **BEREKENING VAN DE DOELGROEP EN BEPALING VAN DE KERNVOORRAAD: COMPLICATIES EN OPLOSSINGEN** 19
M. Elsinga, Onderzoeksinstituut OTB
4.1 Inleiding 19
4.2 De doelgroep en de kernvoorraad 19
4.3 Afspraken over de kernvoorraad en de doelgroep 20
4.4 De woonsituatie van de doelgroep 21
4.5 De benodigde omvang van de kernvoorraad 22
4.6 Prestatie-afspraken 24
4.7 De nieuwe IHS-regeling 24
4.8 Beleid ten aanzien van de kernvoorraad 26
4.9 Monitoring 28

4.10 Conclusies 28

5 **BEHOUD KERNVOORRAAD EN HERDIFFERENTIATIE: MOGELIJKHEDEN EN BEPERKINGEN VAN WONINGCORPORATIES** 29
A.V.M. Pouw, Stichting Het Woningbedrijf Amsterdam
5.1 De probleemstelling: kernvoorraad/differentiatie 29
5.2 Het beleid 29
5.3 De dekking: huurprijs, verkoop koopwoningen 31
5.4 De praktijkervaring: congressen, overheid, bewoners 33
5.5 De problemen: flankerend beleid, identificatie en gewin 33
5.6 Perspectief 34

6 **HERSTRUCTURERING VAN STADSWIJKEN DOOR VERKOOP VAN CORPORATIEBEZIT** 37
A. Duivesteijn, Tweede-Kamerlid PvdA
6.1 Wonen als productievraagstuk 37
6.2 Naar een halvering van de sociale-huursector 38
6.3 Bedrijfsvoering woningcorporaties is eigen leven gaan leiden . . . 39
6.4 Vraagtekens bij VINEX 39
6.5 Van schaalvergroting naar schaalverkleining 40
6.6 Kopen en huren 41
6.7 Miljarden guldens dood kapitaal 42
6.8 Naar een eigendomsneutraal volkshuisvestingsbeleid 42

7 **CORPORATIEBELEID EN DE VERKOOP VAN SOCIALE HUURWONINGEN: NAAR EEN DYNAMISCH PORTFOLIOMANAGEMENT** 45
J.A. Scholten, Tilburgse Woonstichting

8 **INSTRUMENTEN VAN POSTMODERN LOKAAL VOLKSHUISVESTINGSBELEID** 51
J.P.J. Singelenberg, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
8.1 Het postmoderne gevoel 51
8.2 De teloorgang van de strijd tegen de scheefheid 51
8.3 De zegeningen van het 'moderne' volkshuisvestingsbeleid 53
8.4 Noodzakelijke postmoderne correcties 54
8.5 Is bemoeizorg postmodern? 55
8.6 Tenslotte 56

1
POSTMODERNE VOLKSHUISVESTING

H. Priemus
Onderzoeksinstituut OTB

'Postmodern lokaal volkshuisvestingsbeleid', wat verstaan we daar eigenlijk onder? Ik zal proberen dat mysterieuze begrip nader toe te lichten. Allereerst: wat is 'postmodern'? Over dit begrip, dat opgeld doet in de filosofie, de wetenschap en de kunst, is veel geschreven (bijvoorbeeld Jameson, 1991). Ik leg U een citaat voor van Kunneman (1993, p. 66) dat ik zelf weliswaar langademig, maar wel verhelderend vind:

> "Wanneer men meent in een post-moderne cultuur te leven, dan betekent dat op zijn minst dat men voor de problemen van moderne maatschappijen en voor de vormgeving van het eigen bestaan, geen vertrouwen meer stelt in verdergaande modernisering, in de vertrouwensvolle, op technisch-wetenschappelijke vooruitgang georiënteerde betekenis waarin dit begrip doorgaans gebruikt wordt. Eerder oriënteert men zich op culturele hulpbronnen, in de kunst, in de filosofie, in de menswetenschappen, die als post-modern aangeduid kunnen worden, omdat ze op uiteenlopende manieren kritische distantie tot de grote vooruitgangsverhalen van de moderne tijd mogelijk maken zonder daar een nieuw groot verhaal voor in de plaats te stellen. Alle moderniseringsbewegingen die in de afgelopen eeuw opgetreden zijn, in de industrie, in de architectuur, in de planologie, in de literatuur, in de politiek, in de menswetenschappen, hebben gemeen dat ze zelfbewust deel uitmaken van een succesverhaal, dat ze een belofte inhouden voor een betere toekomst, dat ze een weg aangeven waarlangs klemmende vragen of problemen hoe dan ook opgelost kunnen worden. Een post-modern gezichtspunt innemen betekent daar tegenover, dat men **in** de moderniteit staande, in het zicht van verdergaande modernisering, daarvan niet alleen geen heil verwacht, maar ook afstand probeert te doen van de typisch moderne reactie op de problemen van de moderniteit, namelijk het proclameren van een nieuwe richting, het bedenken van een meer adequate theorie, het ontwerpen van een betere politiek, het construeren van een omvattender rationaliteit, waarmee de problemen waar het om gaat beter, adequater, moderner, volgens de laatste stand van de wetenschappelijke kennis tegemoet getreden kunnen worden."

Het postmodernisme kritiseert het vooruitgangsdenken: alles blijft in wezen een herhaling van de geschiedenis. Hergebruik van historische vormen, technieken en

thema's, en ook een vermenging van stijlen zijn kenmerken van postmoderne kunst en architectuur.

Kunneman (1993, p. 67): 'Post-modern willen denken is dus niet na of voorbij de moderniteit willen denken, maar in de moderniteit staande een specifieke verhouding daartoe in willen nemen, een verhouding die gekenmerkt wordt door afscheid van vooruitgangsdromen en door de bereidheid de rouwarbeid te verrichten die hiervoor noodzakelijk is.'
In de architectuurtheorie is het begrip post-modern in eerste instantie geïntroduceerd als uitdrukking van kritische distantie ten opzichte van het modernisme in de architectuur van Le Corbusier en de zijnen.
Op het terrein van de volkshuisvesting in Nederland kan de Nota-Heerma worden gezien als de belichaming van het optimistische moderne denken: van bouwen naar wonen, naar een groeiende zelfredzaamheid, decentralisatie, verzelfstandiging, een terugtredende overheid. Het marktgerichte denken, het subsidieloze bouwen, de brutering en het revolving fund impliceren dat de volkshuisvesting zo langzamerhand op eigen benen kan staan.
In sommige gemeenten heeft men de Dienst Volkshuisvesting in hoog tempo afgebouwd. De taken van de gemeente worden beperkt (VNG, 1994): geen echte woningbouwprogrammering, geen registratie van woningzoekenden, een vèrgaande uitbesteding van de ontwikkeling van woongebieden op VINEX-locaties, van het voorraadbeheer en de woonruimteverdeling en een minimalistische interpretatie van het toezicht op woningcorporaties.
Sinds 1995 zien we ook tegenbewegingen. In november 1995 aanvaardde de Tweede Kamer, onder aanvoering van één van onze sprekers Adri Duivesteijn, een motie tegen inkomenswijken: de combinatie van VINEX en Nota-Heerma zou uiteindelijk tot ruimtelijke segregatie leiden en dat wijst de kamer af. Gemeenten herontdekken publieke verantwoordelijkheden voor de volkshuisvesting, streven naar herdifferentiatie van de voorraad, naar herstructurering van wijken. Zij gaan op zoek naar de doelgroepen van beleid, naar de ontwikkeling in de tijd van deze groepen, naar de ruimtelijke spreiding ervan, en naar de woonlasten en de woonkwaliteit waarmee deze groepen worden geconfronteerd. Gemeenten willen weten hoe groot de kernvoorraad is en hoe deze voorraad ruimtelijk gespreid is. Gemeenten en corporaties trachten de herdifferentiatieruimte te bepalen en spreken af in welke delen van de stad de herdifferentiatie wordt vormgegeven. Gemeenten raken geïnteresseerd in de problemen aan de onderkant van de woningmarkt en trachten iets te doen aan de toenemende betaalbaarheidsproblemen op de woningmarkt. En daarmee is de basis gelegd voor postmodern lokaal volkshuisvestingsbeleid.
De contouren van een nieuwe nota 'Volkshuisvesting' zijn nog niet geheel duidelijk, maar in een aantal steden en regio's zien we de aanzetten voor een beleid dat afstand neemt van belangrijke aspecten van de Nota-Heerma. Dit nieuwe beleid duiden we aan als postmodern lokaal volkshuisvestingsbeleid. Daarin worden moeiteloos verworvenheden van de Nota-Heerma gecombineerd met nieuwe en stokoude thema's. Op deze studiedag zullen we kunnen constateren welke interpretaties er zijn inzake dit postmodern lokaal volkshuisvestingsbeleid. Bovendien kunnen we wellicht

inspiratie opdoen voor het beleid waarvoor we zelf verantwoordelijk zijn. Ik hoop dat deze studiedag een krachtige bijdrage zal leveren aan de formulering en de concretisering van het postmodern volkshuisvestingsbeleid op lokaal en regionaal niveau.

Literatuur

Jameson, F., 1991, **Post-modernism. Or: the cultural logic of late capitalism**, Durham (Duke University Press).

Jencks, L. (red.), 1987, **Postmodernism. The new classicism in art and architecture.**

Kunneman, H.P., 1993, Humanisme en post-modernisme, hoofdstuk 4, in: Cliteur, P. en D. van Houten (red.), **Humanisme. Theorie en praktijk**, Utrecht (De Tijdstroom), p. 65-72.

VNG, 1994, **Kerntaken volkshuisvesting**; ordening voor gemeenteraadsleden, Den Haag (VNG).

2

NAAR EEN HERSTRUCTURERING VAN STADS-WIJKEN IN REGIONAAL PERSPECTIEF

P.G.A. Noordanus, wethouder ROSV
Gemeente Den Haag

2.1 Inleiding

Na het inleidend betoog van de heer Priemus zal al duidelijk geworden zijn dat postmodern volkshuisvestingsbeleid voor sociaal-democratische stadsbestuurders verrassende trekjes heeft. Voor mij is het een kwestie van het trachten te behartigen van meerdere doelen tegelijk met het grote risico van de onervaren skiër die een pijnlijke politieke spagaat maakt. De doelgroep van beleid - die juist in deze jaren in de steden mede door de migratie en de stagnerende economie groeit - moet op fatsoenlijke wijze gehuisvest worden en daarnaast moet er tegelijkertijd gewerkt worden aan meer gemengde wijken en buurten. En dat alles moet nog beoordeeld en gestuurd worden op de schaal van de regionale woningmarkt in een situatie dat regering en parlement het wat betreft de regiovorming in ons land behoorlijk af laten weten. Ik zou in mijn inleiding willen laten zien hoe in die context op een zo praktisch mogelijke wijze aan herstructureringsbeleid gewerkt kan worden. Daaraan voorafgaand echter een enkele kanttekening over de uitgangspunten c.q. premissen die aan herstructurering als beleidsopgave ten grondslag liggen.

2.2 Uitgangspunten

Herstructurering kan niet meer zijn dan een flankerende maatregel die moet worden ingebed in het geheel van het Grote-Stedenbeleid. Immers, scholing, werk en inkomen zijn de kernkwesties waar in de grote steden de komende tijd aan gewerkt moet worden. En daar zal het in het Grote-Stedenbeleid dus primair om moeten gaan. Herstructurering is geen doel op zich. Maar het is wel zo dat wanneer werkloosheid, armoede en gebrekkige scholing zich, voor wat betreft de bevolkingsgroepen die het overkomt, toespitst op groepen in bepaalde delen van de stad, cultureel gezien een situatie ontstaat waar achterstand zich verhardt, mensen zich niet aan elkaar kunnen spiegelen en kunnen optrekken en de stad inderdaad uiteenvalt in rijke en arme gebieden. Het Den Haag van het veen en het Den Haag van het zand. Natuurlijk is die deling van de stad niet nieuw en in zeker opzicht van alle tijden. Waar het de voorstanders van herstructurering en de ongedeelde stad om

gaat, is een extreme welvaartsdeling te mitigeren vanuit een schrikbeeld dat schaal één op één in Amerikaanse steden - waar eufemistisch gezegd een langere traditie bestaat op het gebied van marktgericht volkshuisvestingsbeleid - kan worden waargenomen.

Belangrijk is het om bij het nadenken over herstructureringsbeleid die sterkere marktoriëntatie in het huidige volkshuisvestingsbeleid goed in het oog te houden. Deze oriëntatie heeft natuurlijk te maken met de terugtred van de rijksoverheid op het terrein van de subsidiëring, maar ook en misschien wel juist met de soevereiniteit van koopkrachtige woonconsumenten in een periode van relatieve welvaart. Voor wie het kan betalen, zijn er niet alleen op de schaal van stad en regio, maar ook in suburbia voldoende huisvestingsalternatieven beschikbaar. Dat stelt de volkshuisvestingsopgave in de stad in een ander perspectief en maakt dat los van migratie van elders waardoor de bevolkingssamenstelling van de steden steeds eenzijdiger wordt. Bij herstructurering gaat het er in wezen om in de steden competitieve woonmilieus tot stand te brengen die middeninkomens aan de stad te binden en daarbij wat meer menging in wijken en buurten tot stand te brengen. Herstructurering is dus niet alleen sloop of verkoop van woningwetwoningen. Bij herstructurering hoort aandacht voor de aanpak van openbare ruimte en het in het bouwprogramma bewust nadenken over groepen die aan de stad gebonden kunnen worden. Zo probeer ik in de Stationsbuurt in Den Haag - een voormalig stadsvernieuwingsgebied - bewust mogelijkheden te creëren voor studenten aanpalend aan de Haagse Hogeschool en tevens te bouwen voor oudere koopkrachtige huishoudens die op een steenworp van het Haagse culturele centrum in een comfortabel Van-den-Hove-project willen wonen.

Het risico bij herstructurering is dat de operatie doorslaat en de illusie gewekt wordt dat het probleem van segregatie opgelost wordt als er in de steden minder aandacht besteed wordt aan betaalbare volkshuisvesting. Een analyse in de trend van: "Als we armoede niet langer in de stad accommoderen, dan hebben we ook geen armoedeprobleem meer". Deze redenering is levensgevaarlijk, omdat er - los van de overigens niet te overschatten mogelijkheden om tot een betere verdeling van de betaalbare woningvoorraad op de regionale schaal te komen - een autonome trek naar de steden is, die zich richt op de onderkant van de woningmarkt. Concreter: verwaarlozing van de sociaal-volkshuisvestelijke taak zal ertoe leiden dat in de particuliere voorraad - in Den Haag nog altijd de helft van de totale woningvoorraad - processen van uitbuiting sterker zullen toenemen. Het is niet zo dat mensen vanzelf weg zullen blijven. Sterker nog, in de huidige situatie zien we al een groeiend probleem op het gebied van uitbuiting door malafide kamerverhuur en ander 'gescharrel' aan de onderkant van de woningmarkt. Vandaar dat we op dit moment enige menskracht van het OTB in huis hebben om ons op dit vlak terzijde te staan. Herstructurering kàn alleen plaatsvinden **binnen** de doelstelling van behoud van een voldoende grote kernvoorraad, op straffe van grote volkshuisvestelijke problemen in de particuliere voorraad bij het loslaten van die doelstelling.

2.3 Planvorming herstructurering

Na deze meer algemene beschouwingen vervolgens iets over de methodologische kant van de planvorming qua herstructurering in de Haagse regio. Het kader vormt het Regionale Volkshuisvestingsplan Haaglanden waarvoor het OTB een stevige voorzet geleverd heeft. In dit concept-volkshuisvestingsplan worden criteria aangegeven voor een selectie van wijken waar een proces van herstructurering in gang gezet zou moeten worden. Voor de hand liggen criteria, neerkomend op eenzijdigheid van de voorraad gekoppeld aan eenzijdigheid van inkomensverhoudingen. In het concrete geval leidt toepassing van de criteria - gegeven de overigens beperkte herstructureringsruimte - tot een voorstel voor selectie van wijken. Achteraf bezien denk ik dat die selectie - behalve te ruim gelet op de feitelijke mogelijkheden - te veel gebaseerd is op een ambtelijk veronderstelde intergemeentelijke afruil.
Volgens mij moet meer gelet worden op verlies aan woningmarktpositie van een wijk, blijkend uit mutatiegegevens en moet daarnaast sterker gestuurd worden op selectie op basis van erkende achterstandscriteria zoals we die bij het beleid ten aanzien van probleemcumulatiegebieden kennen. Zo hebben wij in de gemeente Den Haag in een rapport Segregatie en bouwbeleid (1992) aansluitend bij bestaande literatuur getracht de mate van probleemcumulatie te bepalen aan de hand van de variabelen werkloosheid, sterfte onder de 65 jaar, schoolverzuim en niet-opkomst bij verkiezingen. Een en ander kan op de regionale schaal leiden tot een hardere prioritering van wijken waar herstructurering gewenst is. In het regionale planningskader wordt ook bepaald wat de herstructureringsruimte is binnen welke de prioriteitstelling kan plaatsvinden. Die herstructureringsruimte wordt gevonden door de kernvoorraad in beeld te brengen en die te confronteren met de ontwikkeling van de doelgroep, gegeven een als reëel te beschouwen reductie van de goedkope scheefheid. Voor de situatie in Haaglanden is de feitelijke herstructureringsruimte beperkt. Mensen met een hoger inkomen dan het minimum moeten daarbij zelfs al gehuisvest worden in woningen die qua huurstelling duurder zijn dan de fameuze *f* 679,- huur per maand. Dit geeft het belang aan van het vasthouden van de productie van nieuwe betaalbare woningen in de VINEX-gebieden en op binnenstedelijke plekken waar dat vanuit het concept van de meer ongedeelde stad verantwoord is.

Het tweede relevante niveau van planning is het wijk-/buurtniveau. Daar wordt immers geacht de veronderstelde betere menging van inkomensgroepen tot stand te worden gebracht. Ik heb in Den Haag een proces van planvorming in gang gezet waar wijkgewijs in een mix van investeringsbeleid èn voorraadbeleid getracht wordt aan te geven welk volkshuisvestelijk profiel voor een bepaalde wijk wordt nagestreefd. In de ene wijk zal een dergelijk wijkvolkshuisvestingsplan neerkomen op sloop en herontwikkeling van bepaalde complexen, in de andere wijk zal een sterker accent gelegd kunnen worden op verkoop van woningwetwoningen al dan niet gekoppeld aan woningverbetering en herinrichting van de openbare ruimte. In een eerste ontwerpplan waarover inmiddels wordt overlegd met de betrokken bewoners, een plan voor de woningwetwijk Bezuidenhout-West uit de jaren zeventig, is voorzien in een scala van maatregelen:

- stedenbouwkundige reparaties;
- herontwikkeling c.q. verdichting op een aantal plaatsen;
- verkoop van woningwetwoningen;
- huurbeleid voor specifieke complexen gericht op specifieke doelgroepen;
- onderhoudstimulering c.q. verbetering van de particuliere woningvoorraad;
- herverkaveling van publiek en privaat domein in de openbare ruimte;
- uitvoeren van achterstallig onderhoud en maatregelen op het gebied van de sociale veiligheid in de openbare ruimte.

