



OP WEG NAAR EEN DUURZAME TOEKOMST?

PAPERS DISCUSSIEDAGEN
SOCIALE HUISVESTING 2019
3/4 OKTOBER 2019

KONTAKT DER KONTINENTEN, SOESTERBERG

PLATFORM31
kennis van stad en regio

Vooruit
naar de
kern**taak**
Toekomstverkenning voor de sociale huisvesting:
bebouwen en bouwen

TU Delft Delft
University of
Technology

PAPERS DISCUSSIEDAGEN SOCIALE HUISVESTING 2019

3/4 OKTOBER 2019

KONTAKT DER KONTINENTEN, SOESTERBERG

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

Samenstelling bundel: André Ouwehand en Elianne van Deurzen
Uitgave: OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving
TU Delft / Faculteit Bouwkunde
November 2019

INHOUDSOPGAVE

Introductie

Sociale huisvesting: op weg naar een duurzame toekomst?	1
---	---

Kwaliteit en duurzaamheid

Energietransitie voor de laagste inkomens. De rol van corporaties in de wijkgerichte aanpak.....	3
Dorris Derksen (Aedes)	

De energieleverende corporatie. Een onderzoek naar de rol van de corporatie in de energietransitie en het oplossen van energiearmoede	7
Bob Vastenhoud (Gemeente Delft)	

Risicogestuurd asbest verwijderen. Hoe om te gaan met de risico-regelreflex?	13
Frits Baghus (Talis)	

Kwetsbare groepen in kwetsbare wijken

Waarom de door-decentralisatie van beschermd wonen en opvang regionale samenwerking alleen maar belangrijker maakt.....	19
Dion Heinis (Pré Wonen) & Simea Knip (Gemeente Haarlem)	

Systeemdenken versus Dialoog	25
Ronco Muller (Wold en Waard)	

Kwetsbare bewoners en kwetsbare wijken en de inzet van de woonruimteverdeling. Waarom gemeenten en corporaties de discussie daarover nog nauwelijks aangaan	29
André Ouwehand (TU Delft)	

Betaalbaarheid en huurbeleid

Waarom woningcorporaties de verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid van sociale huur moeten nemen, hoe dit zou kunnen en wat daarvoor nodig is. ofwel: Naar woningcorporaties die op eigen kracht gaan voor betaalbare sociale huren.....	35
Guus Haest	

Van pand naar klant. Over de verschuivende focus van prijs-kwaliteit naar huur-inkomen	41
Adriaan Hoogvliet & Carla Steltenpool (De Alliantie)	

Wie subsidieert wie? Naar een model voor redelijke en waar nodig betaalbaar gemaakte huren	49
Maarten Vos (Vidomes)	

Het systeem van sociale huisvesting

De corporatie als revolverend fonds. Sturen corporaties wel voldoende op het in stand houden van het sectorvermogen?.....	55
Anouk Corèl en Fons Lustenhouter (Platform31)	

Werkt maatwerk? Waarom wel, waarom niet en kan het nog beter?	61
Martijn Eskinazi (Ministerie van BZK)	
Hoe moeilijk kan het zijn? Collateral damage van een padafhankelijk volkshuisvestingsbeleid	67
Perry Hoetjes (RIGO)	
Sociale huur in Vlaanderen: anders en beter? En vooral: groter? De wijzigingen aan de basisprincipes van de sociale huur de afgelopen vijf jaar kritisch bekeken.....	75
Tom Vandromme (Universiteit Antwerpen)	

INTRODUCTIE

Sociale huisvesting: op weg naar een duurzame toekomst?

De evaluatie van de herziene Woningwet heeft geleid tot de (aangekondigde) wijzigingen die verwacht konden worden. Wat meer nadruk op de geest van de wet, voornemens tot het schrappen van al te strakke regels en een continuering van de koers, vooral geen voornemens om verder veel te veranderen. Dat bevestigt de binnen de sociale sector zo geliefde pragmatische lijn en de voorkeur om 'binnen de lijntjes te kleuren'. In de conclusies over de evaluaties geen weidse vergezichten, maar vooral het oprekken van de regeltjes en het bieden van (iets) meer speelruimte aan de lokale partijen. Aan de financiële kaders wordt niets gewijzigd, waarmee de vraagtekens over een bestendige continuïteit van de sector buiten beschouwing blijven.

Maar waar gaat de olietanker van de sociale sector nu eigenlijk naar toe en houdt die koers wel rekening met de alledaagse werkelijkheid en met de grote maatschappelijke opgaven die de komende jaren aan de orde zijn, niet in de laatste plaats op het vlak van de verduurzaming? Tijdens de Discussiedagen Sociale Huisvesting 2019, de vijfde editie van een tweedaagse samenkomst met toonaangevende beleidsstrategen op het gebied van het wonen, zijn we de discussie over die vragen met elkaar aangaan. Drie thema's wilden we daarbij dit jaar in het bijzonder aan de orde stellen.

Sociale huisvesting: de lange termijn en het weidse vergezicht

Nog steeds is de omvang van de sociale huursector in Nederland groot in vergelijking met andere West-Europese landen, maar het aantal en aandeel in de totale woningvoorraad neemt gestaag af. Dat is vooral het gevolg van de veranderde financiële kaders: de verhuurdersheffing en andere belastingen hebben er voor gezorgd dat corporaties wel gedwongen zijn om bezit te verkopen. De sterk toegenomen druk op de woningmarkt en onbetaalbaarheid van het wonen voor grotere groepen huishoudens heeft niet geleid tot bijstelling van de kaders: de marktwerking is en blijft in het Rijksbeleid een dominante factor. Tegelijkertijd neemt in enkele grote steden de roep om regulering van het middensegment toe. Wat betekent dat voor de sociale huisvesting op lange termijn? Wat is het perspectief voor de aansluiting naar de marktsector, of zal de kloof alleen maar toenemen? Blijven wooncoöperaties slechts een alternatief voor een kleine niche? Zijn er andere inspirerende voorbeelden die op een nieuwe manier huisvesting kunnen bieden voor een breder scala van inkomensgroepen dan de sterk gereguleerde sociale huisvesting nog mag? Zijn er vormen te bedenken die meer inspelen op de inkomensschommelingen die huishoudens, wellicht in toenemende mate, zullen doormaken?

De alledaagse werkelijkheid

Het afgelopen jaar werd de leefbaarheid van wijken opnieuw op de agenda gezet. Instroom van kwetsbare huurders vraagt om een nieuwe aanpak, of beter gezegd: vraagt opnieuw om een aanpak nu de kaders van de wijkvernieuwing zijn weggevallen. Onderzoek blijft echter vaak steken in algemene data en gemiddelden. Wij zijn benieuwd naar de alledaagse werkelijkheid in de betreffende buurten en naar de afwegingen die gemeenten, corporaties en andere partijen daarin maken.

Kiezen kwetsbare instromers zelf voor kwetsbare wijken, of maken ze in andere wijken geen kans? Zijn er nieuwe patronen te zien in hoe mensen wonen en samenleven? Welke oplossingen bedenken mensen zelf? Is wonen op een vakantiepark een bewuste keuze of een noodgreep? Wat is de behoefte aan tijdelijk en sober wonen? Is de vraag naar tiny houses ingegeven vanuit kosten of vanuit een levenshouding?

Wat betekent de instroom van kwetsbare huishoudens voor het wijkbeleid op langere termijn? Blijf je inzetten op het realiseren van een gemengde woningvoorraad of is dat niet het antwoord? Wat betekent het voor het sociaal beheer? Is een projectgewijze aanpak zinnig, of vraagt het voor permanente inzet? Kies je voor spreiding of juist voor concentratie van die kwetsbare doelgroep. Wat

betekent het huisvesten van die doelgroep voor de samenwerking met zorg- en welzijnsorganisaties? Welke rol kunnen nieuwe instrumenten als Big Data spelen bij het beantwoorden van deze vraagstukken?

Het draagvlak voor de verduurzaming

In het klimaatbeleid is een belangrijke rol toegedicht aan de gebouwde omgeving en daarbinnen aan de sociale huursector. Om te komen tot een transitie voldoet het niet om te wachten op de individuele beslissingen van elk huishouden, maar wordt opnieuw gesproken van een wijkaanpak. Woningcorporaties zouden daarin de trekkers moeten zijn. Gelijktijdig is er de brandende kwestie van het draagvlak voor de energietransitie en de kosten voor de burgers. Binnen het kader van de discussiedagen gaat het ons niet om de technische uitdagingen die daarbij aan de orde zijn. Wij willen in dit thema ons vooral focussen op de sociale kant en het draagvlak: hoe kan de sociale sector daaraan bijdragen? Lukt het om een aanbod op tafel te leggen dat op zijn minst woonlastenneutraal is, maar liever nog de woonlasten beperkt voor de huishoudens met de grootste betalingsproblemen? Hoe kan de sociale sector een bijdrage leveren aan het afdekken van de risico's die aan de energietransitie zijn verbonden?

De oproep heeft geleid tot een bundel met dertien papers. Ze zijn onderverdeeld in vier thema's:

- Kwaliteit en duurzaamheid
- Kwetsbare groepen in kwetsbare wijken
- Betaalbaarheid en huurbeleid
- Het systeem van de volkshuisvesting

Binnen de diverse thema's zijn de papers in alfabetische volgorde van de auteurs in de bundel opgenomen. De indeling in clusters is vooral behulpzaam geweest bij de voorbereiding van de discussie. Op de dagen is soms nog een nadere onderverdeling gemaakt bij de bespreking, terwijl bij een aantal papers ook de link is gelegd met papers uit andere clusters.

We zijn de discussiedagen dit jaar begonnen met een uitgebreider debat over het 'Plan voor de Volkshuisvesting' van de Woonbond. We zijn blij dat Guity Mohebbi, de adjunctdirecteur van de Woonbond, bereid was om het plan nader toe te lichten en dat Peter Boelhouwer, hoogleraar aan de TU Delft en Wouter Rohde en Derk Windhausen de aftrap wilden geven voor deze discussie. De betreffende presentaties en documenten zijn beschikbaar via de website van de TU.

Op de tweede dag zijn we begonnen met een toelichting van Arie Lengkeek van Het Rotterdams Woongenootschap (RWG) om een toelichting te geven op hun initiatief om te komen tot "een nieuwe wooncoöp voor Rotterdam. Zodat de middengroepen in de stad kunnen blijven wonen. Zodat de architectuur van het wonen diverser en rijker kan worden. Zodat duurzaamheid niet alleen iets technisch, maar vooral ook economisch en sociaal is". Ook zijn presentatie is beschikbaar via de website van de TU.

Alle papers zijn geschreven op persoonlijke titel. Ze bieden stof tot nadenken en de mogelijkheid om gedachten met elkaar te delen, maar bovenal om die gedachten met elkaar te bediscussiëren en verder te kunnen ontwikkelen. Daarom stellen we deze bundel ook ter beschikking voor alle geïnteresseerden buiten de kring van de deelnemers aan de discussiedagen.

ENERGIETRANSITIE VOOR DE LAAGSTE INKOMENS

DE ROL VAN CORPORATIES IN DE WIJKGERICHTE AANPAK

Dorris Derksen (Aedes)

Stellingen:

1. Het Rijk moet de stijging van de energielasten als gevolg van de energietransitie compenseren voor de lagere inkomens;
2. Corporaties zijn een logische partner in de wijkgerichte aanpak vanwege volume, kennis en inkoopkracht, maar de hoogste kosten mogen niet landen bij de laagste inkomens;
3. Met alleen subsidie gaat de Startmotor niet draaien, daarvoor zijn andere randvoorwaarden minstens zo belangrijk.

Inleiding

De overheid heeft met het tekenen van het Klimaatakkoord van Parijs aangegeven de CO₂-uitstoot te willen reduceren. Daarvoor is ook in de gebouwde omgeving een energietransitie nodig. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat deze mede vormgegeven wordt via een wijkgerichte aanpak. Deze gebiedsgerichte aanpak moet zorgen voor volume en snelheid, maar vergt ook voorbereidingstijd. Op korte termijn zijn daarom nog twee trajecten opgezet: het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) en de Startmotor. Corporaties zijn al goed vertegenwoordigd in de proeftuinwijken van het PAW en ook via de Startmotor worden ze aangesproken om een rol te vervullen in het op gang brengen van de energietransitie. In het Klimaatakkoord hebben corporaties al aangegeven dit alleen te kunnen doen op voorwaarde dat de huurders niet opdraaien voor de extra kosten die gepaard gaan met voorloplopers en dat de ruimte die ze hebben om op te pakken, zowel verduurzaming als nieuwbouw en renovatie, gelimiteerd is.

In de wijkgerichte aanpak hebben de gemeenten een regierol, zij zullen nadrukkelijk kijken naar andere partijen in de wijken. Corporaties zijn vaak de partij met de grootste vastgoedvoorraad en daarmee een natuurlijke partner, waar gemeentes geneigd zijn als eerste een beroep op te doen. Corporaties zijn van oudsher ook een partner van gemeenten in (sociale) innovaties. Toch moeten we de rol van corporaties in de wijkgerichte aanpak ook zien in het licht van de hierboven genoemde limitaties en ons blijven afvragen wat de gevolgen zijn van die rol voor corporaties én huurders. De rol van corporaties kan alleen bepaald worden in samenhang met de rol van de andere partijen. Corporaties kunnen en moeten een rol pakken in de verduurzaming van hun woningen, maar dat kan niet zonder de juiste randvoorwaarden. Daar moet de overheid zorgen voor de juiste condities om de door haar gewenste verduurzaming te realiseren.

Betaalbaar, beschikbaar, duurzaam

Corporaties hebben de maatschappelijke taak om te zorgen voor voldoende betaalbare woningen, oftewel de kerntaak van corporaties is betaalbaarheid en beschikbaarheid. Corporaties hebben daarnaast voor zichzelf de doelstelling van CO₂-neutraal in 2050 gesteld. Veel corporaties willen graag bijdragen aan deze maatschappelijke opgave en doen dat ook al. Andere corporaties zijn terughoudender of missen de (financiële) mogelijkheden en halen het benodigde tempo nog niet. Hoewel corporaties voorlopen op andere woningeigenaren, moet er nog veel gebeuren om de eigen doelstelling te halen. Daarvoor moeten ze gemiddeld 70.000 woningen per jaar verduurzamen. Veel corporaties beginnen met het nemen van isolatiemaatregelen: die beperken de energievraag en daarmee de energielasten van huurders. Dit past goed in de benadering waarin betaalbaarheid voorop staat. In het investeren in een alternatieve verwarmingsbron, of dat nou een warmtenet of warmtepomp is, zijn corporaties terughoudender. Die aanpassingen kosten vaak veel geld en vertalen zich meestal niet in lagere lasten voor de huurder. Hier is minder duidelijk wat de beste keuze is qua nieuwe warmtebron en of er in de toekomst niet betere en/of betaalbare alternatieven komen. De kosten en het comfortniveau van de huurder zijn hier, naast investeringskosten, een belangrijke afweging.

Kosten van de energietransitie

Investerings in duurzaamheid en een woning aardgasvrij of CO₂-neutraal maken, zijn kostbaar. Sommige maatregelen zijn relatief goedkoop en verdienen zich snel terug, zoals veel isolatiemaatregelen. Dit zijn de zogenoemde pijnvrije maatregelen uit het Klimaatakkoord. Deze zijn namelijk voor vrijwel elke oplossing nodig en dragen daarnaast bij aan het comfort van de bewoner en het verlagen van diens maandlasten. Veel andere maatregelen, vooral op het vlak van installaties, zijn nog veel minder toegepast en uitontwikkeld. Dat maakt ze ook kostbaarder: het zijn grote investeringen zonder dat daar per se meer comfort of een lagere maandlast tegenover staat. Wat dat betreft is Nederland verward met aardgas: hoog comfort tegen een betaalbare prijs en geschikt voor nagenoeg alle woningen. Wellicht dat alternatieven in de toekomst in de buurt gaan komen van aardgas, maar op dit moment is dat maar zeer beperkt het geval. Alleen warmtenetten op hoge temperatuur, die vaak (nog) niet duurzaam zijn, komen nu door gereguleerde prijzen in de buurt, maar kennen vaak hoge aansluitkosten en geen concurrentie. Nederland kan echter niet massaal wachten op nieuwe technieken die qua prijs en comfort in de buurt komen van aardgas. En als iedereen afwacht, zullen die er ook niet komen. Dus heb je woningeigenaren nodig die nu al overgaan, ondanks de hogere kosten en ondanks de onzekerheid of dit de beste keuze is. De kosten zullen voor hen hoger zijn door grotere afschrijvingen, het nog niet profiteren van kostendalingen of door het mislopen van innovatie. Deze hogere kosten voor de voorlopers helpen wel om de business case voor alle andere eigenaren in de gebouwde omgeving beter te maken.

Betaalbaarheid van energie

De energietransitie zal kosten met zich meebrengen, deels vertaald in investeringen die woningeigenaren doen, deels door hogere energielasten voor bewoners. De overheid gebruikt het verhogen van de energielasten, middels het verhogen van de belasting op gas, ook om investeringen te stimuleren. Voor degenen die niet kunnen investeren, resteren wel de hogere lasten. Corporaties toetsen hun investeringen al aan betaalbaarheid en in het Sociaal Huurakkoord is afgesproken om de kosten van investeringen alleen door te rekenen voor zover die de woonlasten¹ niet verhogen: de woonlastenbenadering. Corporaties kunnen hier echter niet compenseren voor de stijging van energielasten die buiten hen om plaatsvindt, bijvoorbeeld door stijging van de belasting of duurdere grondstoffen. Corporaties staan voor betaalbaarheid, maar alleen in relatie tot de woning. Inkomenspolitiek is voorbehouden aan de overheid. De overheid moet daarom ook zorgen dat energie betaalbaar blijft voor de laagste inkomens en dat zij als gevolg van de energietransitie niet door het bestaansminimum zakken. Als de energieprijzen blijven stijgen, zal de overheid dus moeten compenseren. Dat kan bijvoorbeeld via een energietoeslag, zoals dat ook gebeurt met zorg- en huurtoeslag. Energie is immers in deze tijd een eerste levensbehoefte. Toch zijn er nog te veel mensen die leven in energiearmoede. Die hoge lasten dragen of juist niet stoken en daardoor letterlijk in de kou zitten.

Corporaties moeten, net als andere woningeigenaren, aan de slag met hun woningen. Als het gaat om stijgende energieprijzen ligt de bal echter bij de Rijksoverheid. Deze is verantwoordelijk voor inkomenspolitiek en het beschermen van de laagste inkomens tegen stijgende lasten als gevolg van de energietransitie.

Wijkgerichte aanpak als middel

De wijkgerichte aanpak is opgenomen in het Klimaatakkoord om de doelstelling van (bijna) CO₂-neutraal in 2050 te halen in de gebouwde omgeving. De gebiedsgerichte aanpak moet zorgen voor snelheid en de kosten drukken. Daarbij wordt zowel gekeken naar de laagste maatschappelijke kosten² als zoveel mogelijk woonlastenneutraliteit voor de bewoners. In 2021 dient elke gemeente een wijktransitievisie te hebben, waarin staat welke wijk wanneer van het aardgas af gaat en voor wijk die voor 2030 aan de beurt zijn, wat de meest waarschijnlijke alternatieve warmtebron is. Daarbij dienen gemeenten dus zowel rekening te houden met de laagste maatschappelijke kosten

¹ Huur- en energielasten.

² 'Maatschappelijke kosten' is de term die wordt gehanteerd in het Klimaatakkoord, in de uitwerking wordt ook wel gesproken over 'nationale kosten'.

als met zoveel mogelijk woonlastenneutraliteit voor de eindgebruikers. In de uitvoering zitten nog wel veel vraagtekens: dit is onontgonnen terrein voor gemeenten, bewoners, eigenaren en partners in de wijken.

Om vaart te maken en om te leren zijn daarom twee trajecten gestart: de Startmotor en het Programma aardgasvrije wijken (PAW). Vanuit het PAW is geld beschikbaar voor proeftuinwijken. Deze gaan nu al aan de slag met de transitie om in acht jaar aardgasvrij(ready) te worden. Hieruit moet geleerd worden voor alle wijken hoe deze transitie aan te vliegen. De Startmotor heeft een iets andere insteek. Deze is in tegenstelling tot de wijkgerichte aanpak niet gebiedsgericht, minder gericht op leren en meer op het maken van een schaa sprong, zodat de business case voor alternatieve warmtebronnen aantrekkelijker wordt. Aedes heeft hiervoor geïnventariseerd welke corporatiewoningen in de komende paar jaar aan kunnen sluiten op een warmtenet. Er zijn wel nog stappen nodig om corporaties daadwerkelijk veel woningen aan te laten sluiten op een warmtenet. Dat heeft met veel factoren te maken zoals aansluitkosten, servicelevels, duurzaamheid en transparantie, maar ook het feit dat je huurders aansluit op een monopolist. Dit maakt dat onderhandelingen nu vaak nog lang duren. Corporaties en warmtebedrijven zijn in gesprek over een landelijk kader om hier afspraken over te maken. Het is namelijk ook in het belang van warmtebedrijven dat de randvoorwaarden goed zijn en snelheid gemaakt wordt. Zij hebben immers baat bij grotere volumes, zekerheid over aantallen en spreiding van aansluitingen. Ook de overheid moet hier verder gaan dan de subsidie die ze verstrekt voor de Startmotor. Want zolang de condities van aansluiting niet goed genoeg zijn, is de vraag of alleen subsidie voldoende gaat helpen. De Warmtewet 2.0 is dan ook de uitgelezen mogelijkheid voor de overheid om, in overleg met alle betrokken partijen, goede randvoorwaarden te stellen aan warmtenetten en daarmee de energietransitie te versnellen.

Volume versus betaalbaarheid

Gemeenten hebben een grote rol toebedeeld gekregen in de wijkgerichte aanpak. Logischerwijs zijn ze nog zoekende in die rol en beginnen is altijd lastig. Daarom bestaat de verleiding om te kijken naar wijken waar je met één eigenaar een grote slag kunt slaan: wijken met veel corporatiebezit. Corporaties hebben namelijk slagkracht door hun grootte, investeringsvermogen, ervaring met het realiseren van draagvlak en kennis van technieken, inkoop en organisatie. Daarmee hebben ze tevens de mogelijkheid om vaart te maken. Corporaties draaien echter op het geld van huurders met veelal lage inkomens. Hun taak is betaalbare woningen aanbieden. Dat staat op gespannen voet met de hogere kosten van als eerste investeren.

Als we dus willen dat corporaties hun volumevoordeel in gaan zetten om de energietransitie op gang te helpen, is het nodig daarvoor de goede voorwaarden te bieden. We kunnen als samenleving niet wachten op innovatie en kostendaling voor we beginnen, maar we kunnen wel zorgen dat degenen die beginnen niet onevenredig hoge kosten maken. Daar heeft de overheid een belangrijke rol in. Die kan met subsidies, regelgeving en het afdekken van risico's de energietransitie echt op gang helpen. Daarmee kan ze ook innovatie en het realiseren van een betere business case versnellen, waardoor maatregelen voor de grote groep binnen bereik komen.

In de Startmotor pakt de overheid die rol wel met subsidie, maar nog beperkt op regelgeving en het afdekken van bijvoorbeeld een volloopriscio. Daarnaast vereist de energietransitie een lange adem en moeten partijen daarom van de overheid op aan kunnen. Dat vraagt om een betrouwbare overheid die zekerheid biedt over geldstromen en regelgeving voor de lange termijn. Dat is de enige manier om ook van andere partijen bestendig beleid te kunnen verwachten.

Conclusie

De energietransitie vraagt om een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Elke partij heeft een rol te vervullen en daarbij zijn er veel afhankelijkheden. Alleen als iedereen durft samen te werken, maken we kans op een uitvoering van de energietransitie tegen een betaalbare en eerlijk verdeelde prijs. De overheid is nu aan zet om te zorgen dat de door haar gewenste energietransitie ook echt op gang komt.

Corporaties moeten zorgen dat de energievraag van hun woningen beperkt is, maar de overheid is verantwoordelijk voor inkomenspolitiek: om te zorgen dat energie betaalbaar blijft voor de laagste inkomens. Daarnaast kunnen corporaties door hun volume een belangrijke rol spelen in de versnelling en schaalvergroting van de verduurzaming. Maar de hoge kosten van beginnen mogen niet landen bij de laagste inkomens. Zonder goede randvoorwaarden kunnen corporaties dus niet beginnen. Daarom moet de overheid zorgen voor de juiste condities, zowel in regelgeving als in subsidies. Want een te groot beroep op corporaties is tegengesteld aan de kerntaak die we hen gegeven hebben: het aanbieden van betaalbare woningen.

Literatuur

Aedes (2019) **Klimaatakkoord: Tweede Kamer rondetafelgesprek**.
https://gallery.mailchimp.com/63513aba5fd37fef22fe412d6/files/42d2877b-4314-4cea-90da-8abbfd56dc23/Klimaatakkoord_28_maart_2019.pdf

Klimaatakkoord (2019) **Hoofdstuk Gebouwde Omgeving**, pagina's 13-41.

Woonbond & Aedes (2018) **Sociaal Huurakkoord 2018**.

DE ENERGIELEVERENDE CORPORATIE

EEN ONDERZOEK NAAR DE ROL VAN DE CORPORATIE IN DE ENERGIETRANSITIE EN HET OPLOSSEN VAN ENERGIEARMOEDE

Bob Vastenhoud (Gemeente Delft)

Stellingen:

1. De corporatie moet ook energieleverancier worden voor al haar huurders;
2. Het dak van een woning moet door de corporatie gebruikt kunnen worden ten gunste van alle huurders, niet alleen de huurders onder dat dak.

Inleiding

Woningbouwcorporaties in Nederland hebben een bijzondere opdracht; betaalbare kwalitatieve huisvesting realiseren voor hen die dat zelf niet kunnen. Hoewel het volgens de huidige normen niet mogelijk is om een woning goed te bewonen zonder het te verwarmen en dat steeds duurder wordt, is het expliciet geen onderdeel van de opdracht voor corporaties. Veel mensen zullen warmte en de prijs daarvan als onderdeel beschouwen van de kwaliteit en de betaalbaarheid van hun woning, of 'het wonen'. Het concept "woonlasten" voor het totaal aan kosten voor de stenen én de basisvoorzieningen water, stroom en warmte wordt steeds meer de norm. Toch is het volgens de huidige wetgeving wel (financieel) passend om een gezin met een laag inkomen een woning te verhuren met een huur van 600 euro en energielasten van 200 euro, maar niet om hen een woning te verhuren met een totale woonlast van 700 euro. In een maatschappelijk debat waar het woord energiearmoede steeds vaker valt is dit zeer opmerkelijk.

Tegelijkertijd worden de corporaties ook gezien als de startmotor van de energietransitie in het woondomein, maar moet duurzaam opgewekt energie wel ten gunste komen van de woning waarop deze is opgewekt. Als dat huishouden die energie niet gebruikt moet deze tegen een laag tarief worden verkocht aan het net, terwijl een huurder van diezelfde corporatie een straat verderop diezelfde energie tegen een veel hoger tarief opnieuw moet inkopen.

We zien naast fysiek beheer ook sociaal beheer al als een onderdeel van de verhuurderstaak van corporaties, wat zou het kunnen betekenen als we energetisch beheer aan dat lijstje toevoegen. Stel corporaties zouden energie grootschalig kunnen inkopen en het tariefvoordeel kunnen doorgeven aan de huurders, wat zou dat met de energielasten van sociale huurders doen? En wanneer corporaties de energie die ze op hun gebouwen zouden kunnen opwekken kunnen doorgeven aan al hun huurders, of in mindering kunnen brengen op de totale hoeveelheid die ze voor alle huurders moeten inkopen, wat zou dit doen met de energielasten. Hierbij wil ik ook proberen in te gaan op de vraag wat dit zou betekenen voor de lasten van de energetisch slechtste woningen. Dit zijn vaak woningen waarop weinig energie kan worden opgewekt, waardoor energiearmoede zich concentreert. In hoeverre zou het kunnen verdelen van opgewekte energie over alle huurders de concentratieproblemen van energiearmoede kunnen verlichten?

Op het gebied van grootschalige inkoop van energie bestaat er al een initiatief. Woonenergie; een energieleverancier speciaal voor huurders van corporaties. Ik wil proberen die ervaringen te verwerken in dit paper.

Hoofdstuk 1 – Probleemstelling

Woningbouwcorporaties hebben een heldere wettelijke taakopdracht. Zorgdragen voor betaalbare, kwalitatieve huisvesting voor hen die dat niet op eigen kracht kunnen. In de afgelopen jaren echter zijn er twee issues die grote invloed hebben op de breedte en haalbaarheid van die taakopdracht; de energietransitie van de woningvoorraad en het fenomeen van energiearmoede.

Startmotor

De rijksoverheid en Aedes zien de corporaties als de startmotor voor de energietransitie in de gebouwde omgeving. Omdat corporaties veel en veel gelijksoortige woningen bezitten worden zij in het klimaatakkoord benoemd als startmotor voor de verduurzaming van de woningmarkt.¹ Dat houdt in dat corporaties de voorhoede moeten vormen als het gaat om het aardgasvrij (ready) maken van woningen. Probleem daarbij is dat dit voornamelijk betekent dat woningen moeten worden voorbereid op de aansluiting aan een warmtenet dat in de toekomst wordt voorzien. Er wordt veel minder geïnvesteerd in duurzame opwekking van energie. Dit heeft te maken met de Woningwet en het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV). Hierin wordt bepaald dat corporaties geen diensten mogen verlenen die door nutsbedrijven worden geleverd (zoals levering van energie), "voor zover die levering niet geschiedt met gebruikmaking van een in of nabij de woongelegenheden aanwezige voorziening".² Dat houdt in dat corporaties onder de huidige wet- en regelgeving niet algemeen energie mogen opwekken ten gunste van al hun huurders. De opgewekte energie moet gekoppeld zijn aan een woongebouw of voorziening. Wanneer een zeer gunstig gelegen rijtje huizen dus ruimte biedt aan 50 zonnepanelen, maar het rijtje gebruikt slechts de stroom van 20 panelen, dan mag de corporatie maximaal 20 panelen neerleggen. Eventueel teveel opgewekte energie moet worden teruggeleverd aan het net tegen het zeer ongunstige teruglevertarief (vanaf 7 cent/kilowattuur, versus inkooptarief van ongeveer 23 cent/kWh).³ Door gebruik te maken van een energiecoöperatie en de postcodevoorsorgregeling kan wel de hele capaciteit van het dak worden benut, maar dan is de besparing slechts het niet hoeven betalen van de energiebelasting. Bij elkaar ongeveer 12 cent/kWh.⁴ Ook moeten de deelnemers aan de energiecoöperatie zelf investeren en dat is nu juist iets wat van sociale huurders niet verwacht kan en mag worden. De corporatie kan deze niet oprichten voor haar huurders. Kortom huidige regelgeving belemmert corporaties om brede investering te doen in de opwekking van duurzame energie die ten gunste komt van alle huurders. Dit blijkt ook nog eens uit Kamervragen die hierover gesteld en beantwoord werden.⁵

Energiearmoede

Een volgend serieus maatschappelijk probleem is het ontstaan van energiearmoede. Dat wil zeggen huishoudens die niet in staat zijn de benodigde financiële middelen op te brengen voor hun energieverbruik. Volgens onderzoek is er bij 40% van de sociale huurders sprake van energiearmoede. Dit wordt gedefinieerd als de situatie waarin een huishouden meer dan 10% van het besteedbaar inkomen aan energie uitgeeft. Als er meer dan 15% aan wordt uitgegeven dan spreekt men van ernstige energiearmoede. Dat is het geval bij 8% van de huishoudens. Wordt meer dan 20% van het besteedbaar inkomen aan energie uitgegeven dan is er sprake van zeer ernstige energiearmoede. 4% van de huishoudens in sociale huurwoningen bevindt zich in die situatie.⁶ Dit probleem komt vaak voor bij huurders van corporaties, met name wonend in ouder bezit. Daar wonen namelijk bovengemiddeld veel mensen met een laag inkomen vanwege de lage huur. Deze woning zijn echter vaak slecht geïsoleerd en worden verwarmd met gas. De landelijk wetgever probeert mensen te stimuleren minder gas te verbruiken en waar mogelijk het gebruik van gas te vervangen door het gebruik van (duurzaam opgewekte) elektriciteit door de tarieven voor gas te verhogen (met meer belasting) en die voor elektriciteit te verlagen (door lagere belasting). Arme bewoners van oude huurwoningen hebben echter vaak niet de praktische en financiële mogelijkheid om te investeren in manieren om minder energie en/of gas te verbruiken. Wanneer hun huurder dat niet kan of wil doen hebben zij dus geen, of zeer beperkt de mogelijkheid iets te doen aan de oplopende kosten voor het verwarmen van hun woning. Dit brengt schuldenproblematiek en veel daaraan gerelateerde sociale problematiek met zich mee. Uit onderzoek in de Verenigde Staten blijkt ook dat deze huurders vaak oude, weinig zuinige apparaten gebruiken voor verwarmen, koelen en koken. Dat leidt tot hogere kosten voor de gebruikte energie en zelfs tot een hogere kans op verwondingen en brand door onjuiste gebruik van of het falen van die apparatuur.⁷

¹ Klimaatakkoord, pagina 31.

² Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV), artikel 47, eerste lid onder b.

³ <https://www.gaslicht.com/energiebesparing/terugleveren>.

⁴ <https://www.postcoderoosregeling.nl/wat-houdt-de-pcr-regeling-precies-in/>

⁵ Beantwoording Kamervragen leden Van der Lee en Smeulders over het bericht Woningwet blokkeert subsidie voor zonnepanelen voor woningcorporaties – kenmerk: 2018-0000901929.

⁶ Marietta Haffner en Harry Boumeester (2014), Housing affordability in the Netherlands: the impact of rent and energy costs, *J Hous and the Built Environ* (2015) 30:293–312, p. 302 & 303.

⁷ Diana Hernandez & Stephen Bird (2010), Energy Burden and the Need for Integrated Low-Income Housing and

Hoofdstuk 2 – Een oplossingsrichting

Energieleverancier

Wanneer je de missie van corporaties licht zou herformuleren. Van het zorgen voor kwalitatieve en betaalbare huisvesting naar het zorgen voor goed en betaalbaar wonen, dan biedt dat voldoende ruimte om hun takenpakket breder te gaan zien. Ook energie in het algemeen en warmte in het bijzonder zou als onderdeel van het wonen en dus van de verantwoordelijkheid van de corporatie kunnen worden geschaard. Dat brengt een aantal potentiële voordelen met zich mee. In de eerste plaats maakt het direct de corporaties verantwoordelijk voor het risico van energiearmoede onder haar huurders. Immers het geheel van de woonlasten moet dan betaalbaar zijn, dus ook het verwarmen/koelen van de woning. Direct daaraan gekoppeld zet het ook de deur open naar andere oplossingen. Als de corporatie verantwoordelijk wordt voor betaalbare energie voor haar huurders zou dat ook betekenen dat de corporatie de levering van energie voor haar rekening moet (kunnen) nemen. De corporatie kan vervolgens groot inkopen en het tariefvoordeel⁸ doorberekenen aan de huurder. Alle huurders betalen dan hetzelfde tarief⁹ en profiteren in gelijke mate mee van het inkoopvoordeel. Vervolgens kan de corporatie duurzaam energie opwekken en alle opgewekte energie in mindering brengen op de totale inkoop bij de centrale energieproducent(en). De investeringslasten en rendementen kunnen dan gelijk worden verdeeld over alle huurders, ongeacht waar en op welke manier de energie wordt opgewekt. De opbrengst van een zonnepaneel op een dak van een huis kan dan ten gunste komen van alle huurders van de corporatie, niet alleen van de huurder die toevallig onder dat dak woont.

Isolatie

Het vraagstuk van investering in isolatie blijft dan bestaan. Welk voordeel bestaat er voor de corporatie om te investeren in isolatie als het voordeel –lagere energielasten- geheel ten gunste van de huurder komt. Met de systematiek van de energieprestatievergoeding (EPV), maar wanneer een verhuurder een dergelijke investering wil doen is instemming van 70% van de huurders mogelijk. Dit maakt het complex. Ook geldt de EPV niet voor nieuwbouw. Een oplossing daarvoor zou kunnen zijn dat er in de huursom een vast minimaal bedrag is opgenomen voor warmte/comfort. Feitelijk het verankeren van de energieprestatievergoeding in de opbouw van de huursom. Dit kan bestaan uit een deel passief (verkregen door bijvoorbeeld isolatie) en een deel actief (energieverbruik voor koeling of verwarming). De corporatie kan dan (een deel van) dat bedrag gebruiken om te investeren in isolatie. Het energieverbruik bovenop die basis wordt individueel doorbelast aan de huurder. Het gerekende tarief is een som van de toegerekende investering voor de, door de corporatie, opgewekt stroom en de extern ingekochte energie.

Perversiteit

Er schuilt natuurlijk een gevaar in deze aanpak. Ontstaat er niet op een gegeven moment een perverse financiële prikkel voor de corporaties om het stroomgebruik van de huurders niet verder te laten afnemen? Immer het bedrag dat de huurders betalen voor de stroom is hoger dat teruglevering aan het net oplevert. Dat zou dus betekenen dat wanneer het verbruik van de huurders onder de hoeveelheid zelf opgewekte stroom dreigt te komen de rentabiliteit van de investeringen onder druk komt te staan. Uit de berekeningen blijkt dat grofweg 50% van het huidige stroomgebruik kan worden opgewekt met zonnepanelen op daken. Het terugdringen van het energieverbruik door huurders zal dus niet snel leiden tot meer aanbod dan vraag. Zeker niet wanneer op termijn een deel van de verwarming van water wordt gedaan met stroom in plaats van gas en de vraag naar elektriciteit dus zal toenemen.

Hoofdstuk 3 – Doorrekening

In het voorgaande hoofdstuk heb ik een theoretische oplossing neergezet voor 2 problemen. Maar is de oplossing praktisch haalbaar (politieke haalbaarheid laat ik even buiten beschouwing) en wat zou het ongeveer kunnen opleveren? Om die vraag te beantwoorden zal ik een eenvoudige doorrekening doen op basis van de in hoofdstuk 2 neergezette aannames voor het bezit van de corporatie Rijnhart Wonen, een relatief kleine corporatie met 3371 woningen (waarvan 3321

Energy Policy, Poverty & Public Policy, Vol. 2 [2010], Iss. 4, Art. 2, p.8.

⁸ Voor langjarige contracten kan dit ongeveer 10% bedragen.

⁹ In het kader van stimulering van energiebesparing zou je zelfs kunnen denken aan een basistarief voor een redelijk verbruik en een hoger tarief voor het meer verbruikte.

sociaal)¹⁰ in Leiderdorp en Zoeterwoude. Van de Rijnhart Wonen heb ik van alle woningen de volgende gegevens verkregen. Het aantal bewoners bij aanvang van de verhuur, de energie index (EI) en het dakoppervlak¹¹. Ik heb een inschatting van het energiegebruik (gas en elektriciteit) gemaakt op basis van het aantal bewoners en de indicatie verbruikscijfers die prijsvergelijkers¹² daarbij geven en daarnaast op basis van het energielabel (af te leiden van de EI). Dat label heb ik gerelateerd aan een gemiddeld verbruik per m² gebruiksooppervlak dat naar voren is gekomen uit een onderzoek van Michiel Bosch¹³. Hieruit komt een totaal gasverbruik van alle woningen tussen 3861450 kuub en 4173945 kuub. Het stroomverbruik ligt tussen 7219600 kWh en 9203177 kWh. Vervolgens heb ik de kosten voor dat energieverbruik gebaseerd op de gemiddelde prijs voor een kubieke meter gas (79 cent) en een kilowattuur (kWh) stroom (23cent)¹⁴. Daša Majcen heeft in 2016 in zijn proefschrift geconcludeerd dat het energielabel en het gasverbruik feitelijk weinig relatie vertonen. Het verbruik van elektriciteit en het label vertonen wel een verband, hoewel het werkelijk verbruik veel hoger is dan de theorie achter het energielabel voorspelt.¹⁵ Bij een eventuele grootschalige doorrekening van het effect van mijn voorstel zou dus eerst, afgaande op dit soort onderzoeken, beter onderbouwd moeten worden met welk verbruik aan gas en elektriciteit bij welke woningen wordt gerekend.

Om te berekenen hoeveel stroom er op de daken van de woningen van Rijnhart Wonen kan worden opgewekt ben ik er vanuit gegaan dat 25% van het totale dakoppervlak (105556 m²) bruikbaar is. Dit in verband met de oriëntatie, de hoek, dakkapellen, schaduw door bomen en andere gebouwen etc. Op die 25% worden panelen geplaatst van 1,5m² met een vermogen van 250 Wattpiek (Wp). Die presteren gemiddeld 85 procent.¹⁶ Dat resulteert in een potentiële opwekking van 3738440 kWh per jaar, ofwel tussen 41 en 52 procent van het totale stroomverbruik.¹⁷ Dat getal komt overeen met een onderzoek dat Deloitte op basis van big data heeft uitgevoerd naar het potentieel van energieopwekking met zonnepanelen op daken.¹⁸ Uitgaande van een prijs per zonnepaneel (inclusief omvormer en installatie) van 450 euro¹⁹ zijn de kosten per kWh 14,04 cent.

Wanneer alleen die lage prijs wordt doorgevoerd voor 41 tot 52 procent van het stroomverbruik, levert dat ten opzichte van de gemiddelde prijs van 23 cent een besparing op van 100 tot 105 euro gemiddeld per huishouden per jaar.

Het is naar mijn idee redelijk om aan te nemen dat een organisatie die op deze schaal inkoop ook een inkoopvoordeel moet kunnen behalen ten opzichte van de gemiddelde consumentenprijs. Wanneer we aannemen dat dit inkoopvoordeel op zowel de prijs voor gas, voor elektriciteit en voor zonnepanelen 10% is, dan loopt de totale besparing op tot 344 tot 378 euro per huishouden per jaar, afhankelijk van welke inschatting gebruikt wordt voor het verbruik.

Hoofdstuk 4 – Conclusie

Corporaties worden geacht de startmotor van de verduurzaming van de gebouwde omgeving te worden. Regelgeving maakt het echter financieel onrendabel om lukraak woningen te verduurzamen. Bovendien zal het er met de huidige regelgeving op neer komen dat begonnen wordt met de nieuwere, vaak duurder woningen. De goedkope, oudere woningen, zeker in gestapelde complexen blijven achter, terwijl daar juist veel (financieel) kwetsbare huurders wonen, waarbij energiearmoede op de loer ligt.

¹⁰ <https://www.rijnhartwonen.nl/files/rw-verkort-jaarverslag-2018-spread-krant-554x390-definitief-1.pdf>.

¹¹ Excel "data tbv onderzoek" verstrekt door Rijnhart Wonen. Niet van alle huishoudens was het aantal huurders bekend, waar niet bekend ben ik uitgegaan van 5.

¹² Consumentenbond.nl, pricewise.nl & gaslicht.com.

¹³ Michiel Bosch (2011), *Werkelijk vs Theoretisch energieverbruik*, tabel 3.4.1, pagina 12.

¹⁴ <https://www.milieucentraal.nl/energie-besparen/snel-besparen/grip-op-je-energierekening/energierekening-2019/>

¹⁵ Daša Majcen (2016), *Predicting energy consumption and savings in the housing stock - A performance gap analysis in the Netherlands*, pagina 51-78.

¹⁶ <https://www.zonnepanelen-weetjes.nl/prijzen-zonnepanelen/>

¹⁷ Peter Brunt, programmamanager duurzaamheid bij Rijnhart Wonen geeft aan zij werken met panelen van 1,6m² die 310Wp opwekken met een hoger gemiddeld rendement. Hij schat het totale opbrengstpotentieel 20% hoger.

¹⁸ Deloitte (2018), *State of the state - onderzoek Zonnepanelen kunnen de helft van de Nederlandse elektriciteitsbehoefte opwekken*.

¹⁹ <https://www.zonnepanelen-weetjes.nl/prijzen-zonnepanelen/>

Door corporaties verantwoordelijk te maken voor betaalbaar wonen en niet alleen betaalbare woningen kan de deur worden open gezet naar de corporatie als energieleverancier. In die rol kan de corporatie goedkoper energie inkopen en het voordeel ten gunste laten komen van de huurders, maar belangrijker nog zij kunnen energie gaan opwekken op hun panden en die energie tegen kostprijs leveren aan hun huurders. De goedkopere, zelf opgewekte stroom hoeft niet te worden ingekocht, dus de totale inkoopsum wordt lager. Door de lokaal opgewekte stroom niet per se direct te leveren aan de nabij gelegen woning(en), maar te gebruiken om de totale prijs van de door alle huurders gebruikte energie te verlagen profiteren alle huurders evenveel van de investering die de corporatie doet. Kwetsbare huurders in panden die niet makkelijk te verduurzamen zijn profiteren op die mee van de stroom die op andere woningen is opgewekt. Uit berekeningen uitgevoerd op basis van data van de 3371 woningen van de corporatie Rijnhart Wonen blijkt dat de potentie er is om 40 tot 50% van het elektriciteitsgebruik van de huurders op te wekken met zonnepanelen op de daken van de huizen van de corporatie. Als daarnaast wordt uitgegaan van een inkoopvoordeel van 10% op de prijzen voor stroom, gas en zonnepanelen ten opzichte van de gemiddelde consumentenprijs, dan is er per jaar een gemiddelde besparing van ongeveer 350 euro per woning haalbaar. Zeker voor de financieel kwetsbare huurders een aanzienlijke besparing.

Reden genoeg om deze berekeningen voor grotere corporaties nauwkeuriger over te doen want er lijkt een goede kans te liggen om hier twee prangende problemen rondom de energietransitie in een keer mee op te lossen.

Literatuur

Klimaatakkoord (2019) 239 pagina's.

Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV).

www.gaslicht.com/energiebesparing/terugleveren

www.postcoderoosregeling.nl/wat-houdt-de-pcr-regeling-precies-in/

www.consumentenbond.nl/energie-vergelijken

Beantwoording Kamervragen leden Van der Lee en Smeulders over het bericht Woningwet blokkeert subsidie voor zonnepanelen voor woningcorporaties – kenmerk: 2018-0000901929.

Marietta Haffner & Harry Boumeester (2014) **Housing affordability in the Netherlands: the impact of rent and energy costs**, *J Hous and the Built Environ* (2015) 30:293–312.

Diana Hernadez & Stephen Bird (2010) **Energy Burden and the Need for Integrated Low-Income Housing and Energy Policy**, *Poverty & Public Policy*, Vol. 2 [2010], Iss. 4, Art. 2.

Daša Majcen (2016) **Predicting energy consumption and savings in the housing stock - A performance gap analysis in the Netherlands**.

www.rijnhartwonen.nl/files/rw-verkort-jaarverslag-2018-spread-krant-554x390-defintief-1.pdf

Excel "data tbv onderzoek" verstrekt door Rijnhart Wonen. De zwarte getallen op het tabblad "brondata" zijn aangeleverd door Rijnhart Wonen, de blauwe gegevens zijn door de auteur aangevuld. De overige tabbladen zijn door de auteur gevuld.

Michiel Bosch (2011) **Werkelijk vs Theoretisch energieverbruik**, tabel 3.4.1, pagina 12.

www.milieucentraal.nl/energie-besparen/snel-besparen/grip-op-je-energierekening/energierekening-2019/

Deloitte (2018) **State of the state – onderzoek Zonnepanelen kunnen de helft van de Nederlandse elektriciteitsbehoefte opwekken**

www.zonnepanelen-weetjes.nl/prijzen-zonnepanelen/

Agenschap NL (2013) **Themablad energie, thema uitgewerkt voor de corporatiesector**, Energie BV.

RISICOGESTUURD ASBEST VERWIJDEREN

HOE OM TE GAAN MET DE RISICO-REGELREFLEX?

Frits Baghus (Talis)

Stellingen:

1. Bij asbestincidenten nemen bestuurders, na publiek worden van het risico, disproportionele maatregelen. Er ontstaat een risico-regelreflex, een overreactie op risico's, interventies waarvan de baten niet opwegen tegen de kosten en de bijwerkingen, of waarbij de corporatie een grotere rol krijgt of neemt dan nodig of realiseerbaar is. Bestuurders van corporaties zijn niet in staat om tijdig signalen en aanjagende krachten (de krachten die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces versterken) te herkennen om het bestuurlijk handelen proportioneel te houden;
2. Als asbest in woningen wordt aangetroffen geven corporaties de regie uit handen aan gespecialiseerde bedrijven. Eigen initiatief en verantwoordelijkheid worden weggegeven onder het motto: "Veiligheid staat voorop!". Hierdoor ontstaan buitensporig hoge saneringskosten en is er geen beeld meer op gezondheidsrisico's voor huurders en werkers;
3. De meeste huurders zijn risicorealistes mits zij adequaat en volledig worden geïnformeerd over asbestrisico's. De meeste huurders kunnen risico's goed in perspectief zien en verwachten dat corporaties rationeel handelen op basis van het algemeen belang. Huurderscommissies zijn volgens corporaties niet in staat om de asbestverwijdering te bekijken vanuit het algemeen belang. Er is veel weerstand bij corporaties om huurdersorganisaties de ruimte te geven om over het aangaan van vrijwillige asbestrisico's mee te besluiten;
4. De asbestsector, bestaande uit gecertificeerde inventarisatiebureaus, asbestverwijderaars en geaccrediteerde laboratoria, is onbetrouwbaar; zij houden structureel asbestinnovaties tegen. Corporaties betalen voor het verwijderen van hechtgebonden asbesttoepassingen, zoals vensterbanken, gevelpanelen, katten, cementen kanalen gezamenlijk bijna een miljard euro te veel. Bij veel corporaties ontbreekt het besef en de wil de leiding te nemen bij vernieuwende methoden om laagrisico asbesttoepassingen te (laten) verwijderen. Het risico voor aansprakelijkheid en reputatieschade is te groot;
5. Bij veel corporaties domineert het conventioneel risicomanagement; management dat risico's als focus heeft, objectiveert, kwantificeert, risico's beheerst, en daarvoor modellen en inzet van externe specialisten benut. Met dergelijke kenmerken draagt dit op zijn best bij aan risicoplossingen van problemen met een eenduidige oorzaak-gevolg-oplossing, waarvoor een optimale oplossing met brede overeenstemming te vinden is, maar niet voor "nieuwe risico's" zoals asbestverwijdering, brandgevaarlijke cv-ketels en -gevelbeplating van hoogbouw en constructieve (on)veilige balkons en vloerplaten en niet te vergeten de klimaatnoodtoestand.

Inleiding

Bij het onderhoud, renovaties en verduurzamen van woningen gebouwd voor 1994, is extra aandacht nodig voor [asbest](#). Asbest komt nog veel voor in deze woningen (isolatiemateriaal, afvoeren en plafondbeplating) en producten (vloerzeil en vensterbanken). Asbest, in [risicoklasse 2 en 2a](#) mag alleen worden verwijderd door een gecertificeerd bedrijf. Bedrijven die asbest willen verwijderen, moeten dat vooraf melden bij de Inspectie SZW. Achteraf controleert de Inspectie of het asbest veilig verwijderd is. De [opdrachtgever](#) is verantwoordelijk.

Risico-regelreflex

Tot 2012 verwijderde Talis asbest, volgens de vigerende wet- en regelgeving en de richtlijnen van Aedes. In oktober 2012 trof Talis [bruin asbest \(amosiet\) aan in 125 woningen](#). Dit type behoort tot de meest risicovolle asbestsoorten. Over deze asbestsituatie hebben wij nauw overleg gevoerd met de GGD, betrokken gemeenten en huurders. De GGD liet weten dat een onmiddellijke uithuisplaatsing van de bewoners niet nodig was, omdat de belasting van deze maatregel een grotere impact heeft op de gezondheid van de bewoners dan iets langer in de woning verblijven.

Het asbest moest wel [snel gesaneerd](#) worden. In drie maanden heeft Talis het asbest veilig laten weghalen uit deze woningen.

Dit incident heeft ons wakker geschud. We hebben direct ons asbestbeleid en onze werkwijze aangescherpt. We maakten een plan om binnen 10 jaar onze woningen asbestveilig te maken en reserveerden daarvoor 25 miljoen euro. We legden ook onze bestuurlijke besluitvorming onder de loep. Hieruit kwam dat wij besluiten namen om woningen asbestveilig te maken en hiermee de risico's sterk te verminderen, zónder dat we de kosten en baten bewust tegen elkaar afwogen. Wij stapten in een [risico-regelreflex](#), het overreageren op risico's.

Dit kwam (mede) omdat wij systematisch door asbestadviseurs en saneerders werden geadviseerd om te handelen strikt in lijn met de regelgeving. In de praktijk kwam dat neer op een aanpak die altijd uitgaat van het worst case-scenario. Voldoen aan regels en procedures lijkt daarmee belangrijker dan de veiligheid, de werkelijke gezondheidsrisico's en betaalbaarheid.

Kwaliteit opdrachtgeverschap

In 2013 had Talis ongeveer 8.800 woningen met asbest. Wij namen onze verantwoordelijkheid om volgens de actuele wet- en regelgeving de aanwezigheid van asbest in onze woningen te inventariseren en waar nodig te saneren. De gezondheid en veiligheid van onze huurders, kopers, medewerkers en van derden staan hierbij voorop.

In ons streven naar asbestveilig woningbezit bleek de in 2013 gereserveerde 25 miljoen euro voor asbestsaneringen ontoereikend. We moesten in 2018 10 miljoen euro extra reserveren. Omdat we streven naar een asbestveilig, maar geen asbestvrij bezit, is het belangrijk dat we onze zorgplichten als werkgever, opdrachtgever, verhuurder en verkoper ook na 2022 goed in de gaten houden.

Talis heeft op dit moment een goed functionerende asbestaanpak, gericht op de volgende doelstellingen:

- voorkomen van asbestverontreiniging of -besmetting;
- garanderen van de veiligheid en voorkomen van aantasting van de gezondheid door asbestvezelemissies in gebouwen en objecten die worden beheerd;
- asbest zoveel mogelijk verwijderen uit de leefomgeving;
- adviseren en informeren van belanghebbenden.

Afgelopen jaren heeft Talis geïnvesteerd in de kwaliteit van haar opdrachtgeverschap.

We voerden gesprekken met onze huurdersvereniging, opdrachtnemers en handhavers om samen te zoeken naar vernieuwingen, zowel in beleid, proces als in toegepaste methoden. Zo doen wij mee aan het project [Protocollen Corporaties en Omgevingsdiensten](#) om meer begrip en onderling vertrouwen te creëren. Het protocol richt zich specifiek op woningen die van huurder wisselen. Door procedures bij slooemeldingen en asbestverwijdering te vereenvoudigen en standaardiseren worden deze korter, waardoor woningen sneller over kunnen naar een nieuwe huurder, zonder risicoverhogingen.

Systeemfalen?

Zijn asbestincidenten onvermijdelijk of is sprake van een systeemfalen? Om hierop antwoord te vinden heeft het bestuur van Talis in 2014 opdracht gegeven aan Crisislab voor onderzoek hier naar. Ervaringsdeskundigen op het gebied van asbestincidenten hebben hierin meegedacht en feedback gegeven. Uit het [onderzoek 'Inzichten in de omgang met de risico's van asbest' geschreven door Crisislab](#) blijkt dat een proportioneel asbestbeleid in Nederland ontbreekt. Het huidige systeem werkt prijsopdrijvend. Met name partijen die een commercieel belang hebben bij strengere normen en zwaardere regels (die immers meer werk opleveren) hebben invloed op de totstandkoming van normen en wet- en regelgeving. De ervaringsdeskundigen vrezen dat hierdoor het zwaartepunt verschuift van het verminderen van de gezondheidsrisico's naar het najagen van financiële belangen. Uit dit onderzoek blijkt ook dat de meeste bewoners over de omgang met asbestincidenten *risico-realist* zijn.

De ervaringsdeskundigen, inmiddels omgevormd tot een bestuurlijk klankbordgroep, hebben in juni 2016 het [pamflet "Laten we eindelijk normaal doen over asbest"](#) gepubliceerd. De kernboodschap luidde: *we moeten asbest behandelen als een normaal probleem dat een normale oplossing verdient. Een nuchtere aanpak – met een goed evenwicht tussen emotie en ratio – kan*

leiden tot betere en minder kostbare keuzes, zowel tijdens als na asbestverwijderingen. Het beleid tot nu toe, ontwikkeld door de ministeries van SZW, I&W en BZK, leidt in de praktijk helaas tot hoge, vaak disproportionele én maatschappelijke kosten.

Zowel op landelijk- als regionaal niveau zijn door de bestuurlijke klankbordgroep veel gesprekken gevoerd. Sinds november 2016 heeft "Normaal doen over asbest" onder de vlag van Aedes landelijke aandacht gekregen bij woningcorporaties. In 2018 is een eerste succes geboekt. Staatssecretaris Van Ark van SZW schreef aan de Tweede Kamer dat zij serieus werk gaat maken van [verbeteringen in het asbeststelsel](#).

In maart 2019 is in opdracht van Aedes, Woonbron, Vestia, Mitros en Talis een nieuw wetenschappelijk onderzoek gepubliceerd met de titel "[Inzichten in proportioneel asbestbeleid](#) - Een onderzoek naar gezondheidsrisico's in verschillende asbestblootstellingssituaties en de kosten van bijbehorend beschermingsbeleid". Het rapport is aangeboden aan staatssecretaris Van Ark. Zij reageerde met: 'Het rapport sluit grotendeels aan bij de inzet die ik heb om te komen tot een zorgvuldig asbestbeleid.'

Mede door de inzichten uit dit onderzoek en beïnvloeding van Aedes, LTO en Talis, is het verbod op asbestdaken per 2025 van tafel. De Eerste Kamer heeft begin juni 2019 het wetsvoorstel, dat dit moest regelen, weggestemd.

In Aedesverband is ook gestart met landelijk gecoördineerde validatieprojecten. Hierbij worden meetgegevens verzameld om de daadwerkelijke gezondheidsrisico's in kaart te brengen. Op basis van deze gegevens streven wij naar een landelijke afschaling in het [SMA-rt systeem](#) naar risicoklasse 1 voor de meest voorkomende hechtgebonden asbesttoepassingen. Dit kan de woningcorporatiesector een kostenbesparing van circa 1 miljard euro opleveren. Een eerste resultaat is gerealiseerd. Het verwijderen van asbesthoudende beglazingskit valt onder het laagste veiligheidsregime van [risicoklasse 1](#).

Inmiddels ervaren we dat we normaal kunnen praten en schrijven over asbest, maar nog niet normaal doen over asbest. De asbest- en corporatiesector nemen geen, respectievelijk onvoldoende, eigen verantwoordelijkheid.

De asbestsector schuift de verantwoordelijkheid rond ontbrekende innovaties, validaties en onderzoek af naar de opdrachtgevers van asbestsaneringen. De corporatiesector is traag en toont weinig daadkracht. Er is nog een lange weg te gaan.

Reflectie op bestuurlijk handelen

Bestuurders van corporaties vinden het omgaan met asbestrisico's en -incidenten ingewikkeld. Binnen de overheid zijn vergelijkbare situaties onderzocht op het gebied van bestuurlijke besluitvormingsprocessen. In de [BZK-handleiding](#) "Bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden" worden bruikbare inzichten verwoord zoals aanjagende interne- en externe krachten die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces versterken.

Zes herkenbare aanjagende krachten:

1. De overtuiging dat burgers niet redelijk om kunnen gaan met risico's;
2. Specialistisch advies dat slechts gericht is op bevordering van één veiligheidsaspect zonder aandacht voor de kosten-batenverhouding van die maatregel;
3. Uitvoerende professionals (al dan niet in dienst van de corporatie) hebben de neiging tot een steeds verdergaande professionalisering van hun eigen werk;
4. Bestuurlijke en politieke dadendrang; de angst voor bestuurlijke, strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid als een asbestrisico zich manifesteert;
5. Veiligheid boven allesveiligheid als camouflage voor eigen belang dat financieel, politiek of ideologisch kan zijn;
6. Bestuurlijke fragmentatie en de overtuiging dat er een wereld zonder ongevallen bestaat.

In deze BZK-handleiding worden ook twee kerninzichten en drie daarop gebaseerde handelingsperspectieven beschreven die bruikbaar zijn voor bestuurders van corporaties.

Het eerste kerninzicht is dat redelijke bestuurlijke besluitvorming over risicobeleid en de omgang met incidenten worden gehinderd door de risico-regelreflex. Deze reflex om te snel te besluiten tot extra veiligheidsmaatregelen, wordt aangejaagd door verschillende krachten. Bestuurders die zich daarvan bewust zijn, kunnen beter met de reflex omgaan.

Het tweede kerninzicht is dat meeste burgers risicorealist zijn mits zij adequaat en volledig worden geïnformeerd over risico's. De meeste burgers kunnen risico's goed in perspectief zien en verwachten dat bestuurders rationeel handelen op basis van het algemeen maatschappelijk belang, ook na incidenten.

Het eerste handelingsperspectief bij omgaan met vrijwillige asbestrisico's: Huurders kunnen de ruimte krijgen om over het aangaan van vrijwillige risico's te besluiten. Keuzevrijheid betekent echter ook een bijbehorende eigen verantwoordelijkheid voor de gevolgen van die keuze. Een belangrijke rol voor de corporatie is het zekerstellen dat mensen werkelijk bewust en vrijwillig kiezen, dat wil zeggen dat zij bijvoorbeeld adequaat zijn geïnformeerd.

Het tweede handelingsperspectief bij omgaan met onvrijwillige asbestrisico's: In de planfase voor het 'opleggen' van een onvrijwillig risico verdient het aanbeveling om huurders vanaf het begin te betrekken bij de risicobelevingsvorming. Hierbij is het belangrijk dat het voor alle betrokkenen duidelijk is dat er besloten wordt door de verantwoordelijke bestuurder(s) op basis van het algemeen belang. Daarom moeten de in het beleidsproces participerende huurders en burgers ook worden uitgenodigd om de zaak te bekijken vanuit het algemeen belang. Daarvoor is een transparante [maatschappelijke kosten- baten analyse](#) noodzakelijk waarbij ook andere waarden dan alleen veiligheid expliciet benoemd worden.

Het is belangrijk om transparant te zijn over aard en omvang van die asbestrisico's en over de grenzen aan incidentbeheersing door de corporatie. Daarnaast is het raadzaam om huurders voor te lichten over wat zij zelf kunnen doen als het gaat om deze onvrijwillige asbestrisico's zonder de illusie te hebben dat iedereen dit advies zal opvolgen.

Het derde handelingsperspectief bij omgaan met asbestincidenten: De eerste reactie vanuit bestuurders moet er altijd op gericht zijn om het asbestincident te bestrijden; het 'blussen van de brand' en het bieden van hulp en ondersteuning aan slachtoffers. Daarna verdient het aanbeveling dat de bestuurders van corporatie compassie tonen en goed onderzoek laten verrichten dat niet alleen de oorzaak van het asbestincident naar voren brengt maar het asbestincident ook in het perspectief van andere risico's zet. Na incidenten is proportionaliteit bij het nemen van maatregelen van belang, waarbij zowel materiële als immateriële kosten en baten een rol spelen.

Bij gegronde twijfel is het aan te bevelen wetenschappelijk onderzoek te laten doen naar het systeem. Als op basis van onderzoek blijkt dat het systeem (intern en/of extern) faalt, dan is dat een goede reden hier bestuurlijk serieus werk van te maken. Een tijdrovende klus met veel risico's zoals reputatie- en imagoschade en financiële aansprakelijkheden. Zo'n aanpak vraagt om risicogestuurd werken en risicoleiderschap.

Risicogestuurd werken

In de afgelopen maanden zijn wijzigingen in het landelijk asbestbeleid mogelijk gemaakt, zoals de afwijzing van het wetsvoorstel asbestdakenverbod (I&W), de aangekondigde bijstellingen van ARBO-regelgeving en uitbreiding van handhavingcapaciteit (SZW). Als deze kanteling naar risicogestuurd beleid de komende jaren doorzet, is het mogelijk in de praktijk meer risicogestuurd asbest te saneren.

Volgens Talis is risicogestuurd werken vereenvoudigd tot de volgende uitgangspunten: bij een hoog risico is een worst case-scenario noodzakelijk en bij een laag risico een best case- scenario. Natuurlijk passend binnen de gangbare zes risicostappen: doelen bepalen, risico identificeren, classificeren, omgaan met risico door al dan niet maatregelen te nemen, evalueren of die maatregelen werken en tot slot relevante risico-informatie overdragen door communiceren en

rapporteren. Bij deze stappen zijn er drie fundamentele vragen: Wat wil je? Wat is daarbij onzeker, voor wie? En hoe ga je daarmee om?

Dit vraagt om risicoleiderschap in alle lagen van de organisatie en daarbuiten. Een risicoleider werkt risicogestuurd: heeft waardevolle doelen als focus, subjectiviert, kwalificeert en gaat om met risico's, benut daarvoor bestaande processen en is als zodanig een rolmodel. Talis streeft ernaar dat risicosturing "gewoon" een routine hoort te zijn in het dagelijks werk.

Het is een middel en geen doel. Risicogestuurd beleid resulteert bij Talis in meer veiligheid en kostenbesparing met een effect op behoud van vertrouwen, meer ruimte voor inbreng bij beleidsvorming door huurdersorganisaties en innovatieve processen en producten.