Ik gebruik het voorbeeld om te laten zien dat herstructurering naar mijn opvatting op wijkniveau een brede invulling verdient, om vervolgens iets te zeggen over de concrete toepassingsmogelijkheden.

Alvorens daar iets over te zeggen dient eerst aandacht te worden besteed aan het derde relevante planningskader voor het herstructureringsbeleid, te weten de beleidsplannen/bedrijfsplannen van de woningcorporaties. Daarin worden immers over investeringsbeleid en huurbeleid meerjarige voornemens gemaakt. Voor de corporatie als geheel wordt het aantal betaalbare huurwoningen door middel van prestatie-afspraken met de gemeente vastgelegd en worden er productie-afspraken gemaakt. Die bedrijfsplannen zijn naar mijn ervaring nog lang niet allemaal toegespitst op in het kader van de herstructurering wenselijke wijkbeelden van de opbouw van de voorraad per wijk. Vaak is er wel voor het geheel van de corporatie een onderhoudsplanning en een huurbeleid, terwijl nu juist in het kader van de wijkgewijze planvorming, zoals ik die boven heb aangeduid, meer differentiatie en een meer wijkgerichte aanpak gevraagd wordt. Het aardige van het gegeven voorbeeld van Bezuidenhout-West is dan ook dat het wijkvolkshuisvestingsplan een co-productie is van corporatie en gemeentebestuur op basis van gezamenlijk verricht woningmarkt- en woningbelevingsonderzoek.

2.4 Instrumenten voor herstructurering

Naast stedenbouwkundige maatregelen en de aanpak van de openbare ruimte ontleen ik aan het Regionaal Volkshuisvestingsplan Haaglanden de volgende instrumenten voor herstructurering:

2.4.1 Verkoop van woningwetwoningen

Ik plaats bij deze plannen een drietal kanttekeningen. We moeten ons denk ik realiseren dat als het gaat om verkoop van woningwetwoningen in stadsvernieuwingsgebieden, er vaak een verlies zal optreden bij verkoop ten opzichte van de boekwaarde. Als daarbij bedacht wordt dat bij verkoop van woningwetwoningen in de naoorlogse wijken eerst voldoende achterstallig onderhoud moet worden weggewerkt om een stabiele exploitatie mogelijk te maken, dan zal duidelijk zijn dat de winst ook daar een betrekkelijke is. De tien miljard die in het prognosemodel als baten door verkoop zijn ingeboekt, relativeer ik dus zelf voorlopig even drastisch,

althans voor zover deze miljarden in de stedelijke regio's zouden moeten worden gescoord. Daarnaast is er het vraagstuk van het ontoereikend instrumentarium voor gezamenlijk beheer van meergezinshuizen. Dit noopt er volgens mij toe dat tegelijk met een sterker accent op verkoop van woningwetwoningen het appartementsrecht moet worden aangepast. Anders leidt grootschalige verkoop tot het creëren van toekomstige stadsvernieuwingssituaties. Van belang daarbij is bovendien de marktpositie van de te verkopen woningen op de langere termijn in de gaten te houden. Voor onderdelen van het naoorlogs woningwetbezit is het voor mij zeer de vraag of het een verstandige zet is, te kleine woningen met een beperkt uitrustingsniveau op grote schaal in de verkoop te geven. In de huidige woningmarkt in steden als Den Haag zullen ze zeker bij de huidige rentestand gretig aftrek vinden, maar wat is de situatie over tien jaar? Ik heb daar twijfels over en vrees dat een te onbekookte verkoop van woningwetbezit het herstructureringsbeleid behoorlijk in de wielen kan rijden.

2.4.2 Woningverbetering/harmonisatie ineens

Een tweede aangrijpingspunt is de verbetering van woningen, gekoppeld aan een specifiek doelgroepenbeleid. Ik zie in de Haagse naoorlogse wijken goede mogelijkheden daarvoor in combinatie met het toevoegen van liften, zodat interessante complexen ouderenwoningen ontstaan. De koppeling aan huurbeleid - huurharmonisatie ineens - maakt dergelijke ingrepen financieel mogelijk. Breder is het huurbeleid van corporaties uiteraard een minstens even relevant instrument voor herstructurering. Bepaalde complexen dienen betaalbaar gehouden te worden, andere mogen in het geheel van de prestaties van de betrokken corporaties naar een hoger huurniveau worden gebracht.

2.4.3 Samenvoeging

Samenvoegen van woningen biedt een andere mogelijkheid voor herstructurering. Waar wij dit in de praktijk toepassen blijkt dat er een forse onrendabele top bij moet. Orde van grootte *f* 50.000,- per samengevoegde woning.

2.4.4 Sloop/nieuwbouw

Bij sloop/nieuwbouw ontstaat er de mogelijkheid om ook in programmatische zin wijken veelzijdiger te maken. In steden als Den Haag, een stad met 90% meergezinshuizen, is het belangrijk een groter aanbod aan grondgebonden woningen te realiseren. Juist als je hecht aan het binden van middengroepen aan de stad moet dit type woningen meer aangeboden kunnen worden. Eerlijk gezegd mis ik in het concept-volkshuisvestingsplan Haaglanden die kwalitatieve notie die mee onderdeel moet uitmaken van wat er bij herstructurering gebouwd wordt.

2.4.5 Aankoop

Meer menging kan natuurlijk ook bereikt worden door al dan niet met hulp van de gemeente door woningbouwverenigingen complexen beleggershuurwoningen te laten aankopen. In de huidige marktomstandigheden is dit echter een betrekkelijk theoretische mogelijkheid. Er is weinig aanbod en een dusdanig levendige tussenhandel

van zonnebankbeleggers/uitponders dat het nauwelijks mogelijk is om daartussen te komen en een financieel haalbaar verhaal op te tuigen, dat aankoop van beleggerswoningen met het oog op voortgezette exploitatie als huurwoningen in de sociale sector mogelijk maakt. Ik zie meer in afspraken over gedifferentieerd huurbeleid door corporaties, zoals eerder besproken.

2.4.6 Woonruimteverdeling

Tot slot biedt de woonruimteverdeling mogelijkheden om tot meer verscheidenheid in de bevolkingssamenstelling van wijken te komen. Wat daarbij niet helpt, is dat de naar mijn gevoel terecht ingevoerde aanbodmodellen in de steden zich juist richten op het volgen van de vraag van woningzoekenden en dus juist minder sturing veronderstellen. Volgens mij bestaat er terecht de vrees dat dit eerder leidt tot een grotere eenzijdigheid van de bevolkingsopbouw in bepaalde delen van een wijk. Door complexen te labelen voor specifieke doelgroepen danwel specifieke inkomensgroepen, kan binnen het aanbodmodel toch een zekere sturing worden bewerkstelligd. In de laatste situatie wordt bewust scheef toegewezen en dus een kanskaart gekocht voor een zekere gentrification.

2.5 Slotbeschouwing

Wie bovenstaande instrumenten beziet, inziet dat herstructurering een brede insteek vergt en zich bovendien bewust is van het feit dat volkshuisvestelijk gezien herstructurering een moeilijke oefening is op het slappe koord in een balans tussen kernvoorraad en meer menging in wijken, moet de illusie laten varen dat volkshuisvesting in ons land de komende jaren op een koopje kan. Als we ervoor kiezen middeninkomens weer meer in de steden te accommoderen, zal daar het nodige geld ingestoken moeten worden. Als we daarnaast hechten aan fatsoenlijk stedelijk volkshuisvestingsbeleid en aan het voorkomen van Amerikaanse toestanden, dan zullen er voldoende betaalbare woningen moeten blijven. Daarom is het vasthouden aan de 30% taakstelling in de VINEX-wijken ook zo belangrijk. De vier grote steden hebben zich met het kabinet verbonden om het herstructureringsproces in gang te zetten en hebben zich daarbij in de afgesloten intensie-overeenkomst erop vastgelegd in 1997 met een eerste reeks proefprojecten te laten zien hoe herstructurering kan worden aangepakt. Het ook in mijn ogen absoluut bescheiden bedrag dat daar op de VROM-begroting voor is uitgetrokken, geeft de mogelijkheid om die eerste start te maken. De discussie daarna over de herijking van het stadsvernieuwingsfonds (Belstato) en de investeringsprioriteiten in de komende kabinetsperiode bieden de mogelijkheid om over de echte kosten het debat te voeren en op Rijksniveau tot zaken te komen. Ik heb bij de VROM-begrotingsbehandeling vorige maand begrepen dat de door het ministerie op dit moment gevoteerde bedragen kamerbreed als een fooi worden beschouwd, dus ik zie de uitkomst van dat debat met vertrouwen tegemoet.

3

GESPIEGELD BOUWEN EN BEHEREN: GEMEENTELIJK BELEID ALS SCHARNIER TUSSEN WIJK EN REGIO

H. Lenferink, wethouder Financiën en Volkshuisvesting
Gemeente Arnhem

Het congres heeft vandaag een redelijk hoog PvdA-gehalte. Ik ben ook zelf van die partij. Sociaal-democraten hebben zich altijd al veel zorgen gemaakt voor en over de volkshuisvesting. Waarmee ik begin, is dan ook direct gelieerd aan die partij. In 1994, ik geloof dat ik net wethouder was of ik stond op het punt om het te worden, kwam fractievoorzitter Wallage naar Arnhem - dat gebeurde toen nog wel eens - en die wou eens met het partijkader praten over een aantal ontwikkelingen zoals die binnen de partij en in de steden aan de hand waren. We zaten te eten toen hem gevraagd werd: "Arnhem, waar denk je dan eigenlijk aan? Wat voor beeld heb je nu eigenlijk bij Arnhem?" Hij zegt: "Arnhem, dat is groen en welvarend." Dat eerste dat klopt, maar het tweede is toch wel wat dubieus. Het is een beetje een echo van een wat ver verleden toen Arnhem nog het 'Haagje van het Oosten' genoemd werd. Een deftige woonstad voor meer gefortuneerden, een bestuurdersstad ook, weinig industrie. De gemeente heeft zelfs lang geprobeerd de industrie buiten de gemeentegrenzen te houden. En dat beeld zoals het toen was, is heel hardnekkig, dat tref je nog overal aan. Heel regelmatig als ik collegae spreek of andere mensen uit de rest van het land en ik stel diezelfde vraag, dan krijg ik een bevestiging van het beeld dat Wallage gaf.

Maar het is niet meer juist, het beeld klopt niet meer. De stad is verarmd, de gefortuneerden zijn naar de randgemeenten getrokken. De scheiding tussen stad en rand is een scheiding tussen arm en rijk geworden. Overigens is dat niet alleen tùssen die stad en die rand het geval, maar ook bìnnen die stad. Ik heb gisteren nog een onderzoeksrapport gelezen, waarvan ik heb begrepen dat het nog niet helemaal de openbaarheid zou mogen halen. De ruimtelijke concentratie van kansarmoede is in Den Haag, Arnhem en Zwolle het grootst. Den Haag had lang geleden ook een beetje het imago van deftige woonstad, bestuurdersstad, met relatief weinig industrie; Zwolle ook. Arnhem dus, redelijk verarmd, heeft een heel eenzijdig samengestelde woningvoorraad. In vergelijking met andere gemeenten met 100.000 inwoners of meer is dat het geval, maar zeker in vergelijking met de buurgemeenten. Meer dan 70% van de woningvoorraad bestaat uit huurwoningen, zo'n 50% van de totale woningvoorraad is eigendom van de corporaties. Meer dan 45% van alle woningen in de hele stad zijn huurwoningen onder de *f* 680,-, nu nog een heel bepalende

grens. Dat gaat allemaal veranderen als gevolg van de IHS-wetgeving. Van alle huurwoningen is zo'n 60% gestapeld; dat lijkt op de situatie zoals die in de grotere steden wordt aangetroffen. Voor middelgrote steden is dit een heel behoorlijk pakket percentages. De bevolkingssamenstelling is ook redelijk in overeenstemming met die woningvoorraad. Het gemiddeld inkomen ligt laag in vergelijking met de regio. We hebben op het gemeentehuis een kaart waarin het gemiddeld inkomen voor Arnhem en voor een heleboel andere gemeenten in de omgeving is uitgerekend. Daarop zie je dat het gemiddeld inkomen in de stad heel erg laag is, in de directe randgemeenten heel erg hoog en als je wat verder van de stad afkomt, wordt dat weer een beetje gemiddeld. De stad kent veel mensen met een uitkering, een hoog werkloosheidspercentage en een grote harde kern van langdurig werklozen.
De woningmarkt in de stad, waar het op zich toch eigenlijk best aangenaam wonen is, kent een hele sterke scheiding tussen noord en zuid. U weet dat de Rijn door de stad loopt. We hebben straks gehoord dat in Den Haag de scheiding tussen zand en veen een belangrijke scheiding was; die scheiding bestond in Arnhem voor de oorlog al tussen zand en zeg maar klei (de lagere delen van de stad) en na de oorlog is die iets opgeschoven in de richting van de Rijn. Aan de zuidkant van de Rijn ging je als Arnhemmer niet wonen.

Noord is veel populairder om te wonen. De wijken die je daar aantreft, kun je in een aantal categorieën onderverdelen. Je hebt daar een aantal prachtige vooroorlogse woningwetcomplexen, dichtbij de parken en de bossen van de Veluwe. Hier zijn veel goedkope woningen bij. Je treft hier overigens ook heel veel goedkope scheefwoners aan. In een aantal van die wijken tref je nogal wat mensen aan met een jaarinkomen boven de *f* 100.000,-. Voor die wijken moet je constateren dat het eigenlijk toch niet zo gewenst is, dat de woningen daar door deze mensen gebruikt worden. Scheefheidsbestrijding kun je daar overigens wel vergeten, want de (scheefwonende) mensen hebben toch een heel laag netto-woonlastenniveau en je kunt ze bijna nooit een woning bieden die zo aantrekkelijk is, dat ze die aantrekkelijke complexen gaan verlaten. Naast de complexen waar ik het zojuist over had, hebben we natuurlijk nog de oude stadsvernieuwingswijken nabij het centrum en we hebben een behoorlijk grote vroegnaoorlogse wijk in Arnhem-Noord, veel portieketageflats en wat kleinere eengezinswoningen. Ook de relatief kleine voorraad duurdere koop zit in Noord geconcentreerd. Prachtige wijken, u moet daar eens rondkijken. Ze zijn allemaal absoluut rijp om op de monumentenlijst te komen en dat zal misschien ook nog een keertje gebeuren.

Arnhem-Zuid laat wat dat betreft een wat ander beeld zien. We hebben daar een hele grote verschraalde portiekwijk, Malburgen, u heeft er misschien wel eens over gehoord. Veel lage huren (het gemiddeld huurniveau ligt daar rond de *f* 450,-), heel veel portieketageflats en kleine eengezinswoningen met een hele smalle beukmaat die ook nog niet eens heel erg diep zijn. Verder liggen daar alle recente uitbreidingswijken, de wijken uit de jaren '70 en '80. U herkent die wel, want die vind je ook in de rest van het land en in de groeikernen. Vooral dure huur en weinig koop zien wij in Arnhem in die wijken.

Als je alle wijken in Arnhem op een hoopje gooit en je probeert ze te karakteriseren, dan moet je constateren dat er slechts enkele wijken redelijk gemengd zijn. In de meeste is één woningtype dominant: òf goedkope huur, òf dure huur, òf dure koop; de laatste maar heel weinig. In die goedkope huur, dat is ook logisch, tref je veel mensen aan met lage inkomens en in de dure koop de meer gefortuneerden. Dan ziet u ook meteen dat dat rapport dat ik in het begin even noemde op zich best gelijk heeft, want wij nemen zelf ook waar dat er zo'n scheiding bestaat. Die ruimtelijke verdeling van de Arnhemse bevolking naar inkomen, de concentratie van kansarmen, die vinden wij beleidsmatig ongewenst.

Er wordt wel eens gevraagd: "Waarom is dat nu eigenlijk ongewenst, kun je daar wat argumenten voor geven?" Voor een deel heeft mijn afkeer ook een beetje met een aantal psychische factoren te maken. Ik vind het niet juist dat een deel van de samenleving een ander deel van de samenleving bijna nooit ontmoet. Dat vind ik sowieso al niet passen. Daarnaast heb je het risico dat het, als het eenmaal zo is, ook zo blijft. Leefbaarheid is in het geding, welzijn is in het geding. Voor sommige mensen is er in sommige situaties al sprake van maatschappelijke uitsluiting en dat is gevaarlijk. Je ziet het ook als het gaat om het draagvlak van voorzieningen. In verarmde wijken is dat draagvlak geringer en dat is niet goed. Je ziet al dat het op school begint. Daar zie je allemaal kinderen met dezelfde achtergrond bij elkaar en daar krijg je geen plezierige gevoelens bij.

Als we niets zouden doen en het hierbij zouden laten, zou dat proces alleen maar erger worden. Dat kun je al wel een beetje zien aan de wijk Malburgen, een grote vroegnaoorlogse wijk in Arnhem-Zuid. Deze wijk is na de oorlog grotendeels gebouwd en was in het begin nog redelijk gevarieerd samengesteld, weliswaar met een accent op mensen met lage inkomens, maar er woonden ook artsen en hoger geëmployeerden uit het bedrijfsleven. Deze zijn in de loop der tijden echter allemaal verdwenen. Mensen die het konden betalen, gingen naar de nieuwere wijken die gebouwd werden, naar een huurwoning of - als ze nog gelukkiger waren - naar een koopwoning. In de loop der tijd zijn ook nog wat mensen uit de stad verdwenen; daar hebben de woningverdelingscriteria, de toewijzingscriteria, nog een schepje bovenop gedaan. De toewijzingscriteria gaan nu strikt naar inkomen. Als er al iemand met een iets hoger inkomen in die oudere wijk zou wonen, d'r zijn er niet veel hoor, maar als er eentje zou zijn, dan mag die daar niet eens wonen. Bovendien komt daar natuurlijk nog eens bij dat de jongere uitbreidingswijken (waar op dit moment nog best een aantal mensen met lagere inkomens woont vanuit het verleden, toen we het allemaal nog niet zo problematisch vonden dat die IHS-bedragen wat omhoog gingen) nu wel 'op slot' zijn voor mensen met een minimuminkomen. Die woningen kunnen niet meer worden toegewezen, waardoor de mensen die zo'n woning zochten, aangewezen zijn op de goedkope woningvoorraad.

Niets doen zou het nog erger maken en daarom is er in het Arnhemse volkshuisvestingsplan besloten om tegengas te geven. Daar hebben we een motto voor gekozen: 'Spiegelbeeldig bouwen en beheren'. Die term overigens is afkomstig van

een motie die in 1994 in de gemeenteraad is aangenomen en waarin bovengenoemde problematiek gesignaleerd werd. Hierin werd gezegd dat er tegengas gegeven moet worden. U begrijpt het motto wel een beetje: spiegelbeelden, proberen iets anders te realiseren in die wijken dan datgene wat dominant is in de betreffende wijk. Beïnvloeding van de woningvoorraad, meer variatie in de woningvoorraad op wijkniveau, staat daarbij centraal. Er is bewust niet gekozen voor beïnvloeding via toewijzing, ik ga daar nu niet op in; dat zou een heel betoog apart vergen. De woningvoorraad staat dus centraal.