Deze inzichten zijn gebaseerd op onze praktijk en het boek ["Risicoleiderschap" van Martin van Staveren](#) en het [onderzoek 'Inzichten in de omgang met de risico's van asbest' geschreven door Crisislab](#).

Wat valt er te leren?

Door wijziging van beleid en wet- en regelgeving komt steeds meer verantwoordelijkheid bij opdrachtgevers te liggen, denk aan de Omgevingswet, Bouwbesluit en Arbowetgeving. Er ontstaan "nieuwe risico's" door incidenten, niet alleen asbest gerelateerd, zoals [brand gevaarlijke cv-ketels](#) en [gevelbeplating van hoogbouw](#), [constructieve \(on\)veilige balkons en vloerplaten](#) en niet te vergeten de ['klimaatnoodtoestand'](#).

Door deze "nieuwe risico's" gaan bestuurders van corporaties zich collectief vastklampen aan de neiging tot beheersing. Het is maar de vraag of de, vaak gemaakte, belofte van risicobeheersing waar gemaakt kan worden. Of dat hiermee een schijnveiligheid en valse verwachtingen wordt geschapen.

Bij woningcorporaties is daarom een verandering nodig van conventioneel risicomanagement naar risicogestuurd werken en risicoleiderschap. En dat is te leren.

Literatuur

Boorsma, P.B & A.E. Ronner (2014) **Artikel Omgaan met de risico-regelreflex Nationaal Netwerk Risicomanagement**.

Tol van, J., I. Helsloot & M. In 't Veld (2014) in opdracht van Ministerie BZK handleiding **"Bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden"**.

Staveren van, M (2018) **Risicoleiderschap, doelgericht omgaan met onzekerheden**, Vakmedianet, Deventer.

WAAROM DE DOOR-DECENTRALISATIE VAN BESCHERMD WONEN EN OPVANG REGIONALE SAMENWERKING ALLEEN MAAR BELANGRIJKER MAAKT

Simea Knip (Gemeente Haarlem) en Dion Heinis (Pré Wonen)

Stellingen:

1. De extramuralisering van beschermd wonen en opvang vraagt om een taakstelling per gemeente;
2. Bij nieuwbouw moet rekening worden gehouden met de behoeften van kwetsbare groepen;
3. Het uitwisselen van kwetsbare groepen tussen gemeenten zorgt voor een betere match tussen uitstroomer, woonvorm en woonplek;
4. De door-decentralisatie maakt regionale samenwerking alleen maar belangrijker.

Inleiding

De maatschappelijke opvang in Haarlem puilt uit. In de gemeente en de regio is te weinig capaciteit om aan de huidige vraag voor beschermd wonen (intramuraal) of begeleid wonen (extramuraal) te voldoen. Uitstromen naar een zelfstandige woning is op de krappe Haarlemse woningmarkt vaak niet haalbaar op korte termijn. Het streven is om een cliënt na maximaal zes maanden uit te laten stromen naar een passende woonoplossing. Afhankelijk van de situatie is dat een plek in een instelling voor beschermd of begeleid wonen, of naar een zelfstandige woonoplossing met ambulante begeleiding.

In Nederland is elke gemeente onderdeel van één van de 43 regio's voor beschermd wonen en opvang. De gemeente Haarlem is centrumgemeente en budgethouder voor negen gemeenten¹. In 2016 schreef de gemeente Haarlem, in lijn met het advies van de commissie Dannenberg, een regionaal beleidskader waarin de helft (ruim 400) van de intramurale plekken voor beschermd wonen en opvang in een periode van 10 jaar verdwijnt. Het doel is om de beste plek voor iedere cliënt te vinden. En die plek is vaak niet in een instelling.

Dit zorgt voor een grote opgave voor woningcorporaties. Of in ieder geval voor sommige woningcorporaties, want de uitstroom is ongelijk verdeeld over de regio. Vanaf 2022 worden de budgetten voor beschermd wonen en opvang niet meer verdeeld over de centrumgemeenten, maar stapsgewijs (er is een overgangperiode van tien jaar) over alle gemeenten (door-decentralisatie). Het idee hierachter is dat de opvang, maar daarna ook de uitstroom uit de opvang, daarmee dicht bij de omgeving van de cliënt komt te liggen. Dit moet ervoor zorgen dat de cliënt zo gewoon mogelijk kan wonen, leven en meedoen op een passende plek. De door-decentralisatie kan zorgen voor een groter verantwoordelijkheidsgevoel bij regiogemeenten, maar tegelijk voor protectionistisch beleid (zoals mogelijk ook bij de decentralisering van het Rijk naar de centrumgemeenten (CPB, 2019)). Om dit te voorkomen is verregaande regionale samenwerking belangrijk en dat niet alleen bij instroom, maar juist ook bij uitstroom.

In dit paper beschrijven wij de situatie in de regio Zuid-Kennemerland en IJmond, en maken we een vergelijking met de regio Leiden en Utrecht. Tot slot doen wij in de vorm van stellingen een aantal voorstellen om cliënten die klaar zijn om uit te stromen beter te matchen aan een passende woonvorm en woonplek.

Wij benaderen het vraagstuk voor dit paper in de eerste plaats als een woonruimteverdelingsvraagstuk. Op het thema woonruimteverdeling wordt in de regio Zuid-Kennemerland en IJmond al intensief samengewerkt. De huisvestingsverordeningen zijn op elkaar afgestemd en sinds november 2018 vallen alle regiogemeenten onder hetzelfde woonruimteverdeelsysteem. Onder de beschermd wonen-regio vallen naast de regio's Zuid-

¹ Bloemendaal, Heemstede, Haarlem, Zandvoort, Beverwijk, Heemskerk, Uitgeest, Velsen en Haarlemmermeer.

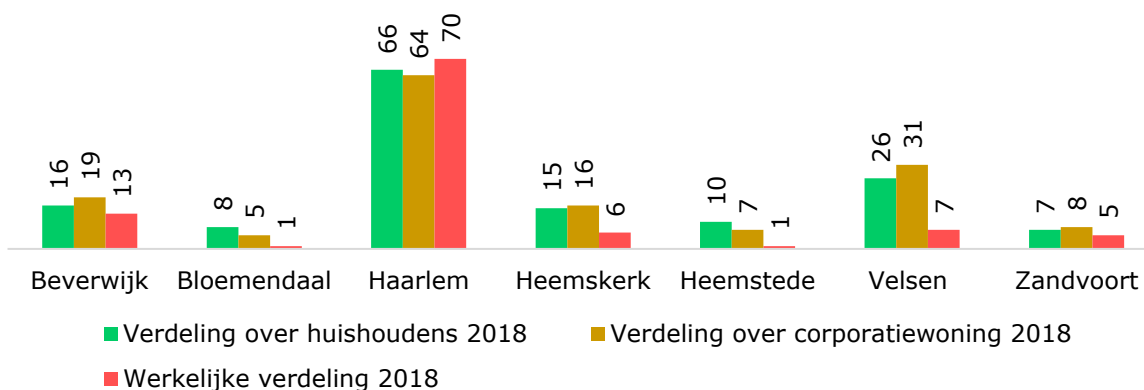
Kennemerland en IJmond ook de gemeenten Uitgeest en Haarlemmermeer. Voor dit paper laten we deze twee gemeenten buiten beschouwing, tenzij expliciet vermeld.

De stellingen die worden aangedragen in dit paper bieden voer voor discussie. We zijn ons ervan bewust dat er niet één juiste oplossing is, maar dat de oplossing bestaat uit een scala van interventies en werkafspraken die bij kunnen dragen aan het passend en adequaat huisvesten van uitstromers in de regio.

Steeds meer vraag, maar niet alle plekken worden benut

Zoals blijkt uit de inleiding, is de toegenomen druk vooral zichtbaar in Haarlem. De laatste jaren is het contingent aan woningen dat woningcorporaties beschikbaar stellen een terugkerend onderwerp van discussie. In 2014 werd in Zuid-Kennemerland nog 76% van de woningen toegewezen op basis van inschrijftijd, maar tussen 2015 en 2018 schommelde dit tussen 51% en 56%. Dat komt ook door andere groepen die met voorrang een woning kregen, zoals stadsvernieuwingsurgente en statushouders. 'Wat blijft er nog over voor woningzoekenden die het moeten hebben van opgebouwde inschrijftijd?' is een vaak herhaalde vraag. In 2017 kwam wel het besluit om in Zuid-Kennemerland meer woningen beschikbaar te stellen voor uitstromers uit instellingen. Het contingent ging van maximaal 62 woningen naar maximaal 80 woningen in 2018. Voor 2019 is het contingent weer verhoogd, naar maximaal 100 woningen. En dit is nog steeds onvoldoende. De IJmond-gemeenten stellen volgens de prestatieafspraken maximaal 70 woningen beschikbaar. Maar dat die woningen beschikbaar zijn betekent nog niet dat ze ook worden benut. Zo was de uitstroom in 2018 verdeeld over de regio:

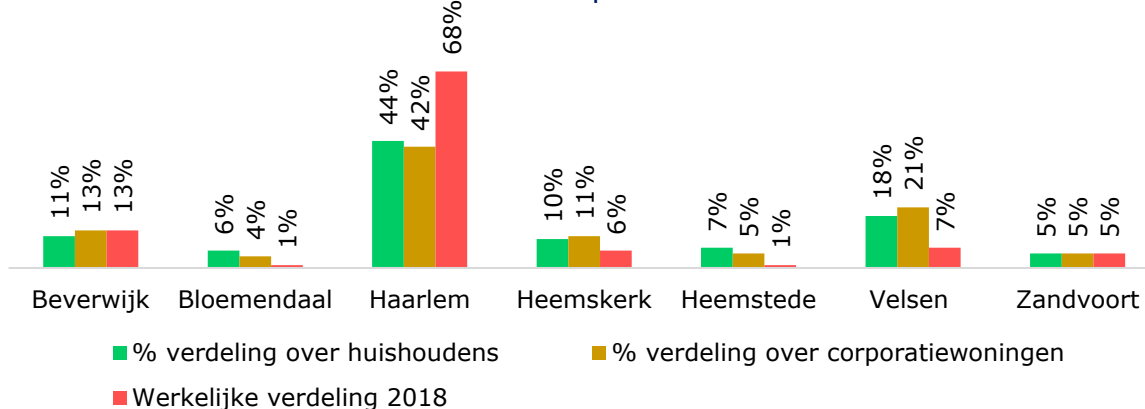
Mogelijke en werkelijke regionale verdelingen uitstromende cliënten in aantallen



Bronnen: CBS Statline, de IBW-tool, jaarverslag Woonservice, Prestatieafspraken en opvraag bij woningcorporaties.

In deze figuur zijn naast de werkelijke verdeling twee alternatieve verdelingen opgenomen. Het is mogelijk om uitstromende cliënten te verdelen op basis van het aantal huishoudens in een gemeente of te verdelen over het aantal corporatiewoningen per gemeente. Beide verdelingen wijken in een aantal gemeenten sterk af van de werkelijke verdeling. Haarlem is de enige gemeente die meer uitstromers huisvest dan op basis van het aantal huishoudens of de corporatievoorraad zou hoeven. Dit wordt nog duidelijker wanneer de verdeling in procenten wordt weergegeven:

Mogelijke en werkelijke regionale verdelingen uitstromende cliënten in procenten



Bronnen: CBS Statline, de IBW-tool, jaarverslag Woonservice, Prestatieafspraken en opvraag bij woningcorporaties.

Twee van de drie uitstromers kregen in 2018 een woning toegewezen in Haarlem. Dit is niet vreemd voor een centrumgemeente. Er zijn twee belangrijke verklaringen.

Ongelijke verdeling van intramurale capaciteit over de regio

De intramurale capaciteit is ongelijk verdeeld over de regio, met een sterke concentratie in Haarlem. Hoewel de herkomstgemeente anders kan zijn stromen veel van de uitstromers uit beschermd wonen uit in dezelfde gemeente. In onderstaande tabel is het aantal BW-indicaties en opvangplekken zichtbaar.

	Per 1.000 inwoners	
	BW-indicaties ²	Opvangplekken
Beverwijk	1,8	0,3
Bloemendaal	1,6	0
Haarlem	2,5	0,9
Heemskerk	0,6	0
Heemstede	1	0
Velsen	1,3	0
Zandvoort	1,8	0

Bron: Gemeente Haarlem

Nauwelijks regionale coördinatie op uitstroom

In de beschermd wonen-regio zijn drie regelingen voor uitstroom. Eén valt buiten de scope van dit paper: de Opstapregeling in Haarlemmermeer. De Contingentregeling geldt voor de gemeenten in Zuid-Kennemerland en de Kanswoningregeling voor de IJmond-gemeenten. De regelingen verschillen inhoudelijk weinig, maar dat geldt niet voor de procedures. Dat heeft bijvoorbeeld als gevolg dat hoewel Haarlem en Velsen ruimtelijk redelijk vloeiend in elkaar overlopen het niet voordehandliggend is dat een Haarlemse uitstroomer een woning vindt in Velsen en andersom. En dat is jammer, want onder andere om deze reden worden lang niet alle beschikbare woningen in de regio gebruikt. In 2018 ging het om ruim 30% van de woningen. Het is ook jammer omdat voor sommige uitstromers een nieuwe omgeving beter is dan weer zelfstandig wonen in de oude omgeving.

² Zichtbaar is dat er meer indicaties zijn in Haarlem. Niet iedereen met een indicatie woont ook in een instelling. Zo staan sommige cliënten nog op de wachtlijst voor een intramurale plek. Dat laatste betekent dat de verschillen waarschijnlijk nog groter zijn als in plaats van indicaties de intramurale capaciteit wordt genomen.

Veerkracht in corporatiebezit

Maar waarom laten we dan niet gewoon meer cliënten uitstromen in Haarlem? Er blijven dan op andere plekken net zoveel woningen over voor reguliere woningzoekenden. Dat is vooral onwenselijk omdat de veerkracht in een aantal delen van Haarlem steeds meer onder druk staat. RIGO liet zien welke invloed de instroom van kwetsbare groepen op de omgeving kan zijn: "De instroom van de laagste inkomens lijkt op zichzelf niet het probleem. Maar waar die huishoudens met de laagste inkomens mensen zijn met psychiatrische problematiek, met een LVB of mensen zonder werk, is er wel een directe relatie met de toename van overlast en de verslechtering van de leefbaarheid (RIGO Research en Advies, 2018)."

Wij willen voorkomen dat er complexen of gebieden ontstaan die de grote vraag van kwetsbare woningzoekenden niet meer kunnen absorberen. Dat is een onwenselijke situatie voor iedereen, en niet in de laatste plaats voor uitstromers uit instellingen. Kwetsbare woningzoekenden zijn meestal huurtoeslaggerechtigd en vaak alleenstaand. Om deze groep passend toe te wijzen biedt Pré Wonen een woning met twee of drie kamers tot de eerste aftopgrens aan. Huurders in complexen met deze woningen (seniorencomplexen uitgezonderd) doen bij Pré Wonen drie keer zo vaak een overlastmelding dan huurders in een andere complex van Pré Wonen in Haarlem. Wanneer wordt afgesproken om binnen de huidige regels meer uitstromers te gaan huisvesten zullen er nog meer kwetsbare bewoners instromen in deze complexen.

De extramuralisering van beschermd wonen en opvang vraagt om een taakstelling per gemeente

Gemeenten, woningcorporaties en zorgorganisaties zouden met elkaar moeten samenwerken om te zorgen voor een evenwichtige verdeling van uitstromers over de regio.

In juli 2019 bracht een expertiseteam van de VNG een advies uit over de uitvoering van de door-decentralisatie. Het expertiseteam adviseerde om vanaf de start van de door-decentralisatie gemeenten in de regio verplicht samen te laten werken, met als ultimum remedium wetgeving waarbij de minister kan interveniëren. Op welke onderdelen die samenwerking dan verplicht zou moeten zijn is nog niet duidelijk. Een samenwerking is op intramurale zorg is vanzelfsprekend, maar een samenwerking op extramurale zorg is ook nodig.

Sommige regio's werken al lang samen aan dit vraagstuk. In de regio Holland Rijnland werken de corporaties al sinds 2005 samen aan de uitstroom uit beschermd wonen en opvang. Toen al was de constatering dat de gemeente Leiden een onevenredig deel van de uitstroom voor rekening nam en dat dit effect had op corporatiewijken. Er kwam een regionale samenwerking waarin de corporaties het voortouw namen en per corporatie een taakstelling werd gemaakt.

De taakstelling in Holland Rijnland is op basis van het aantal corporatiewoningen per gemeente. Dit betekent dat er in gemeenten met veel corporatiewoningen meer woningen aan uitstromers worden toegewezen en in gemeenten met weinig corporatiewoningen minder. Die verschillen kunnen fors zijn. In onze regio bestaat in Beverwijk bijvoorbeeld 38% van de woningvoorraad uit corporatiewoningen, terwijl dit aandeel in Bloemendaal maar 17% is. Wij stellen voor om stapsgewijs toe te werken naar een verdeling van uitstromers op basis van het aantal huishoudens per gemeente. Dit zou kunnen in het tempo van de door-decentralisatie.

Bij nieuwbouw moet rekening worden gehouden met de behoeften van kwetsbare groepen

Wanneer we besluiten om uitstromers uit beschermd wonen en opvang beter te verdelen over de regio, kan dit voor sommige gemeenten lastig zijn. Het is daarom verstandig om in het bouwprogramma rekening te houden met deze groep.

In 2019 is voor Zuid-Kennemerland en IJmond een nieuw regionaal bouwprogramma vastgesteld. In het vorige regionale bouwprogramma was het doel om het aantal sociale huurwoningen in de regio niet te laten afnemen. In het nieuwe bouwprogramma is het doel om de sociale voorraad te laten toenemen. Iedere gemeente zorgt ervoor dat tenminste 30% van het bouwprogramma bestaat uit sociale huurwoningen. De gemeente Beverwijk is de enige uitzondering omdat het

aandeel corporatiewoningen daar al relatief hoog is. De gemeente Haarlem kiest ervoor om 40% van het bouwprogramma te laten bestaan uit sociale huurwoningen.

Het is niet de eerste keer dat er regionale bouwafspraken worden gemaakt, maar het zou ook niet de eerste keer zijn dat deze niet worden nagekomen. In Heemstede, een van de gemeenten met het kleinste aandeel corporatiewoningen zei de wethouder wonen bijvoorbeeld dit: "Laten we realistisch zijn: in Heemstede is dertig procent sociale huur ingewikkeld voor elkaar te krijgen."

Een taakstelling per gemeente kan een extra stimulans om tenminste 30% sociale huurwoningen in het bouwprogramma op te nemen. En in de plannen voor die sociale huurwoningen kan ook rekening gehouden worden met de behoefte van kwetsbare groepen. Er is een ruime vraag naar woonvormen tussen een plek in een instelling en een reguliere woning. In de regio kunnen cliënten inmiddels een indicatie krijgen voor 'beschut wonen'. Bij beschut wonen is een extramurale woonvorm. Cliënten wonen (gespikkeld of geclusterd) in elkaars nabijheid en nemen deel aan gezamenlijke activiteiten. Bij nieuwbouw kan rekening worden gehouden met de beschutting waar een kwetsbare groep om vraagt en tegelijk kan voor weerbare woningzoekenden duidelijk worden gemaakt dat zij gaan wonen op een plek met soms bijzondere burens. In beschutte woonvormen kan gekozen worden voor een grotere concentratie van kwetsbare groepen, waardoor het voor gemeenten met een laag aandeel corporatiewoningen eenvoudiger kan zijn om aan de taakstelling te voldoen.

Het uitwisselen van kwetsbare groepen tussen gemeenten zorgt voor een betere match tussen uitstroomer, woonvorm en woonplek.

Om concentraties van kwetsbare bewoners te voorkomen kiest Utrecht ervoor om extra woningen voor de uitstroom van kwetsbare jongeren in de rijkere wijken toe te voegen. Per jaar waren er 110 woningen beschikbaar gesteld in de 'betere wijken' met een lager aandeel sociale huurwoningen. De overwegingen komen voort uit onderzoeksresultaten die uitwezen dat de wijken met veel sociale woningbouw verzwakken door het groeiende percentage bewoners met problemen. 'En ook voor kwetsbare bewoners is het beter als ze verspreid wonen over de stad.', aldus de Utrechtse wethouder in een artikel in de Volkskrant.

Maar klopt dat wel? Duyvendak en Verplanke interviewden mensen met psychische problemen of een verstandelijke beperking in verschillende steden. Uit de interviews blijkt dat het door kwetsbare bewoners niet per se als onprettig wordt ervaren, om in een buurt te wonen met meer kwetsbare buurtbewoners.

Als het normaal is om (enigszins) abnormaal te zijn, dan valt onze doelgroep niet zo uit de toon. In die zin is de gedachte dat onze doelgroepen zo veel mogelijk gespreid moeten worden over alle wijken van een stad, niet per se juist. Zeker in wijken met een sterke, eenduidige en 'gearriveerde' publiek beleefde identiteit, zullen mensen met een beperking zich niet altijd welkom weten. 'Betere' buurten zijn dus niet altijd beter (Duyvendak en Verplanke, 2010)."

Er moet dus per doelgroep een goede afweging gemaakt worden, wat voor woonomgeving wenselijk is. Daarbij telt ook mee dat sociale voorzieningen in de ene wijk geschikter zijn voor een bepaalde doelgroep dan in de andere wijk. Bij een taakstelling per gemeente kan dit worden vergeten. Uitstromers kunnen dan komen te wonen in een ontzettend leefbare, maar isolerende omgeving. De match tussen de uitstroomer en woonplek verdient daarom veel aandacht. Bij een taakstelling kan het verstandig zijn om doelgroepen uit te ruilen en juist ook buiten uitstromers uit beschermd wonen en opvang te kijken, zoals statushouders.

Conclusie

Hoewel de budgetten worden doorgedecentraliseerd naar de afzonderlijke gemeenten, blijft een regionale aanpak van belang. Het is niet alleen een kwestie van geld en terugnemen van verantwoordelijkheid voor de 'eigen' uitstromers' maar ook een eerlijke en passende regionale verdeling van uitstromers en middelen.

Door een taakstelling te koppelen aan de doordecentralisering, wordt voorkomen dat gemeenten uitstromers afschuiven op andere gemeenten. Gemeenten die nog geen adequate huisvesting en voorzieningen hebben voor deze doelgroepen, kunnen hier op anticiperen in het nieuwbouwprogramma. Verder moet het, zeker ook in het belang van de uitstromer, mogelijk zijn om onderling afspraken te maken over het uitruilen van doelgroepen en budgetten.

Deze conclusie leidt tot de hoofdstelling:

De door-decentralisatie maakt regionale samenwerking alleen maar belangrijker.

Literatuur

Advies Commissie Toekomst beschermd wonen (in opdracht van de VNG) (2015) [Van beschermd wonen naar een beschermd thuis](#).

Centraal Planbureau (2019) [Decentrale bekostiging beschermd wonen](#)

Gemeente Haarlem (2016) [Beleidskader Opvang, wonen en herstel](#).

Huisman, C. (2019) [Utrecht maakt meer huizen vrij voor daklozen en kwetsbare jongeren – ook in de rijkere wijken](#), 17 juli.

RIGO Research en Advies (2019) [Regionale afspraken over een regionaal woningbouwprogramma 2019 t/m 2024 en groei van de sociale huurvoorraad](#)

RIGO Research en Advies (2018) [Veerkracht in het corporatiebezit – Kwetsbare bewoners en leefbaarheid](#)

Tromp, G. (2019) [Zorgen over sociale bouw in Heemstede: zijn het er niet te veel?](#), Haarlems Dagblad, 13 mei.

Verplanke, L. & J.W. Duyvendak (2010) **Onder de mensen? Over het zelfstandig wonen van psychiatrische patiënten en mensen met een verstandelijke beperking**, Amsterdam University Press, Amsterdam.

VNG (2019) [Advies expertiseteam MO-BW-BG](#)

SYSTEEMDENKEN VERSUS DIALOOG

EEN PLEIDOOI VOOR ONZEKERHEID

Ronco Muller (Wold & Waard)

Stellingen:

1. Stop met de systeemwereld van het convenant.
2. Een kop koffie: het proberen waard.¹

Inleiding

"Cliënten uit instellingen voor Beschermd Wonen en Opvang die in staat zijn om zelfstandig te wonen, moeten binnen 3 maanden eigen woonruimte kunnen vinden. Deze afspraak staat centraal in het convenant 'Huisvesting (ex)-cliënten Beschermd Wonen en Opvang'. Wethouder Zorg en Welzijn Ton Schroor (namens de 20 Groninger gemeenten), bestuurder van Lefier Lex de Boer en bestuurder van Het Kopland Alice Vellinga ondertekenden het convenant vrijdagochtend. Groningen is de eerste regio met een dergelijk convenant. De betrokkenen leggen hiermee een stevige basis voor een intensieve samenwerking om cliënten weer zelfstandig te laten wonen."

Medio 2018 werd onder zeer zomerse (wen er maar aan) en feestelijke omstandigheden in Slochteren bovengenoemd convenant ondertekend. Zoals dat gaat bij dergelijke bijeenkomsten was er een hoog bobo-gehalte met veel bestuurders en dito betrokken ambtenaren.

Er was welgeteld één doelgroeper. Deze kreeg enkele vragen voorgelegd die zeer welbespraakt werden beantwoord, waarna hij onder applaus werd bedankt voor zijn inbreng. Aansluitend gingen wij na het onvermijdelijke persmoment ('De ondertekening van het convenant is het sluitstuk van een proces waarbij de partijen het afgelopen jaar naar elkaar zijn toegegroeid. We zien in dat je de problematiek alleen kunt oplossen via samenwerking tussen partijen en op provinciale schaal. Dit bijzondere proces verdient een compliment aan alle convenantpartners, waaronder alle 13 woningcorporaties en zo'n 20 zorgaanbieders.') met koffie en gebak over tot de plechtige ondertekening. Opvallend genoeg zaten de corporaties collegiaal naast elkander en de zorginstellingen evenzo; en als zodanig precies tegenover elkaar...

Inderdaad, ook ik was in Slochteren en ook ik ondertekende en applaudiseerde; al at ik geen gebak. Je ontkomt er soms niet aan, maar ik ben geen liefhebber van dit soort bijeenkomsten.

Ik hou ook niet van convenanten. Totstandkoming en nasleep (dit woord is niet willekeurig gekozen) kosten veel tijd, na het persmoment hoor je er vaak niks meer van en concrete resultaten blijven uit. Een convenant is doorgaans een systeemoplossing voor een systeemprobleem.²

Om misverstanden te voorkomen: het onderwerp van dit convenant spreekt me aan. Als corporaties er niet zijn voor deze 'cliënten', wie dan wel en voor wie zijn corporaties dan op aarde?

Mijn alledaagse werkelijkheid³

Ik werk bij Wold & Waard, een plattelandscorporatie in de gemeente Westerkwartier, met 5.000 woningen verspreid over 34 dorpen. Dorpen waar steeds meer voorzieningen verdwijnen (basisonderwijs nog in 21, supermarkt nog in 13 dorpen), waar vergrijzing en ontgroening actuele thema's zijn. Er is krimp en er is groei. En er zijn aardbevingen. Zo dus.

¹ Naar Stine Jensen (NRC 12 augustus 2019): *Theedrinken: de moeite van het proberen waard.*

² De Belgische politica Jacinta de Roeck verwoordde het zo: "Problemen kunnen niet opgelost worden binnen het gesloten systeem dat het probleem zelf aanbiedt. Wie zich daarbinnen met het probleem gaat bezighouden, fokt het systeem." (RM: Wat niet hetzelfde is als F*ck the system.)

³ Fijn thema; geen 'algemene data' of 'gemiddelden', maar de praktijk van alledag. Het valt op dat in de uitnodiging voor de Discussiedagen onder alledaagse werkelijkheid vooral probleemsituaties worden geschaard: kwetsbare instromers, dito huishoudens en huurders. 'Leefbaarheid' wordt vooral geduid als het tegengestelde, of in ieder geval het bedreigde aspect ervan. Kijkend naar het maatschappelijk discours is dat misschien terecht, maar het gaat – automatisch lijkt het wel – voorbij aan de nette straatjes, keurig gemaaide gazonnetjes en schoongelapte ramen die een groot deel van het corporatiebezit ook kenmerken. Toegegeven: uit beleidsoogpunt is het aangeharkte deel van Nederland misschien niet zo interessant. Of het moet zijn uit nostalgisch oogpunt, hetzij als vriendelijke variant (Terlouw's touwtje) hetzij meer reactionair (Thierry's troepen).

Maatschappelijke opvang

Het nabijgelegen Groningen ('Stad') fungeert bij ons als centrumgemeente⁴ voor het maatschappelijk opvangbeleid. Niet alleen in formele zin trouwens, ook mensen die helemaal niet van zins zijn gebruik te maken van geïnstitutionaliseerde opvang gaan er naar toe. De meeste verwarden en maatschappelijk zoekenden vinden nu eenmaal dat er op het platteland weinig perspectief is. Een herkenbaar en via de systeemwereld lastig op te lossen fenomeen. Derhalve ook een waar het convenant zich niet op richtte.

Wij verhuren aan stichting Zienn⁵ in Leek een moderne locatie waar voor ruim 50 huishoudens, bovenregionaal, crisisopvang wordt geregeld. Af en toe worden daar ook ex-huurders van ons opgevangen. Naast deze voorziening huurt Zienn enkele sociale huurwoningen van ons en werken we samen in projecten. Zo is er InSightOut, een initiatief waarbij wij jaarlijks via een proefwooncontract jongerenwoningen beschikbaar stellen. Indien nodig regelt de gemeente het inkomen, Zienn zorgt voor de begeleiding. De verwachting vooraf was dat er jaarlijks 6 jongerenwoningen nodig zouden zijn; de vraag blijkt in de praktijk lager te liggen.

Voor InSightOut is geen convenant opgesteld. Twee keer om tafel en een mondelinge afspraak waren voldoende.

Het convenant, en toen?

Het convenant volgde op een provinciaal onderzoek dat aangaf dat er te weinig huisvestingsmogelijkheden zijn voor uitstroom uit maatschappelijke opvang voorzieningen. Toen het convenant was ondertekend moest de oorzaak van die tekorten worden onderzocht (ik ken mensen die vinden dat die volgorde wat vreemd is, maar kritische geesten heb je overal). Daartoe werden diverse projectgroepen in het leven geroepen. Dat waren er dermate veel dat het ons als kleine organisatie niet lukte om overal aan deel te nemen. Vervolgens zorgden het hoge procesgehalte van de bijeenkomsten en de herhaling van zetten, dat we onze prioriteiten anders zijn gaan leggen. We schoven, kortom, niet meer aan.

Een oplossing voor welk probleem?

Daarna ben ik het afgelopen jaar enkele keren benaderd door ambtenaren van de centrumgemeente om over het convenant door te praten. Waarom werkt het eigenlijk niet? We constateerden dan steeds dat het bijzonder was, dat zich nog niemand bij ons had gemeld. Geen individuen, geen instellingen; is er eigenlijk wel behoefte aan woonruimte langs deze weg? Mijn aanbod om mee te denken bij concrete situaties leidden in 14 maanden tijd tot 2 vragen om in huisvesting te voorzien. Situatie 1 bleek al voorbij voordat de cliënt in kwestie in beeld kwam, bij situatie 2 kwam het wel tot een afspraak. Mevrouw woonde in een noodopvang maar dreigde op straat gezet te worden, omdat de gemeente (!) aan de zorginstelling de huur had opgezegd. Bij ons aan tafel bleek dat ze een vertrek naar het platteland niet zag zitten. Gezien haar schoolgaande kinderen en sociale netwerk in Stad, was dat niet verrassend. Wel dat het collega corporaties in Stad niet lukte een oplossing voor dit gezin te vinden, en dat deze vraag überhaupt bij ons terecht kwam.

Ook sprak ik met onze eigen gemeente en een lokale instelling (geen namen, maar Zienn was het niet) over de dringende behoefte van laatstgenoemde aan sociale huisvesting voor hun cliënten. We gingen uiteen met de afspraak dat de eigenaar van de zorginstelling de vraag concreet zou verwoorden: aantallen, wooneisen. Een jaar verder is het bij dit ene gesprek gebleven en heeft niemand zich gemeld.

Mijns inziens wreekt zich ook hier onze systeemwereld. Voor veel zorginstellingen is de uitstroom van hun cliënten, in financieel opzicht, niet het primaire belang. En dat het slim is dat de cliënt zich direct bij aanmelding al inschrijft voor een sociale huurwoning⁶ is een vaak besproken open deur. Maar ondanks alle goede bedoelingen – want ik verdenk hen niet van kwade opzet – gebeurt dat zelden of nooit.

⁴ Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) voert een centrumgemeente bepaalde functies uit in een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Het ene gemeentebestuur mandateert bestuursbevoegdheden aan het andere.