Het is een moeizaam en langdurig proces, maar het is onontbeerlijk. De hoogste tijd om eraan te beginnen. Het is goed om eventjes de verschillende wijktypen waar je aan zit te denken, door te lopen. Ik wil daar niet al te genuanceerd over doen. Een heleboel nuances kunnen worden aangebracht; je kunt nooit tot in het oneindige doorredeneren met bepaalde maatregelen. Niet alle maatregelen hebben ook dezelfde mate van effect, maar toch, je kunt ze daarbij gebruiken. De belangrijkste (dus de wat minder belangrijke zoals samenvoeging laat ik maar achterwege) in wijken met veel goedkope huurwoningen zijn wat ons betreft: verkoop, upgrading met huurverhoging en het - waar mogelijk - bijbouwen van 'duurdere' koopwoningen. De aanwezigheid van koopwoningen in die wijken is al heel mooi en als ze wat duurder kunnen zijn, is dat natuurlijk nog beter.

Zeker in de wijken die op zich een prachtige stedenbouwkundige structuur hebben en waarbij je absoluut niet aan sloop denkt, blijft het wel ongeveer bij dit pakket aan maatregelen. Maar met name in de vroegnaoorlogse wijken zal bijvoorbeeld om bouwkundige, markttechnische of stedenbouwkundige redenen ook op tamelijk grote schaal sloop van bestaande, goedkope woningen aan de orde zijn. Die wijken hebben vaak in hoge mate een Oosteuropees karakter (zien er heel somber uit, veel eenvormigheid, zeer povere architectuur) en hier zul je dus dit soort maatregelen ook in ogenschouw moeten nemen.
We hebben daar wat voorbeelden van. Malburgen noemde ik eerder. In Arnhem-Noord, in een vroegnaoorlogse wijk, daar zijn we inmiddels begonnen. Een corporatie heeft 360 flats in een complex van een aantal flatgebouwen gesloopt en heeft daar een herontwikkeling tot stand gebracht, met als belangrijkste doel een volledige imagoverandering van dat deel van de wijk te bewerkstelligen. In het begin waren veel mensen van de stad er nogal sceptisch over, zo van: "Dat lukt nooit, die wijk heeft zo'n slecht imago, daar krijg je zeker geen kopers voor!" Toen na enig aandringen de betreffende corporatie wel bereid was de gok te wagen, werd toch in eerste instantie gedacht aan wat premie-A-achtige constructies om het voorzichtig houden. Bij de verkoop bleek echter dat de markt zodanig was aangetrokken dat het ook makkelijk zonder de subsidieregeling ging en we hebben voor een aantal van die complexen de beschikking op verzoek van de corporaties dan ook maar schielijk ingetrokken. De prijs is wat omhoog gegaan. Binnen afzienbare tijd kunnen we de eerste opleveringen verwachten. Dit is voor ons een voorbeeld van hoe wij in de rest van de wijk door willen gaan en het is ook een voorbeeld voor de wijk Malburgen, die ik straks al even heb genoemd.

Voor de totale wijk Malburgen hebben wij het voornemen een masterplan vast te stellen. De ontwerpen van stedenbouwkundige bureaus daarvoor liggen er. We moeten nog nadenken over wat we daarvan overnemen en wat niet. Het gaat niet alleen over dé herdifferentiatie van de woningvoorraad, maar ook over herstructurering. Alle stedenbouwkundige verbeteringen worden daarin aangebracht: functieveranderingen, verbeteringen van winkelcentra, concentraties van scholen en welzijnsvoorzieningen. Het is een heel ambitieus plan voor een relatief grote wijk. Natuurlijk niet zo groot als die wijken in Den Haag, maar toch, het gaat om een wijk met 7.000 woningen en 17.000 inwoners. Menig gemeente in Nederland zou daar jaloers op zijn.
Het gaat natuurlijk niet alleen om het soort maatregelen (volkshuisvestelijk en stedenbouwkundig) waar ik het zojuist over heb gehad. Wijkbeheer speelt natuurlijk ook een heel belangrijke rol, het betrekken van bewoners bij beheer, allerlei sociale randmaatregelen, sociale vernieuwing, maar natuurlijk ook het werkgelegenheidsbeleid; dat is absoluut heel erg bepalend daarin. Wat dat betreft herken ik mij wel in het feit dat Noordanus zegt dat het een onderdeel moet zijn van het totale Grote-Stedenbeleid.

Dan de volgende categorie wijken, de wijken met vooral dure huurwoningen: de recente uitbreidingswijken dus. Daar zitten wij te denken aan maatregelen als verkoop, maar ook aan huurverlaging. Waarom, dat is denk ik wel goed uit te leggen. Enerzijds omdat je daar ook enige differentiatie wilt aanbrengen. Het percentage huurwoningen is heel hoog en daar wil je iets aan doen. Dat kan door verkoop. Je doet op deze manier echter ook iets aan de verslechterde marktpositie van die wijken. De huren zijn zo hoog, dat de minima die eigenlijk nauwelijks meer kunnen betalen en als ze dat al zouden willen, dan kunnen ze daar niet eens een woning toegewezen krijgen, omdat de IHS-regels ons dat niet toestaan. Dan moeten wij weer gaan fiatteren en dat mogen wij slechts in heel hoge uitzondering, dus dat tikt niet aan.
De doelgroep aan de onderkant is helemaal verdwenen door die regels. Aan de bovenkant is die ook zo goed als weg, want de mensen die het wel gemakkelijk kunnen betalen, hebben inmiddels al uitgerekend dat kopen voordeliger is. De marktpositie van die wijken staat dus onder druk. Door verkoop doe je daar iets aan; met huurverlaging doe je daar ook iets aan, daarmee maak je deze wijken weer toegankelijk voor mensen met lagere inkomens.

We moeten we ook nog rekening houden met het feit dat die huurverlaging ook weer een stukje bijdrage levert aan die herdifferentiatieruimte waar Noordanus het straks over had. Het betekent compensatie voor goedkope woningen die in de rest van de voorraad verloren gaan. En vaak, niet altijd, is het ook goedkoper dan in de nieuwbouw proberen goedkope woningen te realiseren. Dus het is soms best nuttig om verkoop in ogenschouw te nemen.

Aanpak van dit soort wijken is absoluut van belang. Het accent ligt de laatste tijd heel sterk op die vroegnaoorlogse wijken. Ik weet allemaal niet hoe dat nu gaat met

die nieuwe IHS-regels, maar het was in ieder geval zo, dat als het tempo heel erg hoog zou liggen of de schaal van de ingrepen te groot zou zijn, we op gemeentelijk niveau en op het niveau van de corporatie snel in de problemen zouden komen met de rijksregels die zijn opgesteld met betrekking tot het huurbeleid van de corporaties. De huursombenadering, daar moet je eigenlijk mee oppassen bij dit soort maatregelen. Je moet het wel in de rest van je huur goed kunnen maken.

Dan heb ik natuurlijk nog wijken waar vooral dure koop geconcentreerd is. Daar hoef je niks aan te doen, zou je kunnen zeggen, daar gaat het allemaal goed. Dat is ook wel zo, daar bemoeien we ons als gemeente ook niet al te veel mee, maar wij vinden toch dat als je die differentiatie in die andere wijken centraal zet, je hier tenminste ook iets moet doen. Ook al vanwege het draagvlak en de regio. Wij willen in deze wijken ook iets doen. We hebben afgesproken dat we op de schaarse bouwlocaties in principe goedkope huurwoningen gaan realiseren. Het zijn er niet zo heel veel, maar het tikt toch wel een klein beetje aan.
In een enkel geval overwegen we zelfs, dat er een wat groter gebouw gekocht wordt door een corporatie, die daar een voorziening voor bepaalde groepen in brengt. Een voorbeeld: in de wijk Hoogkamp is een wat groter gebouw gekocht, waar één van onze corporaties binnen afzienbare tijd uitbehandelde drugsverslaafden gaat huisvesten. U begrijpt dat de buurt daar heel erg enthousiast over was. Je moet het echter toch doen, want je kunt niet altijd dezelfde wijken met dit soort voorzieningen opzadelen.

Over het geheel bezien, en nu kom ik op wat Noordanus de herdifferentiatieruimte noemt en wat ik zelf 'lokale stedelijke balans' noem, moet je goed in de gaten houden dat de totale omvang van je goedkope voorraad voldoende is. Het mag natuurlijk niet zo zijn, dat het herdifferentiëren ten koste gaat van de huisvestingskansen van mensen met lage inkomens. Dat betekent dat je datgene wat verloren gaat door maatregelen als verkoop en sloop moet compenseren.
Dan is het nog de vraag of je nog wat extra kunt doen. Kun je nog wat inleveren in die voorraad? Hiervoor moet je allerlei ingewikkelde berekeningen maken. Noordanus heeft u er zojuist eentje laten zien. Wij hebben dat ook gedaan, waarbij we overigens wat andere definities hebben gekozen. Wij vonden dat de groep minima-plus de doelgroep iets te veel marginaliseerde en hebben daarom een iets grotere doelgroep geformuleerd. Dat bij elkaar tellend, kwamen we tot de conclusie dat we eigenlijk nog een tekort aan goedkope woningen hadden. Niet dat de totale voorraad niet groot genoeg was, maar er was een flink aantal woningen niet beschikbaar door het scheefwonen waar Noordanus het zojuist ook al over had. Maar voor al die berekeningen geldt (ik denk dat mevrouw Elsinga daar straks nog even op ingaat): de nieuwe Huursubsidiewet gooit roet in het eten, want de berekeningen zijn grotendeels waardeloos geworden. Een klein tekort aan beschikbare, goedkope woningen, maar juist doordat we al zo'n enorm grote omvang hebben, is eigenlijk nu de conclusie: we kiezen er niet voor om dat tekort geforceerd te verkleinen door nieuwbouw of huurverlaging. We willen dat tekort nog wel een beetje aanpakken door voorzichtig iets aan doorstroombevordering te doen, maar dat moet je met

beleid doen. Enerzijds omdat het niet overal lukt, anderzijds willen we het ook niet overal. In sommige wijken willen we de mensen met iets hogere inkomens gewoon niet uit die wijk hebben.

In Malburgen, nog maar eens hetzelfde voorbeeld, is door één van de corporaties een koopcomplex gestart. Daar is voorrang gegeven aan mensen met iets hogere inkomens, maar nog wel wonende in de goedkopere voorraad in die wijk. De betekenis van goedkope koop kan nog iets toenemen en de bijdrage van de regiogemeenten eveneens. Want die ruimtelijke concentratie van kansarmen en mensen met lage inkomens, dat heb ik in het begin ook al gezegd, is niet alleen een probleem van de stad zelf en binnen de stad, maar ook tussen de stad en de rand. Ook het tekort aan beschikbare woningen in de bereikbare voorraad, ook al is het niet zo heel erg groot, is een regionaal probleem. Want je kunt ook vanuit de regio-optiek berekenen hoe groot het tekort is en een antwoord proberen te vinden. Dus die regiogemeente moet wat ons betreft een substantieel aandeel goedkope huurwoningen realiseren.

Daarvoor is natuurlijk een regionaal woningverdeelsysteem onontbeerlijk, want op dit moment fungeren de gemeentegrenzen nog als muren als het gaat om het kunnen verhuizen, vooral in de sociale sfeer. Het heeft natuurlijk ook consequenties voor waar je je woningbouwsubsidies inzet. Die zullen de facto ook wat meer naar de randgemeenten gaan. Op dit moment gebeurt het ook overigens al dat het gros van de BWS-middelen naar de randgemeenten gaat. Maar daar moet natuurlijk ook wel afdoende voor gepresteerd worden. Hier zullen we absoluut nog afspraken over moeten maken.

Er is een regionaal volkshuisvestingsplan in wording dat qua filosofie sterk leunt op het Arnhemse volkshuisvestingsplan. Wij stimuleren sterk dat het die richting uitgaat. Probleem is wel natuurlijk straks de uitvoering en de regie bij die uitvoering, want alle gemeenten zijn autonoom en het kaderwetgebied knooppunt Arnhem-Nijmegen, heeft niet de bevoegdheden om iets af te dwingen. Daar moeten we dus een list voor verzinnen. We hebben wel wat ideeën daarvoor, maar die doen we een andere keer.

Die totale stedelijke operatie waar ik het zojuist over had, daarbij moet je goed nadenken over hoe je die aanstuurt. Dat kun je als gemeente niet alleen; dat zul je in samenwerking met de corporaties moeten doen. Immers, de corporaties zijn eigenaar van 50% van de voorraad. Wij denken daarbij niet alleen aan samenwerking op wijkniveau, maar ook aan samenwerking op stedelijk niveau. Er moet enige samenhang zitten in de maatregelen die iedere corporatie voor zich bedenkt en er moeten afspraken worden gemaakt over de fasering. De corporaties zijn (naast de overheid) de enige instanties die op grote schaal in staat en bereid zijn om in met name de volkshuisvesting te investeren en dat geld heb je hard nodig.
Die samenwerking is in Arnhem al enige tijd geleden begonnen bij de fusie-ontwikkeling en de relatie was altijd heel goed. De corporaties hebben dan ook aangeboden

een heel substantieel bedrag onrendabel te investeren in alle maatregelen die ons voor ogen stonden. De relatie is overigens recentelijk enigzins getroubleerd geraakt, misschien heeft u daar wel iets over in de pers gelezen. Zo niet: het heeft iets met de hertaxatie en het beleid van de gemeenteraad te maken en met de wijze waarop ze met de lastendrukverschuiving omgaat. Voor de huurders was het allemaal heel goed wat de gemeenteraad bedacht had, maar de corporaties zitten er een beetje mee in hun maag. Voor een stukje ook wel een psychisch probleem, maar ik moet toch zeggen, het is heel lastig voor de corporaties, dat begrijp ik heel goed. We zijn op dit moment in gesprek om te kijken of we dan toch een list kunnen verzinnen om daar weer in goede harmonie uit te komen. Dat is absoluut noodzakelijk, want die gezamenlijke regie is nodig.

Financiën nog even, Noordanus had het er daarstraks ook al even over. Uitvoering kost natuurlijk heel veel geld. De inzet van corporaties was al behoorlijk maximaal, zoals ik dat inschat. De gemeente zal daar ook middelen inzetten, vooral via grondexploitaties. Ook andere middelen zijn denkbaar.
Absoluut onontbeerlijk bij het geheel is de hulp van het Rijk. Er zijn al diverse organisaties en groepen die de laatste jaren gepleit hebben voor het op peil houden van die rijksinspanningen. De 'G4' hebben dat gedaan; deze hebben het er altijd rechtstreeks en nooit in z'n algemeenheid over. De 23 middelgrote stadsvernieuwingsgemeenten hebben er ook ettelijke keren voor gepleit. Ook de Nationale Woningraad trekt zich de problematiek sterk aan en legt deze bij het Rijk neer.
Stadsvernieuwing is geen eindig proces; het is een doorlopend proces. Vroegna-oorlogse wijken zijn nu aan de beurt. Stadsvernieuwing vergt allerlei investeringsmiddelen waar je wel over moet blijven beschikken. Het op peil houden van BWS is dan ook absoluut van belang, dat is een onderdeel van die totale operatie. Mij gaat het er alleen maar om dat de totale hoeveelheid geld groot genoeg is; hoe je deze budgetten noemt en waar je die onder brengt, dat maakt eigenlijk niet zoveel uit.

Tot slot nog het volgende. De vorige wethouder Volkshuisvesting in Arnhem zei de laatste jaren van zijn wethouderschap altijd dat hij de laatste wethouder Volkshuisvesting zou zijn. Er waren geen subsidies meer die verdeeld konden worden, bevoegdheden waren overgeheveld naar knooppunt Arnhem-Nijmegen en de ambtenaren keken ook een beetje sipjes, omdat hun positie duidelijk anders was geworden dan voorheen. Als je hen modern zou kunnen noemen of moeten noemen, dan wil ik best postmodern zijn, moet ik eerlijk zeggen. Maar als postmodern betekent dat er geen vooruitgangsgeloof meer is, nee, dan zie ik er maar vanaf. Dan ben ik liever neoklassiek.

4

BEREKENING VAN DE DOELGROEP EN BEPALING VAN DE KERNVOORRAAD: COMPLICATIES EN OPLOSSINGEN

M. Elsinga
Onderzoeksinstituut OTB

4.1 Inleiding

Herstructurering, herdifferentiatie, hoe je het ook noemt, het betekent verlies van woningen uit de kernvoorraad. Het doel is immers het eenzijdige goedkope aanbod in wijken die met segregatie worden bedreigd te doorbreken. Door sloop, verkoop en huurverhoging al dan niet met kwaliteitsverbetering moet het toekomstperspectief voor deze wijken verbeteren.
Volgens Tommel (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1996-1997) is de kernvoorraad landelijk gezien ruim voldoende. Maar, wat is precies de kernvoorraad, wat is voldoende en hoe kan dit op regionaal of lokaal niveau worden vastgesteld? Hoe groot moet de kernvoorraad zijn en hoe groot is de ruimte voor herdifferentiatie eigenlijk? En wat betekent het onlangs gepresenteerde IHS-voorstel voor het kernvoorraadverhaal? Deze vragen staan centraal in mijn bijdrage. Ik zal ze proberen te beantwoorden, maar ik kan alvast vertellen dat op de meeste vragen meerdere antwoorden mogelijk zijn.

4.2 De doelgroep en de kernvoorraad

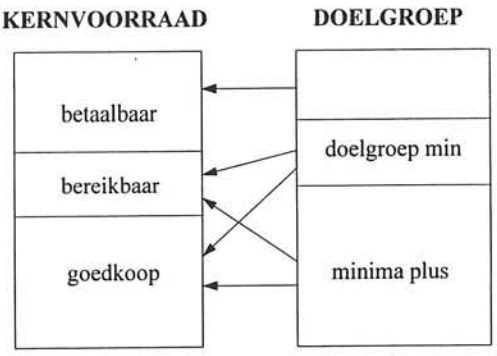
De doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid is duidelijk gedefinieerd: alleenstaanden met een besteedbaar inkomen tot *f* 26.000,- per jaar en meerpersoonshuishoudens met een inkomen tot *f* 36.000,- per jaar (prijspeil 1996). Deze grenzen worden jaarlijks geïndexeerd met de inflatie. Wat de kernvoorraad betreft, bestaat minder eenduidigheid en in de lokale en regionale praktijk duiken verschillende grenzen op.
Laten wij eens nagaan welke belangrijke huurgrenzen er op dit moment bestaan en hoe deze veranderen. Dat zijn allereerst de BBSH-grenzen voor de huursector. Woningen met een kale huur tot *f* 600,- worden goedkoop genoemd. Deze woningen moeten volgens BBSH en Huisvestingswet met voorrang worden toegewezen aan de doelgroep. Woningen met een kale huur tot *f* 810,- vormen de betaalbare voorraad, ook voor de doelgroep van het beleid. Pas wanneer huishoudens uit de doelgroep een woning met een kale huur boven de *f* 810,- bewonen, is er sprake van dure scheefheid. Deze grenzen van 1995 zouden met de gemiddelde huurverhoging worden

aangepast naar *f* 630,- en *f* 850,- in 1996, maar dit is teruggedraaid en voor 1996 gelden nog steeds de grenzen van *f* 600,- en *f* 810,-. Dit betekent dus een inkrimping van de voorraad goedkope en betaalbare huurwoningen. Tommel beschouwt in de meest recente brief over het huurbeleid voor 1997 de zogenaamde betaalbare voorraad met een huur tot *f* 810,- als kernvoorraad en constateert dat deze nog steeds ruim voldoende is.
Een andere belangrijke grens is die van de bereikbare voorraad. Het gaat hierbij om alle huurwoningen met een subsidiabele huur tot *f* 678,- (prijspeil 1996). Voor toewijzing van woningen met een huur boven deze grens is voor een huishouden met een minimum inkomen (bijstandsniveau) fiattering van de gemeente nodig. Ook de bereikbaarheidsgrens is niet naar boven bijgesteld.