⁵ www.zienn.nl

⁶ Een systeemoplossing; I know.

Decentralisering

Het convenant kwam er ook omdat de rol van Stad als centrumgemeente gaat vervallen. Per 2021 worden de omliggende gemeenten zelf verantwoordelijk voor het huisvesten van deze doelgroep. In dat kader ontvingen wij onlangs van de gemeente Westerkwartier een uitnodiging voor een "Kick-Off van het Innovatieatelier Beschermd Wonen & Opvang, genaamd Welkom in de Buurt". Ruggespraak met mijn gesprekspartner bij Zienn leerde me dat zij evenmin als wij door de gemeente zijn benaderd om dit onderwerp te verkennen. Terwijl zij een potentiële hofleverancier zijn van cliënten en wij – regionaal – de eerst aangewezen corporatie. Waarom een 'Innovatieatelier' en waarom niet samen aan tafel en kijken om welk probleem het gaat, en of er een probleem is?

Herkenbaar?

Mijn scepsis komt niet voort uit het bagatelliseren van de problematiek of van alle goede bedoelingen. Wel stoort ik me aan de reflex (ook vaak bij mezelf) om een knelpunt via de systeemwereld op te willen lossen. De behoefte aan maakbaarheid, aan een breed toepasbare universele oplossing is groot. Maar dat een convenant met 33 'partners' geen praktisch nut heeft, weten we op voorhand.

Ik bestrijd ook niet dat een convenant waardevol kan zijn. Als het doel is om een beweging in gang te zetten, kan het uitspreken en vastleggen van gezamenlijke ambities heel goed werken. Maar doe dat alsjeblieft op terreinen waar samenwerking nog ontbreekt en laat het daar waar die samenwerking al bestaat, over aan de uitvoering.

Dialoog

Als afsluiting van mijn betoog wil ik kort stilstaan bij een mogelijk alternatief voor het convenant: de dialoog. Met dit begrip doel ik op de door de natuurkundige en filosoof David Bohm ontwikkelde overlegvorm.

Naar aanleiding van het einde van WO II (hij was betrokken bij de ontwikkeling van de atoombom) dacht Bohm na over maatschappelijk vraagstukken en hoe daarover te besluiten. Het interessante is dat hij oplossingen zoekt door uit te gaan van onzekerheid, in plaats van maakbaarheid. Hij stelt onze omgang met elkaar en met het probleem centraal, niet de oplossing.⁷

De door Bohm en anderen (o.m. Peter Senge) ontwikkelde vorm van dialoog⁸ is vaak effectiever dan een discussie waarbij deelnemers elkaar proberen te overtuigen. Dialoog gaat uit van volstreekte gelijkwaardigheid en richt zich gelijktijdig op gezamenlijke besluitvorming en op het individuele bewustzijn van de betrokken deelnemers. Respect voor elkaars normen en waarden en durf om een afwijkende mening te geven zijn sleutelvoorwaarden.

Laten we vaker – en eerder – met elkaar in dialoog gaan. Laten we wanneer we tegen knelpunten aanlopen, de koppen bij elkaar steken op of nabij uitvoerend niveau: Zien jullie wat wij zien? Zullen we proberen het samen op te lossen?

Door dergelijke gesprekken regelmatig te voeren zijn we niet alleen slagvaardiger bij het oplossen van knelpunten, maar zullen knelpunten – vanwege het blote feit dat we elkaar regelmatig spreken – ook minder vaak voorkomen.

Dat vraagt van alle betrokkenen een luisterend oor en een open mind.

De geest moet waaien!

Literatuur

Bohm, David (2018) **Over Dialoog**, Ten Have, Utrecht.

Doorn, Johnny van (1977) **De geest moet waaien**, De Bezige Bij, Amsterdam.

Simmons, Annette (1999) **A safe place for dangerous truths**, AMACOM, New York.

⁷ Denk, om een simpele verwijzing te maken naar de meerwaarde van deze overlegvorm, aan de parabel over de blinde mannen en de olifant: zes wijze blinde Indiërs lopen elk tegen een ander deel van een olifant aan. Alleen door hun ervaring te combineren kunnen ze het raadsel oplossen.

⁸ Deze aanpak lag ten grondslag aan de waarheidscommissies na de apartheid in Zuid-Afrika.

KWETSBARE BEWONERS EN KWETSBARE WIJKEN EN DE INZET VAN DE WOONRUIMTEVERDELING

WAAROM GEMEENTEN EN CORPORATIES DE DISCUSSIE DAAROVER NOG NAUWELIJKS AANGAAN

André Ouwehand (TU Delft)

Stellingen:

1. De structurele wijzigingen in het rijksbeleid ten aanzien van de sociale huursector zullen de problematiek van kwetsbare bewoners in kwetsbare wijken doen toenemen als er geen specifiek beleid op wordt ingezet.
2. Naast de inzet van sociaal beheer zal het nodig zijn om in het geval van te grote concentraties ook het instrument van de woonruimteverdeling in te zetten.
3. Dat vergt een cultuurverandering in het verhuurproces van woningcorporaties dat nu sterk vanuit de systeemwereld is ingezet.

R1: "Ze stoppen ze allemaal [bij elkaar], bijvoorbeeld gescheiden vrouwen, met een heel laag inkomen of alleen uitkeringen, laagopgeleid, geen werk, beetje armoede zeg maar. En dan krijg je ze almaar in één buurt. Ja, dan krijg je dat soort dingen, gewoon verwaarlozing, kinderen op straat, alles wordt vuil en vies."

R2: "Ik weet niet of het met opzet werd gedaan, maar al die achterstandsmensen werden gewoon in een hoek gedumpt. Dus op een gegeven moment was het gewoon een grote bende."

I: Wat bedoel je met achterstandsmensen?

R2: Ik bedoel mensen die op straat hangen, die leven van een uitkering of ziek zijn, die gewoon altijd thuis zijn... R3: ... niet willen werken en rotzooi gaan trappen." (Ouwehand 2018, p.393)

Inleiding

Leefbare wijken staan als vanouds op de agenda van gemeenten en corporaties. Decennia lang is het bestrijden van leefbaarheidsproblemen gekoppeld geweest aan wijkvernieuwing en het voorkomen en tegengaan van concentraties van sociaaleconomisch zwakke bewoners en concentraties op basis van etniciteit. Verbetering van de leefbaarheid, al was het dan door verdunning en niet door het oplossen van achterstanden, is een van de voornaamste redenen waarom bewoners wijkvernieuwing waarderen (Ouwehand 2018). Met de beëindiging van de wijkvernieuwing als een door het Rijk ingezet beleidsprogramma en de inperking van het werkkterrein en vooral de investeringsmogelijkheden van corporaties is de betekenis van sloop-nieuwbouw als middel om de leefbaarheid te vergroten, sterk afgenomen.

De beëindiging van het rijksbeleid voor wijkvernieuwing zorgde enige jaren geleden echter nauwelijks voor ophef. Er werd in diverse publicaties eerder welwillend op gereageerd door een belangrijk deel van de goegemeente van de wijkvernieuwing. Men zag het als een nieuwe fase van de stedelijke vernieuwing (Van de Wal & Wassenberg 2012; Van de Wal 2015). 'Stedelijke vernieuwing op uitnodiging', was de ietwat luchtige titel van de eerste publicatie. Weliswaar werd er gewezen op de mogelijkheid dat er wijken zouden zijn waarin sprake is van een lage potentie van zowel de wijk als de daar aanwezige partijen. In deze 'wijken van de solidariteit' zou de overheid moeten ingrijpen, maar de nadruk lag op de nieuwe fase van stedelijke vernieuwing en de vrijheid in de aanpak.

Inmiddels zijn we enige jaren verder en staat het onderwerp van de concentratie van kwetsbare bewoners in kwetsbare wijken en de daaruit voortkomende (potentiële) leefbaarheidsproblemen opnieuw stevig op de agenda. Nieuw daarbij is dat het nu, veel meer dan in het verleden, gerelateerd wordt aan de structurele veranderingen in de sociale huisvesting en de zorg. Wijkvernieuwing wordt niet meer als het algemene antwoord gezien. De nadruk ligt nu op allerlei beheermaatregelen en soms wordt ook bijstelling van de woonruimteverdeling als instrument genoemd, maar de discussie over de (on)mogelijkheden om woonruimteverdeling als instrument te gebruiken, wordt echter nog nauwelijks gevoerd.

In dit paper ga ik in op wat we verstaan onder de problematiek van kwetsbare bewoners in kwetsbare wijken en hoe dit onderwerp de afgelopen jaren zijn rentree heeft gemaakt op de volkshuisvestingsagenda en de verwevenheid met de structurele veranderingen in de volkshuisvesting en zorg. Ik zoom nader in op de inzet en reacties van Rijk, corporaties en gemeenten en de wijze waarop ze de problematiek willen aanpakken, in het bijzonder op de betekenis van de woonruimteverdeling bij deze aanpak. Ik schets de complicaties die verbonden

zijn aan de inzet van de woonruimteverdeling bij het voorkomen dan wel tegengaan van te grote concentraties van kwetsbare bewoners in kwetsbare wijken en sluit af met conclusies.

Kwetsbare wijken en kwetsbare bewoners

Door het gewijzigde overheidsbeleid en de economische crises raakte na het eerste decennium van deze eeuw de wijkvernieuwing in een impasse. De ontwikkeling van de leefbaarheid in een aantal van die wijken vormde enige jaren later de aanleiding voor Platform31 om samen met het G32-stedennetwerk opnieuw onderzoek te (laten) doen naar de situatie in die wijken en de mogelijke aanpak. Het resulteerde voorjaar 2017 in het rapport 'Kwetsbare wijken in beeld' (Uyterlinde & Van der Velden 2017). Het is deels gebaseerd op een kwantitatieve analyse van het RIGO met behulp van de 'Leefbaarometer' van de ontwikkeling van de leefbaarheid van de wijken die gedurende enige tijd als 'kwetsbaar'⁹ of 'problematisch' bestempeld zijn¹⁰.

Uit de analyse van het RIGO blijkt dat de positieve ontwikkeling van de leefbaarheid na 2002, bij het merendeel van de wijken stokte na 2012 en weer een neergang vertoonde tussen 2012 en 2014. Het aanvullende kwalitatieve onderzoek in twaalf wijken van de G32 bevestigt de koppeling met het vrijwel geheel stilvallen van de fysieke vernieuwing. In het rapport wordt dat ook gerelateerd aan het veranderend rijksbeleid, decentralisaties en bezuinigingen in de zorg en op andere terreinen en de terugtrekking van de corporaties uit het sociale domein. Uyterlinde en Van der Velden constateren dat de goedkope woningvoorraad zich geconcentreerd bevindt in bepaalde wijken en daar de instroom van kwetsbare bewoners plaatsvindt. "Als concentraties van kansarme groepen verder toenemen, raken de grenzen van het incasservermogen van deze wijken in zicht. Nu de economie weer aantrekt, is het tijd om de kwetsbare wijken van een nieuwe impuls te voorzien." (ibid., p.5) Ze voegen daar (bevreesd om in de hoek van verstokte wijkvernieuwers weggezet te worden? -AO) wel direct aan toe dat dat pleidooi geen herstel van de oude wijkvernieuwing impliceert: "De veranderde rolverdeling tussen overheden, de aantrekkende economie en de energietransitie bieden nieuwe mogelijkheden om het leefklimaat in kwetsbare wijken te verbeteren." (idem)

In mei 2017 verschijnt een opiniestuk van Marnix Norder (Aedes) en Eric Angenent (Vivare) in Trouw: 'Waken voor herrijzen probleemwijk', waarin ze de problematiek van de instroom koppelen aan de strakkere toewijzingsregels van het door Blok ingevoerde passend toewijzen. Ze roepen het nieuwe kabinet op om meer ruimte te geven aan lokale partijen bij de toewijzing van woningen en meer investeringsruimte. Dat heeft echter allemaal weinig effect.

Een jaar later komt het onderwerp alsnog prominent op de agenda en krijgt uitvoerig aandacht in de landelijke dagbladen en op het NOS-journaal. Aedes heeft als onderdeel van de activiteiten in het kader van de vernieuwingsagenda het thema leefbare wijken benoemd en heeft RIGO onderzoek laten uitvoeren naar de instroom van kwetsbare groepen en de ontwikkeling van de leefbaarheid in het corporatiebezit (Leidelmeijer, Van Iersel & Frissen 2018). De uitkomsten zijn misschien niet verrassend, maar wel helder:

- de instroom van het laagste inkomenskwintiel in de sociale voorraad is in aantallen ongeveer gelijk gebleven, maar het aandeel is door de afnemende sociale voorraad en strakkere regels gestegen van 30% tot ruim de helft;
- een groter aandeel laagste inkomens in de kleinere voorraad sociale huurwoningen van corporaties (in 1998 vormden de twee laagste inkomenskwintielen 58% van de bewoners van de sociale voorraad, in 2014 was dit gestegen tot 72%);
- die huishoudens zijn ook kwetsbaarder, zijn vaker laag opgeleid en werkloos en hebben meer psychische problemen, ze zijn minder zelfredzaam;
- de door andere bewoners ervaren overlast neemt toe, de sociale cohesie neemt af;
- de leefbaarheid staat onder druk, er is samenhang met het aandeel kwetsbare huishoudens, waarbij in het bijzonder met de toename van het aantal bewoners met psychiatrische problematiek;
- de problemen doen zich sterker voor in wijken met meer corporatiebezit.

⁹ In het rapport wil men het gebruik van termen als 'probleemwijk', 'aandachtswijk' of 'krachtwijk' voorkomen, om niet geassocieerd te worden met 'oud beleid' en kiest men voor de term 'kwetsbare wijken': "lokale overheden en andere betrokken partijen onderkennen dat deze wijken nieuwe aandacht nodig hebben en ze zijn zoekende hoe dit vorm en inhoud moet krijgen" (ibid., p. 7).

¹⁰ Het gaat zowel om de 56 wijken uit de wijkenaanpak van Kamp, de 40 Vogelaraarwijken, de 37 zogenaamde pluswijken en de 12 wijken die door Platform31 en het G32-stedennetwerk kwalitatief zijn onderzocht.

In het rapport wordt benadrukt dat de ontwikkeling niet uit de lucht komt vallen, maar het gevolg is van de structurele ontwikkelingen in het beleid vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw, waardoor sociale huisvesting steeds meer is ingeperkt tot "een voorziening die efficiënt moet worden ingezet voor de laagste inkomens" (ibid., p.18). Het versterkte marktdenken sinds 2000 heeft geleid tot een verdere concentratie van goedkope woningen in de slechtste wijken. Door de extramuralisering is er een toename van kwetsbare groepen op de woningmarkt. En de nieuwe Woningwet heeft sinds 2016 het speelveld van de corporaties verder ingeperkt wat leidt tot minder inzet op het gebied van leefbaarheid, minder differentiatie in het bezit en stringent passend toewijzen.

Omvang van het probleem en mogelijke oplossingen

Ollongren liet weten niet geschrokken te zijn van de uitkomsten van het onderzoek en stelde dat het al een stuk beter gaat met de helft van de probleemwijken. Ze stelt dat corporaties anderen buurten kunnen helpen door differentiatie van de woningvoorraad en het minder toewijzen van woningen aan kwetsbare mensen. Ze ziet ook "...voorbeelden van corporaties die daar heel goed mee aan de slag zijn gegaan, en die ook de mogelijkheden benutten'. Ze vindt 'dat we heel goed moeten kijken' naar de wens van corporaties om kwetsbare mensen meer te mogen spreiden, maar 'dat die mogelijkheden er al zijn'." (ANP 2018) De uitkomsten van het onderzoek vragen volgens de corporaties, bij monde van Marnix Norder, wel om maatregelen van het kabinet en van gemeenten.

In het rapport wordt een aantal mogelijke oplossingen verkend:

1. Investeren in de sociale voorraad (duur).
2. Differentiëren van de voorraad (moeilijk bij grote druk).
3. Aanpassen woningwaarderingstelsel (heeft voor en nadelen).
4. Verbreden doelgroep: marges gebruiken (lastig, angst voor verliezen borging).
5. Sturen op instroom door gebruik van de Wet Bijzonder Maatregelen Grootstedelijke Problematiek (WBMGP) (lastig en veel voorwaarden).
6. Aandacht voor uitstroom vanuit ggz (regie).
7. Samenwerken aan goede sociale buurtaanpak.

Een aantal daarvan komen we tegen als onderwerpen van de 'Innovatiechallenge Leefbare Wijken en Buurten' die Aedes heeft geïnitieerd om binnen de corporatiesector van elkaar te leren en nieuwe werkwijzen te ontwikkelen. In de thema's van die innovatiechallenge komen we de onderwerpen die betrekking hebben op het verbreden van de doelgroep en sturing van de woonruimteverdeling echter niet tegen. Dat lijkt niet helemaal toevallig. Ook in een recente publicatie van De Vernieuwde Stad (Harms 2019) wordt gesteld dat de uitkomsten van het onderzoek laat zien dat variatie in wijken nodig blijft, "zowel in fysieke zin als via de woonruimteverdeling" (ibid., p. 9). De publicatie gaat vervolgens in op diverse aanpakken in het sociaal beheer en de noodzakelijke samenwerking met andere partijen, maar de woonruimteverdeling blijft verder buiten beschouwing.

Hoe zou woonruimteverdeling kunnen bijdragen aan het beperken of oplossen van het probleem en waarom blijft dat tot nu toe vrijwel geheel buiten beschouwing?

Kwetsbare groepen en de woonruimteverdeling

Een belangrijke oorzaak voor de toegenomen problematiek van kwetsbare bewoners in kwetsbare wijken is de aanscherping van de doelgroep voor sociale huisvesting, onder invloed van de Europese regelgeving (2011) en de invoering van de passendheidstoets (2016). Beide regimes hebben echter een marge. Anno 2017 staat het corporaties vrij om 20% van de sociale huurwoningen toe te wijzen aan huishoudens met een inkomen boven de € 36.165, waarvan de helft met een inkomen boven de € 40.349. Van die 20% hebben ze slechts 4% gebruikt in 2017 (Ministerie van BZK 2019). Idem dito is de marge die is ingebouwd bij het passend toewijzen dat minimaal 95% van de huishoudens die recht hebben op huurtoeslag een woning zouden moeten worden toegewezen tot aan de bij hun inkomen van toepassing zijnde aftoppingsgrens, niet gebruikt. In 2017 is 99% passend toegewezen. Beide marges zouden in potentie de concentratie van de laagste inkomensgroepen in de meest kwetsbare wijken enigszins kunnen beperken. De minister heeft dus wel een punt dat de corporaties de mogelijkheden beter zouden kunnen

gebruiken, zo lijkt het. Toch trekt ze de conclusie dat ze de mogelijkheden van de marge voor het passend toewijzen nog verder wil vergroten door de mogelijkheid te bieden om de niet-gebruikte vrije ruimte in één jaar mee te nemen naar het volgende jaar. Is dat nu een genereus aanbod en een mogelijk begin van een oplossing, of is het een loos gebaar? De eerste gedachte die opkomt is dat gemeenten en corporaties die marge zouden moeten gebruiken alvorens te klagen over de ontoereikendheid van de marge. Dat is voor hen echter nog niet zo eenvoudig. Welke uitdagingen komen zij daarbij tegen?

Complicaties bij de inzet van de woonruimteverdeling

Welke complicaties doen zich voor bij het meer sturen met woonruimteverdeling op de leefbaarheid door het tegengaan van concentraties van kwetsbare bewoners? De aspecten die ik hieronder beschrijf vormen wat mij betreft nog geen uitputtende opsomming. Het is meer een verkennende inventarisatie, waarbij ik me aanbevolen houd voor aanvulling en discussie.

Woonruimteverdeling is al ingewikkeld genoeg

Het belangrijkste doel en uitgangspunt in het woonruimteverdelingsbeleid is een rechtvaardige, eerlijke en transparante verdeling van de schaarse woonruimte onder woningzoekenden zonder onderscheid des persoons. Alleen voor specifieke groepen urgente woningzoekenden wordt een uitzondering gemaakt (zo'n 20-30% van de toegewezen huurwoningen). 'Spoedzoekers', woningzoekenden die wel snel een woning nodig hebben, maar geen urgentie ontvangen, vallen nu vaak tussen de wal en het schip of moeten hun geluk beproeven via de te verloten woningen. De 'wachttijden', hoe onvergelijkbaar ze ook mogen wezen in de verschillende systemen, nemen toe (Kromhout & Wittkämper 2019). Het is niet te verwachten dat die trend snel zal wijzigen. Het huidige systeem belooft wachten voor de mensen die geen haast hebben en straft in beweging komen eigenlijk af. Het systeem lijkt zo zijn eigen problemen alleen maar te versterken. Wie de discussie over de verandering van de woonruimteverdeling in de stad(sregio) Amsterdam enigszins volgt, kan zien dat het een hele opgave zal zijn om uit de bestaande impasse te komen. Het toevoegen van nieuwe doelstellingen aan de woonruimteverdeling maakt deze opgave alleen maar groter.

Voor wie is de sociale huurwoning?

De analyse van het RIGO dat in de afgelopen twintig jaar de laagste inkomensgroepen een steeds groter deel vormen van de instroom in de sociale huurwoningen, geeft niet alleen een verklaring voor de optredende problemen, maar kan ook als een groot succes gezien worden. Het omlaag brengen van die concentratie kan alleen als huishoudens met een hoger inkomen vaker geplaatst worden. Het pleidooi voor meer vrijheid bij de toewijzing van woningen, is wel begrijpelijk, maar als de voorraad daarbij niet navenant wordt uitgebreid, gaat het ten koste van de zwakkere woningzoekenden.

Dit mechanisme doet zich ook voor bij de discussie over een ruimere begrenzing van de doelgroep van de sociale voorraad (Van der Molen 2019). Ollongren wil de doelgroep niet uitbreiden en koppelt in haar wetsvoorstel de verhoging van de maximale inkomensgrens voor de meerpersoonshuishoudens (naar €42.000) aan een verlaging voor de eenpersoonshuishoudens (naar € 35.000). Het pleidooi van Aedes en de Woonbond om de grenzen voor de eenpersoonshuishoudens te handhaven (op € 38.000) en voor meerpersoonshuishoudens te verhogen (naar resp. € 42.000 en € 52.000) leidt tot uitbreiding van de doelgroep.

In beide gevallen, bij het beter benutten van de marges in het systeem die er nu al zijn en bij uitbreiding van de doelgroep, zou de sociale voorraad vergroot moeten worden om de kansen op een woning voor de laagste inkomensgroepen niet te verkleinen.

Inzet van de Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek (WBMGP)

Bij de invoering van de Huisvestingswet 2014 heeft het Rijk een principiële keuze gemaakt om sturing op de leefbaarheid buiten de woonruimteverdeling te houden (Ouwehand 2014). Het feit dat Ollongren de corporaties aanbeveelt gebruik te maken van de marges, impliceert dat ze leefbaarheid wel van invloed wil laten zijn op de woonruimteverdeling. Dat staat op zijn minst op gespannen voet met het staande beleid dat leefbaarheid alleen via de WBMGP aangepakt zou moeten worden.

Er is wel reden om niet gelijk alle heil van de inzet van de WBMGP te verwachten. Daarvoor noemen Leidelmeijer c.s. de ingewikkeldheid en complexe regelgeving op dat punt. Hoewel de wet al jaren

bestaat is de toepassing tot op heden beperkt geweest tot een negental gemeenten. De effectiviteit van de toepassing is eigenlijk nog nergens bewezen (Hochstenbach et al. 2015; Ouwehand & Doff 2013) en bij de wijze waarop het Rijk verlengingen steeds goedkeurt, kunnen op zijn minst vraagtekens gezet worden (Loof & De Vries 2019).

Marges gebruiken vergt aanpassing van het systeem en verlaagt de transparantie

Als corporaties en gemeenten daadwerkelijk de marges van de toewijzing en van het passend toewijzen aan huurtoeslaggerechtigden zouden willen gebruiken, zouden ze onderscheid moeten maken in de gradatie van potentieel probleem veroorzakende bewoners en van de kwetsbaarheid van complexen, buurten en/of wijken. Het systeem wordt er daarmee niet transparanter op.

Wat is een 'kwetsbare bewoner'

Als eerste is er de vraag wat verstaan moet worden onder 'kwetsbare bewoner', of anders gezegd de in potentie probleem veroorzakende bewoner. In het voorafgaande is duidelijk geworden dat daartoe verschillende groepen gerekend kunnen worden. Het gaat zowel om 'gewone' kwetsbare bewoners: huishoudens die een laag inkomen hebben en afhankelijk zijn van een uitkering, als om 'bijzondere': bewoners met beperkingen, angst- en stemmingsstoornissen of psychiatrische problematiek. Voor zover bewoners uit de 'bijzondere' groep via bemiddeling bij de corporatie terecht komen, zijn ze in beeld, maar dat geldt niet voor de gehele groep. Hoe worden de verschillende groepen omschreven en hoe werkt dit door in het verhuurproces?

Wat is een kwetsbare wijk?

De andere zijde is dat corporaties een fijnmazig beeld moeten ontwikkelen over wat nu kwetsbare wijken zijn. Het lijkt er op, als we kijken naar de tussenberichten op Aedesnet over de voortgang van de Innovatie Challenge, dat op dit punt wel de nodige stappen gezet worden (zie ook: Van der Bij 2019). De koppeling naar woonruimteverdeling wordt echter in die instrumenten tot op heden niet gelegd.

Gevolgen voor het verhuurproces en de werkcultuur bij corporaties

Rekening houden met de diversiteit van de buurten, maar vooral rekening houden met de diversiteit van de bewoners, vergt een heel andere praktijk en cultuur binnen de corporatie. Het is denk ik niet voor niets dat de marges nu nauwelijks gebruikt worden. Het verhuurproces is nu sterk opgetuigd vanuit het systeemdenken: heldere regels die helder gecommuniceerd (kunnen) worden naar buiten en binnen de organisatie. Als de grenzen helder zijn en hard gehanteerd worden, ontstaat er geen risico en voldoen de medewerkers aan de regels en de bestuurder kan ook een vinkje zetten op de grote lijst waarin zij/hij verantwoording aflegt. Gebruik van de marges vergt een heel andere praktijk en aansturing. Het vergt een praktijk waarbinnen persoonlijk contact met de kandidaat-bewoner het beginpunt vormt van het proces (intakegesprekken) en niet het eindpunt (tekenen van het contract). Zo'n meer persoonlijke benadering en meer begeleiding in hun zoekproces zal door de meer kwetsbare woningzoekenden overigens op prijs gesteld worden (Van der Land & Van der Laan-Bouma 2008). Het vergt een meer intensieve personeelsinzet, meer discretionaire bevoegdheid voor verhuurmedewerkers, betere training op dat punt en een andere aansturing in de organisatie.

Conclusies

Er is een toenemend probleem door de sterkere concentratie van kwetsbare bewoners in een steeds beperkter aantal sociale huurwoningen. Op dit moment is het zeker niet zo dat die problemen zich overal of in hele grote delen van de sociale woningvoorraad voordoen. De structurele wijzigingen in het rijksbeleid ten aanzien van de sociale huursector zullen die problemen doen toenemen als er geen beleid op ingezet wordt. Om tot een oplossing te komen zal naast de inzet van sociaal beheer het ook nodig zijn om in voorkomende en potentiële gevallen van te grote concentraties ook het instrument van de woonruimteverdeling in te zetten. Het is dan ook tijd dat Rijk, gemeenten en corporaties zich daarop voorbereiden.

Literatuur

- ANP (2018) Minister: het gaat al een stuk beter met helft probleemwijken. Bericht op *Gemeente.nu*, 8 november 2018, geraadpleegd 19 november 2018.
- Bij, Koen van der (2019) **Data Ondersteund Sociaal Beheer. Een handreiking voor het gebruik van data ter ondersteuning van het sociaal beheer**. Den Haag: Aedes.
- Harms, Eric (2019) **Samen Wonen. Werken aan een inclusieve stad. De Praktijk**. Amsterdam: De Vernieuwde Stad.
- Hochstenbach, Cody, Justus Uitermark & Wouter van Gent (2015) **Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ("Rotterdamwet") in Rotterdam**. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR)
- Kromhout, Steven & Lianne Wittkämper (2019) **Stand van de woonruimteverdeling. Wachttijden en verdeling in de praktijk**. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Land, Marco van der & Wenda van der Laan Bouma-Doff (2008) **Keuzevrijheid op maat voor bewoners van arme buurten**. In: Ouwehand, André, Ronald van Kempen, Reinout Kleinhans & Henk Visscher (red.) *Van wijken weten. Beleid en praktijk in de stedelijke vernieuwing*. Amsterdam: IOS Press.
- Leidelmeijer, Kees, Johan van Iersel & Jeroen Frissen (2018) **Veerkracht in het corporatiebezit. Kwetsbare bewoners en leefbaarheid**. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Loof, J.P & J de Vries (2019) De Rotterdamwet en Sint-Juttemis. Blog van 11 juli 2019 op de *website van Platform31*, verkregen op 20 augustus 2019.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) **Evaluatie van de herziene Woningwet. Cijfermatig overzicht 2014-2017**. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Molen, Fred van der (2019) **Strak verschillende inkomensgrenzen voor sociale huurwoningen. Wetsvoorstel huur- en inkomensgrenzen na de zomer naar Kamer**. *NUL20* nr. 100 september 2019. website *NUL20*, verkregen op 20 augustus 2019.
- Norder, Marnix & Eric Angenent (2017) **Waken voor herrijzen van probleemwijk**. Ingezonden artikel in *Trouw*, 18 mei 2017, p.22.
- Ouwehand, André (2014) **Woonruimteverdeling tussen Scylla en Charibdis**. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 20 (6) pp. 22-27.
- Ouwehand, André (2018) **Menging maakt verschil. Hoe bewoners buurt- en wijkverandering ervaren en waarderen ondanks en dankzij herstructurering**. Delft: A+BE #8, te downloaden via <https://journals.open.tudelft.nl/index.php/abe/issue/view/596>.
- Ouwehand, André & Wenda Doff (2013) **Rotterdam zet symboolpolitiek door**. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 19 (5) pp. 6-11.
- Wal, Olof van de (2015) **Steden van waarde, perspectief voor stedelijke vernieuwing**. Den Haag: Platform31.
- Wal, Olof van de & Frank Wassenberg (2012) **Stedelijke vernieuwing op uitnodiging**. Rotterdam/Den Haag: KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing/NICIS Institute.

WAAROM WONINGCORPORATIES DE VERANTWOORDELIJKHEID VOOR DE BETAALBAARHEID VAN SOCIALE HUUR MOETEN NEMEN, HOE DIT ZOU KUNNEN EN WAT DAARVOOR NODIG IS

OFWEL: NAAR WONINGCORPORATIES DIE OP EIGEN KRACHT GAAN VOOR BETAALBARE SOCIALE HUREN

Guus Haest

Stellingen:

1. De betaalbaarheid van de sociale huursector is een miskend probleem. Herstel en verbetering van betaalbare huren is urgent en moet voortvarend worden aangepakt. Betaalbare huren zijn door de overheid vastgestelde, Nibud-genormeerde huren.
2. Een hybride stelsel waarin partijen naar elkaar wijzen is de belangrijkste oorzaak van deze verslechterde betaalbaarheid. Dit stelsel dient nodig te worden vervangen: door woningcorporaties die betaalbare 'Nibudhuren' rekenen en ter financiering uit hun voorraad halen wat erin zit. En door 'uitruil' met de overheid van de verhuurderheffing, VBP en ATAD. De huurtoeslag wordt dan immers overbodig.

Betaalbaar wonen voor mensen met de laagste inkomens in Nederland is de kerntaak van woningcorporaties. Toch is de betaalbaarheid van de sociale huur in de afgelopen tien jaar verslechterd. Dit is mede veroorzaakt doordat overheid en woningcorporaties naar elkaar zijn gaan wijzen bij het (niet) nemen van hun verantwoordelijkheid voor betaalbare huren. Daarom pleiten we voor een defiscalisering van corporaties: schaf de huurtoeslag af, ruil die in tegen alle belastingen die de corporaties betalen en geef woningcorporaties kaders en ruimte om de verantwoordelijkheid te nemen voor Nibud-genormeerde huren. Dat verbetert en vereenvoudigt de betaalbaarheid en bevordert een doelmatiger inzet van hun woningvoorraad. Het stimuleert creatieve oplossingen en maakt een einde aan een fiscaal gedreven en pervers huurbeleid.

Betaalbaarheid een miskend probleem

WoON-onderzoek over de periode 2009 - 2018 toont dit beeld van de betaalbaarheid¹:

- de sociale netto huur - met verrekening huurtoeslag - is met circa € 30 per maand gestegen; de gemiddelde kale huur van corporatiewoningen steeg met € 72.
- de sociale huur werd steeds duurder: de voorraad onder de aftoppingsgrens nam af met 9%; de dure voorraad nam toe met 5%, de geliberaliseerde voorraad met 5%; ook stijgen de huren binnen het segment onder de aftoppingsgrens steeds meer richting die grens.
- de netto huren in de *hele* huursector stegen met € 63, in de private sector met € 68.