4.3 Afspraken over de kernvoorraad en de doelgroep

Veel gemeenten en corporaties vinden de betaalbaarheidsgrens van *f* 810,- te hoog en maken prestatie-afspraken over de goedkope of vaker nog de bereikbare voorraad. Voordeel van de bereikbaarheidsgrens is dat die een duidelijke betekenis heeft: toegankelijkheid voor de laagste inkomens. Dit is echter ook tegelijkertijd het nadeel, want de toegankelijkheid wordt bepaald door de IHS-regeling en deze verandert. Daarover straks meer.
De volgende vraag is dan: voor wie zijn deze woningen bedoeld en hoeveel zijn er nodig? Deze bereikbare voorraad zal doorgaans niet toereikend zijn om de gehele doelgroep te huisvesten. In vergelijking met de normen van het ministerie is de huurgrens aanzienlijk verlaagd (van *f* 810,- naar *f* 678,-). Het lijkt dan ook een logische gedachte om ook de inkomensgrenzen in neerwaartse zin bij te stellen. De 'bovenkant van de doelgroep' kan zich zonder problemen een woning van boven de *f* 678,- veroorloven.
Het gaat er dus om een grens te stellen die voor betrokkenen aanvaardbaar is, die enigszins haalbaar lijkt en die het liefst ook wordt vertaald in inkomensgrenzen bij de woonruimteverdeling. Als doelgroep voor de goedkope of bereikbare voorraad kunnen we bijvoorbeeld de minima-plus of de doelgroep-min onderscheiden. De groep minima-plus omvat de huishoudens met een inkomen tot 110% van het minimum. De doelgroep-min omvat alle huishoudens die bij een huur tot *f* 678,- recht op huursubsidie hebben. Hoe kleiner de doelgroep, des te groter de kans op concentratie van de minima in de kernvoorraad. Echter, hoe groter de doelgroep, des te groter de benodigde kernvoorraad (afbeelding 4.1).

Afbeelding 4.1 **De keuze van de doelgroep en de kernvoorraad**

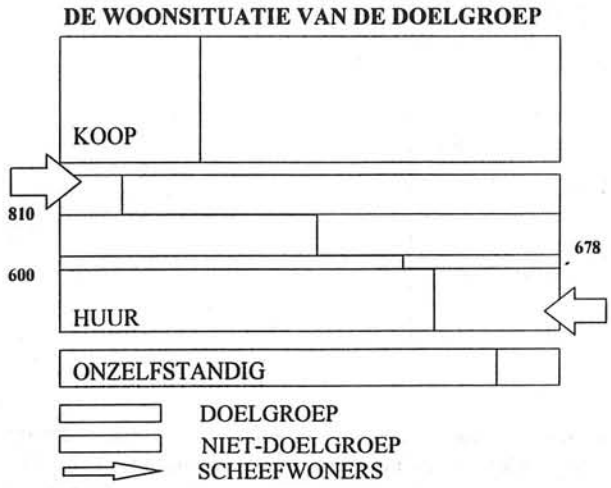


Er moet een keuze worden gemaakt en dat levert in de praktijk heftige discussies op. Deze discussie mondde in Haaglanden uit in de keuze voor de minima-plus (78% van de doelgroep) en in Arnhem voor de doelgroep-min (86% van de doelgroep). In beide gevallen gaat het om de bereikbare voorraad.

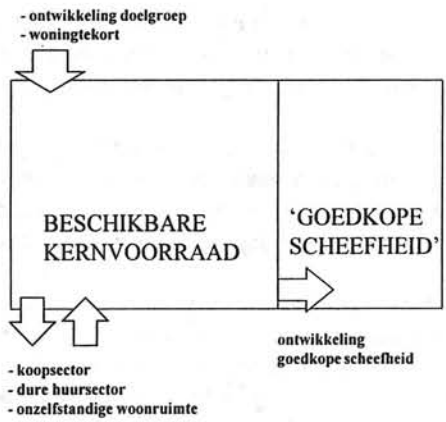
4.4 De woonsituatie van de doelgroep

Om de benodigde omvang van de kernvoorraad huurwoningen te kunnen vaststellen, is het noodzakelijk om over informatie te beschikken over de omvang en de verdeling van de doelgroep over de woningvoorraad. Hoe groot is de doelgroep en waar woont de doelgroep?
Om dit te kunnen traceren, is informatie over de woningmarkt nodig. Voor grotere gebieden zoals woningmarktregio's of grotere steden biedt het WoningbehoeftenOnderzoek van het CBS uitkomst. Voor kleinere gemeenten of als uitspraken op wijkniveau gewenst zijn, ontkomt men niet aan een lokaal/regionaal woningmarktonderzoek.
Op afbeelding 4.2 zien we hoe de doelgroep is verdeeld over de woningvoorraad. Het betreft hier een fictief voorbeeld met een hoog realiteitsgehalte. Het merendeel van de doelgroep is te vinden in de huursector. Een klein deel daarvan woont duur scheef. Maar, ook in de andere sectoren van de woningmarkt, de koopsector en de onzelfstandige woonruimte, zien we de doelgroep terug. Voorts blijkt dat een deel van de goedkope voorraad wordt bewoond door huishoudens die niet tot de doelgroep behoren: de goedkope scheefheid.

Afbeelding 4.2 De verdeling van de doelgroep over de kernvoorraad



Afbeelding 4.3 Vaststelling van de benodigde omvang van de kernvoorraad



4.5 De benodigde omvang van de kernvoorraad

Uitgangspunt is dat er op lokaal/regionaal niveau overeenstemming bestaat over de definitie van de kernvoorraad en van de doelgroep voor deze kernvoorraad en dat er informatie beschikbaar is over de omvang van de doelgroep en de verdeling van deze doelgroep over de kernvoorraad. Dan kunnen we bepalen hoe groot deze kernvoorraad dient te zijn. Hierbij definiëren we kernvoorraad als: voorraad

zelfstandige huurwoningen met een huur tot x gulden. Om deze omvang voor de nabije toekomst te bepalen, dienen de volgende onderdelen in beschouwing te worden genomen (zie afbeelding 4.3).

Als vertrekpunt nemen we de beschikbare kernvoorraad. Het gaat dus om dat deel van de kernvoorraad dat door de overeengekomen doelgroep wordt bewoond. Deze kan worden afgeleid uit woningmarktonderzoek.
Vervolgens dient te worden nagegaan hoe de doelgroep zich ontwikkelt. Landelijk neemt het aandeel van de doelgroep af. De zorgbreedte van het volkshuisvestingsbeleid neemt af. De grenzen worden met de inflatie geïndexeerd en er wordt uitgegaan van een afname van de doelgroep in relatieve zin (Fitié, 1995). De ontwikkeling van de doelgroep hangt echter in sterke mate af van de economische ontwikkelingen.
De ontwikkeling van de doelgroep op regionaal/lokaal niveau hangt duidelijk af van de bevolkingsgroei en van de aard van de migratie. Met name in de grotere steden (met relatief veel goedkopere woningen) zien we vaak een onevenredig grote instroom van huishoudens uit de doelgroep. Voorts is de verdeling binnen de doelgroep van belang. Wanneer de doelgroep voor het grootste deel uit minima bestaat zal de relatieve afname van de doelgroep beperkt blijven. De ontwikkeling van de doelgroep kan aan de hand van een aantal aannames met betrekking tot de bevolkingsgroei en de economische groei worden berekend. Ik zal u nu niet lastig vallen met de details hierover. Het blijft uiteraard slechts mogelijk om schattingen te maken.
Een volgend onderwerp is het woningtekort. Hoe groot is het tekort en tot op welke hoogte moet dit tekort worden ingelopen?

Vervolgens dienen veronderstellingen te worden gemaakt over de in- en uitstroom naar andere sectoren op de woningmarkt. Het zal duidelijk zijn dat deze veronderstellingen nauw samenhangen met het in de toekomst te voeren beleid.
Een toename van het aandeel huishoudens in de koopsector betekent een verminderde druk op de kernvoorraad. Het aantal verkopen door corporaties neemt toe en wellicht is een deel van de doelgroep in staat om te kopen. Bovendien is niet onwaarschijnlijk dat door de vergrijzing ook het aandeel oudere eigenaar-bewoners met een laag inkomen in de koopsector zal toenemen.
Verder dient te worden bepaald wat er met de dure scheefheid gebeurt. Is afname en dus een reservering van woningen in de kernvoorraad dringend gewenst, of is deze scheefheid wellicht gewenst in het kader van het streven naar gemengde wijken? Of is deze dure scheefheid onvermijdelijk omdat het gaat om duurdere ouderenwoningen waarvoor geen goedkoper alternatief bestaat?
Ook de markt voor onzelfstandige woonruimte verdient nadere analyse. Welke ontwikkelingen vallen hier te verwachten en welke consequenties heeft dit voor de kernvoorraad?
Tenslotte maken we veronderstellingen over de ontwikkeling van de niet-beschikbare kernvoorraad ofwel de 'goedkope scheefheid' (huishoudens die niet tot de doelgroep behoren, maar wel een woning uit de kernvoorraad bezet houden). Het lijkt echter niet realistisch om al te optimistische veronderstellingen te maken over de afname

van deze goedkope scheefheid. In de afgelopen periode hebben we kunnen zien dat er ondanks het gevoerde beleid om de scheefheid te bestrijden sprake was van een toename. Het ligt dus niet voor de hand te veronderstellen dat de goedkope scheefheid afneemt.

Wanneer over de voorgaande onderdelen aannames zijn gemaakt, hoe moeilijk dit ook zal zijn in sommige gevallen, kan een schatting worden gemaakt van de benodigde kernvoorraad. Het kan hierbij overigens geen kwaad om eens te inventariseren hoe het staat met de huishoudensgrootte van de doelgroep en de grootte van de woningen in de kernvoorraad.

4.6 Prestatie-afspraken

Hoe wordt deze geschatte benodigde kernvoorraad nu vertaald in prestatie-afspraken en beleid? Hierbij moet een afweging worden gemaakt tussen de kernvoorraad en de herstructureringsopgave. Op basis van deze afweging kan een prestatie-afspraak voor een bepaalde periode worden geformuleerd. Hierbij moet rekening worden gehouden met nog twee zaken:

- Hoe wordt de kernvoorraad geïndexeerd? Wordt de gemiddelde huurverhoging gehanteerd of ligt ophoging met de inflatie, zoals ook geldt voor doelgroepgrenzen meer voor de hand? Of dienen de grenzen gelijk te blijven zoals de afgelopen jaren ook met de bereikbaarheidsgrens is gebeurd?
- De particuliere verhuurders beheren een deel van de betaalbare voorraad, maar zijn niet aanspreekbaar op een sociale verantwoordelijkheid. Het is dan ook waarschijnlijk dat de particuliere kernvoorraad zal inkrimpen. Moet dit worden vertaald in prestatie-afspraken met corporaties?

De afspraken kunnen niet los worden gezien van het te voeren beleid.

4.7 De nieuwe IHS-regeling

Onlangs presenteerde Tommel het definitieve wetsvoorstel voor de nieuwe IHS-regeling. Dit lijkt een typisch geval van postmodern beleid, aangezien zowel wordt gebroken met de nadruk op de scheefheidsbestrijding als met het korten op de IHS. Zowel duur als goedkoop scheefwonen worden geaccepteerd. Het voorstel omvat een verlichting van de huurlasten voor met name ouderen en alleenstaanden, het maakt de duurdere woningen op VINEX-locaties bereikbaar en het houdt een vereenvoudiging in.
Het nieuwste IHS-voorstel omvat een afschaffing van de fiatteringsgrens. Om te voorkomen dat de IHS-uitgaven uit de hand lopen, wordt een door de IVH te toetsen prestatienorm ingevoerd. Gemeenten en corporaties krijgen een verantwoordelijkheid om de IHS-uitgaven te beperken via het toewijzingsbeleid en het huurbeleid. Stijgen de IHS-uitkeringen uit boven deze norm zonder dat daar een goede reden voor is, dan moet een boete worden betaald (Tweede Kamer der Staten-Generaal,

Tabel 4.1 Grenzen goedkope, betaalbare en bereikbare voorraad, 1995-1997

	goedkoop kale huur per 1.1	betaalbaar kale huur per 1.1	bereikbaar subsidiabele huur per 1.7
1995	600	810	679
1996	600	810	678
1997	?	?	823 (1+2) 882 (> 2)

1996-1997). Als Tommel spreekt van een vereenvoudiging, geldt dit wellicht voor VROM. Het halen van de prestatienorm heeft voor de lokale praktijk de nodige consequenties, waarbij het woord vereenvoudiging niet snel zal vallen.
Verder wordt de vermogenstoets fors aangescherpt: voor alleenstaanden van *f* 80.000,- naar *f* 38.000,- en voor meerpersoonshuishoudens van *f* 160.000,- naar *f* 56.000,-.

Wat betekent dit in de praktijk? De magische grens van *f* 678,- verliest zijn betekenis (zie tabel 4.1). De betaalbare woningen worden ook bereikbaar. De voor minima bereikbare voorraad neemt per 1 juli 1997 dus fors toe. Nu krijgt een meerpersoonshuishouden bij een huur van *f* 678,- *f* 300,- IHS en betaalt dus *f* 378,-. Volgens de nieuwe regeling kan ditzelfde huishouden een woning van *f* 882,- huren en ontvangt, nog exclusief koopkrachtreparatie en kindertoeslag, *f* 491,- IHS en betaalt dus *f* 391,-. Dus voor 13 gulden meer een woning van *f* 882,- in plaats van van *f* 678,-. Boven deze aftoppingsgrens moet de huurder iedere gulden extra zelf betalen, behalve ouderen: voor hen geldt een kwaliteitskorting van 50%.

Wat betekent dit nu voor de kernvoorraad? Er komt meer IHS beschikbaar. Dit betekent dat de huishoudens uit de doelgroep zich gemiddeld een duurdere woning kunnen permitteren. Dit kan op verschillende manieren worden vertaald in afspraken over de kernvoorraad:

- Een eerste mogelijkheid is de nieuwe 'bereikbare' voorraad met huren tot *f* 823/882,- als kernvoorraad te definiëren. Het binnen de perken houden van de IHS wordt beschouwd als apart traject waarover gemeenten en corporaties afspraken maken. Nadeel van deze grens is dat er een zeer ruime kernvoorraad ontstaat en dat aanvullend beleid nodig is om binnen de IHS-norm te blijven. De kernvoorraad en de prestatie-afspraken daarover zijn juist een belangrijke toetssteen voor huur- en voorraadbeleid.
- Een tweede mogelijkheid is de kernvoorraadgrens op te trekken met de gemiddelde IHS-toename, conform de verwachte ontwikkeling van de IHS-uitgavennorm. Deze norm is op dit moment echter nog niet bekend. Deze werkwijze betekent in het algemeen een verruiming die meer mogelijkheden biedt voor

huurverhoging in de voorraad. Het voordeel is dat er een duidelijke grens is die goed aansluit bij de huidige werkwijze. Qua bereikbaarheid van de VINEX-woningen is deze uitwerking echter van geringe betekenis.

- Een derde mogelijkheid is de grens van *f* 600,- of *f* 678,- te handhaven. De extra IHS kan worden ingezet voor VINEX-locaties en wijken met duurdere huurwoningen waar de huidige dure scheefwoners te vinden zijn. Voordeel is dat gebieden bereikbaar worden conform de bedoeling van de IHS-regeling. Nadeel is dat desbetreffende huishoudens in grote mate afhankelijk worden van IHS. De ervaringen in de groeikernen hebben geleerd dat deze afhankelijkheid van IHS in tijden van bezuiniging op de IHS tot grote betaalbaarheidsproblemen kan leiden. Een andere vraag is hoe in dit geval wordt omgegaan met de kernvoorraad: worden er verschillende grenzen gehanteerd voor VINEX en bestaande voorraad?

De vraag is hoe de prestatienorm wordt uitgewerkt. Afhankelijk van de mogelijkheden om de norm te overschrijden en de hoogte van de boetes, zal moeten blijken of het overschrijden van de prestatienorm aantrekkelijker is dan bijvoorbeeld (extra) onrendabel investeren in goedkope nieuwbouw op VINEX-locaties.

4.8 Beleid ten aanzien van de kernvoorraad

Prestatie-afspraken over de kernvoorraad hebben een belangrijke functie als richtlijn voor het beleid. Wat zijn de instrumenten om de beschikbare kernvoorraad op peil te houden of te brengen (zie afbeelding 4.4)?

Beperken instroom

- Stringent toewijzen waarbij de inkomensgrenzen die gehanteerd worden bij de woonruimteverdeling zijn afgestemd op de overeengekomen doelgroep en kernvoorraad.
- Goede condities scheppen voor huishoudens uit de doelgroep in de koopsector en de onzelfstandige woonruimtesector. Bijvoorbeeld diensten aanbieden aan oudere eigenaar-bewoners, zodat zij niet genoodzaakt zijn een beroep te doen op de huurwoningvoorraad. Ook beleid gericht op uitbreiding (kamergewijze verhuur) of verbetering (verbetering kamerverhuurpanden) van de huidige markt voor onzelfstandige woonruimte.