Opmerkelijk is ook dat de bijkomende woonlasten daalden met gemiddeld € 25 per maand: de energiekosten daalden met ongeveer € 30 en lokale kosten (belastingen) stegen met € 5. Dit patroon is zichtbaar in zowel de sociale als private huurmarkt.

Het besteedbaar jaarinkomen van huurders met huurtoeslag daalde tot 2015 met € 820 om in 2018 weer ongeveer op het niveau van 2012 uit te komen (- € 30). Ook had het inkomen van de rest van de doelgroep een dip en zit die met € 24.510 weer iets boven het niveau 2012 (+ € 220). Het inkomen van huurders met een middeninkomen en meer nam met ca € 2.000 toe, tot respectievelijk € 30.390 en € 44.980 per jaar. Het is het wel opletten met gemiddelden. De 10% laagste inkomens daalden met ca € 1.300 - dat is ongeveer 10% - de inkomens van het volgende deciel daalden met circa 5%.

Minima hebben te hoge netto huren. Zo'n 244.000 huishoudens in de sociale huur - dat is ca 22% - zitten met verrekening huurtoeslag onder de minimale budget / armoedenormen van Nibud en

¹ alle cijfers zijn gecorrigeerd op inflatie; met dank aan ABF Research voor de gegevens uit ondermeer CBS, Cita Vista en WoON-onderzoek over deze periode; zie <https://datawonen.nl/content/woononderzoek>; zie Ook de recente onderzoeken: Ruimte voor wonen - de resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018 van april 2019 en Monitoring huurbeleid 2018, november 2018, beide BZK / Companen.

SCP². Ook halen nogal wat lage middeninkomens en met name één-ouder-gezinnen de Nibud-norm niet. De betaalbaarheid is onvoldoende gegarandeerd en Nibud-(huur)normen worden niet waargemaakt. Het wordt tijd dat we de 'Nibud-normen' daadwerkelijk als referentie voor betaalbaar huren gaan gebruiken.

De huidige beleidsruimte die woningcorporaties hebben biedt daarvoor onvoldoende mogelijkheden, al kan de ruimte die er wel is beter worden benut. Maar het verbeteren van de betaalbaarheid gaat met passend toewijzen en een inflatievolgend huursom-beleid met (te) weinig ruimte voor naar inkomen gedifferentieerde huren onvoldoende lukken. Evenmin bieden diverse kleine 'bijstellingen' soelaas. De betaalbaarheid van de sociale huur - en ook het middensegment - komt daarmee niet op orde.

Oorzaken, verantwoordelijkheden en systeemdynamica

De verslechtering van de betaalbaarheid wordt veroorzaakt door drie (f)actoren: de economische crisis, die leidde tot inkomensvermindering en vertraging in de bouw; de versobering van onze verzorgingsstaat, waaronder de huurtoeslag; de huurverhogingen in de sociale huursector. Door de verhuurderheffing zijn woningcorporaties huren gaan verhogen. Dat leidt tot meer uitgaven aan huurtoeslag en het rondpompen van geld. De corporaties vinden de betaalbaarheid een zaak van de overheid. Het zou hen door die vermaledijde overheidsheffingen aan financiële ruimte ontbreken. Verder wordt de financiering van andere opgaven - beschikbaarheid en verduurzamen - als argument aangevoerd; en inmiddels ook de stijging van beheerlasten en bouwkosten.

De overheidsheffingen geven al jarenlang aanleiding voor onderlinge strijd en vertroebelen verhoudingen, de beeldvorming en het overleg over de opgaven en beschikbare middelen. Er is weinig gevoel van urgentie. Er wordt te weinig (eigen) verantwoordelijkheid genomen en moeite gedaan om deze dynamiek te doorbreken. Partijen houden elkaar in een houdgreep. De betaalbaarheid is het kind van de rekening geworden, blijkt systeem-slachtoffer van de hybride rolverdeling tussen overheid corporaties. Het naar elkaar wijzen door overheid en woningcorporaties is onderdeel van deze systeem-dynamiek. Wat kunnen woningcorporaties (zelf) doen? En wat is daarvoor nodig?

Betaalbaarheid naar de woningcorporaties 'op eigen kracht'

Eerder opperde het IBO³ naast kleinschalige verbetersuggesties onderzoek naar drie scenario's voor de langere termijn, die het stelsel grondig wijzigen: de huurtoeslag / betaalbaarheid overhevelen naar gemeenten; overhevelen naar de woningcorporaties; een eigendomsneutrale woontoeslag van de Rijksoverheid op basis van markthuren. Platform 31 verkent samen met tien woningcorporaties de potenties en de plussen en minnen van deze stelselwijzigingen⁴.

Ik pleit ervoor aan de slag te gaan met de optie 'de betaalbaarheid naar de woningcorporaties'. Maak één partij verantwoordelijk voor de betaalbaarheid: de corporaties. Laat de woningcorporaties op korte termijn een met de Rijksoverheid overeengekomen en van de Nibud-nomen afgeleide huren gaan hanteren. Dat verbetert de betaalbaarheid aanzienlijk, maakt een einde aan goedkoop en duur scheefwonen en geeft een goede invulling aan een inkomens- en huishoudengericht huurbeleid. Het maakt de huurtoeslag overbodig. Die wordt 'uitgeruild' tegen de verhuurderheffing, VPB en ATAD.

Ik bepleit een 'ontbelasting' van de woningcorporaties en van eigenlijk alle partijen: overheid, corporaties, huurders. Schrap alle belastingen en heffingen. Laat woningcorporaties het betaalbaarheidsbeleid uitvoeren. Het maakt een einde aan een fiscaal gedreven huurbeleid en een toenemende belastingdruk voor corporaties. Een sterk punt van de Nibud-benadering is daarnaast dat andere posten zoals energie, water, verzekeringen, zorg - maar ook uitkeringen en toeslagen

² Betaalbaarheid van het wonen in de huursector - verkenningen en beleidsopties, Planbureau voor de leefomgeving, 2016.

³ De prijs voor betaalbaarheid - Opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur, Ministerie van Financiën, Dan Haag, oktober 2016.

⁴ Notitie Hervorming betaalbaarheidsstelsel sociaal wonen, Platform 31, april 2019.

- goed in beeld blijven; en daarmee ook welke partij voor welke (andere) posten verantwoordelijk is en kan worden aangesproken.

Zo'n werkwijze formuleert helder en eenduidig verantwoordelijkheden voor zowel de woningcorporaties als voor de (Rijks) overheid. Als we het inkomen nemen als vertrekpunt voor de huurhoogte van een sociale huurwoning, zal de huurprijs wel ook afgestemd moeten worden op bij de huur (= inkomen) passende kwaliteiten van de woning. Dit om te scheve verhoudingen, overconsumptie en pervers gedrag te voorkomen. Een belangrijk aandachtspunt is te zorgen dat (éénouder) gezinnen c.q. grotere huishoudens - vaak met lage inkomens en de minste koopkracht - toegang hebben tot een voldoende ruime woning. Dat kan het beste worden geregeld via de woningruimteverdeling: 1 en 2-persoons-huishoudens krijgen toegang tot een woning met 3 en bij uitzondering 4 kamers; huishoudens van 3 personen en meer kunnen een grote woning huren (4 kamers en meer). Dit stimuleert een beter gebruik en bezetting van de aanwezige woningvoorraad. Voor zover andere kwaliteitskenmerken dan nog een rol spelen, is het woningwaarderingstelsel (WWS-punten) een bruikbare en objectieve manier om de relatie tussen prijs (inkomen) en kwaliteit te reguleren. Maar dan wel zonder WOZ-punten, want dat is teveel markt. En ook zonder Energie-label, want dat is te onbetrouwbaar om de werkelijke lasten mee te bepalen. Het is beter om de reële energielasten te nemen en die naast het Nibud te leggen (en daarop eventueel specifiek beleid te formuleren, mocht het voor bepaalde woningen / groepen uit de hand lopen).

Deze fundamentele keuzes voeren woningcorporaties terug naar hun kerntaak en missie en hebben grote gevolgen voor de gehanteerde denkkaders, en voor hun exploitatiebasis. Daarin passen begrippen als WOZ- en marktwaarde alleen, waar het doelgroepen met meer koopkracht en dat deel van hun bezit betreft, dat daarop bij verhuur of verkoop wordt ingezet. Dan is een matching van koopkracht en marktwaarde wel zinvol.

Op deze manier gaan woningcorporaties slimmer en doelmatiger worden, komt de overheid van veel bureaucratie af en hoeft die ook minder te reguleren. Het maakt een einde aan perverse prikkels in het huurbeleid en eigenlijk het hele stelsel en het kan bijdragen aan een meer maatschappelijke en positieve profilering van woningcorporaties.

Zo'n strategie dempt bovendien ruimtelijke segregatie, mocht dat al een probleem zijn. Zeker als de ruimte voor lokaal maatwerk van zeg maximaal 20% toewijzen aan middeninkomens gehandhaafd blijft. Maar dan wel voor een huurprijs die past bij hun inkomen. Huurders die het prettig wonen vinden in een sociale huurwoning hebben dat er graag voor over. Het vergroot de kans dat zij bijdragen aan een goed leefklimaat, meer dan wanneer daar alleen vanwege lage woonlasten voor wordt gekozen. Bovendien zijn een goed sociaal beheer en het voorkómen van sociale segregatie belangrijker dan ruimtelijke segregatie.

Corporaties moeten niet de tekorten in het middensegment willen oplossen, en al helemaal niet door op grote schaal middensegment te gaan bouwen. Het is beter de bouw van een betaalbaar middensegment aan de markt te laten, die in overspannen woningmarkten dan voorlopig wel gereguleerd dient te worden met instrumenten als de 'Noodknop'⁵.

Een haalbaar win-win-win scenario

Mij staat een soort 'tweede brutering' voor ogen die verantwoordelijkheden, taken, rollen en financiën opnieuw helder en beter regelt. Het vooral ook allemaal veel simpeler maakt, niet alleen voor de overheid en de woningcorporaties, maar zeker ook voor huurders. Dat gaat bovendien veel uitvoeringskosten schelen. Het is een scenario waar iedereen beter van wordt. Een eerste globale rekenoefening leert dat de omvang van de jaarlijkse huurtoeslag van € 3,2 miljard aan huurders van woningcorporaties door een ander corporatiebeleid verminderd zou kunnen worden naar € 2,3 tot € 2,6 miljard per jaar. Met een verhuurderheffing van € 1,7 miljard, die de overheid jaarlijks aan de corporaties oplegt, levert een 'uitruil' huurtoeslag - verhuurderheffing niet meteen een sluitend verhaal op. Er blijft een gat van naar schatting € 0,6 tot € 0,9 miljard per jaar.

⁵ Maatregelen huurmarkt en evaluatie herziene Woningwet - brief 22 februari 2019 Minister Ollongren BZK Tweede Kamer.

Als bij deze uitruil ook de VPB en ATAD worden betrokken, dan komt een voor corporaties een 'budgettair neutrale'⁶ - of beter: een haalbare - 'uitruil' in beeld, daar deze heffingen op termijn toenemen: de verhuurderheffing gaat richting € 2 miljard, de VPB naar € 600 miljoen in 2021, de ATAD naar € 353 miljoen in 2030, dat is samen € 2,9 miljard⁷. Een 'uitruil' zou op termijn dus zelfs een win-win-win-situatie kunnen gaan opleveren: een jaarlijkse plus van € 0,1 tot 0,4 miljard voor de corporaties, een plus van € 0,5 tot 0,7 miljard voor de Rijksoverheid; een sterk verbeterde betaalbaarheid voor heel veel huurders; en ook niet te vergeten een doelmatiger inzet van de sociale woningvoorraad en financiële middelen.

Dit vereist wel dat woningcorporaties (en ook gemeenten) bereid moeten zijn om het beleid op vier punten aan te passen: de beschikbaarheid c.q. bouwopgave - waar nodig - financieren uit de verkoop van bezit dat volkshuisvestelijk te weinig rendeert en financieel meer kan bijdragen; de verduurzamingsopgaven in termen van totale woonlasten tenminste financieel neutraal realiseren - PBL en CPB berekenden dat dit kan⁸; de goedkope scheefheid verzilveren, maar dit zit dus al in een Nibud-normering; de aanwezige bestedingsruimte - door Aw en WSW geraamd op € 10,9 tot 21,7 miljard, over te hevelen 'dood' niet-daeb-geld meegerekend⁹ - inzetten op betaalbaarheid.

Overwegingen voor en tegen

Een nieuwe stelselwijziging zou weer jarenlang veel tijd en 'foute' energie gaan kosten. Toch is het nog maar de vraag of tig kleinschalige maatregelen - die steeds ook weer tig (andere) problemen onopgelost laten - niet meer tijd en energie kosten. Daarbij: zoveel wet- en stelselwijziging is er niet voor nodig, zeker niet waar veel huurders er beter van worden en hun rechten niet worden geschonden. Al helemaal niet als we ter lering beginnen met een aantal pilots, liefst gespreid over het land, met een diversiteit aan corporaties, in verschillende marktsituaties.

Ik denk dat deze optie om meerdere redenen de voorkeur heeft boven een vouchersysteem¹⁰. Vouchers leveren minder precies inkomens- en huishouden-gericht maatwerk. De armoedeval wordt er niet goed mee opgelost en een voucher laat ook de koppeling met de kwaliteit van de woning teveel open. Het principiële argument tegen elke vorm van inkomenshuren - die zelfs 'onrechtvaardig' noemen - is eerder omkeerbaar: het is ongepast om met een wat beter inkomen een beroep te doen op met overheidsgeld opgebouwd woningbezit met gematigde huurprijzen. Huurprijzen naar inkomen rekenen is een terechte en elegante manier om zowel duur als goedkoop scheefwonen te 'bestijden'. Het biedt bovendien kansen om segregatie af te zwakken en tevens op een maatschappelijk goed te verdedigen manier extra middelen te verwerven, door middeninkomens op een doelgerichte manier en op beperkte schaal in de sociale voorraad te huisvesten. Hetzelfde geldt voor verkoop.

Het tegenargument dat het de ongelijkheid met kopers die hypotheekrenteaf trek HRA krijgen (verder) zou vergroten gaat op twee punten mank. Om te beginnen hebben mensen met een vergelijkbaar inkomen dezelfde keuzemogelijkheden. Dat de HRA mensen met betere inkomens meer ondersteunt dan de huurtoeslag klopt, evenals dat beide regelingen de prijzen mede opstuwten. De hypotheekrente wordt niet voor niets langzaam afgebouwd. Omwille van gelijkheid en rechtvaardig slechte en perverse elementen uit een andere regeling omarmen schiet niet op.

⁶ omdat het om meer gaat dan een uitruil van de budgetten huurtoeslag - heffingen is de term 'budgettair neutraal' niet adequaat; meer houvast biedt een goede kosten-baten-doorrekening van 'Nibudhuren'; nog beter is een kosten-baten-doorrekening van alle opgaven per woningcorporatie / de hele sector inclusief zo'n Nibud-genormeerd huurbeleid.

⁷ zie website Aedes https://www.aedes.nl/artikelen/financi-n/fiscaliteiten--n/vpb/vier-maanden-huur_bewoners-gaat_rechtstreeks-naar-fiscus.html

⁸ Ontwerp Klimaatakkoord, Sociaal-Economische Raad, Den Haag, 21 december 2018; Effecten Ontwerp Klimaatakkoord, Planbureau voor de Leefomgeving PBL, Den Haag, 13 maart 2019; Doorrekening ontwerp-klimaatakkoord, Centraal Planbureau CPB, Den Haag, maart 2019.

⁹ De woningcorporatiesector in beeld: 2018, Autoriteit woningcorporaties, december 2018; Investeren in verduurzaming DAEB-bezit kent grenzen - geactualiseerd onderzoek WSW naar verduurzamingsinvesteringen door corporaties, oktober 2018.

¹⁰ zoals door Paulus Jansen wordt bepleit in 'Schaf de huurtoeslag af!', juni 2019, Platform 31, <https://www.platform31.nl/nieuws/opinies-over-de-betalbaarheid-van-wonen>

Natuurlijk zijn er aandachtspunten. Hoe om te gaan met privacy en inkomensgegevens? Gaat de overheid er geen 'misbruik' van maken en hun verantwoordelijkheid dan juist ontlopen, door de verzorgingsstaat, pensioenen en (zorg) uitkeringen te versoberen? Gaan woningcorporaties dan niet teveel kiezen voor de betere inkomens? En wat gebeurt er bij een economische crisis? Daarop is maar één antwoord: afspraken maken over hoe daarmee om te gaan en de ontwikkelingen goed volgen. Er is een prima monitoringsysteem beschikbaar voor inkomens, (passend) toewijzen, huurprijsbeleid en de woningvoorraad.

Oproep en uitnodiging tot experimenteren

Ik doe daarom aan alle corporaties, de overheid, gemeenten en huurders graag deze oproep: wie gaat er mee op zoek naar een fundamentele systeemwijziging en vereenvoudiging, die alle onderlinge perverse prikkels vermijdt, met als uiteindelijk doel dat de huurder met de smalle beurs nog langer het kind van de rekening blijft?

Het experiment en de uitwerking kan er als volgt uitzien. De (deelnemende) woning- corporaties gaan samen met de Rijksoverheid en het Nibud de normering vaststellen van betaalbare huren en woonlasten per doelgroep. In ruil daarvoor komen al hun overheidsheffingen te vervallen. Uitgangspunt is dat de corporaties de financiële verantwoordelijkheid op zich nemen voor de betaalbaarheid.

Het Rijk staat garant voor een financieel haalbare uitkomst voor deelnemende woningcorporaties. Die hoeft niet meteen ook 'budgettair neutraal' te zijn. Omdat in de Nibud-methodiek ook specifiek andere inkomsten en uitgaven zijn opgenomen - ook die waarin de overheid een rol speelt - houdt dat ieders rol en verantwoordelijkheid helder in beeld. Dit biedt - waar nodig - een bruikbaar kader voor aanvullende afspraken. Bijvoorbeeld dat lagere uitkeringen of hogere lokale belastingen niet door corporaties worden gecompenseerd met lagere huren. Of dat mogelijke meerkosten van verduurzaming niet bij huurders met lage inkomens terecht komen. De nieuwe huurnormering moet geen sluitpost zijn of worden van allerlei andere huishoudboekjes.

Een vervolgstap kan zijn te gaan werken met huren inclusief energielasten en andere bijkomende woonlasten. Mogelijk kan een doordachte verduurzaming ook een plusje voor huurders opleveren. Maar laten we het vooral niet weer meteen te ingewikkeld gaan maken.

Er staat mij een experiment van om te beginnen drie tot vier jaar voor ogen, met een heldere experimenten-monitor en evaluatie, zodat werkwijzen en afspraken gaandeweg kunnen worden aangepast en ervaringen kunnen worden vertaald in een landelijke en permanente systematiek en regelgeving. De deelnemende corporaties vormen met het Rijk, betrokken gemeenten en huurdersorganisaties een stuurgroep, die wordt ondersteund door een onafhankelijke projectleider / team.

Zullen we het gewoon eens gaan doen, onszelf en elkaar de kans geven daarvan te leren? Want experimenteren vergt vooralsnog geen stelsel- of wetswijzigingen. Wel lef, enthousiasme en afspraken tussen woningcorporaties, Rijk en eventueel gemeenten en huurders (organisaties). Zullen we deze optie serieus gaan onderzoeken en gaandeweg ervaren en 'doorrekenen': wat zijn de kosten en baten voor verschillende verhuurders, huurders (groepen) en overheid van zo'n 'uitruil' van een Nibud-genormeerde betaalbaarheid en overheidsheffingen; hoe om te gaan met lokale verschillen, zowel tussen corporaties onderling als met het Rijk; hoe verhoudt zich dit met andere opgaven en de beschikbare én beschikbaar te maken middelen; welke uitvoeringsvragen en problemen komen we tegen?

Een aanzienlijk deel van de corporaties kan zo'n 'uitruil' - inclusief al hun andere opgaven - financieel prima aan. Zij zouden het voortouw kunnen nemen. Voor een deel van de corporaties zal deze uitruil financieel niet mogelijk zijn. Dan kan verevening soelaas bieden. In een situatie met grote maatschappelijk opgaven waarbij er geld op de plank blijft liggen, wordt het sowieso tijd daar werk van te gaan maken. Het zal een klus zijn om tot transparantie en bruikbare werkwijzen te komen, maar dit zou de sector doelmatiger maken dan alle wet- en regelgeving inclusief toezichthouders bij elkaar. Ik zie een sectorfonds voor me met verplichte heffingen en trekkingsrechten. Maar misschien mag je deze vorm van zelfsturing niet van de woningcorporaties

(en gemeenten) verwachten - temeer daar er voor veel corporaties geen dringende noodzaak voor is - en moet de rijkoverheid hierin de regie nemen. Een andere - maar veel minder sterke - oplossing kan zijn, dat de overheid de 'gaten' voor corporaties die dit niet op eigen kracht kunnen dicht met de genoemde € 0,5 tot 0,7 miljard per jaar die er bij de uitruil op de overheidsbegroting overblijft.

Noot:

De directeur-bestuurders Monique Govers (Omnia Wonen) en Jan van Vucht (Area Wonen) werkten mee aan dit essay en willen morgen aan de slag met zo'n experiment.

Literatuur

ABF Research, CBS, Cita Vista en WoON-onderzoek, **diverse cijfers betaalbaarheid**, <https://datawonen.nl/content/woononderzoek>

Aedes, **Vier maanden huur bewoners gaat rechtstreeks naar fiscus**, zie <https://www.aedes.nl/artikelen/financien/fiscaliteiten--n-/vpb/vier-maanden-huur-bewoners-gaat-rechtstreeks-naar-fiscus.html>

Autoriteit woningcorporaties (2018) **De woningcorporatiesector in beeld: 2018**, december 2018.

Centraal Planbureau (CPB) (2019) **Doorrekening ontwerpklimaatakkoord**, Den Haag, maart 2019.

Companen / BZK (2019) **Ruimte voor wonen - de resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018**, april 2019.

Companen / BZK (2018) **Monitoring huurbeleid 2018**, november 2018.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) (2016) **De prijs voor betaalbaarheid - Opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur**, Ministerie van Financiën, Den Haag, oktober 2016

Jansen, Paulus (2019) **Schaf de huurtoeslag af!**, juni 2019, Platform 31, <https://www.platform31.nl/nieuws/opinies-over-de-betaalbaarheid-van-wonen>

Minister Ollongren BZK (2019) **Maatregelen huurmarkt en evaluatie herziene Woningwet** - brief 22 februari 2019, Tweede Kamer.

Planbureau voor de leefomgeving (PBL) (2016) **Betaalbaarheid van het wonen in de huursector - verkenningen en beleidsopties**.

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2019) **Effecten Ontwerp Klimaatakkoord**, Den Haag, 13 maart 2019.

Platform 31 (2019) **Notitie Hervorming betaalbaarheidsstelsel sociaal wonen**, Den Haag, april 2019.

Sociaal-Economische Raad SER, *Ontwerp Klimaatakkoord*, Den Haag, 21 december 2018

WSW, *Investeren in verduurzaming DAEB-bezit kent grenzen - geactualiseerd onderzoek WSW naar verduurzamingsinvesteringen door corporaties*, oktober 2018

VAN PAND NAAR KLANT

OVER DE VERSCHUIVENDE FOCUS VAN PRIJS-KWALITEIT NAAR HUUR-INKOMEN

Adriaan Hoogvliet & Carla Steltenpool (De Alliantie)

Stellingen:

1. Passend toewijzen zegt iets over de relatie huur-inkomen, de relatie prijs-kwaliteit is daaraan ondergeschikt;
2. Een tweehurenbeleid voor sociale huurwoningen geeft maximale keuzevrijheid aan iedereen die in aanmerking komt voor een sociale huurwoning.
3. In sommige buurten of wooncomplexen is het verstandig om te werken met een éénhuurbeleid als het leefklimaat onder druk komt te staan.

Inleiding

Het was tot in het eerste decennium van de 21ste eeuw heel normaal als woningcorporaties in Nederland de huur van hun woningen bepaalden aan de hand van de kwaliteit ervan (de WWS-punten). De corporatie bepaalde van alle complexen welke streefhuur daar moest gelden, meestal uitgedrukt in een percentage van de maximaalredelijke huur¹. Een dergelijke manier van huurprijsvaststelling noemen we 'objectgericht huurbeleid': de prijs wordt bepaald door te kijken naar (kenmerken en kwaliteiten van) de woning (het object). De Alliantie had haar huurbeleid in die tijd ook helemaal op die wijze vormgegeven. Per complex golden streefhuren in de vorm van zogenoemde afgrenzelingspercentages, bijv. 70%, 80%, 90% en 100% van de maximaal-redelijk huur. Op deze manier werd een redelijk en op de kwaliteit afgestemd prijsniveau van de woningen bepaald, waarbij we het optimum zochten tussen de huuropbrengst voor de Alliantie en de beschikbare individuele huursubsidie voor de huurders².

Toch waren er destijds reeds bedenkingen bij dit beleid, omdat er geen relatie werd gelegd met het inkomen van de huurder. Wellicht was de huurprijs logisch met het oog op de kwaliteit van de woning, maar of die huur eigenlijk wel betaalbaar was voor de beoogde doelgroep was de vraag. Overigens was er ook niet echt duidelijk sprake van een gedefinieerde 'doelgroep'. Hoewel in de meeste statuten van corporaties stond (en vaak nog steeds staat) dat de corporatie er is "voor mensen die niet zelfstandig in hun woonbehoefte kunnen voorzien", kon iedereen zich inschrijven bij een woningcorporatie en een sociale huurwoning huren. Naar inkomens werd niet gekeken. Wel gold er tot in het begin van deze eeuw een passendheidsnorm, de zogenoemde 'fiatteringsgrens', met een daaraan gekoppelde 'verhuisnorm' (VROM, 1996). Maar deze normen uit de Huursubsidiewet zijn in 2008 afgeschaft (vanwege uitvoeringstechnische problemen bij de Belastingdienst).

Het is al weer zo'n tien jaar geleden dat het experiment Huur Op Maat (HOM) plaatsvond in Nederland. De toenmalige Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV) voerde dit experiment met een dertiental corporaties uit. Met dit experiment werd nadrukkelijk wél de relatie tussen huur en inkomen gelegd. Uitgangspunt was de 'reële huurprijs'. Op basis van betaalbaarheidsnormen werd een korting op die huur verstrekt die afhankelijk was van het inkomen van het huishouden dat de woning ging betrekken. Na het sluiten van het huurcontract zou een periodieke inkomenstoetsing plaatsvinden om te beoordelen of het huishouden nog steeds in aanmerking kwam voor die korting, of dat deze geleidelijk kon worden afgebouwd. In tegenstelling tot een objectgericht huurbeleid was HOM een 'subjectgericht huurbeleid'. De huur werd aangepast aan het subject (het huishouden, de huurder).

Het HOM-experiment liep in de periode 2008–2011. De Alliantie was één van de deelnemende corporaties. In Amersfoort nam ook Portaal aan het experiment deel, waardoor in die periode bijna alle nieuwe verhuringen in die gemeente volgens het HOM-principe plaatsvonden. De evaluatie van het experiment was in alle opzichten positief te noemen: "Huur op Maat is een alternatief voor het

¹ De wettelijke term 'maximaal-redelijke huur' is later gewijzigd in 'maximale huur'.

² De 'Individuele huursubsidie' heet inmiddels 'huurtoeslag'.

huidige huurbeleid in Nederland. 13 corporaties hebben hier twee jaar mee geëxperimenteerd. De doelstellingen zijn gehaald. De verwachte effecten op de woningmarkt zijn nog niet zichtbaar. Het draagvlak onder huurders en lokale partijen is groot” (Kromhout, S. e.a., 2011, p. i).

Helaas was de toenmalige verantwoordelijk minister Spies niet genegen om het experiment navolging te geven in landelijke regelgeving. De deelnemende corporaties hebben daarna voortdurend gezocht naar mogelijkheden om de essenties van HOM binnen de wettelijke mogelijkheden vorm te geven. In dit paper geven we een beeld van hoe de Alliantie dat heeft gedaan, welke overwegingen daarbij speelden, welke ervaringen er inmiddels zijn opgedaan en welke toekomstige ontwikkelingen we zien.

Introductie tweehurenbeleid

De periode 2011/2012 was een kantelpunt voor het huurbeleid van de Alliantie. Het experiment Huur op maat was net afgerond en inmiddels was duidelijk dat dit geen wettelijk vervolg zou krijgen in de landelijke regelgeving. Een jaar eerder was de Europese 90%-toewijzingsnorm geïntroduceerd. Daarnaast werd de puntenwaardering in het Woningwaarderingssysteem (WWS) in twee stappen aangepast (energielabel en schaarstepunten). Verder was er een inkomensafhankelijke huurverhoging op komst en de verhuurderheffing werd ingevoerd om de rijkskosten voor huurtoeslag (deels) te dekken.

De Alliantie wilde vanwege de verhuurderheffing haar huurinkomsten optimaliseren en tegelijkertijd de huren betaalbaar houden voor de verschillende doelgroepen. Zoals gezegd, was het oude systeem gebaseerd op een streefhurenbeleid. Nieuwe verhuringen vonden plaats tegen een huur van 100% van de maximale huur, tenzij er redenen waren om de huur lager vast te stellen (het “100%, tenzij”-huurbeleid). Door de aanpassingen in het WWS kregen woningen echter steeds meer punten en nam de maximale huur dus ook toe. Meer dan de helft van alle sociale huurwoningen van de Alliantie had inmiddels zoveel WWS-punten (meer dan 142) dat zij geliberaliseerd zouden kunnen worden.

Om voldoende betaalbare woningen te behouden ontstonden er steeds meer ‘tenzij’s’ en verloor de term ‘100%, tenzij’-beleid aan betekenis. Daarnaast was een nadeel van deze systematiek, dat verleende afslagen op de maximale huur niet afhankelijk waren van het inkomen van de nieuwe huurders. Huurders met een wat hoger inkomen kregen daardoor meer korting dan nodig was en omgekeerd. Door de invoering van de verhuurderheffing én de toenemende investeringsprogramma’s van de Alliantie (nieuwbouw, herstructurering, verduurzaming) werd het noodzakelijk om scherper aan de wind te gaan varen. Het geven van afslagen op de reële huur aan mensen die dat niet nodig hebben, paste daar niet bij. Daarom werd overgestapt op een nieuwe huurbeleid dat inkomensafhankelijk werd (subjectgericht dus).

In het najaar van 2012 voerde de Alliantie het inkomensafhankelijke huurbeleid in. Het inkomen bepaalde voortaan de huurprijs. Een huurder met een inkomen dat recht geeft op huurtoeslag kreeg een korting van 20% op de maximale huur en een huurder zonder recht op toeslag kreeg een korting van 10%. Woningzoekenden konden op alle woningen reageren (behalve als er sprake was van bezettingsnormen). De uiteindelijk te betalen huurprijs werd bepaald aan de hand van het inkomen van de huurder. Bij het bepalen van die kortingspercentages was uitgegaan van de toewijzingservaringen van de jaren daaraan voorafgaand. Met behulp van simulaties was berekend, dat met deze percentages geen noemenswaardige verschuiving zou ontstaan in het aandeel toewijzingen aan huurtoeslag- en niet-huurtoeslaggerechtigden.

Passend toewijzen

Na de afschaffing van de passendheidsnorm in 2008 bleek het aantal dure toewijzingen (boven de aftoppingsgrenzen) in Nederland toe te nemen van 11 procent in 2009 tot 31 procent in 2013. Vooral corporaties met bezit met veel woningwaarderingpunten stelden huren bij mutatie en nieuwbouw vast boven de aftoppingsgrenzen³. Om een verdere stijging van woonlasten en het budget voor de huurtoeslag te voorkomen, besloot het Rijk om de passendheidsnorm te herintroduceren in de herziene Woningwet van 2015.

Met ingang van januari 2016 gelden daarom de regels voor het 'Passend Toewijzen'. Minimaal 95% van de aan huurtoeslaggerechtigden toegewezen woningen moet een netto huurprijs hebben op of onder de aftoppingsgrens die voor het desbetreffende huishouden geldt. De Alliantie heeft Passend Toewijzen geïntegreerd in het inkomensafhankelijke huurbeleid wat zij al had. Alle huurders met een sociaal inkomen mochten op alle woningen reageren ook als er een hogere afslag op de maximale huur nodig was om de woning passend te kunnen verhuren. Concreet: voor een huurtoeslaggerechtigde bedraagt de huur in principe 80% van de maximale huur, maar als dat bedrag boven de voor dat huishouden geldende aftoppingsgrens ligt, wordt de huur verder naar beneden gebracht tot op/onder die aftoppingsgrens.

In de Nota van Toelichting in het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting is aangegeven, dat de slagingskans voor huurtoeslaggerechtigden niet nadelig mocht worden beïnvloed als gevolg van de invoering van het Passend Toewijzen⁴. Corporaties werden dus geacht hun huurbeleid niet dusdanig aan te passen, dat er minder woningen beschikbaar zouden komen voor huurtoeslaggerechtigden. Het al eerder ingezette tweehurenbeleid van de Alliantie zorgde ervoor dat aan deze voorwaarde automatisch voldaan zou worden. Sterker: hieronder zullen we laten zien, dat het aandeel gehuisveste huurtoeslaggerechtigden juist ging stijgen.

Aantal toewijzingen aan huurtoeslag- en niet-huurtoeslaggerechtigden

In 2017, na circa anderhalf jaar ervaring met Passend Toewijzen binnen het tweehurenbeleid, hebben we onderzocht hoe een en ander nu heeft uitgewerkt voor zowel huurtoeslag- als niet-huurtoeslaggerechtigden. We constateerden dat in 2017 16% van de toewijzingen bij de Alliantie naar niet-huurtoeslaggerechtigden ging. Het aandeel niet-huurtoeslaggerechtigden onder actief woningzoekenden is in onze woningmarktgebieden echter 23 à 24%. We bedienden deze groep dus minder dan vanuit de vraagkant gewenst was⁵. Deze 'mismatch', die zich voortzette in 2018, heeft een aantal oorzaken:

1. Prestatie-afspraken;
2. Het huurbeleid van collega-corporaties in hetzelfde woningmarktgebied;
3. Urgenten;
4. Voorrangsregels;

Ad 1. Als prestatieafspraken in een gemeente individueel worden gemaakt (1-op-1 afspraken tussen gemeente en corporatie), dan kan het zomaar gebeuren dat de ene corporatie meer woningen moet toewijzen aan huurders met een huurtoeslaginkomen dan de andere corporatie. Daarnaast kunnen de afspraken op zichzelf een bepaalde groep bevoordelen. De Alliantie is daarom voorstander van collectieve prestatieafspraken waarin over de woningtoewijzing realistische afspraken worden gemaakt.

Ad 2. In één gemeente binnen het werkgebied van de Alliantie was de Alliantie de enige corporatie met een tweehurenbeleid. De andere twee corporaties kenden een éénhuurbeleid. Dit leidde tot extra toewijzingen aan huurtoeslaggerechtigden bij de Alliantie.

³ Beuzenberg, V., e.a. (2017), p.7.

⁴ BTIV 2015, p.115.

⁵ Er vanuit gaande, dat je als corporatie een evenredig deel van de vraag voor je rekening neemt.

Ad 3. Urgenten hebben vaker dan gemiddeld een uitkering en daarmee samenhangend ook huurtoeslag. Dat komt omdat sociale factoren meestal de reden zijn om in aanmerking te komen voor een urgentie. De urgenten gaan voor op andere woningzoekenden. De woningen die 'over' zijn gaan vervolgens naar reguliere woningzoekenden. Hierdoor ontstaat een mismatch in de verhouding aan toewijzingen.

Ad 4. Het komt voor dat woningzoekende huurtoeslaggerechtigden volgens de huisvestingsverordening in een gemeente voorrang krijgen op niethuurtoeslaggerechtigde woningzoekenden. Hierdoor ontstaat ook al snel een mismatch in de verhouding aan toewijzingen. Zeker in combinatie met punt 2.

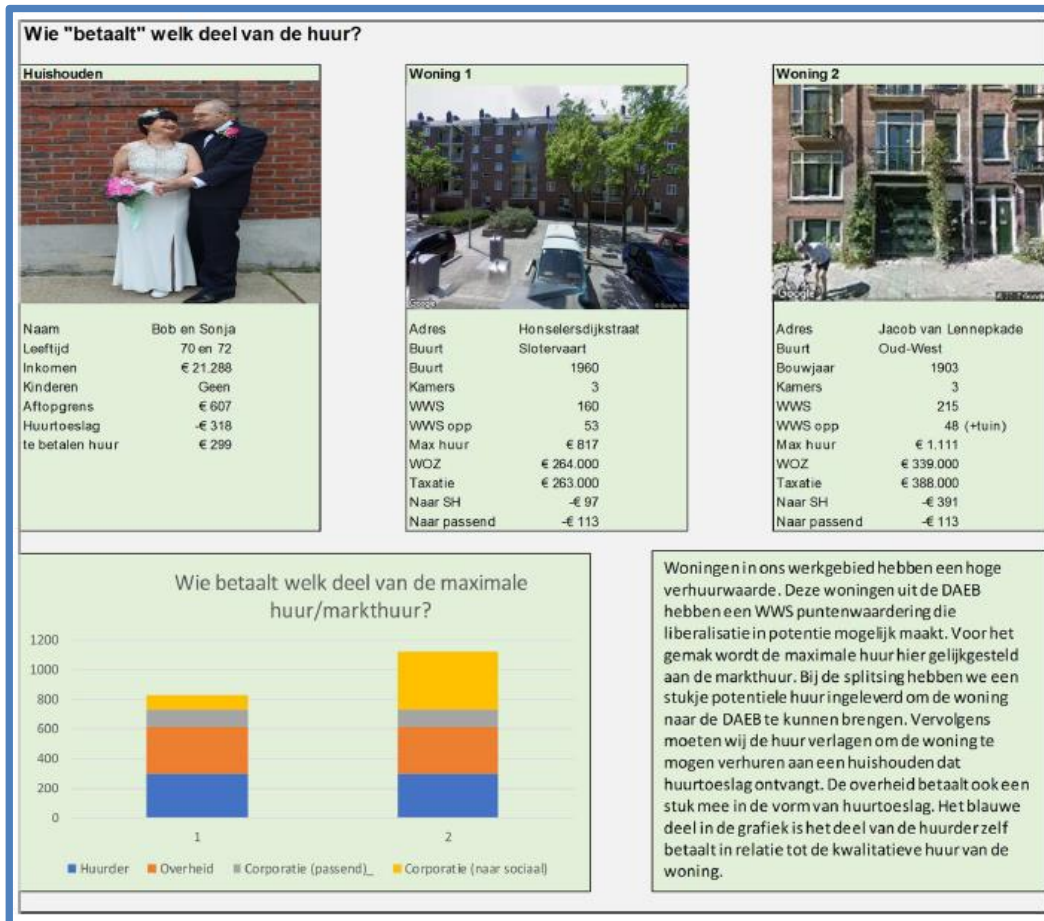
Een vijfde reden voor de mismatch zou het tweehurenbeleid zelf kunnen zijn: we sturen namelijk niet met een objectgericht huurbeleid op het aandeel te huisvesten huishoudens onder/boven de aftoppingsgrenzen. Aan de andere kant: juist door *niet* hierin te sturen, bedienen wij de vraag zoals die zich manifesteert.

Voor- en nadelen van een tweehurenbeleid

Het grote voordeel van een tweehurenbeleid is dat huurders in principe overal kunnen wonen ongeacht de buurt en de kwaliteit van de woning. Als het maar een sociale huurwoning is. Daarmee bewegen we mee met de vraag: als er in een jaar wat meer vraag is naar woningen onder de aftoppingsgrenzen, dan bieden we die. En als er minder vraag naar is, dan verhuren we automatisch minder onder die grenzen. We bewegen dus mee, zonder ons voorraadbeleid steeds te hoeven aanpassen aan de veranderende vraag. Dat maakt het systeem voortdurend 'up-to-date' en gericht op de vraag zoals die zich op dat moment manifesteert. Daarnaast kunnen kortingen op de huur doelmatiger worden ingezet omdat ze gebonden zijn aan de persoon van de huurder.

Een nadeel is dat er geen duidelijke prijs-kwaliteitsrelatie meer bestaat: woningen van verschillende kwaliteit krijgen bij aanvang van het huurcontract dezelfde huur. Maar die verstoorde prijs-kwaliteitsverhouding kleeft niet alleen aan het wel/niet toepassen van een tweehurenbeleid en passend toewijzen op zich. Het gemiddelde aantal WWS-punten is de laatste jaren alleen maar toegenomen. Dat is niet alleen het gevolg van de toegenomen kwaliteit en uitrusting van nieuwbouwwoningen, maar zeker ook van het in 2015 gewijzigde woningwaarderingstelsel waarin de WOZ-waarde in de puntentelling werd opgenomen. De factor "locatie" bepaalt in steeds grotere mate de kwaliteit van de woning en dus de maximale huurprijs. De verstoorde prijs-kwaliteitsverhouding begint dus eigenlijk al bij het 'maken' van een sociale huurwoning die anno 2019 een maximale huur van (soms ver) boven de liberalisatiegrens heeft. We 'trekken' woningen als het ware eerst het gereguleerde segment in en vervolgens stellen we de huurprijs nog verder naar beneden bij (zie kader op de volgende pagina).

Een ander nadeel is, dat een corporatie bij dit beleid afhankelijk is van het huurbeleid en de toewijzingssystematiek van andere corporaties in hetzelfde werkgebied. Een stringenter beleid van andere corporaties kan ertoe leiden dat meer huurders op/onder de aftoppingsgrenzen moeten worden gehuisvest. Dat heeft niet alleen gevolgen voor de huurinkomsten (lager), maar in sommige wooncomplexen en buurten kan dat ook de leefbaarheid onder druk zetten.



Tweehurenbeleid en leefbaarheid

In het rapport Veerkracht in het corporatiebezit: kwetsbare bewoners en leefbaarheid (Leidelmeijer e.a., 2018) wordt een analyse gegeven van de ontwikkeling van de leefbaarheid in corporatiebuurten in Nederland. Daaruit blijkt, dat de ontwikkeling in buurten met relatief veel corporatiebezit (meer dan tweederde van de woningen) niet goed is. In diverse opzichten kwetsbare huishoudens (mensen met een laag inkomen, met psychosociale problematiek, met een licht verstandelijk beperking, minder zelfredzaam) maken een steeds groter deel uit van de instroom in deze buurten. Het aantal gevallen van overlast neemt toe, de leefbaarheid staat steeds verder onder druk. Het lijkt erop, dat gemeenten en maatschappelijke organisaties alle zeilen moeten bijzetten om deze ontwikkeling te keren. Eén van de dingen waarop een corporatie invloed heeft, is de instroom. Daar kan binnen de wettelijke mogelijkheden enigszins op gestuurd worden. Voor de Alliantie is dit één van de redenen om in sommige complexen/buurten het tweehurenbeleid los te laten en weer gericht te sturen met één huur (boven de aftoppingsgrenzen)⁶. Daarmee zeggen we nadrukkelijk niet dat huurtoeslaggerechtigden bij voorbaat voor overlast zorgen. Wel is het zo dat huurders met sociale problemen vaker een uitkering hebben en daarmee huurtoeslag. Ook hebben zij relatief vaak geen dagbesteding uit betaalde arbeid.

Tweehurenbeleid, tenzij..

In 2019 heeft de Alliantie het tweehurenbeleid bijgesteld naar een 'tweehurenbeleid, tenzij'. Voor een aantal complexen geldt voortaan een éénhuur-beleid (objectgericht huurbeleid). Het gaat om woningen in complexen met (dreigende) leefbaarheidsproblemen of complexen die zich qua ligging en kwaliteit goed lenen voor een hoger huurniveau. In totaal betreft het 5% van het totale aantal sociale huurwoningen van de Alliantie. Met de maatregel wordt beoogd de instroom

⁶ Een alternatief zou zijn: een beroep doen op de Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek (Rotterdamwet), maar die lijkt meer bedoeld voor grootschaliger problematiek en is ook veel complexer in zijn uitvoering.

van huurders met een dagbesteding uit betaalde arbeid te bevorderen. Daarnaast is het doel om de verdeling van toewijzingen aan huurtoeslag- en niet-huurtoeslaggerechtigden meer in balans te brengen met de vraag zoals die zich voordoet.

Figuur 1 Voor- en nadelen samengevat

	Voordelen	Nadelen
Eénhuur-beleid	<p>Veel sturingsmogelijkheid voor corporatie op instroom</p> <p>Zekerheid over de huurinkomsten (goed te begroten)</p>	<p>Minder keuzevrijheid voor woningzoekende sociale huurders</p> <p>Corporatie moet bij veranderende vraag de portefeuillestrategie en het huurbeleid steeds weer hierop aanpassen</p>
Tweehurenbeleid	<p>Veel keuzevrijheid voor woningzoekende sociale huurders</p> <p>Bij veranderende vraag geen herijking portefeuillestrategie en huurbeleid nodig</p>	<p>Weinig sturingsmogelijkheid voor corporatie op instroom</p> <p>Minder zekerheid over de huurinkomsten (moeilijker te begroten)</p>
Tweehurenbeleid, tenzij	<p>Idem als hierboven bij tweehurenbeleid</p> <p>Meer sturingsmogelijkheid voor de corporatie in complexen/buurtten waar leefklimaat onder druk staat</p>	<p>Idem als hierboven bij tweehurenbeleid</p> <p>Huurder met een huurtoeslaginkomen heeft iets minder keuzevrijheid</p>

Ten slotte

In het afgelopen decennium heeft de Alliantie een beweging gemaakt van een objectgericht huurbeleid '100%, tenzij' via het tweehurenbeleid (subjectgericht huurbeleid) naar een 'tweehurenbeleid, tenzij' (vooral subjectgericht en in aangewezen complexen objectgericht). In het door Aedes en Woonbond gesloten Sociaal Huurakkoord wordt de overgang van object- naar subjectgericht huurbeleid ondersteund (AedesWoonbond, 2018). In die zin kan worden gezegd dat de Woonbond een nieuwe koers vaart: was men aanvankelijk fel gekant tegen elke vorm van inkomensstoetsing, inmiddels is men bereid verder mee te denken over de betaalbaarheid van sociale huurwoningen voor uiteenlopende huishoudenstypen/inkomensgroepen. Dat betaalbaarheid alleen kan worden gewaarborgd als er informatie over het inkomen van de huurders is, lijkt breder te worden geaccepteerd. We maken in de sector dus nadrukkelijk een beweging 'van pand naar klant'. Minister Ollongren geeft die beweging op dit moment verder vorm in een wetsvoorstel "Huur en inkomensgrenzen", waar diverse elementen uit het Sociaal Huurakkoord in regelgeving worden uitgewerkt. De internetconsultatieronde is inmiddels afgesloten en de sector wacht op het definitieve wetsvoorstel. Duidelijk is al wel, dat de relatie huur-inkomen zowel bij nieuwe verhuringen als bij de jaarlijkse huuraanpassing de boventoon gaat voeren. De relatie huurkwaliteit is daaraan ondergeschikt en kan na het ingaan van het huurcontract hooguit nog enigszins worden rechtgetrokken door toepassing van de inkomensafhankelijke huurverhoging: voor hogere inkomens kan de huurprijs gaandeweg meer in balans worden gebracht met de kwaliteit van de woning.

Literatuur

Aedes-Woonbond (2018) **Sociaal Huurakkoord 2018**.

Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (2015) Staatsblad Jaargang 2015, Nr. 231.

Beuzenberg, V., E. Broxterman, A. Corèl, S. Kromhout & G. van der Wilt (2017) **Evaluatie passend toewijzen: één jaar verder**. Platform31, Den Haag.

BZK (2019) **Wetsvoorstel Huur en inkomensgrenzen**

Kromhout, S., P. Burger, E. Cozijnsen & S. Zeelenberg (2011) **Eindevaluatie Huur op Maat: Algemene resultaten en conclusies**. SEV, Rotterdam.

Leidelmeijer, K., J. van Iersel & J. Frissen (2018) **Veerkracht in het corporatiebezit: kwetsbare bewoners en leefbaarheid**. RIGO, Amsterdam.

VROM (1996) **Memorie van toelichting - Nieuwe regels over het verstrekken van huursubsidies** (Huursubsidiewet).

WIE SUBSIDIEERT WIE?

NAAR EEN MODEL VOOR REDELIJKE EN WAAR NODIG BETAALBAAR GEMAAKTE HUREN

Maarten Vos (Vidomes)

Stellingen:

1. Huurders van corporaties betaalt in veel gevallen meer dan als ze de woning zouden kopen. Zij subsidiëren - ongewild - maatschappelijke doelen;
2. Het is tijd voor nieuwe maximale huurprijzen met als uitgangspunt "niet duurder dan kopen";
3. Met aldus geborgde redelijke huren ondervangen we de twee belangrijkste argumenten tegen inkomensafhankelijke huren: prijsopdrijvend effect en uitdrijven van hogere inkomens uit de sector.

Inleiding

Tijdens de discussiedagen Sociale Huisvesting 2018 ging een dagdeel over inkomensafhankelijk huurbeleid. In dit artikel doe ik een poging om tegemoet te komen aan de mijns inziens twee belangrijkste reële bezwaren tegen inkomensafhankelijke huren. Daarbij toon ik aan dat veel huurders (ook zonder inkomensafhankelijke huren) al een te hoge huur betalen. Dat doe ik aan de hand van de volgende stelling: een redelijke huur is een huur, waarbij de huurder niet gesubsidieerd wordt, en ook geen subsidie verstrekt. Je kunt stellen dat huurders al vele jaren meebetalen aan betere wijken, klimaatdoelstellingen en sinds invoering van de verhuurderheffing, zelfs aan het vullen van de schatkist. Inmiddels betaalt de overbuurman/-vrouw in een koopwoning daar niet aan mee. Sterker nog, die wordt fiscaal gesubsidieerd. Het is tijd dat huurders een garantie krijgen op "niet duurder dan kopen".

Bezwaren tegen inkomensafhankelijke huurverhoging

In een van de diverse gesprekken die ik met Ronald Paping, toenmalig directeur van De Woonbond over inkomensafhankelijke huren had, gaf hij onder andere als bezwaar dat er een tussen huurders onderling solidariteits systeem ontstaat, waar kopers niet aan hoeven mee te betalen. Dat triggerde mij: er is veel voor te zeggen dat de betaalbaarheid voor de ene huurder niet wordt opgebracht door een andere huurder, maar door de maatschappij gezamenlijk. Zoals bij de huurtoeslag, voordat de verhuurderheffing werd ingevoerd.

Tijdens de discussiedagen in 2018 hield Arjen Zandstra een gepassioneerd betoog over de verkeerde film waarin we terecht zijn gekomen. Hij schetste een ontwikkeling, waarbij huurders steeds meer huur moeten betalen en mensen die wat meer verdienen de sociale sector worden uitgedreven. Sluipenderwijs komen we zo met een residuele volkshuisvesting te zitten. Inkomensafhankelijke huren dragen volgens hem bij aan deze ontwikkeling.

Interne subsidiëring en de uittocht van hogere inkomens zijn mijns inziens beide een reëel probleem. Ze doen zich overigens ook zonder inkomensafhankelijke huren voor. Dat bracht mij op de volgende gedachte: als we ervoor zorgen dat huurders niet meer betalen dan wanneer zij de woning zouden kopen, betalen zij een redelijke prijs. Een prijs waarbij je mag stellen dat zij geen subsidieverstrekker en geen subsidie-ontvanger zijn.

Redelijke huren, redelijke kooplasten

De maximaal toegestane huurprijs volgens het woningwaarderingssysteem is bedoeld om de huur op een redelijk niveau te houden¹. Maar is die huur wel redelijk? Als huurders meer betalen dan wanneer zij zouden kopen is dat mijns inziens niet zo. Want huren is voor veel huurders van corporaties geen vrijwillige keuze, zij krijgen eenvoudigweg geen hypotheek en zijn daarom gedwongen te huren.

¹ In het verleden sprak de Wet huurprijzen over "maximaal redelijke huren".

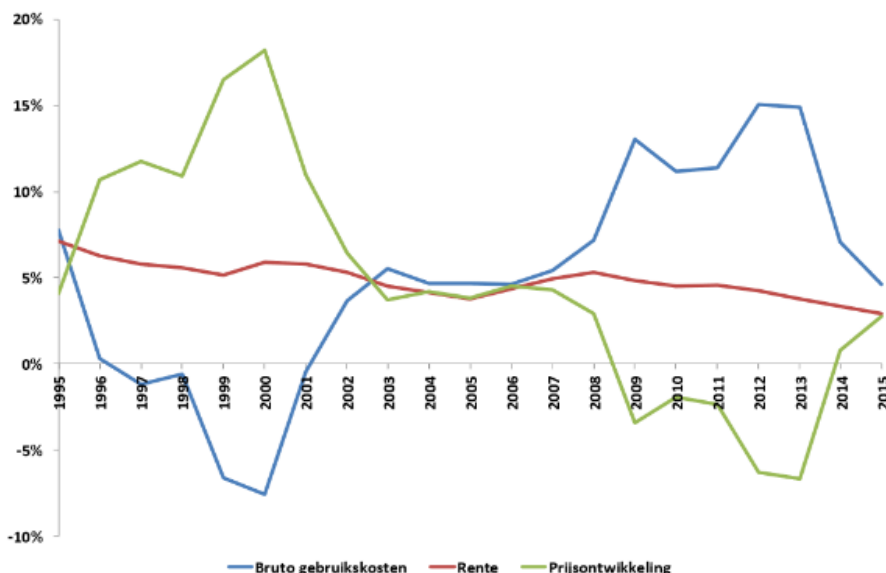
Wat de kosten zijn van een woningeigenaar kun je op verschillende manieren invullen. De netto maandelijkse totale woonlast van een woningeigenaar ligt voor de hand als ijkpunt, maar dat gaat om twee redenen niet op. Ten eerste omdat er meestal aflossing van de hypothecaire lening in zit. Dat is geen uitgave, omdat het bijdraagt aan het eigen vermogen. Daarnaast profiteert een eigenaar van een woning (gemiddeld genomen) van de waardeontwikkeling van zijn huis. Een methode die deze elementen goed meeneemt is de gebruikskostenbenadering.

Gebruikskosten

In 2016 vergeleken Conijn, Rouwendaal en Schilder in TPE digitaal 10(2) de ontwikkeling van de woonkosten voor huiseigenaren met de lasten van huurders. Zij hanteerden daarvoor de bruto en netto gebruikskostenmethode. Bruto zijn alle kosten en inkomsten² van de woningeigenaar, waarbij ook de (reële) waardeontwikkeling mee wordt genomen. In de netto gebruikskosten wordt de hypotheekrente aftrek meegenomen. Hun conclusie was dat in 2015 de huurprijzen op een evenwichtsniveau waren gekomen.

Een belangrijke kanttekening bij hun analyse is dat zij de gebruikskosten op jaarbasis bepalen. Een jaar waarin de koopprijzen stijgen, heeft de woningeigenaar een groot financieel voordeel en daalt dus het niveau van zijn gebruikskosten sterk, en vice versa.

Figuur 1 Ontwikkeling bruto gebruikskosten, rente en koopprijzontwikkeling, 1995-2015



Bron: Conijn e.a. (2016)

Dat blijkt duidelijk uit bijgevoegde grafiek uit hun publicatie ("figuur 1"). Met de waardestijging van 2018 komt de gebruikskostenbenadering zelfs uit op een netto percentage van -2,3% van de leegwaarde. Gebruikskosten op jaarbasis zijn door die volatiliteit mijns inziens niet hanteerbaar als referentie voor een redelijk huurniveau.

² Rente, onderhoud, belastingen en verzekeringen, transactiekosten, waardeontwikkeling. Conijn e.a. hanteren daarbij ook een risico opslag en afschrijving. Die laatste post kan wellicht ook gezien worden als investeringen die nodig zijn voor om de waardeontwikkeling mogelijk te maken. Aflossing valt niet onder de gebruikskosten, omdat dit bijdraagt aan het eigen vermogen van de eigenaar.

Gebruikskosten langjarig gemiddelde

Met behulp van de achterliggende reeksen³ heb ik de gemiddelde netto gebruikskosten over de periode 1999 - 2018 (20 jaar) bepaald: 4,6% van de leegwaarde. Dit percentage heb ik toegepast op alle DAEB woningen⁴ van Vidomes, met de WOZ-waarde per 1 januari 2018. Deze 4,6% van de WOZ waarde komt bij Vidomes gemiddeld neer op 81,3% van de maximaal toegestane huur. Met de actuele huur zit Vidomes op 78,8% van de maximale huur, oftewel 2,5%-punt onder de netto gebruikskosten. Als verantwoordelijke voor het huurbeleid kan ik opgelucht vaststellen dat Vidomes per saldo nog een "subsidieverstrekker" is. En dat ondanks de hoge verhuurdersheffing en onze inzet op leefbaarheid en duurzaamheid. Maar er schuurt toch wat: ons huurbeleid kent een basis-streefhuur⁵ van 85% van de maximale huur en dat is dus duurder dan kopen.

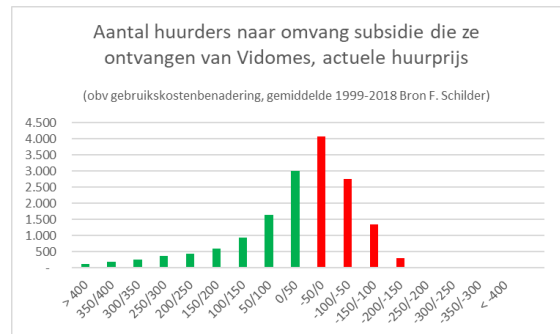
Huurders die subsidie krijgen en verstrekken

In de grafiek en tabel hiernaast is weergegeven hoeveel woningen op welke "subsidieniveau" zitten. Iets meer dan de helft van de huurders betaalt in totaal ruim 5 ton subsidie aan Vidomes. De rest ontvangt subsidie, in totaal ruim 8 ton per maand. De ontvangers zijn de huurders van woningen met relatief veel kwaliteit, waarvan de huur kunstmatig onder de huurgrens en aftopgrens zijn gezet bij de verhuring. Per saldo "betaalt" Vidomes dus bijna 3 ton per maand, 3,5 miljoen per jaar, op een totaal van 111 miljoen huurinkomsten.

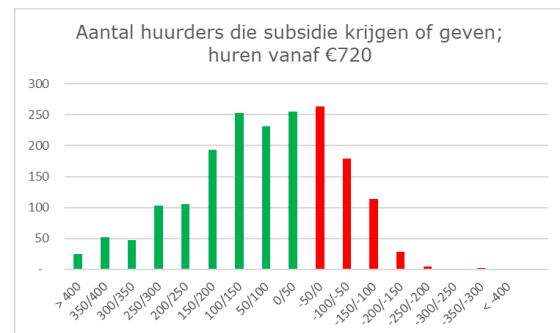
Subsidiesysteem in het huurbeleid

Veel corporaties toppen huren ook bij de jaarlijkse huuraanpassing af op de huurprijsgrens. Vidomes doet dat niet, we verhogen richting de basis-streefhuur van 85%. Een flink deel, 2200 woningen hebben daardoor een huur boven de €720. Zijn de huurders met die hoge huren nu de "subsidieverstrekkers"? Nee, zij ontvangen juist twee keer meer dan er wordt verstrekt in dat segment. Bijna 1400 huurders ontvangen en bijna 900 betalen subsidie. De ontvangers krijgen gemiddeld een relatief groot bedrag: €159. De subsidiebetalers zitten bijna allemaal onder de €652 (7022 van de 8793). De gemiddelde subsidie die zij betalen valt met €59 nog mee.

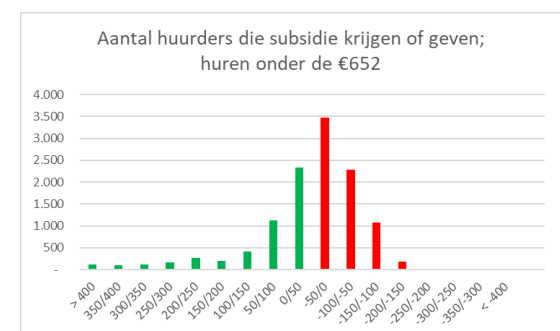
Deze verhoudingen zijn eenvoudig verklaarbaar op basis van het huurbeleid van Vidomes. We hebben een basisstreefhuur van 85% van de maximale huur. Dat is iets meer dan wat bij de gemiddelde woning een koper kwijt zou zijn (82%). De subsidie ontstaat in beginsel bij leegkomst door af te toppen op de aftopgrenzen en de huurprijsgrens. 80% van de DAEB-voorraad houden we onder de €651, 150% onder de €720 (en 5% is voor Koopgarant verkoop).



huurders krijgen subsidie	7.540	8.498	betalen subsidie
subsidie gemiddeld	€ 108	€ -61	subsidie gemiddeld
	€ 814.277	€ -518.788	



huurders krijgen subsidie	1.266	591	betalen subsidie
subsidie gemiddeld	€ 380	€ -69	subsidie gemiddeld
	€ 481.021	€ -40.585	



huurders krijgen subsidie	7.018	8.996	betalen subsidie
subsidie gemiddeld	€ 77	€ -46	subsidie gemiddeld
	€ 539.855	€ -413.260	

³ Met dank aan Johan Conijn en Frans Schilder voor het verstrekken van hun rekenmodel.

⁴ Uit het woningbestand zijn eenheden met ontbrekende of foute data verwijderd, in totaal zijn 16000 van de bijna 17.500 woningen in de analyse opgenomen.

⁵ De basis-streefhuur is het huurniveau waar we bij leegkomst de woning in beginsel op prijzen, voordat we aftoppen. En bij de jaarlijkse huuraanpassing gaan alle huren in stapjes richting 85% van de maximale huur.

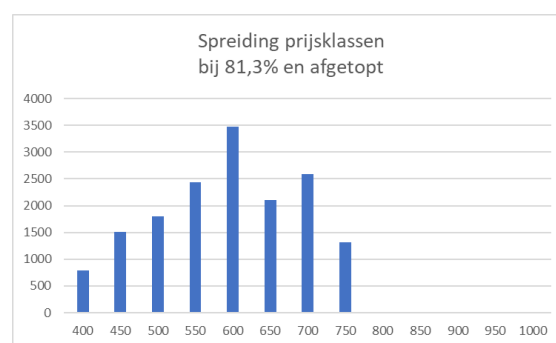
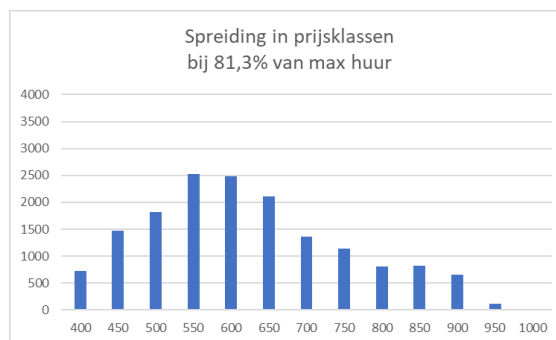
De actuele huren die nu boven deze grenzen zitten, zijn de huren die door de jaarlijkse huuraanpassing met meer dan inflatie richting de basis-streefhuur gaan⁶. Ze krijgen meer huurverhoging⁷ dan gemiddeld, maar als gevolg van de aanvankelijke aftopping krijgen ze nog steeds een grote subsidie dan de woningen in de lagere prijssegmenten.

Van redelijk naar betaalbaar

Als we alle huren op 81,3%⁸ van de maximale huur zetten, zijn ze grofweg redelijk, zonder een impliciete subsidie een van beide kanten op. Onderstaande grafiek geeft aan hoeveel woningen er dan in welke prijsklasse zitten.

Uitgaande van 81,3% max huur, is 70% van de woningen goedkoper dan €652, en 22% duurder dan €720. De huursom is bij dat percentage 9,65 miljoen euro per maand. Willen we die betaalbaar aanbieden voor de doelgroep, dan moeten we ze aftoppen. Met het huidige aftoppingsbeleid betekent dat 9,07 miljoen euro per maand, dus ruim 6 ton subsidie. Ten opzichte van de totale aanbodhuursom bij 85% (9,28 miljoen) leveren we op jaarbasis 2,2 miljoen in, ongeveer 2% van de totale huursom. Dat is financieel geen optie, Vidomes zit op de rand van de WSW norm voor de ICR.

Willen we de huur toch voor iedereen niet meer dan redelijk maken, dan zullen we de huren waar nu onnodig subsidie wordt gegeven moeten verhogen.



Parameters gebruikskosten discutabel

Er valt te discussiëren over hoe je het referentiepunt woonlasten koper invult. Conijn e.a.(2016) nemen diverse enigszins arbitrair ingevulde parameters op, zoals de hoogte van de risico opslag. In deze analyse heb ik het 20 jarige gemiddelde genomen van de gebruikskostenbenadering, maar als je het gemiddelde sinds 1970 neemt kom je op 5,7%. En is het wel rechtvaardig om uit te gaan van de recente WOZ-waarde? Dan zou je misschien ook de gemiddelde hypotheekrente van dat jaar moeten nemen.