Behoud/uitbreiding kernvoorraad

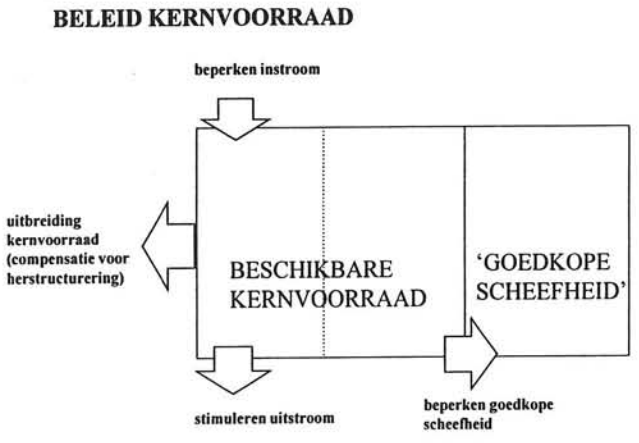
- Voorts heeft dit natuurlijk ook consequenties voor het huurbeleid. Bij de jaarlijkse huurverhoging en bij harmonisatie moet rekening worden gehouden met de noodzakelijke omvang van de kernvoorraad. Voor bepaalde woningen zal dit matiging van de huurverhoging betekenen. Overigens is ook huurverlaging een mogelijkheid om woningen die nu buiten de kernvoorraad vallen, binnen de kernvoorraad te brengen. Dit biedt met name perspectieven voor wijken met veel duurdere huurwoningen en een slechte prijs-kwaliteitverhouding. Het is alleen zeer moeilijk, zo niet onmogelijk, om dit binnen de huursom te realiseren.
  Het nieuwe IHS-voorstel biedt de mogelijkheid de extra IHS-ruimte in te zetten om ook duurdere gebieden toegankelijk te maken voor de doelgroep. Hierbij kan

met name worden gedacht aan VINEX-locaties en de wijken met duurdere huurwoningen, waar we nu de dure scheefwoners aantreffen.
- Ook het voorraadbeleid is van groot belang. Het verbeterbeleid en het verkoopbeleid moeten worden afgestemd op de gemaakte afspraken over de kernvoorraad. De afspraken geven de speelruimte aan voor het huur- en voorraadbeleid.
- Uiteraard vereist bereikbare nieuwbouw een onrendabele investering; BWS-subsidies en schappelijke grondprijzen zijn daarom natuurlijk ook zeer welkom. De aankoop van goedkope huurwoningen van particuliere verhuurders is een mogelijkheid om deze woningen eveneens binnen het bereik van de prestatie-afspraken te brengen.

Bevorderen uitstroom
- Door goedkope nieuwbouw van koopwoningen of verkoop van huurwoningen aan lage-inkomensgroepen kan de uitstroom van de (bovenkant van de) doelgroep uit de beschikbare kernvoorraad worden bevorderd.
- Bevordering van de doorstroming naar onzelfstandige woonruimte ligt niet voor de hand. Tenzij het gaat om niet helemaal zelfstandige woonruimte voor ouderen.

Beperken goedkope scheefheid
- Door strategische nieuwbouw, gecombineerd met een scheefheidsbestrijdend woonruimteverdelingbeleid, kan de goedkope scheefheid afnemen waardoor er woningen voor de doelgroep vrijkomen. Anderzijds zullen er altijd huishoudens uit de doelgroep zijn die met een inkomensstijging te maken krijgen die hen uit de doelgroep doen verdwijnen. Nieuwe goedkope scheefheid ontstaat vanzelf.

Afbeelding 4.4 **Beleid ten aanzien van de kernvoorraad**



4.9 Monitoring

Vervolgens is het natuurlijk van groot belang om de ontwikkelingen op de woningmarkt te volgen om na te gaan of de werkelijkheid overeenkomt met de gemaakte veronderstellingen en of het ingezette beleid de verwachte vruchten afwerpt. Het gaat in ieder geval om:

- de ontwikkeling van de doelgroep en de verdeling over de woningvoorraad;
- de ontwikkeling van de kernvoorraad van zowel sociale als commerciële verhuurders;
- de ontwikkeling van de IHS-bijdragen.

4.10 Conclusies

Er moet voorkomen worden dat herstructurering, hoe noodzakelijk ook vanuit de wijk gezien, leidt tot een onacceptabele afname van de kernvoorraad. Daarom is zicht op de benodigde lokale of liefst regionale kernvoorraad noodzakelijk. Het belangrijkste is dat er duidelijkheid, overeenstemming en afspraken bestaan over de benodigde kernvoorraad en dat er een gedegen afweging plaatsvindt tussen herstructurering (ook dit begrip vraagt om discussie en nadere uitwerking) en het behoud van de kernvoorraad. Vervolgens zijn de prestatie-afspraken over de kernvoorraad een belangrijke richtlijn voor het huur- en voorraadbeleid van corporaties en een ijkpunt voor het gemeentelijk toezicht.
Het is niet gemakkelijk, maar wel noodzakelijk. Het bepalen van de benodigde kernvoorraad vergt: informatie over de woningvoorraad, veel veronderstellingen, enige rekenarbeid en vooral veel discussie. Met de nieuwste IHS-voorstellen komt vooral die discussie weer in een nieuw, wellicht postmodern, daglicht te staan.

Literatuur

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1996-1997, **Huurprijsbeleid voor 1997**, 25058, nr. 1, Den Haag (SDU).

Fitié, H.J., 1995, **Trendrapport Volkshuisvesting 1995**, Den Haag (MVROM).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1996-1997, **Nieuwe regels over het verstrekken van huursubsidie (Huursubsidiewet)**, 25090, nr. 1-3, Den Haag (SDU).

5

BEHOUD KERNVOORRAAD EN HERDIFFERENTIATIE: MOGELIJKHEDEN EN BEPERKINGEN VAN WONINGCORPORATIES

A.V.M. Pouw
Stichting Het Woningbedrijf Amsterdam

5.1 De probleemstelling: kernvoorraad/differentiatie

Met de voortschrijdende maatschappelijke tweedeling en de verarming aan de onderkant komt de volkshuisvesting mede dankzij Duivesteijn weer op de politieke agenda:

- Enerzijds wordt het terecht van groot belang geacht dat ook de onderste helft, de primaire doelgroep, adequaat wordt gehuisvest. De huren moeten daarom laag blijven. De kernvoorraad speelt daarbij een belangrijke rol.
- Anderzijds wordt het perspectief van de ruimtelijke tweedeling als een grote dreiging gezien. De corporaties wordt gevraagd fors te investeren in de differentiatie van hun bezit en zelfs in de leefbaarheid van de buurten. Dit betekent dus een veel bredere inzet dan de zo goedkoop mogelijke huisvesting van de primaire doelgroep. Als belangrijkste dekkingsbron hierbij geldt de huurverhoging.

De corporatie moet de maatschappelijke problemen oplossen nu de overheid zich om budgettaire redenen uit de volkshuisvesting terugtrekt. Ik begrijp dat dat nu vandaag postmodern heet.

Wij, de door rijksbezuinigingen risicodragende, zelfstandige corporaties, worden nu zelfbewust genoemd. Wij mogen het succesverhaal vormgeven. Wij mogen de belofte van een goede volkshuisvestelijke toekomst waarmaken. Ik zal vandaag proberen aan te geven in hoeverre het Woningbedrijf Amsterdam in de Amsterdamse context daar in de praktijk in slaagt.

5.2 Het beleid

De combinatie van taken, de zorg voor de huisvesting niet alleen voor de primaire doelgroep, maar ook voor bredere doelgroepen en de zorg voor de omgeving vindt het Woningbedrijf Amsterdam noodzakelijk en aantrekkelijk. De doelgroepverbreding is essentieel.

We hebben onderzoeken laten doen naar wat onze bewoners willen, naar de verhuurbaarheid van het woningbestand en naar de waarde-ontwikkeling van ons bezit in vergelijking met de omgeving. Ook hebben wij onderzocht hoe zich dit verhoudt ten opzichte van de regio en ten opzichte van de zich ontwikkelende woningvraag over tien jaar.

De conclusie was simpel: een groot deel van ons 40.000 eenheden tellende woningbestand voldoet nu al niet aan de vraag en die discrepantie zal alleen maar groter worden. Ongeveer één derde van onze woningen is te klein en te goedkoop. Veel huurders willen meer kwaliteit en willen daar meer voor betalen. Er is een grote goedkope scheefheid in ons bezit, nl. 35%. Gelukkig zitten er in ons woningbestand ook nog de middengroepen. Een groot deel daarvan wil in de stad en liefst in de buurt blijven wonen en heeft een huurverhoging over voor betere kwaliteit.
Dat kleine en goedkope bestand is niet zozeer onverhuurbaar of apert verliesgevend. Niet alleen is er het perspectief dat hele buurten verpauperen en dat dit voor de verhuurder, maar ook voor de overheid onbeheersbare situaties oplevert. Voor de bewoners zelf zal stigmatisering van deze buurten ook erg nadelig zijn: werk, scholing en gezondheid passen kennelijk niet in dit soort wijken.

Een continue nieuwbouwproductie voor middengroepen in de VINEX-locaties zal de nu al bestaande, ruimtelijke tweedeling tussen stad en regio verder versterken, als de middengroepen uitstromen. Dat kan het stedelijk leven in de bestaande stad verder aantasten. Er geldt nu al belangrijke kritiek op de kwaliteit van het wonen in de stad. Ik denk daarbij aan onveiligheid en lawaai (van buiten en binnendoor van de buren) en een afnemend en verschralend voorzieningenniveau.
Vorig jaar stelde het Woningbedrijf over deze problemen een strategische beleidsnota op: De Veranderingsopgave. Hierin geeft het Woningbedrijf aan hoe het het bezit denkt te differentiëren via investeringen in (individuele) woningverbetering en een bijpassend huurprijsbeleid, via een beleid van sloop en vervangende nieuwbouw en via een verkoopbeleid. Het Woningbedrijf heeft ook beleid voor nieuwbouw in de bestaande stad, de VINEX-locatie IJburg, en in de regio en een beleid voor aankoop van particuliere huurwoningen ontwikkeld. Tenslotte is het onderwerp buurtbeheer en leefbaarheid uitgewerkt.
Onze visie is dat we moeten investeren in een gedifferentieerd product dat niet alleen in de bestaande, maar ook in de nieuwe buurten, duurzaam een gemengde bevolking kan huisvesten en dat daarvoor goedkope huurwoningen ook in de VINEX-locaties nodig zijn. Daarom willen wij zowel koop- als huurwoningen bouwen.
Er moet niet alleen geïnvesteerd worden in de eigen woningen, maar ook in de woonomgeving, zeker in de bestaande stad. Daarnaast moet worden geïnvesteerd in de aankoop van particulier bezit in stadsvernieuwingsblokken waar we al bezit hebben. Wij kiezen dus voor een integrale, gebiedsgerichte aanpak. Via deze brede aanpak garanderen we ook op lange termijn een positieve waardering door bewoners en een goed gebruik van ons bezit.
Daarmee realiseren we bovendien ook op langere termijn een goede waarde-ontwikkeling. Het stedelijk wonen kan in de noordelijke Randstad de concurrentie met

suburbaan wonen aan. Daarvoor moeten we niet alleen kwalen van het stedelijk wonen wegnemen, maar ook specifieke kwaliteiten daaraan toevoegen. Als bepaalde nadelen die behoren bij de aard van het stedelijk wonen niet weggenomen kunnen worden, moeten we zorgen voor voldoende compenserende kwaliteiten.
Gestapeld wonen en wonen in hoge dichtheden moet gecompenseerd worden door winkeltjes en andere voorzieningen. De tuin moet adequaat worden gecompenseerd. En extra oppervlakte en grotere verdiepingshoogte bijvoorbeeld garanderen duurzame waarde van appartementen.

Alle bouwactiviteiten in de bestaande wijken moeten niet alleen op zichzelf worden beoordeeld, maar ook op de vraag in hoeverre ze bestaande stedelijke problemen oplossen: het bevorderen van de sociale veiligheid, het leveren van een draagvlak voor voorzieningen, etcetera.
Dit strategisch investeringsbeleid is uitgewerkt in een ambitieus investeringsprogramma van zo'n 2 miljard gulden totaal.

5.3 De dekking: huurprijs, verkoop koopwoningen

Dit programma moet gefinancierd en betaald worden. Vroeger werd dat investeren door de overheid ondersteund met een omvangrijke subsidiestroom en een gegarandeerde financiering. Nu zal het Woningbedrijf deze operatie op eigen kracht verrichten. Dat gedeelte van postmoderne volkshuisvesting is duidelijk.

Naast het investeringsbeleid is een huurverhogingsbeleid ontwikkeld dat de belangrijkste dekking van die investeringen moet leveren. Bovendien moet dat huurverhogingsbeleid de huurprijs (die in het verleden vaak los van de kwaliteit is ontstaan) in de toekomst in evenwicht brengen met de kwaliteit.
Op dit huurverhogingsbeleid bestaat vanwege de hoge verhogingspercentages kritiek. Zowel bewoners als de politiek zetten vraagtekens bij het sociale karakter ervan. Afgezien van het feit dat gemiddelde en maximale huurverhogingen in de tijd van de rijkssturing hoger waren en betaalbaarheidsproblemen vooral ontstaan door rijksbezuinigingen op subsidies en door het rijksbeleid met betrekking tot de uitkeringen, acht ik deze kritiek niet geldig. Ik vind dit huurprijsbeleid niet alleen terecht, gezien de in absolute bedragen lage huurprijs van de woningen van het Woningbedrijf (de gemiddelde huurprijs is *f* 450,- per maand), maar ook omdat het nodig is voor de onvermijdelijk geachte investeringen. Kwaliteitsverbeteringen. Deze zijn noodzakelijk en kosten geld. De financiële continuïteit en de financierbaarheid van het bedrijf moeten ook gewaarborgd worden.
De door velen gelegde koppeling van huurprijsontwikkeling aan inflatieniveau is begrijpelijk, maar op het niveau van het individuele bedrijf eigenlijk onterecht. De leningportefeuille is inelastisch en kent een (historisch bepaalde) hogere rente dan de huidige inflatie. Het Woningbedrijf zit bijvoorbeeld nog langdurig vast aan een leningportefeuille met een rente van bijna 8%. Bovendien groeien belangrijke

uitgaven voor onderhoud en apparaat niet met het inflatiepercentage, maar met hogere percentages.
Dat hier een mooie taak ligt voor de sector voor het drukken van kosten is duidelijk, maar dit is geloof ik niet postmodern.

Het Woningbedrijf is voor de dekking van de investeringen overigens niet alleen uitgegaan van huurverhogingen. Ook opbrengsten door verkoop van woningen en de bouw van koopwoningen zijn ingecalculeerd. De redeneringen van zowel lokale als landelijke politici met betrekking tot de huurverhoging zijn soms krom. De gemiddeld gezien lage huurprijs en de krampachtige afscherming van een te groot deel van de woningvoorraad als kernvoorraad, geconcentreerd in bepaalde gebieden, vormen een belangrijke bedreiging voor de kwaliteit van de stad op termijn. Ook recentelijk weer heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau de politiek voor deze kortzichtige, opportunistische opstelling gewaarschuwd.

Ik noemde de afscherming van de kernvoorraad krampachtig. Cijfers geven aan dat er in Amsterdam een overaanbod is van circa 25%. Verder blijkt dat er een volstrekt scheve verhouding is ten opzichte van de regio. Voor ons beleid van reductie van de kernvoorraad is dus ruimte en er zijn redenen om ons zorgen te maken over de verhouding met de regio.
Er bestaan anno 1996 helaas incidentele armoedeproblemen, maar armoedewijken bestaan nog amper en dat moeten we ook voorkomen. De armoedeproblematiek kan nog individueel worden opgepakt en gelukkig komen er verbeteringen van de IHS aan. Maar ons investeringsbeleid moet erop gericht zijn te voorkomen dat de maatschappelijk tweedeling wordt vertaald in een ruimtelijke, waardoor er armoedewijken ontstaan.

Gelukkig is er nog scheefheid, gelukkig wonen de middengroepen nog in de oude wijken en de vraag is hoe we die daar houden. Daarnaast houden we natuurlijk de verantwoordelijkheid voor die primaire doelgroep, dat staat voor ons buiten kijf.

Als het Woningbedrijf over tien jaar zijn veranderingsopgave heeft waargemaakt en uitgevoerd en zijn huidige huurprijsbeleid heeft gecontinueerd, maakt nog steeds twee derde van het bezit onderdeel uit van de kernvoorraad. In Amsterdam anno nu betekent dat een huurprijs van maximaal *f* 625,- in de maand. De huren van vrijwel alle woningen bevinden zich dan in de bandbreedte van 60% tot 90% van maximaal redelijk, gemiddeld tussen de 70% à 75%. Ik vind dat we daarmee uitdrukkelijk een corporatie met een sociaal karakter zijn. Daarmee onderscheiden we ons ruimschoots van de commerciële verhuurders.
Het huidige overaanbod van de kernvoorraad van ongeveer 25% zal dan tot normale verhoudingen zijn teruggebracht. Politieke vrees voor een aanbodtekort kan worden voorkomen door monitoring in plaats van een preventief restrictief beleid. Een belangrijke opgave lijkt het ons om, via de nieuwbouw van goedkope huurwoningen, de regio voor de minima beter toegankelijk te maken.

5.4 De praktijkervaring: congressen, overheid, bewoners

Het Woningbedrijf heeft over dit investeringsbeleid in het voorjaar van 1996 een congres gehoùden voor politici, ambtenaren, collegacorporaties en ontwikkelaars en ook voor bewoners is een congres gehouden en zijn workshops georganiseerd. Telkens was de opkomst en het animo groot. De reacties op het ingezette beleid zijn erg verschillend. Vanuit de centrale stad is er wel veel steun voor het investeringsprogramma, maar het er mijns inziens onlosmakelijk mee verbonden huurverhogingsbeleid wordt politiek niet volmondig onderschreven. Een visie op de bedrijfsvoering en bedrijfscontinuïteit geeft de gemeente niet. Er wordt slechts naar het landelijke cijfermateriaal verwezen en voor financiële steun wordt collegiale financiering door corporaties aanbevolen.
De stadsdelen reageren beleidsmatig merendeels positief. De meesten hebben onze ideeën omarmd of herkenden hun eigen beleid hierin. In feite kunnen we over het politieke draagvlak bescheiden tevreden zijn.
De bewonersorganisaties ondersteunen de differentiatie als strategie, maar toetsen de complexplannen op de concrete effecten voor de zittende bewoners. Voor hen geldt dat het hoe en wanneer concreet beoordeeld moet worden. Bij de comités zijn de reacties verschillend. Sommige vragen om een hogere kwaliteit en prijs, zodat de vrees voor een neerwaartse spiraal niet wordt bewaarheid.
Andere grijpen die dreigende neerwaartse spiraal aan om niets te veranderen: laat het onze tijd maar duren. Er zijn comités die de investeringsplannen van het bedrijf als een grote bedreiging zien. Zij verzetten zich dan ook fel. De afgelopen periode is er zelfs postmodern echt actie gevoerd: een kantoor is à la Christo ingepakt, er zijn leuzen geklad, handtekeningenacties gevoerd en tumultueuze vergaderingen gehouden. Toch kan gezegd worden dat de strategiekeuze ook door de bewoners wordt ondersteund. Allen vragen om maatwerk vanuit de positie van de zittende bewoner. Allen vragen ook om intensief overleg.

5.5 De problemen: flankerend beleid, identificatie en gewin

Het is duidelijk dat een lange-termijnperspectief of een brede beleidsinzet voor een hele buurt weinig draagvlak zal opleveren, als het alleen maar ten koste gaat van de huidige huurders en er voor hen geen perspectief wordt gecreëerd. Terecht kijken zij naar hun belang vanuit hun (rechts)positie. Een dergelijke probleemstelling speelde ook toen de stadsvernieuwingsoperatie aan de orde was. Toen waren er echter veel ondersteunende instrumenten, zoals: woningtoewijzing met voorkeursrechten, wisselwoningen, object- en subjectsubsidies voor huurverlaging, huurgewenning en verhuiskosten, deskundige ondersteuning en andere processubsidies. Alle pijn werd weggemasseerd door regelingen van de overheid. Wij, het Woningbedrijf, grijpen weer voorzichtig terug naar dit instrumentarium. We noemen dit flankerend beleid.