Deze discussie lijkt sterk op de "Fair Value" gesprekken die Woonbron en Aedes rond 2002 hebben gevoerd met Vereniging Eigen Huis, over een eerlijke verhouding tussen korting en winstdeling bij verkoop onder voorwaarden (Koopgarant). Dat heeft destijds geleid tot een uitgewerkt model, dat versimpeld is opgenomen in een wettelijke richtlijn. Het zou dus mogelijk moeten zijn om ook voor een discussie over "Faire Huren" tot een breed gedragen uitwerking te kunnen komen.

Conclusies

"Als ik mijn woning zou kunnen kopen, zou ik veel goedkoper uit zijn". Als een aanzienlijk deel van je huurders deze uitspraak kan doen, is dat voor een corporatie nogal ongemakkelijk. Naar mijn mening subsidiëren deze huurders dan de maatschappij, in plaats van andersom.

⁶ Vidomes past jaarlijks de huren in kleine stapjes aan naar 85% van de maximale huur, AOW'ers naar 90% en de bij de inkomensafhankelijke huurverhoging verhogen we met 4% boven inflatie tot 95%.

⁷ In de geest van Passend Wonen en het Sociaal huurakkoord, biedt Vidomes huurbevriezing en huurverlaging aan als huurders aantonen dat hun inkomen onder op Nibud bepaalde grenzen zitten.

⁸ Voor AOW gerechtigden geldt een lagere fiscale druk, waardoor de gebruikskosten hoger uitkomen. Dit interessant gegeven, in het licht dat AOW gerechtigden ook relatief meer te besteden hebben door lagere fiscale druk, heb ik voor deze paper niet verder uitgewerkt.

Dat ongemak kunnen we wegnemen door niet meer te vragen dan een huurprijs gebaseerd op de gebruikskostenbenadering. Met de huidige huren en het huurbeleid bij leegkomst geeft Vidomes per saldo nog wel subsidie aan de huurders. Maar een fors deel van de huurders betaalt meer en is dus te beschouwen als subsidieverstrekker. Die zitten grotendeels in het huursegment onder de tweede aftoppingsgrens, waar de subsidie betalende huurder gemiddeld bijna €60 per maand subsidieert. De huurders in het segment boven de €720 zijn voor het overgrote deel subsidie ontvanger, en voor gemiddeld best een fors bedrag: €380.

In een echt rechtvaardig huurbeleid zou Vidomes in principe niet meer dan 81,3% van de maximale huur vragen. Om de huur zo ver te kunnen verlagen moeten we subsidies die we nu impliciet wel kunnen afbouwen als huurders voldoende inkomen hebben. Bijvoorbeeld op de manier van Passend Wonen. Dan ontstaat ook ruimte om subsidie te verhogen als dat nodig is.

Zolang gegarandeerd is dat de huur niet onredelijk, en dus passend bij "woonlasten koper" blijft, is er geen sprake van subsidie door de huurder, en kun je ook niet stellen dat huurders met hogere inkomens de sociale sector worden uitgedreven. Hij wordt hooguit niet meer gesubsidieerd om er te blijven. Hogere inkomens subsidiëren met behulp van een lage huur zou je mijns inziens heel gericht moeten doen, bijvoorbeeld in die buurten waar huurders vertrekken zodra ze de kans krijgen.

Literatuur

Ymere & diverse corporaties (2018) [Manifest Passend Wonen](#).

Wooncompagnie & diverse corporaties (2018) [Een huurwoning; geen voorziening, maar een thuis](#).

Conijn, Rouwendaal, Schilder (2016) [Veranderde verhoudingen op de Nederlandse woningmarkt](#), TPE Digitaal 10(2).

Conijn, J. en Schweitzer, M. (2000) Fair Value bij Verzekerd Kopen, Rigo.

DE CORPORATIE ALS REVOLVEREND FONDS

STUREN CORPORATIES WEL VOLDOENDE OP HET IN STAND HOUDEN VAN HET SECTORVERMOGEN?

Anouk Corèl en Fons Lustenhouwer (Platform31)

Stellingen:

1. De beleidswaarde sluit onvoldoende aan bij het huidige beleid van corporaties en leidt hiermee niet tot de bedoelde lastenverlichting.
2. De huidige informatie-uitvraag van de sector door Aw en WSW geeft geen goed beeld of corporaties sturen op eeuwigdurende instandhouding.

Inleiding

Dit paper gaat in op de introductie van het begrip 'beleidswaarde' voor de waardering van het vastgoed van woningcorporaties en het in beeld brengen van de toekomstige opbrengsten van dat bezit. Er was brede consensus over de beperkte onderlinge vergelijkbaarheid van het tot dan toe in de sector gehanteerde bedrijfswaarde-begrip. De vraag is of met het nieuwe begrip een goede balans is gevonden tussen de gewenste vergelijkbaarheid enerzijds en de representatie van door corporaties gevoerde lokale beleid anderzijds. Daarnaast wordt stilgestaan bij de vraag of er voldoende wordt gestuurd op het in stand houden van het revolving fund-karakter van de sector.

Van bedrijfswaarde naar marktwaarde

Corporaties waarderen al jarenlang hun vastgoed op bedrijfswaarde. Dit is een zogenaamde *discounted cashflow*-berekening waarin alle toekomstige inkomsten en uitgaven contant worden gemaakt. Het is dus een op kasstromen gebaseerde waardering, die geen beeld geeft van de verkoopwaarde van het bezit. Aangezien het leeuwendeel van de woningen van corporaties in verhuur blijft, was dat ook nooit een probleem.

Onder invloed van een zich steeds meer uit de Volkshuisvesting terugtrekkende Rijksoverheid en het op verdere liberalisering van de woningmarkt gerichte beleid van de afgelopen decennia, is het denken over het waardenbegrip van het woningbezit van corporaties gewijzigd. De economische crisis van enkele jaren geleden, de uitkomsten van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties en het opstellen van de nieuwe Woningwet heeft dit denken versneld. Corporaties moesten professionaliseren en de werkwijze van beleggers, die werken met de marktwaarde, werd – zeker in politiek Den Haag – als wenkend perspectief gezien. Dit leidde ertoe dat met de invoering van de nieuwe Woningwet van 2015 corporaties werden verplicht hun woningbezit op marktwaarde te waarderen.

Voor de omslag naar waardering op marktwaarde werden verschillende argumenten aangevoerd:

- **Vergelijkbaarheid:** bij het bepalen van de bedrijfswaarde hebben corporaties veel vrijheidsgraden. De door corporaties opgevoerde bedrijfswaarden zijn onderling daardoor niet goed vergelijkbaar (appels en peren). De marktwaarde is een meer uniforme rekenmethode waardoor de cijfers uit de jaarrekeningen van corporaties onderling beter vergelijkbaar zijn.
- **Performance meting:** Op basis van rendementsberekeningen op basis van marktwaarde kunnen corporaties bepalen of het gerealiseerde (maatschappelijk) rendement voldoende in relatie staat tot gebruikelijke financiële rendementen in de vastgoedbranche.
- **Aan- en verkoopbeslissingen:** Corporaties zijn net als beleggers actief op de markt met aan- en verkopen. Professionalisering hiervan voorkomt dat maatschappelijk geld onnodig weglekt. Daar komt bij dat men in die periode vond dat de corporatiesector wel wat kleiner kon. Een heffing werd opgelegd om te zorgen dat corporaties noodgedwongen woningen moesten verkopen.
- **DAEB / niet-DAEB scheiding.** In de nieuwe Woningwet verplichtte corporaties in het vastgoed een scheiding aan te brengen tussen het DAEB- en niet DAEB-bezit. Het realiseren van een

marktconforme openingsbalans van de niet-DAEB tak, vergde een tijdsintensieve exercitie waarbij al het niet-DAEB bezit op marktwaarde gewaardeerd werd.

- Dekkingsratio bij faillissement. Na de financiële debacles bij Vestia en WSG is het borgingstelsel gewijzigd. Om in de toekomst situaties te voorkomen dat door corporaties genomen risico's op collega-corporaties, de huurders of de overheid worden afgewenteld ('moral hazard'), is de mogelijkheid gecreëerd dat een corporatie failliet kan gaan, Faillissement van een corporatie was voor invoering van de nieuwe Woningwet niet mogelijk.

Hoewel voor professioneel portefeuille- en assetmanagement de marktwaarde bruikbaar is, zijn bij de genoemde argumenten de nodige kanttekeningen te plaatsen:

- De marktwaarde-waardering geeft een vertekend beeld van de waarde van het bezit voor de bedrijfsvoering van corporaties: Het corporatiebezit is immers bedoeld voor lang-, zo niet eeuwigdurende verhuur en niet voor de verkoop. Een waardering van het bezit op marktwaarde sluit daarmee niet aan op het feitelijke beleid van corporaties.
- Aan- en verkoop: Bij aan- en verkopen is het uiteraard noodzakelijk om de marktwaarde (in verhuurde staat) te kennen. Jaarlijks verkopen corporaties echter maar een zeer beperkt deel van de woningen. Hiervoor is het niet nodig alle woningen structureel op marktwaarde te waarderen.
- DAEB / niet DAEB scheiding: Hoewel de marktwaarde voor de DAEB / niet-DAEB scheiding weliswaar noodzakelijk was, valt nut en noodzaak van de hele scheiding in twijfel te trekken. De DAEB-scheiding levert in sommige marktgebieden een te krap keurslijf voor het functioneren van corporaties op; door de scheiding is een relatief groot deel van de investeringscapaciteit in de niet-DAEB tak van corporaties terecht gekomen en het heeft de robuustheid van het borgingsstelsel aangetast. Om die redenen stelde Johan Conijn al in juni 2019 voor de scheiding af te schaffen.
- Voor het bepalen van het financiële risico is de marktwaarde van belang bij het zogenaamde discontinuïteitsscenario. Faillissement is sinds de Woningwet weliswaar mogelijk, maar de praktische waarde daarvan is zeer discutabel. Hoewel het DAEB en niet-DAEB bezit van de corporatie gescheiden zijn, blijven zij bij de meeste corporaties onderdeel van dezelfde juridische entiteit. Het is daarom praktisch niet mogelijk om DAEB-vastgoed te saneren of borgen en het niet-DAEB deel failliet te laten gaan. Daarnaast kunnen de maatschappelijke consequenties van een curator die alle woningen op de markt zet en per opbod verkoopt, desastreuus zijn.

Voor het monitoren van de financiële risico's op sectoraal niveau is het voor het WSW relevant of corporaties in staat zijn om de rentelasten op termijn te blijven betalen. Deze lasten komen niet in de marktwaarde, maar wel in de bedrijfswaarde tot uiting. Het WSW verplicht corporaties daarom de jaarlijkse verantwoordingsinformatie op basis van de bedrijfswaarde aan te leveren.

Introductie van de beleidswaarde

Eén van de lessen van de Parlementaire Enquête was dat het toezicht vanuit WSW en toen nog CFV niet goed georganiseerd was. Sinds de invoering van de nieuwe Woningwet hebben de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en het WSW de samenwerking geïntensiveerd om het toezicht efficiënter en effectiever te maken. Op verzoek van de minister hebben beide organisaties het zogenaamde 'verticaal toezichtsmodel' uitgewerkt.

Een belangrijk onderdeel van het verticaal toezicht is één gezamenlijk beoordelingskader op de terreinen waarop Aw en WSW beide werkzaam zijn. Doel ervan is om een gezamenlijk proces in te richten voor het verzamelen van feiten en het bepalen van een 'eenduidige gemeenschappelijke foto' van de corporatie. Hierbij is gekozen voor het introduceren van de zogenaamde beleidswaarde als nieuw waardenbegrip voor het waarderen van het woningvastgoed.

Bij de wijze waarop het begrip 'beleidswaarde' is opgebouwd lijkt te zijn gekozen voor het bereiken van een compromis tussen de marktwaarde (Aw) en de bedrijfswaarde (WSW). De marktwaarde in verhuurde staat is in de basisversie (=marktwaarde op portefeuilleniveau) of in fullversie

(=marktwaarde op complexniveau o.b.v. taxaties) het startpunt. Vervolgens worden in meerdere stappen afslagen gedaan die uiteindelijk leiden naar de beleidswaarde. Bovendien wordt uitgegaan van een doorexploiteerscenario waarbij de woningen, zoals in een marktscenario, niet na 15 jaar worden afgestoten, maar worden door-geëxploiteerd (zie afslag voor beschikbaarheid). Deze afslagen worden weergegeven volgens een zogenaamde 'beleidswaterfall'.

Stap 1: beschikbaarheid (doorexploiteren)

De marktwaarde gaat uit van een exploitatieperiode van 15 jaar. Hierna worden zowel een doorexploiteerscenario als een verkoopscenario doorgerekend. De hoogste van beide wordt ingerekend. Verkoop past echter vaak niet bij het corporatiebeleid. Bij deze stap wordt daarom voor de gehele portefeuille het doorexploiteerscenario uit de marktwaardeberekening ingerekend.

Stap 2: betaalbaarheid (gematigde huur)

In deze stap wordt de markthuur vervangen door streefhuur.

Stap 3: kwaliteit (onderhoud)

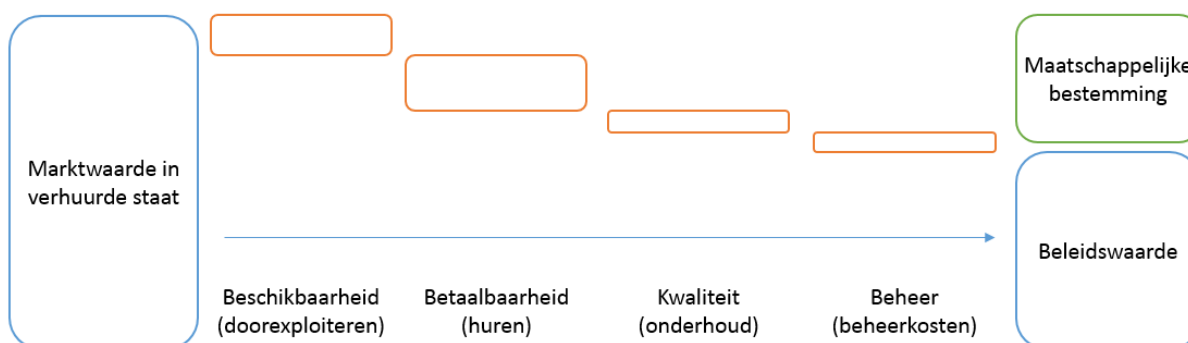
Het onderhoudsbeleid van de corporatie wijkt vaak af van in de marktwaarde gehanteerde onderhoudsnormen. In deze stap worden het onderhoud uit de marktwaardeberekening vervangen door de eigen onderhoudsnorm. De norm is gebaseerd op de langjarige onderhoudscyclus van het complex op basis van instandhouding.

Stap 4: beheer

Corporaties maken door de ligging van hun bezit vaak meer kosten voor beheer en leefbaarheid. Wanneer de beheerskosten afwijken van de in de marktwaarde gehanteerde marktnormen, kan deze hier ingevoerd worden. In deze post zitten:

- Beheerkosten
- Belastingen
- Verzekeringen
- Overige zakelijke lasten

Figuur: Waterval beleidswaarde



Bron: Gezamenlijk beoordelingskader Aw/WSW, 2018

Voordelen beleidswaarde

Sinds 2016 zijn corporaties verplicht het bezit te waarderen op marktwaarde in de verantwoording richting de Aw. Voor de borging van leningen en financiering van de maandelijkse kapitaalslasten is niet zozeer de woningwaarde van belang, maar zijn de kasstromen bepalender. Om deze reden bleef het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) de bedrijfswaarde uitvragen.

Het nieuwe beleidswaarde-begrip wordt, sinds de invoering van het Gezamenlijk beoordelingskader in 2018 door beide toezichthouders gehanteerd wat de verantwoording voor de corporaties – op termijn – wellicht makkelijker maakt. De beleidswaarde sluit in principe een stuk dichterbij de corporatiepraktijk dan de marktwaarde. Bovendien is ze beter onderling vergelijkbaar dan de bedrijfswaarde doordat er bij de berekening minder vrijheidsgraden zijn. In vier afslagen op deze marktwaarde is de beleidswaarde te berekenen.

Nadelen beleidswaarde

Hoewel de naam suggereert dat de beleidswaarde aansluit op het beleid van corporaties, blijkt dat in de praktijk maar ten dele het geval. Net als bij de marktwaarde is ook de beleidswaarde geüniformeerd. Dit draagt bij aan de onderlinge vergelijkbaarheid, maar zorgt er tevens voor dat de beleidswaarde het corporatiebeleid op verschillende punten niet volledig representeert. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

Levensduurverlening door renovatie

In de beleidswaarde wordt de levensduurverlenging als gevolg van renovatie geen plek meer geven. Enerzijds omzeilt dit de discussies die de toepassing van levensduurverlening door corporaties opriep, maar tegelijkertijd onhandig omdat hiermee duurzaamheidsinvesteringen minder goed tot uitdrukking worden gebracht in de bedrijfsratio's.

Rendementseis

De waterval van beleidswaarden maakt veel afslagen mogelijk, maar bij het contant maken van toekomstige inkomsten en uitgaven wordt een marktconforme disconteringsvoet (=rendementseis) van 6,5% gehanteerd. De vraag is in welke mate corporaties met een dergelijke disconteringsvoet werken.

Beschikbaarheid

Bij de afslag voor 'beschikbaarheid' wordt het inrekenen van verkopen niet toegestaan, ook niet wanneer het daadwerkelijke beleid van de corporaties erop is gericht om een deel van het bezit te verkopen, bijvoorbeeld bij mutatie.

Betaalbaarheid

Bij het berekenen voor de afslag voor 'betaalbaarheid' wordt het verschil tussen markt en beleid bepaald door de hoogte van de te harmoniseren huur. De markthuurlen in het doorexploiteerscenario wordt vervangen door de veelal lagere streefhuurlen (ook wel beleidshuur). De streefhuurlen is de huurlen die bij mutatie van huurder wordt vastgesteld conform het beleid van de corporatie en rekening houdend met wet- en regelgeving.

De ontwikkeling van de niet verhoogde huren van woningen die in de exploitatiehorizon niet muteren, blijft in de beleidswaarde berekening gelijk aan de marktwaardeberekening. Dit betekent dat voor alle niet-gemuteerde gereguleerde zelfstandige woningen jaarlijks de boven-inflatoire huurlenverhoging wordt doorberekend. Door corporatiebeleid ingegeven huurlenmatigheden worden daardoor niet in de beleidswaarde meegenomen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- Het hanteren van een inflatoire huurlensom;
- Het gelijktrekken van huren door gebruik van de huurlensombenadering;
- Aftoppen van huurlenstijgingen op percentage van maximaal redelijk conform streefhuurlen;
- Hanteren van de lage (€ 607,46) of hoge (€ 651,03) aftoppingsgrens of de sociale huurlengrens (€ 720,42) als huurlenprijsplafond.

Voorlopige conclusie:

Het lijkt erop dat met het in het beoordelingskader geïntroduceerde begrip 'beleidswaarde' voor het in beeld brengen van de ontwikkeling van vermogenspositie van corporaties, Aw en WSW een middenweg hebben gevonden tussen de in het commerciële vastgoed gebruikelijke marktwaarde en de in de sociale huurlensector vertrouwde beleidswaarde. Het is echter de vraag of de beleidswaarde het in de sector door corporaties dagelijkse gevoerde beleid voldoende representeert. Uit eerste doorrekeningen lijken op corporatieniveau aanzienlijke verschillen tussen de door de corporatie gehanteerde bedrijfswaarde en de volgens het beoordelingskader berekende beleidswaarde te ontstaan. Welk waardenbegrip levert in dat geval een meer reële weerspiegeling van de werkelijkheid?

Sturen op eeuwigdurende instandhouding (revolving fund)

De Aw en het WSW gebruiken de beleidswaarde voor de waarderingsgrondslag van de verschillende financiële ratio's waarop corporaties getoetst worden. Het gaat om ratio's op het gebied van liquiditeit, vermogen en onderpand waarmee het financieel risico van individuele corporaties en de sector als geheel wordt getoetst. Wij vragen ons echter af of de huidige financiële

toetsing voldoende inzicht biedt in de continuïteit van het volkshuisvestelijk presteren op langere termijn. We lichten dat hieronder toe.

Rendement op vermogen

De beoordeling van financiële continuïteit wordt uitgevoerd op basis van vier financiële ratio's (i.c. ICR, LTV, solvabiliteit en dekkingsratio). Deze zijn hieronder toegelicht.

- **ICR:** De ICR toetst of de corporatie op korte- en middellange termijn (5 jaar) voldoende operationele kasstromen genereert om aan haar renteverplichtingen te voldoen.
- **LTV:** De LTV toetst of het vastgoed in exploitatie op lange termijn voldoende kasstromen genereert ten opzichte van de schuldpositie. De lange termijn opbrengstpotentie wordt berekend met behulp van de beleidswaarde.
- **Solvabiliteit:** Solvabiliteit is de verhouding tussen het vreemd vermogen en het eigen vermogen van een corporatie. De solvabiliteitsratio laat zien daarmee zien in hoeverre een corporatie afhankelijk is van externe schuldeisers.
- **Dekkingsratio:** De dekkingsratio is de verhouding tussen de leningen van de corporatie en de marktwaarde van de woningen. De dekkingsratio is van belang bij discontinuïteit en beoordeelt of de (markt)waarde van het onderpand van de corporatie voldoende is om de schuldpositie af te lossen

Wat ons opvalt is dat in het gezamenlijk beoordelingskader van WSW en Aw geen informatie wordt gevraagd over het rendement op eigen vermogen en de verwachte ontwikkelingen hierin. Deze informatie is noodzakelijk om te bepalen of corporaties ook op termijn voldoende in staat is om de benodigde investeringen te doen.

Eeuwigdurend in stand houden

De ratio's op bedrijfsniveau bieden inzicht in het financieel risico van corporaties, rekening houdend met de investeringsopgave op de middellange termijn (5-jaarsprognoses). Het maakt echter niet inzichtelijk of de corporatie op de lange termijn aan haar opgaven kan voldoen en minimaal in staat is tot eeuwigdurende instandhouding. Bij eeuwigdurende instandhouding is er voldoende financiële ruimte om ieder jaar (waarbij al het vastgoed dus 1 jaar ouder wordt) 1 jaar vernieuwing toe te voegen.

Veel investeringen met (te) laag rendement

Op complexniveau worden de investeringsbeslissingen gemaakt op basis onder andere IRR, BAR en NAR. Deze parameters zijn maar beperkt verbonden met de eerder genoemde financiële parameters op bedrijfsniveau.

Corporaties beoordelen investeringen op basis van hun eigen rendementseis die is vastgelegd in het investeringsstatuut. Voor renovaties geldt over het algemeen een andere (lagere) rendementseis dan bij nieuwbouw. Wanneer een investering niet voldoet aan de eigen rendementseis dan betekent dit niet altijd dat deze investering niet doorgaat. Er kunnen andere redenen zijn waarom de investeringsbeslissing toch genomen wordt, zoals een grote maatschappelijke opgave, prestatieafspraken, lang gekoesterde verwachtingen van huurders, bezit waar echt iets mee moet gebeuren etc. Gezien de steeds hogere bouwkosten, hogere belastingdruk en beperkte ruimte in de huren, horen wij steeds vaker dat corporaties investeringen doen met een laag of zelfs soms negatief rendement. Dat is op bedrijfsniveau niet meteen een probleem. Het rendement van de totale vastgoedportefeuille biedt veelal voldoende rek om het lagere complexrendement op te vangen. Maar hoe lang blijft dat mogelijk? En sturen corporaties hier wel op?

Inzicht in rendement?

De ontwikkeling van het rendement is – los van het overheidsbeleid – afhankelijk van renteontwikkelingen, kostenontwikkelingen en inflatie in onderlinge samenhang. Het gaat bij inzicht in het rendement dus altijd om een momentopname. Dat neemt niet weg dat hierop wel kan worden gestuurd. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld om twee of drie scenario's op te stellen en

hiervoor door te rekenen welke rendementseis aan de sector als geheel, dan wel aan individuele corporaties gesteld moet worden om een revolving fund te zijn. Door in beeld te brengen hoe het rendement zich de afgelopen jaren ontwikkeld heeft en zich verder zal ontwikkelen op basis van het huidige beleid en regelgeving, kan tevens in beeld worden gebracht of de rendementsverwachtingen voldoen aan het rendement dat volgens de scenario's minimaal noodzakelijk is om het maatschappelijk bezit van corporaties eeuwigdurend in stand te houden.

Slotvraag:

Om de volkshuisvestelijke opgaven ook op de lange termijn te kunnen waarmaken, is het belangrijk om zicht te hebben op het rendement en de verwachtingen hierin. Wij vragen ons af of in de sector voldoende inzichtelijk is welke rendementseisen nodig zijn ten behoeve van de eeuwigdurende instandhouding en of hier daadwerkelijk op gestuurd wordt.

Literatuur

Gezamenlijk beoordelingskader, Autoriteit woningcorporaties, Waarborgfonds Sociale Woningbouw, november 2018

Handboek marktwaardering, Fakton, december 2018

Een uitweg uit de beklemming van de DAEB-scheiding, J. Conijn, oktober 2018

Sturen met rendementseisen, presentatie J. Conijn tbv. ASRE, mei 2019

Van marktwaarde naar beleidswaarde, presentatie A. Pureveen tbv. ASRE, april 2019

(Des)investeringsbeslissingen en complex prestatieanalyse, D. Bodewes tbv. ASRE, mei 2019

Financiële kaders; de impact op assetmanagement, H. van den Bos, tbv. ASRE, april 2019

WERKT MAATWERK?

WAAROM WEL, WAAROM NIET EN KAN HET NOG BETER?

Martijn Eskinasi (Ministerie van BZK)

Stellingen:

1. Lokaal maatwerk wordt in veel gevallen niet ingezet omdat de lokale politiek andere keuzen maakt –het Rijk heeft dan verder geen rol;
2. Maatwerk van de een mag niet leiden tot afwenteling op de ander of het grotere geheel – het Rijk moet dat blijven bewaken;
3. Er moet de komende tijd vooral sterk ingezet worden op ondersteuning van lokale partijen om bestaande mogelijkheden te benutten via informatievoorziening, communicatie en praktijkontwikkeling.

Inleiding

Dit paper gaat in op de doorwerking van Rijksbeleid naar lokale overheden en partijen in het veld. Er is brede consensus dat deze laatste beter zicht hebben op de daadwerkelijke behoefte op de lokale woningmarkt dan Den Haag. In het beleid wordt daarom gestreefd om meer ruimte voor lokaal maatwerk te bieden en meer te sturen op algemene wettelijke principes en minder detailvoorschriften (Ministerie van BZK, 2019c p.2). Aan de andere kant zijn ook rechtszekerheid en kaders voor het toezicht nodig. De woningmarkt staat in verbinding met de rest van de economie en het Rijk maakt afwegingen tussen verschillende domeinen, inhoudelijk en budgettair.

De juiste balans tussen kaders en vrijheid is een lastige en een dynamische. Niet alle instrumenten worden in de praktijk zoveel benut als oorspronkelijk beoogd. Bij de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk hoort ook de zoektocht naar die balans.

Het paper behandelt enkele casussen waaruit die complexiteit blijkt, gaat in op mogelijke oorzaken van beperkte doorwerking en roept op om mee te denken over verbeteropties. Is er een nieuwe aanpak nodig, kan de maatwerk-component van bestaande instrumenten, groot en klein, verder worden uitgebouwd? Maatwerk mag geen dood hout in regelgeving zijn, maar moet ook echt bijdragen aan lokale oplossingen voor de woningmarkt.

Casus: vrije toewijzingsruimte

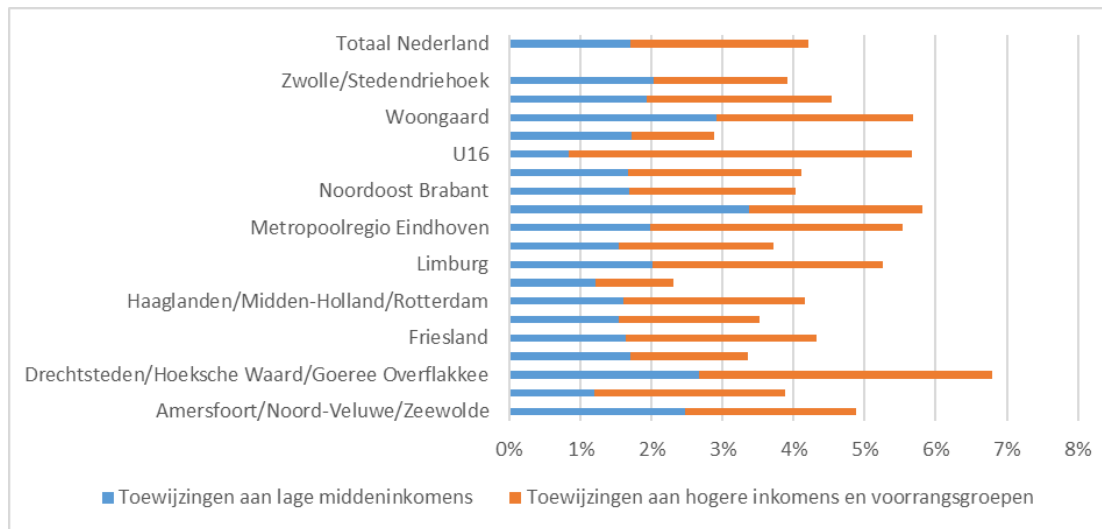
Mij boeit de casus van de vaste vrije toewijzingsruimte in de Woningwet en de tijdelijke extra toewijzingsruimte voor lage middeninkomens (ook wel 80/10/10). Het onderscheid tussen DAEB en niet-DAEB is ingevoerd om een gelijk speelveld te creëren en om risico-afwenteling van commerciële(re) vastgoedontwikkelingen op de kerntaak te vermijden. In de Tijdelijke regeling DAEB instellingen volkshuisvesting uit 2011 werd de eerste 10% vrije ruimte vastgelegd, met voorrang voor o.m. urgenten, woningruilers en in de gemeentelijke huisvestingsverordening aangewezen groepen. In 2015 is de extra 10% toewijzingsruimte voor lage middeninkomens voor vijf jaar toegevoegd vanwege de moeilijke woningmarktpositie van deze groep.

De woningmarktpositie van (lage) middeninkomens, (zeker in gespannen markten) en het belang van deze groep voor gemengde wijken en leefbaarheid van de steden is uitgebreid onderzocht en bediscussieerd, dat veronderstel ik als bekend. Een naïeve hypothese zou kunnen zijn dat in gespannen woningmarkten de ruimte voor lage middeninkomens meer wordt ingezet.

Volgens de evaluatie van de woningwet (Ministerie van BZK, 2019b, p.9) ging tussen 2015 en 2017 ruim 95 procent van de woningen naar de primaire doelgroep, 1 tot 2 procent naar de lage middeninkomens en ruim 2 procent naar de hogere inkomens en voorrangsgroepen. De regionale verschillen zijn beperkt (

), en sterker nog: de correlatie van de gebruikte ruimte voor lage middeninkomens met het woningtekort is negatief¹ en met de *price-to-income* ratio niet statistisch significant². De naïeve hypothese gaat dus niet op.

Figuur 1. Toewijzingen naar woningmarktregio, 2015-2017



Bron: dVI 2015-2017

Er wordt juist meer gebruik gemaakt van de toewijzingsruimte voor lage middeninkomens in regio's met meer koopwoningen en meer goedkope scheefheid. En er wordt minder gebruik van gemaakt, daar waar de aandachtsgroep huurtoeslag en de dure scheefheid groter zijn³. Door de oogbellen bezien lijkt het juist de andere kant op te werken: daar waar de druk op de sociale voorraad al kleiner is, wordt er wat meer toegewezen aan lage middeninkomens. De vaste vrije toewijzingsruimte (voor hogere inkomens- en voorrangsgroepen) toont geen enkele significante correlatie met de onderzochte indicatoren.

Platform31 bevroeg in 2018 een aantal corporaties over het gebruik van de vrije ruimte voor maatwerk. Corporaties bevestigden het belang van het huisvesten van lage middeninkomens, maar zagen ook de beperkte benutting van de ruimte. Ongeveer een derde huisvest lage middeninkomens alleen in de niet-DAEB-voorraad, de rest ook in de sociale voorraad. Veelal zijn het grote gezinnen, zorgbehoevenden, urgenten, woningruilers en andere voorrangsgroepen. Corporaties die belemmeringen ervaren om meer aan lage middeninkomens te verhuren, weten dat vooral aan de onbekendheid van lage middeninkomens met de mogelijkheid, aan de onmogelijkheid om zich bij woonruimteverdelers in te schrijven dan wel op sociale huurwoningen te reageren en in mindere mate aan te korte inschrijfduur en een minder interessant woningaanbod voor deze groep. Ook wezen ze tekortkomingen in de informatievoorziening op websites, waar vaak nog stond dat lage middeninkomens helemaal niet in aanmerking komen (Beuzenberg en Corèl, 2018).