Een dieperliggend probleem wordt gevormd door wat ik de identificatie met de opgave noem. Toen de overheid verantwoordelijk was voor de investeringsstroom,

vormden gemeente en corporaties een breed front dat er zo in slaagde voldoende draagvlak te verkrijgen. Nu zijn er twee dingen gebeurd. De stadsdelen scharen zich soms te snel aan de zijde van roerige bewoners tegenover de corporaties. De gemeente klaagt makkelijk over het huurprijsbeleid van de corporaties. Bovendien gebruikt zij de volkshuisvesting als inkomstenbron voor algemeen beleid.
Vooral dat laatste vormt een belangrijk financieel probleem dat ik nader zal uitleggen. Het gaat hierbij om twee verschillende aspecten van het grondbeleid, namelijk het grondprijsbeleid en het erfpachtbeleid. Vooraf moet worden vermeld dat de gemeente het grondprijsbeleid ook voor de sociale woningbouw commercieel heeft gemaakt met als legitimatie dat de huursombenadering de corporatie de gelegenheid biedt de prijsdruk van de hogere grondprijs te spreiden over het hele bestand en dat zij de huurpijs van de nieuwbouw op die manier laag kan houden.

Bij sloop en vervangende nieuwbouw van corporatiebezit levert de grondprijsbijstelling vanwege de nieuwe erfpachtcanon een enorme verhoging van de stichtingskosten op en dus van de nieuwe huur ten opzichte van de oude. Hierdoor wordt de medewerking van de huurders voor vervanging belemmerd.
Bij grote investeringen in de woningverbetering zijn de afschrijftermijnen van de investeringen langer dan de periode van de tijdelijke erfpacht die we in Amsterdam kennen. Hernieuwde uitgifte vindt dan plaats in Amsterdam. De gemeente wil dan een forse erfpachtbijstelling met wederom een sterk huurprijsopdrijvend effect.

Woningverbetering door samenvoeging van de vele zeer kleine woningen wordt bovendien in sommige stadsdelen afgestraft door de verplichting te storten in het Woningonttrekkingsfonds. Daartegenover staat dat de centrale stad samenvoegen soms subsidieert. Samenvoeging is immers woningonttrekking!
Tenslotte wordt bij verkoop uit de voorraad een nieuwe erfpacht vastgesteld, omdat verkoop aan eigenaar-bewoners geldt als bestemmingsverandering. Hierbij wordt een belangrijk deel van de boekwaardewinst door de gemeente afgeroomd.

De gemeente lijkt de investeringen in de volkshuisvesting eerder als inkomstenbron te zien dan als mogelijkheid zelf een extra bijdrage te leveren.

5.6 Perspectief

Het Woningbedrijf Amsterdam heeft na de privatisering zelfbewust en bedrijfsmatig de moderne volkshuisvestingsopgave opgepakt. Het heeft, waarlijk postmodern, oude instrumenten opnieuw ontwikkeld en geplaatst in een nieuw en hoopvol perspectief. En ook de gemeente is waarlijk postmodern. Ouderwetse middelen hebben bij de gemeente een nieuwe context gekregen. Die bieden de gelegenheid de rijksbezuinigingen op andere sectoren te pareren door de volkshuisvesting extra te belasten zo gauw de corporaties willen investeren. Dat is een duurzaam, lonkend, perspectief, want erfpacht duurt lang!

Ik ben er overigens van overtuigd dat onze ingezette strategie gecontinueerd wordt, maar dat nog vele praktische problemen moeten worden opgelost.
Terwijl het debat met de gemeente zich constant richt op het behoud van de veel te grote kernvoorraad ten aanzien van de aanwezig zijnde vraag, wordt vergeten dat er een wanverhouding is tussen aanbod in de stad ten opzichte van aanbod in de regio. De vraag hoe goedkope huurwoningen toe te voegen in de regio zou het debat moeten bepalen.

6

HERSTRUCTURERING VAN STADSWIJKEN DOOR VERKOOP VAN CORPORATIEBEZIT

A. Duivesteijn
Tweede-Kamerlid PvdA

6.1 Wonen als productievraagstuk

Na de Tweede Wereldoorlog was er een groot tekort aan woningen. We zien dat er op een bepaald moment ook nog eens een bevolkingsexplosie ontstaat, de geboortegolf. Het woningtekort is aanleiding om volop te gaan bouwen. En wie spreek je daar dan op aan? In de Nederlandse situatie richtte men zich niet zozeer op de markt, maar op een instrument dat aanwezig was en dat heette de sociale-huursector. De corporaties hebben op een voortreffelijke wijze in een ongelooflijk hoog tempo samen met gemeentebesturen geweldige prestaties geleverd.

Het ene bouwplan na het andere werd gerealiseerd, de ene wijk na de andere kwam tot stand. Je ziet de steden exploderen, dat geldt zelfs voor de kleine gemeenten. Als je kijkt naar de kaarten van na de oorlog, dan zie je dat steden op een ongelooflijke manier zijn gegroeid. Dat is tot stand gekomen door de inspanningen van de sociale-huursector. We hebben in Nederland de sociale-huursector sterk gesubsidieerd vanuit economische overwegingen, dus vanuit bouwbeleidoverwegingen, loonbeheersingsoverwegingen, noem al dat soort aspecten maar op. Maar er zat natuurlijk ook een belangrijk voordeel bij. Het had tegelijkertijd ook een positief effect voor de sociale huisvesting. We hebben destijds nog even een vleugje meegemaakt - dat was de tijd dat Lex Pouw nog actie voerde - dat de algemene opinie was dat mensen ook in hun eigen buurt moeten kunnen wonen. Directe doorstroming heet dat, dus: mensen hebben het recht om te blijven wonen op de plek waar ze zitten. Daar is toen ook de strijd voor de betaalbare nieuwbouw voor gevoerd: bouwen voor de buurt. Er is echter ook strijd gevoerd om ervoor te zorgen dat mensen ook in nieuwe wijken het recht hadden om daar te kunnen wonen. In Den Haag was dat Nieuw Waldeck. Ik zie nog de brief van Jan Schaefer binnenkomen met de mededeling: "Ik wil wel 25 miljoen geven, maar onder de voorwaarde dat mensen uit Schilderswijk, Molenwijk en Transvaal het recht hebben om direct door te stromen. Daarom bouwen we ook woningen van *f* 350,-. Een speciale premie kwam er nog bij als er ook woningen gebouwd werden van *f* 250,- . Dat was namelijk voor de mensen die heel erg weinig geld hadden en die moesten toch ook het recht hebben op die doorstroming."

Tegenwoordig zou een stad als Den Haag 8 miljoen krijgen van de heer Tommel in het kader van het herstructureringsbeleid.

De kern van het verhaal is dat de explosieve groei van de sociale-huursector dus eigenlijk niet zoveel te maken heeft met de sociale vraagstelling, maar met het feit dat we een productievraagstuk op een bepaalde manier hebben opgelost en dat is toevallig met huurwoningen. En nu is huren in Nederland altijd aantrekkelijk geweest, omdat hierop de financiële steun werd geconcentreerd. De middengroepen zijn meegelift met de betaalbaarheid van de lagere-inkomensgroepen. Je ziet dus dat er veel objectsubsidies worden verstrekt en die objectsubsidies creëren in feite een betaalbare voorraad.

Lex Pouw heeft het net voor Amsterdam aangegeven. Amsterdam heeft natuurlijk goed gebruik gemaakt van al die subsidies en dat verklaart het feit dat de Nederlandse woningvoorraad in financiële termen gesproken structureel niet zo'n dure voorraad is voor de huurder; althans, dat was tot voor een aantal jaren zo.

6.2 Naar een halvering van de sociale-huursector

We kennen allemaal de Nota-Heerma, de Tussenbalans, de zoveel keer 5% huurverhogingen die er even doorheen gehaald werden, het bruteringsakkoord dat in zichzelf vastlegt dat we nog even vijftien jaar 3,8%, samengesteld 75%, aan huurverhoging zullen vragen. Op zich zit daar misschien zelfs nog wel iets van redelijkheid in. Dat is de bewijsvoering van Lex Pouw met betrekking tot het scheefwonen: mensen kunnen eigenlijk gemakkelijk meer betalen. We hebben zoveel scheefwoners, we hebben eigenlijk een heel goedkope voorraad, dus laten we vooral zorgen dat die stille reserve die er zit, gebruikt wordt. Dat is de groothoeklens. Ik weet niet of u wel eens foto's maakt, maar je kunt inzoomen op specifieke situaties. Als je gaat inzoomen, dan zie je natuurlijk dat niet alles rozegeur en maneschijn is, maar dat er nog al wat vraagstukken aanwezig zijn. Zo ook in de Nederlandse volkshuisvesting.

Nog even terug naar de hoofdlijn van het verhaal. Mijn stelling is dat we in Nederland een sociale-huursector hebben die dus gemakkelijk gehalveerd zou kunnen worden. Dan treedt er maatschappelijk gezien geen enkel probleem op; sterker nog, je krijgt een kapitaal vrij dat je eventueel zou kunnen en moeten investeren in het restant van de volkshuisvesting. Dus ik zie bijvoorbeeld niet in dat woningcorporaties de hogere-inkomensgroepen of de middeninkomensgroepen per definitie zouden moeten huisvesten.

Ik vind wel dat er differentiatie moet zijn. Ik zou er dus erg op tegen zijn als woningcorporaties een eenzijdig woningbestand zouden hebben. Het is voor mij de vraag of ze die eenzijdige taak hebben en of je je voor de langere termijn - als je praat over de betaalbaarheid van de volkshuisvesting en de taakstelling - dus niet bezig zou moeten houden met wat maatschappelijk echt relevant is.

6.3 Bedrijfsvoering woningcorporaties is eigen leven gaan leiden

Als we op dit moment kijken naar de situatie die ontstaan is, dan zie je dat, als we het hebben over herdifferentiatie, herstructurering of over de volkshuisvesting, dat we het met elkaar niet hebben over de volkshuisvesting, over de herdifferentiatie van de stad of over de herstructurering. Nee, feitelijk (en ik zeg het maar zo scherp mogelijk en het ligt natuurlijk altijd genuanceerder in elke gemeente afzonderlijk) hebben we het over de bedrijfsvoering van de woningcorporatie; die staat centraal.

We zien op een bepaald moment dat een woningbedrijf 5.000 of 10.000 woningen heeft en in feite bezig is met wat je noemt strategisch voorraadbeleid. Dit woningbedrijf denkt: "Hé, de verhuurbaarheid is een knelpunt. Laten we herstructureren. Dus, dat deel dat eigenlijk niet zo goed is, dat niet rendabel is, dat problemen gaat geven, laten we dat slopen." Je ziet dat bewoners vaak anders reageren. Zij zeggen: "Nee, we vinden eigenlijk dat het best wel een goede plek is en we willen hier gewoon blijven wonen. Bovendien is het nog steeds goedkoop en worden we in die nieuwbouw alleen maar gedwongen om hogere huren te betalen." Dat is in het kader van het woonlastenverhaal voor de mensen vaak niet aantrekkelijk.

In feite hebben we in Nederland een monopoliepositie op het gebied van de huisvesting van de lagere-inkomensgroepen en die monopoliepositie is verstrekt aan de sociale-huursector. Je ziet dat die monopoliepositie van die sociale-huursector als het ware teruggedrongen wordt tot de vraagstelling: hoe ga ik met mijn eigen woningbestand om? Die vraagstelling gaat eigenlijk niet zozeer over wijkbeheer of over de mensen die daar zitten, maar gaat bijna altijd over het rendement op langere termijn en over de houdbaarheid van het eigen woningbestand op langere termijn. Daar hoort natuurlijk bij dat mensen zich daarin welbevinden, laten we duidelijk zijn. De vraagstelling staat niet los van de mensen, maar deze zijn als het ware niet het meest primaire uitgangspunt. Meest primaire uitgangspunt is (ik zeg dit in alle scherpte nogmaals, het kan zonder meer genuanceerd worden) de exploitatie van die 2,5 miljoen woningen. Dit is belangrijker dan dat we echt inzoomen op de vraag wat per plek een goede oplossing is.

6.4 Vraagtekens bij VINEX

En gaande die discussie, raak ik eigenlijk steeds meer overtuigd van het feit dat als er nou één manco is in de sociale volkshuisvesting, dat het dan die monopoliepositie is. Het feit dat de bedrijfsvoering, de exploitatie, als het ware centraler is komen te staan. Het is natuurlijk ook een stelselfout dat de sector de verantwoordelijkheid voor de totale volkshuisvesting op zich genomen heeft. Dus op het moment dat Lex Pouw gaat investeren in de VINEX, dan wordt dat grotendeels betaald door de huurders van Amsterdam uit die stille reserves.

Het is de vraag of je dat zou moeten willen als corporatie. In Amsterdam is natuurlijk sprake van een gunstige situatie, maar in andere steden is deze helemaal niet zo gunstig. Je ziet dus dat de vernieuwing van het bezit helemaal plaatsvindt vanuit de exploitatiegedachte en het is voor mij nog maar de vraag of dat een goed uitgangspunt is. Ik kan niet begrijpen dat bijvoorbeeld huurders mee moeten betalen aan de betaalbaarheid van woningen op VINEX-locaties, waar ze uiteindelijk zelf nooit komen te wonen, omdat ze gewoon een te laag inkomen hebben en ze door de fiatteringsgrens niet eens binnenkomen. Ik kan al helemaal niet begrijpen, waarom huurders mee moeten betalen aan de ontwikkeling van koopwoningenprojecten voor mensen die zich een woning kunnen veroorloven van drie ton of meer.

6.5 Van schaalvergroting naar schaalverkleining

Ik wil er nog één ontwikkeling bij noemen: de ontwikkeling van de schaalvergroting, ook weer geredeneerd vanuit de exploitatie en vanuit de bedrijfsvoering van corporatieland. Ik hoorde gisteren zelfs dat de 'ketengedachte' geïntroduceerd werd. Dat wil zeggen: verschillende corporaties gaan als het ware als een keten werken (denk aan de Aldi of Albert Heijn). Je hebt dus als het ware allemaal zelfstandige vestigingen en maar één groot hoofdkantoor. Op langere termijn wordt dat natuurlijk de holding Nationale Woningraad, NCIV, ABP of PGGM. Daaronder heb je dan allerlei woningbedrijven. Ik vind dat persoonlijk een volstrekt onwenselijke ontwikkeling.

Dan ga ik nu praten over het ideaalbeeld zoals ik denk dat het in Nederland zou moeten. Ik zou veel meer op zoek gaan naar een proces van schaalverkleining in plaats van schaalvergroting. Ik heb een keer in een jaarverslag van Patrimonium, een woningbedrijf in Amsterdam, gezegd: "Ik heb liever tienduizend corporaties dan de ontwikkeling die op dit moment gaande is naar vierhonderd corporaties." Met andere woorden: ik zie niet in - als we kijken naar de positie van de woningvoorraad in Amsterdam of in andere steden - dat burgers in 2001, honderd jaar na de invoering van de Woningwet, niet zelf de verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het beheer van hun eigen woningen en van het eigen woningcomplex. Als dit systeem zo fantastisch zou zijn, dan zou natuurlijk gisteren dat geweldige rapport van de Nationale Woningraad nooit verschenen zijn, met die enorme hoeveelheid wijken (ook van sociale verhuurders) waar de leefbaarheid buitengewoon problematisch is.
Dat ligt natuurlijk niet alleen aan de wijze waarop het beheer plaatsvindt; ook kwesties als werkloosheid en criminaliteit spelen een rol. De vraag hoe je komt tot een vorm van wijkbeheer, heeft echter wel heel veel te maken met de vraag of je een kantoor moet bellen met een antwoordapparaat, of dat je de problemen mogelijkerwijs als bewoner zelf zou moeten oplossen. In dit laatste geval is er sprake van een soort appèl in de richting van de burger: u heeft uw eigen verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld uw portiek, voor het feit dat de brievenbus kapot is of voor het feit dat een aantal zaken in het woningcomplex wel of niet functioneert. Ik zie dus absoluut niet in waarom de volkshuisvesting gediend is met een schaalvergroting,

zoals die op dit moment plaatsvindt en in de komende jaren verder zal plaatsvinden. Ik geloof eigenlijk heel stellig in het feit dat je heel veel wijken, heel veel woningcomplexen, zou kunnen omvormen tot zelfstandige eenheden waarbij je mogelijkerwijs als corporatie steun zou kunnen geven in de sfeer van onderhoud of beheer. Maar dan meer als service waar mensen ook van af kunnen stappen. Dat is ook eigenlijk de basisgedachte van de omslag die we gemaakt hebben als PvdA, waarbij we van huurwoningen naar koopwoningen gaan. Dit is eigenlijk de achtergrond van de gedachte in de nota 'De koopwoning bereikbaar'.

6.6 Kopen en huren

Het is natuurlijk heel leuk om met elkaar te filosoferen over koopwoningen, maar in Nederland is ons stelsel zo ingericht, dat de sociale-huursector de enige is die zorgt voor de huisvesting van de lagere-inkomensgroepen. 1,2 miljoen mensen hebben een minimuminkomen; let wel, deze mensen hebben allemaal een opleiding. Heel veel van deze mensen werken in hun directe omgeving. "Praat eens met hen", zeg ik dan altijd maar tegen iedereen. Het blijkt dat die mensen beslissingen nemen over hun eigen leven, dat ze zelf hun partner uitkiezen, dat ze kinderen nemen, dat ze voor die kinderen ook nog bedenken wat de beste opleiding is en dan zouden ze die verantwoordelijkheid voor hun eigen woning niet aankunnen? Ik vind dat onzin.

Er is in Nederland een kleine groep die dit niet kan en die kleine groep zal natuurlijk geholpen moeten worden. Het is echter maar de vraag of je in ons denken mee moet blijven gaan met de toch wat paternalistische gedachte, zoals die op dit moment bestaat. Als je deze wil doorbreken, dan moet je in feite zorgen dat mensen niet meer per definitie afhankelijk worden van de sociale-huursector, maar dat ze als het ware een vrije keus hebben, dat ze een keuze kunnen maken tussen huur en koop.

Op zichzelf is dat niet zo ingewikkeld, technisch gesproken. Je zorgt gewoon dat de te verdelen huursubsidie kan worden omgezet in de koopbijdrage. Via een jaarlijkse bijdrage zou je dat kunnen regelen. Deze kan nog gekoppeld worden aan het inkomen en aan de inkomensontwikkeling. Dus je kunt speculatie zoals die vroeger heeft plaatsgevonden, tegengaan. Dit idee kun je vorm geven in de sfeer van de oprichting van de sociale-koopsector, als een soort pendant naast de sociale-huursector. Dus je hebt twee sectoren die allebei een beschermingsstructuur bieden, de één voor de huurwoningen en de ander voor de koopwoningen.
In het theoretische model zou je zelfs nog kunnen bedenken, dat die twee heel veel met elkaar te maken hebben, dus dat het niet eens gescheiden circuits zouden zijn. De essentie is echter dat je een soort structuur creëert, waarin mensen - zowel in de sfeer van koop, als in de sfeer van huur - op een redelijk betaalbare manier, met een redelijke afdekking van onverantwoorde risico's en met een redelijk beeld van wat je met beheer zou moeten doen, hun eigen keuze kunnen maken.

Natuurlijk gaan dan veel mensen kopen, al was het maar omdat in de politiek kopen op dit moment buitengewoon bevoorrecht wordt ten opzichte van huren. Maar ik denk dat een verrassende situatie zou kunnen ontstaan op het moment dat je, doordat meer mensen gaan kopen, een nieuwe discussie krijgt over de positie van de sociale-huursector. Je krijgt in ieder geval een discussie over de betaalbaarheid van deze sociale-huursector.

Als ik naar Nieuw Waldeck in Den Haag kijk, als ik kijk naar de benedenstad van Nijmegen, dan moet ik constateren dat die wijken vrijwel onbetaalbaar geworden zijn en dat er gewoon sprake is van een ruimtelijke tweedeling. Heel nadrukkelijk worden lagere-inkomensgroepen (waarvoor die wijken eens gemaakt zijn) langzamerhand verdreven uit deze gebieden. In de benedenstad van Nijmegen bestaat nog één eengezinswoning onder de fiatteringsgrens. Dat betekent dat je eigen kinderen niet meer in de buurt kunnen wonen waar je eens voor gevochten hebt. Het zal duidelijk zijn dat de huursector opnieuw met zichzelf in discussie zou moeten gaan over dat begrip betaalbaarheid.

Als je bedenkt dat een gezonde concurrentie tussen kopen en huren eigenlijk in het belang van kopen èn van huren is, dan kom je op misschien wel de meest principiële vraag: hoe ga je de noodzakelijke investeringen financieren?

6.7 Miljarden guldens dood kapitaal

Het gekke is dat als je een miljoen woningen zou verkopen en je krijgt daar een boekwaarde van gemiddeld 50.000 gulden door vrij (dood kapitaal dat er op dit moment ligt), je dan toch het kleine bedrag van vijftig miljard hebt. "Nou", zeggen de critici, "dat is allemaal wat ruim berekend." Goed, dan nemen we dertig miljard. Het is toch eigenlijk belachelijk dat we in Nederland de huren opjagen, terwijl er zo'n ongelooflijk groot dood kapitaal aanwezig is in de Nederlandse volkshuisvesting, dat je gemakkelijk zou kunnen aanwenden voor een lager huurniveau, voor investeringen in de volkshuisvesting die noodzakelijk zijn.

Laat de markt de marktactiviteiten doen en laat de corporatie wegblijven van marktactiviteiten en zich richten op die maatschappelijke vraagstukken. Als er zoveel problemen zijn in wijken met leefbaarheidsvraagstukken, dan is het oplossen daarvan hun allerbelangrijkste taak in mijn opvatting. Je zou een bepaald fonds kunnen vormen om die investeringen inderdaad te realiseren.

6.8 Naar een eigendomsneutraal volkshuisvestingsbeleid

Er zijn heel wat mogelijkheden op het moment dat je afstapt van de gedachte dat huurwoningen en corporaties de enige zaligmakende zaken zijn in het stelsel van de Nederlandse volkshuisvesting. Ik bepleit heel nadrukkelijk een eigendomsneutraal

volkshuisvestingsbeleid, waarin je aan de ene kant een relatief sterke sociale-huursector hebt voor mensen die het willen en voor mensen die het nodig hebben en aan de andere kant een sociale-koopsector, waarin je dus voor mensen in feite de weg opent naar zelfbeheer. En dan heb ik de overtuiging, zonder te overdrijven, dat het beheer de huidige verwaarlozing in al die nieuwbouwcomplexen zou omkeren en dat er een groep ontstaat, die als het ware ook nog eens een keertje vanuit een immaterieel motief zal gaan knokken om de wijk op peil te houden, in plaats van de huidige afstand die op dit moment bestaat ten opzichte van corporatieland. Het zijn wat gedachten uiteraard.

7

CORPORATIEBELEID EN DE VERKOOP VAN SOCIALE-HUURWONINGEN: NAAR EEN DYNAMISCH PORTFOLIOMANAGEMENT

J.A. Scholten
Tilburgse Woonstichting

Van mij wordt een bijdrage gevraagd onder de modieuze titel "Naar een dynamisch portfoliomanagement". Sinds de brutering wemelt het in de volkshuisvesting van de nieuwe begrippen. Huurders heten klanten. Slopen heet herdifferentiatie. En we hebben het ook ineens over een "postmodern volkshuisvestingsbeleid".
Priemus heeft vanochtend geprobeerd aan te geven wat de betekenis is van het leven in een postmoderne cultuur. Zonder iets op zijn woorden af te willen dingen moet ik één ding constateren. Het is uiterst frappant, dat sinds het Rijk zich financieel heeft teruggetrokken uit de volkshuisvesting en en passant 11 miljard op de sociale volkshuisvesting heeft bezuinigd, de woningcorporaties worden overstelpt met allerhande nieuwe begrippen ontleend aan het moderne managersjargon en "postmodern" beleid moeten voeren.
Mij bekruipt dan de vraag: "Wie tracht hier wat te verbergen?". Het antwoord is niet verrassend, maar nog altijd zinvol om te vermelden. Achter de sluier van nieuwe begrippen wordt verborgen, dat van woningcorporaties wordt verlangd dat ze gewoon doorgaan met wat ze altijd deden, maar nu zonder financiële hulp van het Rijk. Die boodschap is verpakt in postmoderne taal. Dit besef maakt woningcorporaties enigszins achterdochtig en wantrouwend jegens al die modieuze begrippen. Te meer daar de rekening van hun handelen wordt gepresenteerd aan de huurders. Sorry klanten!

Woningcorporaties hebben geleerd op hun tellen te passen, daar de consequenties van hun handelen niet meer op het Rijk kunnen worden afgeschoven. Dat kan een positieve ontwikkeling worden genoemd. Dit houdt echter eveneens in dat ze **niet** meer gewoon doorgaan met wat ze altijd deden.
Dat is wennen. Met name voor de overheid. Woningcorporaties leren in toenemende mate ook "neen" te zeggen tegen allerlei in modieus jargon vervatte verlangens van de overheid. Maar met "neen" zeggen alleen ben je er niet, ofschoon dat heel verhelderend kan werken. Wil je niet blijven steken in het "neen" zeggen, dan zul je als woningcorporatie zelf iets te berde moeten brengen en dat betekent weer dat je zelf beleid moet maken, zelf na moet denken. Je in ieder geval niet afwachtend op moet stellen ten opzichte van wat de overheid of derden nu weer voor je verzinnen.

Dat brengt me weer bij het onderwerp van vandaag, "Postmodern lokaal volkshuisvestingsbeleid". Wat mij betreft ontdaan van het modernistische, versluierende jargon. Laten we het onderwerp nuchter benaderen. Sloop heet sloop, woonlasten heten woonlasten en huurders heten huurders.

Eén van de items in het huidige lokale volkshuisvestingsbeleid betreft de mogelijkheid tot verkoop van sociale-huurwoningen. Gedurende ongeveer 50 jaar een absoluut taboe in de volkshuisvesting, maar sinds de zich financieel terugtrekkende en bezuinigende overheid de panacee voor alle zich aandienende volkshuisvestelijke problemen. Iedereen wil het daarmee te verdienen geld wel zes keer uitgeven. Duivesteijn voorop.

Mijn woningcorporatie, de Tilburgse Woonstichting, doet daar niet aan mee. De nieuwe mogelijkheid voor woningcorporaties om woningen te verkopen benutten wij, doch voor ons is het geen doel op zich. Wij gaan er pas toe over wanneer de leefbaarheid in wijken en buurten ermee gediend is.

In ons beleidsplan hebben wij twee criteria geformuleerd op basis waarvan wij overgaan tot de verkoop van sociale-huurwoningen.
- Verkoop dient bij te dragen aan de doorbreking van de eenvormigheid qua eigendomsverhouding van woningen in wijken of buurten.
- Verkoop dient bij te dragen aan versterking van de vermogenspositie.

Wat betreft dit laatste, TIWOS is een voormalig gemeentelijk woningbedrijf en als zovele van dergelijke bedrijven zijn wij zonder bruidsschat door de overheid buitengeschopt. In postmodern jargon heet dat privatisering of een uitdaging.
Voor ons ligt de nadruk op het eerste criterium, het doorbreken van de eenvormige eigendomsverhouding.
Ofschoon met de nodige twijfels omgeven, denken wij, dat verkoop van woningen een bijdrage kan leveren aan het bevorderen van de leefbaarheid in wijken en buurten. En het bevorderen van de leefbaarheid is ons uitgangspunt. Nogmaals, dat kan en ook niet meer dan dat. De toekomst zal moeten uitwijzen of die veronderstelling juist is.

Dit brengt mij op het in de uitnodiging genoemde "dynamisch portfoliomanagement". Niemand die precies weet wat dat is, maar wij geven daar de volgende omschrijving aan: het inzichtelijk en bespreekbaar maken van al die factoren, die relevant zijn in het kader van het afwegingsproces om tot besluitvorming te komen, aangaande de toekomst van bepaalde complexen.
De kunst is nu het benoembaar maken van de relevante factoren. Binnen de kortste keren is er sprake van een volstrekt Babylonische spraakverwarring. Voor de één is het laag houden van de huur van belang, voor de ander het opruimen van de hondenpoep, voor de derde het bezuinigen op onderhoud en voor de vierde de verhuurbaarheid op langere termijn.

Wij hebben dit probleem getackeld door in de eerste plaats het benoemen van de in onze ogen twee belangrijkste factoren. Zo men wil de hoofdfactoren, te weten de technische en sociale levensduur van de woningen. Van belang is hierbij op te merken, dat TIWOS gebroken heeft met de gangbare situatie, dat een woning geacht wordt in boekhoudkundige zin 50 jaar mee te gaan.
Wij hebben onze woningen buurt- en complexgewijs aan een nadere beschouwing onderworpen en per type, complex en buurt bepaald wat naar onze verwachting de levensduur is van de woning. Hetzij in technische, dan wel in sociale zin. Meestal een combinatie van beide.
Om enkele voorbeelden te noemen: voor een eengezinswoning is de levensduur 90 jaar, voor middelhoogbouw 75 jaar, voor hoogbouw 50 jaar, voor kamerpanden 40 jaar en voor duplexwoningen 40 jaar c.q. 20 jaar na de laatste ingreep. Dit zijn de referentiepunten op corporatieniveau. Per complex of buurt, afhankelijk van de omstandigheden kan hiervan worden afgeweken.
Na dit bepaald te hebben, is, gerekend vanaf het bouwjaar, bepaald wanneer de woningen in aanmerking komen voor vervanging, wat er ondertussen aan is verspijkerd en wat er nog aan moet worden verspijkerd in de toekomst. Vervolgens is de financiële levensduur in termen van stichtingskosten, onderhoud door de tijd en de kosten van de beoogde grootschalige ingrepen qua afschrijvingsmethodiek in overeenstemming gebracht met de in sociale en technische zin bepaalde levensduur.

Dit is het kader op corporatieniveau in een voortschrijdende tienjarige meerjarenbegroting. Ons bezit, circa 9.000 woningen, hebben wij verdeeld in vijf wijken en onderverdeeld in 26 buurten. De oude complexindeling van de woningen is verlaten en in overeenstemming gebracht met de genoemde vijf wijken en 26 buurten.

Per buurt zijn buurtbeheerplannen opgesteld. Door middel van die buurtbeheerplannen wordt inzicht verkregen in de zwakke en sterke kanten van een buurt. Op basis van het opgestelde beheerplan en de daarin verwoorde koers voor de toekomst worden de sociale en technische maatregelen benoemd en aangegeven wanneer ze worden uitgevoerd.
Nu is de praktijk op buurtniveau altijd weerbarstiger dan het kader, dat op corporatieniveau is bepaald. Stel dat van een complex woningen in technische en sociale zin is bepaald, dat de levensduur eindigt in 2010. Maar in weerwil van alle, met name sociale, maatregelen wordt geconstateerd, dat de buurt in verval is, bijvoorbeeld als gevolg van de verbitterde strijd van de overheid tegen de scheefheid. Er moet iets gebeuren, het verval moet gekeerd worden.
Dan zijn we aangeland bij de modieuze begrippen herstructurering en herdifferentiatie, oftewel sloop en vervangende nieuwbouw en eventueel verkoop van woningen. Deze maatregelen alleen vormen echter geen garantie voor succes.

Al eerder heb ik opgemerkt, dat de "leefbaarheid" van een buurt uitgangspunt is voor ons handelen. Alleen noemen wij het sociaal beheer. Dat was het al ver voordat de politiek op het idee kwam om een verantwoordingsveld "leefbaarheid" in het BBSH te introduceren. Dit geldt overigens voor veel meer woningcorporaties.

Maar wat is "leefbaarheid"? Ik wens de gemeenten en de corporaties, die verwoede pogingen gaan ondernemen om dit begrip te definiëren sterkte. Dat is onbegonnen werk. Wist u dat er in het kader van de armoedeconferentie in Zwolle onderzoek is verricht naar het begrip inkomen? Alleen al in verschillende wetten en overheidsmaatregelen worden 44 verschillende definities gehanteerd voor het begrip inkomen. Als we niet oppassen gaat hetzelfde gebeuren met het begrip leefbaarheid.

Vooruitlopend op deze discussie, die ongetwijfeld weer tot gevulde congreszalen zal leiden, heeft TIWOS een gereedschapskist sociaal beheer samengesteld. Deze kist bevat een aantal instrumenten, die al naar gelang de situatie daar om vraagt, ingezet kunnen worden. De instrumenten zijn van zeer uiteenlopende aard en soms wel en soms niet meetbaar.

Afbeelding 7.1 Instrumenten sociaal beheer

Gereedschapskist sociaal beheer

Instrumenten

a. Woonomgeving
   - achterpadenverlichting
   - kunst in de openbare ruimte
   - tuinprojecten

b. Huurders
   - seniorenservice
   - trouwe huurders belonen
   - burenband

c. Voorlichting
   - bewonerscommissie
   - nieuwkomers, in Holland staat een huis

d. Leefbaarheid
   - signaleringsvrijwilligers
   - buurteconomie/werkgelegenheidsprojecten
   - buurtpromotie

e. Algemeen
   - budgetbegeleiding
   - Project Bijzondere Huisvesting
   - Foyer de Jeunesse

Met deze gereedschapskist proberen wij de discussie over de definitie van het begrip leefbaarheid voor te zijn, maar anderzijds toch aan te geven wat we doen.

Terug naar herstructurering en herdifferentiatie. Daarbij doen zich een paar dilemma's voor. Zowel woningen, die gesloopt worden als woningen die verkocht worden, zijn definitief onttrokken aan de goedkope huurvoorraad. Gegeven dit onomstotelijke feit gaan wij zorgvuldig met de dilemma's om en laten ons de kop niet gek maken. Noch door modieus herstructureringsdenken, noch door de ideologisch bepaalde wens om te komen tot verkoop van sociale-huurwoningen.
De recente geschiedenis leert immers, dat in deze postmoderne tijd de overheid vandaag A roept, morgen B en straks C, wat haaks staat op het voorgaande. Op grond daarvan valt geen meerjarig beleid te ontwikkelen. De corporatie zal dat zelf moeten doen en naar mijn mening de leefbaarheid als uitgangspunt moeten nemen. Voor ons is herdifferentiatie geen doel op zich en de verkoop van woningen al helemaal niet.

Hiermee zijn we aangeland bij Duivesteijn en zijn onzalige ideeën aangaande de gedwongen verkoop van circa een miljoen sociale-huurwoningen. Mijn bezwaar tegen de plannen van D (in mijn tekst wordt hij al met initialen aangegeven als ware hij een verdachte) zijn de volgende:

- Het plan van D komt niet voort uit een volkshuisvestelijke behoefte en is evenmin gebaseerd op een volkshuisvestelijke analyse. Zijn plannen dienen een ideologisch doel, te weten het doorbreken van de in zijn ogen ontoelaatbare monopoliepositie van woningcorporaties. Beter geformuleerd, het plan komt voort uit zijn afkeer van de koepels en de huidige ordening in de volkshuisvesting.
- In het plan zit een verborgen agenda, gericht op het scheppen van verdere bezuinigingsmogelijkheden voor het Rijk en het leveren van een bijdrage aan de hoofddoelstelling van dit kabinet, te weten het terugdringen van het financieringstekort. Er is toch niemand die gelooft, dat het te creëren volkshuisvestingsfonds, gevoed door de verkoopwinsten tot een omvang van 30 à 50 miljard, bestemd blijft voor de volkshuisvesting? De verleiding om daarin te graaien is vele politici te machtig.
- De in mijn ogen volksverlakkerij om mensen met een gering inkomen de risico's van een koopwoning aan te smeren. De introductie van de IKB (Individuele Koopbijdrage) is bij succes natuurlijk geen lang leven beschoren. Zie de als gevolg van de overmatige successen terstond afgeschafte premie- A-, -B- en -C-regelingen. Daarnaast wordt uitgegaan van de 'fake'gedachte, dat de lage inflatie en rentestand eeuwigdurend is.
- Tot slot, voorzitter, de volstrekte marginalisering van de sociale-huursector. De grondgedachte in het plan is namelijk dat kopen beter is dan huren. De sociale-huursector is volgens D in de toekomst bestemd voor de losers en zij die niet mee kunnen in de samenleving.

Vijftig jaar volkshuisvesting, "een kwestie van beschaving", wordt door Duivesteijn in één klap op de mestvaalt van de geschiedenis gedropt.

8

INSTRUMENTEN VAN POSTMODERN LOKAAL VOLKSHUISVESTINGSBELEID

J.P.J. Singelenberg
Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting

8.1 Het postmoderne gevoel

De helden van destijds zijn moe. Wie de inleiding van Priemus op het onderwerp 'postmodern volkshuisvestingsbeleid' leest, moet onwillekeurig denken aan de midlifecrisis van vermoeide mannen, die dolgedraaid zijn door autotelefoon en internet. Een titel derhalve met een hoog Koot en Bie-gehalte.
De door Priemus gesuggereerde reactie op het optimistische 'moderne' vooruitgangsdenken is in feite echter niets anders dan een revival van het aloude dialectisch principe uit de Marxistische theorie.
Zeker, op de 'moderne' these van verzelfstandiging en marktgericht opereren van woningcorporaties volgt thans een antithese in de vorm van een hernieuwde nadruk op het sociaal beleid, maar wie niet tegelijkertijd reeds de glanzende synthese tussen beide bewegingen ziet, loopt het risico om te belanden op de 'mestvaalt der geschiedenis' (nog steeds in de terminologie van geharde marxisten).
De huidige sociale antithese is logisch en historisch noodzakelijk, maar de vraag is of er sprake is van postmodern denken, dan wel van postmodern gevoel. De tegenbeweging tegen inkomenswijken onder aanvoering van Duivesteijn lijkt in de eerste plaats een kwestie van gevoel. Ik maak dit duidelijk aan de hand van de levenscyclus van het thema 'doorstroming en scheefheid'.

8.2 De teloorgang van de strijd tegen de scheefheid

Wat scheef is, hoort recht te zijn. Bij scheef wonen is dat maar gedeeltelijk waar. Wie in een huis woont dat gezien het inkomen te goedkoop is - of te duur - woont scheef. Maar, scheef wonen is niet altijd verkeerd. Sterker nog: er valt heel wat voor te zeggen dat in goedkope wijken ook huurders met een hoger inkomen wonen. Echter, waar er een tekort bestaat aan goede en goedkope woningen, wordt het anders. Meestal heeft dat tekort vooral betrekking op bepaalde typen woningen, zoals eengezinshuizen, grote woningen of woningen, geschikt voor ouderen. Dan is het goed om huurders met een hoger inkomen die deze woningen bezet houden, te stimuleren intrek te nemen in een duurder huis.

Het gaat dus om het gericht stimuleren van bepaalde soorten van doorstroming in bepaalde situaties. Het is niet zo dat 'doorstromen moet' en dat 'scheefheid altijd moet worden bestreden'.

Dit genuanceerde uitgangspunt koos de SEV in 1993 bij de start van het experimententhema 'Doorstroming en scheefheid'. Nu, drie jaar en een twintigtal experimenten later, wordt het afgerond met een advies. De conclusie is dat er op lokaal niveau wel degelijk een effectief instrumentarium is ontwikkeld, variërend van strategische nieuwbouw met specifieke doorstroomcriteria tot individuele dienstverlening door een 'doorstroombemiddelaar' en 'woningen aanbieden op volgorde van huursprong'.

Vier jaar geleden vond dit thema op rijksniveau een warm pleitbezorger in staatssecretaris Heerma. Maar ook de Kamer steunde hem: de nog steeds heersende schaarste aan goede en goedkope woningen noopte tot een strakkere verdeling.
Van verhuisdwang of huurbelasting voor te goedkoop wonenden wilde de Kamer echter niets weten; gemeenten en corporaties dienden de doorstroming te stimuleren op vrijwillige basis. Wel dienden zij in hun rol van poortwachter van de sociale-huursector bij de woningtoewijzing scherper te letten op de verhouding huur/inkomen, om het ontstaan van nieuwe scheefheid in te dammen.
De staatssecretaris formuleerde maatstaven voor een reductie van het scheefwonen. Als de taakstelling niet zou worden gehaald, zou hij niet aarzelen om in te grijpen. Gemeenten en corporaties reageerden gebelgd: was hun beleid er al niet sinds jaar en dag op gericht om de doorstroming te bevorderen en scheefheid te voorkomen ? Toch gingen zij - morrend - aan de slag; met name de aanscherping van de toewijzingscriteria had na enkele jaren merkbaar effect. Heerma ging er hard tegenaan. Zijn taakstelling was niet erg extreem (reductie van de goedkope scheefheid met een kwart), maar zijn dreigen met dwang riep grote weerstanden op.

Volgens de statistieken is thans - vier jaar later - de feitelijke scheefheid niet afgenomen, integendeel. Ook is het destijds door critici gevreesde ontstaan van inkomenswijken tot nu toe achterwege gebleven, als we het Sociaal Cultureel Planbureau mogen geloven. Wel zijn er tientallen - voornamelijk vooroorlogse - wijken in de steden waarin we sterke concentraties van mensen met een uitkering tegenkomen, maar dat is al lang zo en daarin is de laatste jaren weinig veranderd. Den Haag blijkt volgens het SCP de meest gesegregeerde van de grote steden te zijn, vandaar misschien de bias van Duivesteijn. Het beleid 'bouwen voor de buurt' uit de jaren tachtig heeft deze situatie bestendigd. Dus zeker geen gevolg van de Nota-Heerma!

Er lijkt dus geen objectieve reden te zijn om de koers nu al te wijzigen en de strijdbijl tegen de scheefheid te begraven. Toch is de heersende opinie - niet het minst die in de Tweede Kamer - drastisch omgeslagen. De strijd tegen de scheefheid is - nog voordat het menens werd - sterk gerelativeerd, ook door de nieuwe staatssecretaris. In plaats daarvan heeft de strijd tegen de segregatie nu alle aandacht, en beide campagnes lijken elkaar slecht te kunnen verdragen. De voornaamste psychologische factor lijkt het feit dat de grote VINEX-bouwstromen nu voor de deur staan

en dat deze tot een zodanig massale doorstroming zullen leiden, dat met name in de naoorlogse wijken inkomens-segregatie zou dreigen en de doorstroming hoe dan ook niet meer gestimuleerd hoeft te worden.

In bepaalde wijken onder de rook van de VINEX moge dit spookbeeld wellicht plausibel zijn, landelijk gezien geven de feiten nog geen aanleiding om in deze gedachtengang mee te gaan. Zoals Hooimeijer kalmpjes heeft aangetoond zullen er in Nederland in het komende decennium niet meer nieuwbouwwoningen worden neergezet dan in het afgelopen decennium. Net als altijd het geval was, zal de nieuwbouw vooral bestemd zijn voor de midden- en hogere inkomens, en zullen de lagere inkomens aangewezen blijven op de bestaande voorraad.
Er zijn dus andere verklaringen nodig om een plotselinge massale uitstroom van te goedkoop wonenden te voorspellen; welke dit zijn is tot nu toe niet duidelijk gemaakt. Een nieuwe factor is natuurlijk wel de sterke zuigkracht van de eigen-woningsector, waarvan de aantrekkingskracht op een historisch hoogtepunt staat, zolang als het duurt.

Wat de SEV betreft, is de probleemstelling die in 1993 gold bij de start van het experimententhema 'Doorstroming en scheefheid' dus nog onverminderd actueel. Dat we alleen gericht en op kleine schaal doorstroming van goedkoop naar duur moeten bevorderen gold toen en geldt nu nog steeds.

8.3 De zegeningen van het 'moderne' volkshuisvestingsbeleid

Mijn stelling is dat gezien vanuit de klant, de bewoner, het in de jaren negentig ingezette 'moderne' volkshuisvestingsbeleid voornamelijk heilzaam is geweest. Ik volg de omschrijving die Priemus geeft van het 'moderne' beleid: van bouwen naar wonen, groeiende zelfredzaamheid, decentralisatie, verzelfstandiging van corporaties en terugtredende overheid.
Laat me volstaan met het noemen van slechts vier voorbeelden van zegeningen voor de bewoner uit ons experimentenprogramma:

- Het 'Delftse model' van de de woonruimteverdeling: sinds ongeveer 1990 mogen woningzoekenden zelf zien welke sociale-huurwoningen vrijkomen, kunnen zij actief reageren op het aanbod en zijn de verlammende urgentie-systemen (die een premie stelden op zieligheid) gesaneerd; winst: niet meer woningen beschikbaar, maar wel een tevredener consument.
- Het KWH-label: een groeiende groep corporaties gaat precies vastleggen op welke 'leveringsvoorwaarden' de huurder mag rekenen: een waarborg voor vlot reageren en correcte bejegening op alle terreinen van dienstverlening.
- Recycling: steeds meer corporaties gaan woningen die helemaal geen functie meer vervullen voor het huisvesten van de primaire doelgroep verkopen; met de opbrengst worden nieuwe woningen gebouwd die wel bereikbaar zijn voor de doelgroep.

- Ouderenhuisvesting: veel corporaties gaan delen van hun bezit 'opplussen' conform de eisen die door de organisaties van ouderen en gehandicapten zijn geformuleerd (een onrendabele investering) en nemen deze 'levensloop'eisen op in hun programma van eisen voor de nieuwbouw.

Het is geen toeval dat deze ontwikkelingen zich niet spontaan voltrokken onder het 'ancien regime', maar plaatsvonden vanaf ongeveer 1990. De verzelfstandiging van corporaties tot sociale ondernemers - met de bruteringsoperatie als symbool - schiep de prikkel tot markt- en klantgericht handelen.

8.4 Noodzakelijke postmoderne correcties

Wie wel eens over de grens komt, constateert dat de sociale-huursector in Nederland - in vergelijking met die in bijvoorbeeld Duitsland of Engeland - nog steeds uitstekende sociale prestaties levert na ruim zes jaar verzelfstandiging. Maar het kan natuurlijk altijd beter. Nadat in de periode 1990-1994 het accent had gelegen op de 'techniek van de verzelfstandiging' (met name de financiële aspecten en de omvorming van de organisatie), trad in 1995 een kentering op. De SEV merkt dat er aan het innovatiefront hernieuwde belangstelling is voor levering en meting van sociale prestaties. Het zijn vaak weer dezelfde corporaties die voorop lopen.

In de eerste plaats is er hernieuwde aandacht voor de woonlastenproblematiek.
Na een reeks van jaren met stevige huurverhogingen - zeker, samenhangend met de verzelfstandiging - blijkt dat een minderheid van de huurders de huurtrend niet goed meer kan volgen. Op de Sociale Conferentie onlangs in Zwolle zijn de cijfers nog eens helder gepresenteerd: ongeveer de helft van de minima heeft een bovennormale huurquote (dat wil zeggen meer dan 25% van netto). Met name in de groeikernen wringt het. Er worden twee soorten strategieën ontwikkeld: ofwel gericht op behoud - of zelfs uitbreiding - van de kernvoorraad, ofwel gericht op de individuele bewoner.

In Alkmaar participeren de gemeente en alle corporaties in een Plan van Aanpak Woonlastenproblemen, dat in vier jaar de 'dure scheefheid' met 2500 huishoudens moet reduceren. Er wordt een breed spectrum aan instrumenten ingezet: huurverlagingen, verkoop en recycling, doorstroombemiddeling en verhuiskostenvergoedingen voor te duur wonende minima. De inzet van eigen, lokale instrumenten staat voorop, en niemand verlangt terug naar de verhoudingen met het Rijk van voor 1990, de tijd waarin overigens genoemde scheefgroei ontstaan is. Wel vindt men het overigens redelijk dat als men lokaal succes boekt, maar de financiële polsstok na vier jaar toch iets te kort blijkt, het Rijk de lokale inspanningen achteraf beloont met een eenmalige saneringsbijdrage, met name bestemd voor huurverlagingen bij dan resterende, te dure woningen.

Er zijn ook individuele precisie-instrumenten geopperd om de woonlastenproblematiek te corrigeren. Deze raken de kern van het probleem: de verhouding tussen

doelgroep en kernvoorraad. Op een NIROV-conferentie begin dit jaar presenteerde Johan Overdevest van Hippolytus Delft zijn concept van de 'flexibele kernvoorraad': een woning behoort tot de kernvoorraad als er een huishouden uit de primaire doelgroep in woont. Dit is gemakkelijk vast te stellen op basis van het gebruik van huursubsidie. Door deze definitie zou het niet nodig zijn om een omvangrijke, betaalbare kernvoorraad te handhaven, hetgeen veel geld zou besparen. Dit geld kan worden ingezet om huurders uit de primaire doelgroep kortingen op de huur of een laag huurverhogingspercentage te geven. Het probleem is natuurlijk dat je hiermee in uiterste consequentie het instrument huursubsidie overbodig maakt. Het beleid van huurkortingen van de corporatie overlapt in stevige mate met de huursubsidie. En rijke corporaties kunnen zich in deze meer sociaals veroorloven dan arme.

Is de huursubsidie - binnenkort verbeterd - dan geen afdoende vangnet? Als het vangnet van de huursubsidie perfect zou functioneren, dan zouden er geen bovennormale huurquotes mogen voorkomen bij de minima. Dat die toch voorkomen komt deels door het niet-gebruik van huursubsidie (met name bij ouderen en in de particuliere huursector overigens), deels door het uitsluiten van bepaalde groepen (bijvoorbeeld jongeren) van de normhuurtabellen, deels door het bestaan van subminimale inkomens. En als de bijstand perfect zou functioneren, zouden er geen 4% huishoudens met subminimale inkomens kunnen bestaan, etcetera.
Mijn stelling: ook na de jongste verbeteringen in de huursubsidieregeling is er aanvullend lokaal instrumentarium nodig om individuele woonlastenproblemen op te vangen.
Zeven gemeenten hebben thans een woonlastenfonds, die in individuele gevallen aanvullende uitkeringen kunnen geven op de voorliggende regeling, de huursubsidie. Daarbij wordt in enkele steden ook gekeken naar bijkomende woonlasten en andere vaste lasten. Wellicht is een gezamenlijk stedelijk woonlastenfonds (waarin gemeente en corporaties deelnemen) als eerste stap een beter idee dan individueel huurbeleid per corporatie.
Ik vind het woonlastenfonds een goed voorbeeld van correctief postmodern instrumentarium, in combinatie met de recente verbeteringen in de huursubsidie die het kabinet aanbracht: op de algemene these (verzelfstandiging van de sociale sector betekent een meer reële huurprijs vragen) volgt een antithese (op het individu gericht precisie-instrumentarium), zodat de synthese kan worden: een financieel zelfstandige sociale-huursector die niettemin de lagere-inkomensgroepen kan blijven huisvesten.

8.5 Is bemoeizorg postmodern?

Hergebruik van historische vormen, technieken en thema's, zo lees ik bij Priemus, is kenmerkend voor postmoderne kunst en architectuur. Zou dit ook kenmerkend kunnen zijn voor postmodern lokaal volkshuisvestingsbeleid?
Onmiddellijk schieten mij recente experimenten te binnen die sterk doen denken aan een herontdekking van de woonscholen en het woonmaatschappelijk werk. De SEV

heeft onlangs door het OTB een zestal projecten laten evalueren die zich richten op de problematiek van de 'zeer moeilijk plaatsbare huurders'.
In iedere middelgrote stad blijkt een informele lijst te circuleren waarop pakweg vijftig namen prijken van onverbeterlijke recidivisten met een uitgebreid dossier van burenoverlast. De laatste vijf jaar rekenen volkshuisvesters het opnieuw tot hun taak om de buren van deze mensen een ongestoord woongenot te bezorgen. Met huisuitzetting als stok achter de deur wordt het aanvaarden van hulpverlening afgedwongen, bij wijze van laatste kans binnen de volkshuisvesting. Corporaties blijken niet opnieuw zelf een afdeling woonmaatschappelijk werk in het leven te roepen (de laatste zijn nog geen tien jaar geleden afgeschaft!), maar geheel in de stijl van deze tijd, bemoeizorgcontracten af te sluiten met hulpverlenende instellingen. In sommige plaatsen betalen corporaties voor een bepaalde termijn een deel van de kosten van hulpverlening, in andere steden is de gemeente (bijvoorbeeld de GGD) geheel verantwoordelijk. In Maastricht is zelfs een postmoderne variant van de woonschool ontstaan: de ergste categorie ('niet plaatsbaren') krijgt als laatste aanbod een verplaatsbare woning die onder beheer van het Leger des Heils staat. Als dit traject in positieve zin doorlopen is, volgt aanbieding van een permanent gebouwde woning in de vorm van een aanleunwoning bij een psychiatrische inrichting. Tenslotte is herintreding in de reguliere volkshuisvesting weer mogelijk.
Een probleem bij deze projecten is nog het bepalen van de grenzen van de verantwoordelijkheid van de corporatie. In veel gevallen is na anderhalf jaar woonbegeleiding nog geen perspectief ontstaan op weer zelfstandig kunnen wonen. Ik kan mij voorstellen dat na een bepaalde periode van crisisinterventie de corporatie zich weer terugtrekt op de rol van verhuurder. De probleemhuurder moet dan alsnog vertrekken of de begeleiding moet worden voortgezet door een gespecialiseerde instelling voor begeleid wonen.
Soortgelijke postmoderne herontdekkingen van de sociale rol van de corporatie zien we in het zogenaamde souterrain van de woningmarkt: huisvesting van dak- en thuislozen en andere groepen die niet in staat of bereid zijn tot gewoon zelfstandig wonen.
Enkele corporaties (bijvoorbeeld in Rotterdam en Leeuwarden) zijn bereid om speciale woonvormen te bouwen en te exploiteren (sociale pensions, corporatiepensions), zolang zij maar niet verantwoordelijk worden voor begeleiding en hulpverlening. Wel kan een ouderwets strak pandbeheer deel uitmaken van het pakket woondiensten.

8.6 Tenslotte

Ik hoop met enkele voorbeelden (doorstroombeleid, woonlastenbeleid en bemoeizorg) duidelijk te hebben gemaakt, dat de 'moderne' ontwikkelingen in de Nederlandse volkshuisvesting zelf al hun 'postmoderne' correcties beginnen te genereren. Van een 'louter marktconform' beleid is geen sprake.
Dat geldt ook voor andere onderwerpen die vandaag aan de orde zijn geweest: herdifferentiatie van eenzijdig-goedkope wijken en strategische verkoop van huurwo-

ningen. In de voorhoede van corporaties - dezelfde die voorop liepen bij de verzelfstandiging - gonst het het laatste jaar van initiatieven op deze terreinen; het is vooral de premoderne achterhoede die mijns inziens aansporingen nodig heeft.
Om de hamvraag van Priemus tenslotte te beantwoorden: er is mijns inziens geen behoefte aan een (nationaal) postmodern volkshuisvestingsbeleid als reactie op het 'moderne' beleid uit de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig.

VERSCHENEN IN DE SERIE OTB-WERKDOCUMENTEN

97-01 A.W. Faber, In naam van De Roos: verzelfstandiging van woningcorporaties
Verschijnt binnenkort

97-02 J.J. Koffijberg, Kwaliteit ontregeld: Voorschriften en wenken ter discussie
Verschijnt binnenkort

97-03 J.J. Koffijberg, Niet zonder slag of stoot: keerpunt in de stadsvernieuwing
Verschijnt binnenkort

97-04 A.W. Faber, Werk in uitvoering: het groeikernenbeleid
Verschijnt binnenkort

97-05 J.J. Koffijberg, Tussen sturen en schipperen: decentralisatie van de volkshuisvesting. Verschijnt binnenkort

97-06 A.W. Faber, Van de nood een deugd gemaakt: de Tussenbalans 1991
Verschijnt binnenkort

97-07 P.J. Boelhouwer, Concentratie, segregatie en probleemcumulatie in Den Haag: naar een ruimtelijke driedeling
1997/86 blz./ISBN 90-407-1439-8

97-08 H. Boumeester, ...Met de doorstroombemiddelaar. Een tussentijdse evaluatie van het project 'De doorstroombemiddelaar Alkmaar'
1997/47 blz./ISBN 90-407-1425-8

97-09 J. Kullberg en B. van Rosmalen, Aanbodgerichte woonruimteverdeling en segregatie op de woningmarkt. Ervaringen en strategieën in grotere gemeenten
1997/51 blz./ISBN 90-407-1441-X

97-10 B. van Rosmalen en J. Kullberg, Evaluatie woonruimteverdeling Walcheren
1997/97 blz./ISBN 90-407-1434-7/*f* 20,-

97-11 G.L.M. Hilkhuysen, E. Louw en C. Maat, Waardering van woningen in Arnhem-Noord
1997/31 blz./ISBN 90-407-1436-3

2307062

ISBN 90-407-1443-6





ONDERZOEKSINSTITUUT OTB
Bureau Opleidingen en Kennisoverdracht

Postbus 5030
2600 GA Delft

Thijsseweg 11
2629 JA Delft
Telefoon (015) 278 30 05
Telefax (015) 278 44 22