Casus: passend toewijzen

Ook de regeling rond passend toewijzen kent een percentage vrije ruimte. Van alle huishoudens met een inkomen tot en met de huurtoeslaggrens moet sinds 1 januari 2016 95 procent een woning toegewezen krijgen met een kale huur tot en met de aftoppingsgrens. De regeling kent dus 5 procent vrije ruimte.

In 2014 en 2015 (dus vóór invoering) werd circa 70 procent van de huurtoeslag-gerechtigden passend toegewezen, in 2016 was dat al 97 procent en in 2017 99 procent (BZK, 2019b, p. 8). Vooral alleenstaanden werden in zeer hoge mate passend toegewezen, bij meerpersoons-

¹ R = -0,408, p = 0,083, N=19, significant (2-tailed) op 0,10-niveau.

² R = -0,076, p = 0,758, N=19, niet significant (2-tailed) op 0,10-niveau.

³ R in de orde van 0,5 – 0,6 positief resp. negatief, significant (2-tailed) op 0,05-niveau. Zie Tabel 1 in de bijlage.

huishouden ouder dan 65 jaar een fractie minder. De verschillen tussen de woningmarktregio's zijn zeer beperkt. De meerderheid van de corporaties gebruikt de 5 procent waar nodig voor individueel maatwerk, maar ook zegt een kwart naar 100 passendheid te streven. Slechts een minderheid heeft beleid gemaakt op de inzet van de 5 procent vrije ruimte. Niet-passende toewijzing komt vooral voor bij zorgbehoevendenden, urgenten, senioren en in mindere mate grote gezinnen (Beuzenberg en Corèl, 2018, p.8-9). Vooral voor kleine corporaties komt 5 procent van het aantal mutaties neer op slechts een klein aantal, zodat het vormen van beleid moeilijk is (idem, p. 13).

Casus: inzet van corporaties op niet-DAEB-activiteiten

Een derde thema betreft de inzet van woningcorporaties op niet-DAEB-activiteiten. De herziene woningwet heeft duidelijkheid geschapen over de afbakening van de DAEB-kerntaak van corporaties: het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen aan huishoudens met een relatief laag inkomen. Bij sommigen lijkt echter het beeld te zijn ontstaan dat corporaties alleen nog DAEB-taken mogen uitvoeren, maar het werkdomein is in de herziene nadrukkelijk breder gedefinieerd. Corporaties kunnen bijvoorbeeld via de niet-DAEB-tak bijdragen investeren in gemengde wijken en huisvesting voor lage middeninkomens, op voorwaarde dat er een relatie met de kerntaak blijft bestaan en de niet-DAEB-tak als geheel levensvatbaar en zelfstandig financierbaar is (BZK, 2019a, p. 10-14). Niet-DAEB-activiteiten kunnen als een vorm van maatwerk gezien worden.

Bij corporaties was er in de aanloop naar de nieuwe woningwet al sprake van reflectie op de eigen rol en kerntaak: een aanzienlijk deel van de corporaties richt zich weer steeds vooral op de sociale doelgroep en de DAEB-activiteiten (Lustenhouwer, 2018, p. 10; Ministerie van BZK 2019a p.27). Men vindt de middenhuur een taak voor marktpartijen. Hoewel in het algemeen een toename van de vraag naar middeldure (niet-DAEB) huurwoningen wordt verwacht, stuurt het merendeel aan op geleidelijke of zelfs volledige afbouw van de niet-DAEB-portefeuille, zeker in minder gespannen woningmarkten en wanneer er sprake is van verspreid niet-DAEB-bezit.

Een beperkt aantal corporaties streeft wel naar stabilisatie of groei van het niet-DAEB-segment. Dat zijn vooral corporaties in stedelijke gebieden, die –afhankelijk van de activiteiten van marktpartijen- inspelen op de woningvraag van vooral lage middeninkomens. Wel blijft ook bij hen de DAEB-kerntaak voorop staan en maken ze daarover afspraken met gemeenten en bewonersorganisaties.

De overwegend passieve niet-DAEB-strategieën van corporaties leiden er echter ook toe dat er onnodig veel eigen vermogen in de niet-DAEB-takken gealloceerd blijft (Autoriteit woningcorporaties, 2018, p. 18, p. 63). Kortom: er blijft investeringsruimte over die ofwel aan de DAEB-tak kan worden uitgekeerd, of –indien een corporatie een actievere niet-DAEB-strategie heeft - ingezet worden voor nieuwe niet-DAEB-investeringen. Daarbij gaat het om aanzienlijke bedragen: volgens de IBW 2018 zou er maximaal voor circa 9,8 miljard in nieuwbouw in niet-DAEB geïnvesteerd kunnen worden of –alternatief- in de vorm van een dividend van ruim 4 miljard aan de DAEB-tak kunnen worden uitgekeerd (Conijn et al, 2018).

Oorzaken en mogelijke oplossingsrichtingen

De hierboven besproken casussen laten diverse redenen zien waarom mogelijkheden voor maatwerk in de praktijk minder benut worden dan zou kunnen. Begrijp me goed: het gaat er niet om erop te wijzen dat lokale partijen, vooral corporaties, weinig doen met mogelijkheden die er zijn. Het gaat juist om de oorzaken daarvan en antwoorden op de vraag of en hoe er beter maatwerk gemaakt kan worden, dat aansluit bij de grote diversiteit aan lokale marktomstandigheden en dat voldoende praktisch en concreet is om effectief ingezet te worden.

Waarschijnlijk is de belangrijkste reden dat lokale partijen in veel gevallen bewust kiezen om geen gebruik van de mogelijkheden voor maatwerk te maken: de marktsituatie is er niet naar, of men kiest principieel voor een rolopvatting waarbij het maatwerk niet nodig is. We zien dit duidelijk terug bij de niet-DAEB-strategieën: veel corporaties kiezen principieel voor de DAEB-kerntaak en bouwen de niet-DAEB-tak geleidelijk of geheel af, ook als de vraag van lage middeninkomens naar

middenhuurwoningen erkend wordt. Ook bij passend toewijzen zegt een deel van de ondervraagde corporaties naar 100 procent passendheid te streven.

Het is discutabel of het Rijk in zulke gevallen een rol heeft. Maatwerk is immers een mogelijkheid die aan lokale overheden en actoren geboden wordt, waar ze al dan niet gebruik van kunnen maken. Als het Rijk dan toch zou stimuleren of zelfs interveniëren, kan dat spanning opleveren met de decentralisatie van het beleidsterrein. Aan de andere kant is het in deze situatie ook moeilijk te verantwoorden om spelregels voor maatwerk te vergroten of aan te passen. Dat verandert immers niets aan de politieke, strategische of principiële keuzen van lokale partijen, zodat ook aangepast maatwerk hoogstwaarschijnlijk weinig zal worden gebruikt.

Ook kunnen er beperkingen aan lokaal maatwerk bestaan die het Rijk moet bewaken. Het ligt bijvoorbeeld voor de hand dat maatwerk niet tot (risico-)afwenteling of aantasting van rechtszekerheid en – gelijkheid mag leiden. Dat zou aan de orde kunnen zijn bij lokale differentiatie van DAEB-taken, als andere corporaties mede borg zouden moeten staan voor middenhuurwoningen in Amsterdam of Utrecht. Een ander voorbeeld is het generiek vergroten van de toewijzingsdoelgroep: dat leidt tot lagere slaagkansen voor iedereen. Verder zou de rechtsgelijkheid van huurders in het geding kunnen komen als er voor corporatiehuurders andere regels voor huurverhogingen zouden gelden dan voor particuliere huurders. Dat botst met het gelijkheidsbeginsel en is daarom juridisch niet te verdedigen.

Aanpassing van de spelregels door het Rijk als systeemverantwoordelijke ligt meer voor de hand als blijkt dat de implementatie van maatwerk op praktische belemmeringen (en niet op principiële keuzen) stuit. De casussen laten diverse oorzaken zien:

- De mogelijkheden van maatwerk zijn onvoldoende aan de beoogde eindgebruikers gecommuniceerd. In het geval van de vrije toewijzingsruimte voor lage middeninkomens geven corporaties aan dat deze huishoudens niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid (Beuzenberg en Corèl, 2018 p. 15-16). In zo'n geval kan er dus een communicatieopgave liggen, voor het Rijk richting de eindgebruikers/burgers en richting de lokale partijen, die zelf goed op de hoogte moeten om de mogelijkheden van maatwerk ook goed te kunnen communiceren.
- Automatiseringssystemen en werkprocessen zijn onvoldoende op het maatwerk ingericht. Dat blijkt vooral uit de casus vrije toewijzingsruimte, waar de systemen voor woonruimteverdeling niet op toewijzing aan lage middeninkomens ingericht blijken (Beuzenberg en Corèl, 2018 p.). De oplossingsrichting begint bij duidelijke communicatie over de mogelijkheden, waarna deze dan ook daadwerkelijk in automatisering en werkprocessen geïmplementeerd zouden moeten worden. Dit ligt in eerste instantie bij de instanties voor woonruimteverdeling en hun partners.
- Tijdelijke regelingen bieden onvoldoende zekerheid voor lokaal beleid of investeringen. Bij de evaluatie van de woningwet gaven corporaties dit aan in relatie tot de tijdelijke extra toewijzingsruimte voor lage middeninkomens (Ministerie van BZK, 2019a p. 26). De oplossingsrichting kan dan zijn om een mogelijkheid permanent te maken (of permanent af te schaffen), zodat de gewenste duidelijkheid ontstaat.
- De maatvoering is voor sommige spelers niet goed en belemmerend, bijvoorbeeld de 5 procent ruimte in het passend toewijzen. Voor kleine corporaties met een beperkt aantal mutaties is het moeilijk jaar op jaar te sturen op de toegestane marge. Hier kan het helpen als er in de regelgeving compensatiemogelijkheden over meerdere jaren worden aangebracht.

Het is ook zinvol toe te lichten dat de beleidsontwikkeling in Den Haag de betrokkenheid van vele organisaties vereist: regelgeving voor de woningmarkt raakt ook de nodige andere beleidsterreinen. Te denken is aan de sociale zekerheid en het inkomensbeleid, de fiscaliteit, ruimtelijke ordening, de zorg, economie en werkgelegenheid, de budgettaire kaders van het Rijk zelf. Al die aspecten beïnvloeden de sectorale regelgeving. Ook beide Kamers, branche- en belangenorganisaties oefenen terecht hun invloed uit.

in meer algemene zin kan bij lokale partijen onbekendheid of onzekerheid hoe een bepaalde regeling voor maatwerk toe te passen een rol spelen. Als men niet weet hoe te beginnen, is de kans groot dat men helemaal niet begint. In zulke situaties kan het helpen als ter inspiratie en voor praktische handvatten veel praktijkvoorbeelden beschikbaar zijn. Dat kan (onder meer) van Rijkswegen geïnitieerd en/of gestimuleerd worden.

Grote wijzigingen aan de woningwet zijn voorlopig niet aan de orde, maar waar het lokale maatwerk eenvoudiger, met minder administratieve lasten en met een betere benutting kan, moeten we dat benoemen en in gang zetten. Suggesties altijd welkom!

Literatuur

Autoriteit woningcorporaties (2018) **Sectorbeeld 2018**. Utrecht: Inspectie Leefomgeving en Transport/Autoriteit woningcorporaties.

Beuzenberg, V., E. Broxterman, A. Corèl, S. Kromhout & G. van der Wilt (2017) **Evaluatie passend toewijzen: een jaar verder**. Den Haag: Platform31, 64 pagina's.

Beuzenberg, V. & A. Corèl (2018) **Maatwerk bij woningtoewijzing: verkenning naar maatwerk bij woningtoewijzing door woningcorporaties**. Den Haag: Platform31, 28 pagina's.

Conijn, J., M. van 't Hek & E. van der Goes (2018) **Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties 2018. Voor de DAEB-tak en de niet-DAEB-tak**. Rotterdam/Amsterdam: Ortec Finance.

Lustenhouwer, F. (2018) **Niet-DAEB-strategie woningcorporaties: doen of niet doen?** Den Haag; Platform31, 21 pagina's.

Ministerie van BZK (2019a) **Evaluatie van de herziene Woningwet: verslag**. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2019b) **Evaluatie van de herziene Woningwet: cijfermatig overzicht 2014-2017**. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Minister van BZK (2019c) **Kamerbrief maatregelen huurmarkt en evaluatie herziene Woningwet**, dd. 22 februari 2019.

Bijlagen

Tabel 1. Correlaties benutting ruimte voor lage middeninkomens

Variabele	Pearson's R	p
Spanningsindicator o.b.v. woningtekort	-0,408 *	0,083
Price to Income (landelijk inkomen)	-0,076	0,758
Percentage dure scheefheid	-0,592 ***	0,008
Percentage goedkope scheefheid	0,548 **	0,015
Percentage doelgroep toewijzing	-0,129	0,166
Percentage aandachtsgroep huurtoeslag	-0,495 **	0,031
Percentage lage middeninkomens	-0,003	0,989
Percentage gereguleerde corporatiehuur	-0,28	0,246
Percentage koopwoningen	0,489 **	0,034
Percentage gereguleerde huur (corporaties + privaat)	-0,393 *	0,096
Percentage vrije sector (corporaties + privaat)	0,011 *	0,074

N=19

Bron: WoON2018, dVI 2015-2017, bewerking BZK

HOE MOEILIK KAN HET ZIJN?

COLLATERAL DAMAGE VAN EEN PADAFHANKELIJK VOLKSHUISVESTINGSBELEID

Perry Hoetjes (RIGO)

Stellingen:

1. Als we het volkshuisvestingsbeleid als padafhankelijk beschouwen, dan wordt duidelijker waarom sommige misstanden of weeffouten zo hardnekkig zijn;
2. Zolang de integrale hervorming van het woonbeleid op zich laat wachten, moeten we blij zijn met de pleisters die nog geplakt kunnen worden.

Inleiding

Het volkshuisvestingsbeleid is een mammoettanker die grotendeels meevaart op de grote maatschappelijke, politiek-economische stromingen: de opbouw en hervorming van de verzorgingsstaat, de opkomst van het neoliberale denken, new public management, individualisering, digitalisering. De analogie van een mammoettanker suggereert dat het woonbeleid een samenhangend vehikel uit één stuk is, dat een bepaalde koers aanhoudt. In werkelijkheid echter is het beleid niet één vaartuig, maar een gespreide verzameling deelbelevingsvelden die in meer of mindere mate op elkaar zijn afgestemd: het huurbeleid hier, het takenpakket voor corporaties daar. 'Volkshuisvestingsbeleid is uiteindelijk een merkwaardig rommeltje van maatregelen' (Van der Schaar, 2014).

Het resultaat is dat het geheel weliswaar een zekere richting op beweegt, maar zonder garantie op samenhang van het beleid. Dat is op zich niet vreemd, omdat samenhangend volkshuisvestingsbeleid knap ingewikkeld is, zoals ook op andere beleidsterreinen. Het draaien aan een knop hier heeft direct of indirect bedoelde maar ook onbedoelde of onvoorziene effecten elders. Dat heeft er mede mee te maken dat het landelijk beleid de verschillende partijen op de woningmarkt niet aan een touwtje heeft: bewoners, verhuurders, ontwikkelaars en gemeenten anticiperen en reageren op het systeem en niet altijd op de bedachte of gewenste manier. Daarnaast is het woonbeleid nauw verweven met aanpalende belevingsvelden als de ruimtelijke ordening, zorg en welzijn, economie en het sturen op koopkracht.

Zo bezien kunnen we zeggen dat het resultaat zo slecht nog niet is, zeker niet in Nederland. Desondanks zien we kwesties waarbij bewoners of woningzoekenden knel zitten in het beleid, zonder dat goed uit te leggen is waarom dat zo moet zijn. Het gaat dan niet om een algemene vraag als: 'waarom kan ik geen betaalbare woning vinden'? Dat is een terechte en urgente vraag, maar er is een antwoord: er is nu eenmaal schaarste op bepaalde plekken in de woningmarkt die niet zomaar is op te lossen. Het gaat om vragen die moeilijker te beantwoorden zijn, zeker als kenner aan relatieve leken.

Vermalen tussen het beleid

Het thema 'alledaagse werkelijkheid' voor deze discussiedagen riep bij ons de vraag op waarom dat soort kwesties, waar huurders of woningzoekenden zo evident last van hebben zo lang kunnen blijven liggen, terwijl de oplossing op eerste gezicht niet zo ingewikkeld lijkt.

In dit paper wordt via drie cases verkend hoe dat kan. Waarom zijn bepaalde (schijnbaar evidente) misstanden of weeffouten zo hardnekkig? Is het onbewust of met opzet? En wat maakt dat beleid wel of niet wordt aangepast? De drie cases zijn vrij bekende, maar willekeurige voorbeelden van continue ergernis en verbazing die al langere tijd spelen of speelden¹.

¹ Andere mogelijke cases zouden zijn de positie van middeninkomens tussen wal en schip, of het afbouwen van de abrupte inkomensgrenzen voor de huurtoeslag.

1. Waarom krijgen gezinnen in de primaire doelgroep geen huurtoeslag voor het deel boven de aftoppingsgrens en alleenstaanden wel, terwijl juist gezinnen het harder nodig hebben?
2. Waarom hebben corporaties zo lang en zo vaak woningen te duur verhuurd aan huurtoeslaggerechtigden, boven de aftoppingsgrens?
3. Waarom is er na tien jaar discussie nog steeds geen landelijk portal voor sociale huurwoningen?

We verkennen of de padafhankelijkheid van het beleid helpt bij het vinden van een verklaring.

Padafhankelijkheid

Het woon- en volkshuisvestingsbeleid is padafhankelijk en heeft geleid tot het huidige systeem: geënt op de verzorgingsstaat, maar al decennia in verbouwing onder druk van met name het neoliberale denken. Er is sprake van inhoudelijke complexiteit, in combinatie met strijd om macht en ideologie die continu gevoerd wordt. Het padafhankelijke beleid dat in deze context gemaakt wordt kan leiden tot *collateral damage* in de alledaagse werkelijkheid, zo is de hypothese.

Padafhankelijkheid betekent volgens Korsten (2016) dat het beleid doorgaans slechts incrementeel verandert, omdat het is ingebed in bestaande wetgeving, die weer verknoopt is met andere wetgeving op aanpalende beleidsvelden. Ook zijn er gevestigde belangen die baat hebben bij het bestaande beleid. Bovendien is het beleid vaak al stevig ingekaderd in moeizaam bevochten regeerakkoorden, met weinig speelruimte voor de betreffende minister. De mogelijkheden voor verandering zijn dus beperkt: dat geldt voor verandering *binnen* het beleid, laat staan voor wezenlijke verandering *van het gehele beleid*.

Soms zijn er, bijvoorbeeld bij een kabinetsformatie, kruispunten of afslagen van het pad mogelijk, zogenaamde *policy windows* met enige ruimte voor verandering. Voor wezenlijke verandering waarbij de padafhankelijkheid wordt doorbroken is echter vaak pas ruimte als gevolg van een ernstige crisis of incidenten. Het meest in het oog springende voorbeeld hiervan is uiteraard de set aan ingrepen in de corporatiesector naar aanleiding van de parlementaire enquête.

Terug naar de drie cases: met deze bril van padafhankelijkheid bekijken we in hoeverre kenmerken daarvan een verklaring bieden voor de hardnekkigheid van de kwesties in de cases.

Case 1: Huurtoeslag voor gezinnen boven de aftoppingsgrens

In het kielzog van de brutering werd in 1997 de Huursubsidiewet aangepast. De wet had als doel de woonlasten te matigen (nadat de huren met het wegvallen van de objectsubsidies gestegen waren), de huursubsidie doelmatiger in te zetten bij wie dat het meest nodig had en ten derde de huursubsidieverstrekking te vereenvoudigen. Een van de aanpassingen betrof de kwaliteitskorting: die zou ook voor alleenstaanden met een huur boven de aftoppingsgrens naar 100% gaan. Toen bleek welke huurquotes dit voor alleenstaanden opleverden diende Adri Duivesteijn met succes een amendement in om de kwaliteitskorting voor de alleenstaanden te beperken tot 50%².

De ironie is dat het amendement van Duivesteijn juist bedoeld was voor de betaalbaarheid, met dus - daar gaan we gemakshalve vanuit - de alledaagse werkelijkheid van de huurder als leidraad. Vanuit de huurquote beredeneerd klopte dat, maar sinds we voor betaalbaarheid steeds meer de budgetbenadering³ hanteren, blijkt dat het precies omgekeerd werkt. Alleenstaanden kunnen een hogere huurquote makkelijker aan dan gezinnen, voor wie de betaalbaarheid veel sneller een probleem is.

² Dit ondanks de vraag van VVD-kamerlid De Beer naar de onderbouwing hiervan: "Ook na het antwoord van de regering in de memorie van antwoord hebben wij geen cijfermateriaal gekregen dat overtuigend aantoont, waarom voor de eenpersoonshuishoudens een subsidiëring van 50% boven de aftoppingsgrens moest worden geschapen. Ik heb het over het amendement-Duivesteijn. Zien wij het juist dat zich thans de situatie kan voordoen dat een alleenstaande in een woning met een huur boven de f 823 per maand meer subsidie krijgt dan een tweepersoonshuishouden met eenzelfde inkomen en eenzelfde woning? Als dat waar is, zou dat toch een absurde consequentie van het amendement zijn?"

³ Daarbij is niet zozeer de huurquote bepalend voor wat betaalbaar is, maar de vraag of een huishouden met een bepaalde huur voldoende overhoudt in het huishoudboekje.

Daarom brachten in 2010 Aedes en de Amsterdamse corporaties deze situatie onder de aandacht van de Tweede Kamer. Vanuit het oogpunt van betaalbaarheid vonden zij het immers niet logisch dat alleenstaanden wel en gezinnen geen toeslag kregen voor het deel boven de aftoppingsgrens. Kamerlid Ortega-Martijn van de Christenunie riep via een aangenomen motie bij minister Van der Laan op om dit vraagstuk voor gezinnen te analyseren en op te lossen.

Van der Laan vond echter niet dat hier sprake was van een weeffout en was ook niet van plan iets te veranderen, om de volgende redenen:

- Huurtoeslag-ontvangers horen sowieso niet boven de aftoppingsgrens te huren;
- Als die huurders wel toeslag zouden krijgen, dan is dat dus een verkeerd signaal, alsof het acceptabel is;
- Voor gezinnen geldt reeds een hogere aftoppingsgrens dan voor eenpersoonshuishoudens;
- De slaagkans voor gezinnen is landelijk geen probleem; de beperkte beschikbaarheid van grote woningen onder de aftoppingsgrens is alleen een Amsterdams probleem;
- Verruiming van de huurtoeslag aan gezinnen zou uitvoeringstechnisch complex worden;
- Tot slot zou het een structurele verhoging van de lasten met 7 miljoen euro betekenen.

Daarmee was de kous vakkundig afgemaakt door Van der Laan en zijn ambtenaren. Op deze manier maakte hij ook duidelijk dat het de verantwoordelijkheid van de corporaties was om de betaalbaarheid voor gezinnen te regelen, door voldoende grote woningen ook onder de aftoppingsgrens te bieden. Een terecht punt wellicht, maar dan zou het consequent zijn om de eenpersoonshuishoudens op zijn minst gelijk te behandelen. De gezinnen boven de aftoppingsgrens schoten er qua betaalbaarheid dus weinig mee op en intussen is er niets veranderd.

Case 2: Passend toewijzen

Het punt van Van der Laan dat de huurtoeslagdoelgroep niet boven de aftoppingsgrens zou moeten huren is een mooi bruggetje naar een soortgelijke case over passend toewijzen. Het invoeren van het passend toewijzen in 2015 door minister Blok werd door velen in corporatieland met angst en beven begroet. De belangrijkste grieven waren dat passend toewijzen de concentratie van lage inkomens in bepaalde buurten en wijken zou verhogen. Daar zouden immers geen huurders zonder huurtoeslag meer kunnen wonen. Omgekeerd zou het ten koste gaan van de keuzevrijheid van lagere inkomens om duurdere woningen te huren. Daarbij werd specifiek gewezen op de beschikbaarheid van met name zorgwoningen met extra voorzieningen. Die extra kwaliteit maakt deze woningen duurder en dreigen dus onbereikbaar te worden voor de huurtoeslaggroep.

De consequenties van passend toewijzen werden pas goed duidelijk toen Blok daaraan verbond dat de slaagkans van de primaire doelgroep niet mocht verslechteren. Dat betekende namelijk flink snijden in het streefhuurbeleid van veel corporaties, om te zorgen dat er voldoende woningen onder de aftoppingsgrens werden aangeboden, in lijn met het aandeel huurtoeslaggerechtigden aan de vraagkant. De verdien capaciteit die eerst door Blok werd verhoogd door een hogere jaarlijkse (inkomensafhankelijke) huurverhoging in ruil voor de verhuurderheffing verdampte dus al snel weer.

Interessanter voor dit paper echter, vanuit de huurder bekeken, is de vraag waarom het überhaupt nodig was dat een minister, nota bene van VVD-huize, de corporaties via de wet verplichtte om te zorgen dat de groep laagste inkomens niet te duur wordt gehuisvest.

Tot 2008 was sprake van passend toewijzen via de zogenaamde flatteringsnorm. Om een woning boven de aftoppingsgrens te verhuren aan de laagste inkomens moest de gemeente toestemming verlenen aan de corporatie, met 'nee tenzij' als norm. Op die manier kwamen de goedkoopste woningen bij de laagste inkomens terecht, maar werd vooral ook getracht de uitgaven aan huurtoeslag te beperken. Wegens uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst werd de regeling in 2008 echter afgeschaft. VNG en Aedes deden echter een beroep op de sector om het beleid te continueren, zoals dat immers ook als opdracht in het BBSH stond verwoord⁴.

Desondanks steeg het aantal (te) dure verhuringen van 11% in 2009 naar 31% in 2013 (Companen, 2014). In het algemeen steeg het aandeel verhuringen boven de aftoppingsgrens van 9% in 2008 tot 28% in 2015. De hogere kwaliteit door nieuwbouw en verduurzaming gaven daartoe de aanleiding, naast de verhuurderheffing die betaald moest worden en de gevolgen van de economische crisis (Platform31 & RIGO, 2016). Corporaties (en gemeenten) hadden weinig boodschap aan de oproep om de uitgaven aan huurtoeslag te beperken en ook vanuit Aedes en VNG lijkt daar weinig op gestuurd te zijn.

Was het na 2008 alleen gegaan om het *toelaten* van de huurtoeslaggroep boven de aftoppingsgrens, dan was het effect voor huurders wellicht beperkt geweest. Dat had nog gepast binnen het adagium van keuzevrijheid (laat mensen zelf bepalen hoe duur ze willen wonen). Maar het gelijktijdig *verhogen van het aandeel woningen* boven de aftoppingsgrens deed veel van die keuzevrijheid teniet, zo blijkt ook uit het onderzoek van Companen in 2014. Daaruit bleek dat veel huurders moeite hebben om de hoge huur op te brengen, maar dat ze door het beperkte aanbod woningen onder aftoppingsgrens met de gewenste kwaliteit geen andere keus zagen. De meeste huurders waren ook niet geadviseerd door de corporatie over de relatie tussen hun inkomen de huurprijs. Ruim driekwart van de huurders ervaarde de huur als hoog en bijna een derde lukte het soms niet de huur op tijd te betalen.

Dat corporaties zich niet aan de opdracht van het BBSH hebben gehouden, kan zijn uit financiële noodzaak of opportunisme, vanuit een filosofie van keuzevrijheid, of een gebrekkig besef van het probleem dat dit voor huurders opleverde. We kunnen echter stellen dat de huurders hier de dupe werden van corporaties die de betaalbaarheid van hun woningen en de zorgplicht jegens de laagste inkomens - in elk geval voor een deel - uit het oog verloren. In elk geval achtte het rijk het nodig om na acht jaar beleidsvrijheid de teugels aan te trekken: omwille van de betaalbaarheid, dan wel om de uitgaven aan huurtoeslag te beteugelen.

Case 3: Landelijk portal huurwoningen

Een ander type case gaat over woonruimteverdeling. Wie in Nederland met een hoog of middeninkomen een nieuwe baan vindt in een andere regio, verkoopt zijn huis en koopt daar iets nieuws (of huurt een woning in de vrije sector). Dat geldt echter niet voor wie is aangewezen op sociale huur. Die moet zich immers eerst inschrijven bij de betreffende regionale website voor een sociale huurwoning.

De afgelopen tien jaar wordt daarom met enige regelmaat opgeroepen tot het realiseren van een soort Funda voor sociale huurwoningen, zowel vanuit de corporaties zelf, vanuit de Tweede Kamer en vanuit De Woonbond. De woningzoekende schrijft zich dan in op een landelijk portal met een account, maakt een zoekprofiel aan, om vervolgens te zoeken en reageren op woningen in welke regio dan ook.

Dat zou verschillende voordelen hebben voor woningzoekenden. Op die manier is het namelijk mogelijk om het gehele aanbod aan sociale huurwoningen te overzien en afhankelijk van de beleidsmatige invulling kunnen woningzoekenden hun wachttijd elders inzetten, zodat ze eerder aan de beurt zijn. Daarnaast zou het de gebruiksvriendelijkheid verhogen, omdat woningzoekenden zich niet meer bij verschillende aanbieders hoeven in te schrijven, met

⁴ "...geeft de toegelaten instelling bij het verhuren van woningen met een rekenuur (...) die gelijk is aan of lager is dan de aftoppingsgrens (...) zo veel mogelijk voorrang aan woningzoekenden die een zodanig de gezamenlijke toetsingsinkomens (...) die in aanmerking worden genomen voor het bepalen van de draagkracht (...) genieten, dat zij een beroep kunnen doen op een huurtoeslag...".

bijbehorende kosten voor inschrijving en verlenging daarvan. De kosten zouden dan sowieso significant kunnen dalen, zoals bepleit door De Woonbond.

Sindsdien zijn weliswaar meer corporaties gaan samenwerken in een regionaal systeem, maar een wezenlijke verandering heeft niet plaatsgevonden. Ook de geest van de Huisvestingswet, met vrije vestiging als leidend principe heeft dus geen navolging gekregen in de woonruimteverdeelsystemen. Dat is opvallend, want de technologische mogelijkheden zijn er en haast niemand is er openlijk op tegen. Hoe kan dat?

Ten eerste is er de angst dat de eigen regio overspoeld wordt door woningzoekenden van elders. Het is zeker denkbaar dat de druk op populaire regio's groter wordt. Een zekere mate van bescherming van lokale bewoners kan dus nodig zijn, bijvoorbeeld via de mogelijkheid om 25% respectievelijk 50% van de woningen met voorrang aan woningzoekenden met lokale of regionale binding. Ook het tegenovergestelde argument wordt gebruikt: hoeveel woningzoekenden willen nu écht buiten hun regio gaan wonen? En zeker sociale huurders, die bovengemiddeld gericht (zouden) zijn op hun eigen regio.

Verder is de uitvoering een uitdaging: welke partij zou zo'n landelijk systeem kunnen en moeten bouwen, beheren en exploiteren? Dat levert een immens implementatievraagstuk op, met daarbij het risico van een monopolie-positie.

Bovenstaande uitdagingen lijken niet onoverkomelijk, maar tot nu toe is het nog geen partij gelukt het voortouw te nemen en op basis van consensus dan wel macht dit proces op gang te brengen. Ook recent is de discussie weer opgelaaid en Aedes bespreekt mogelijke varianten met haar leden en stakeholders. Ook de minister heeft zich onlangs achter het idee geschaard, waarbij ze de sector oproept stappen te zetten, rekening houdend met de drukverschillen per regio.

Wat zijn de gemene delers?

De overeenkomst tussen deze drie cases is in eerste instantie de resultante: dat huurders of woningzoekenden uiteindelijk de dupe zijn van beleid dat voor hen ongunstig uitpakt: gezinnen met recht op huurtoeslag die boven de aftoppingsgrens wonen in case 1, huishoudens met een laag inkomen die vóór het passend toewijzen te duur werden gehuisvest in case 2, en woningzoekenden die op korte termijn naar een andere regio willen verhuizen in case 3. De drie cases zijn uiteraard niet per se representatief voor alle kwesties waar huurders in hun dagelijkse werkelijkheid hinder van ondervinden. Desondanks is de vraag of we op basis hiervan bepaalde patronen zien – en in hoeverre ze te maken hebben met padafhankelijkheid van het beleid.

Pokerspel met grote (gevestigde) belangen

In de eerste twee cases zien we een pokerspel tussen de corporaties en het rijk over het huurbeleid en de huurtoeslag. Het werkelijke en terugkerende gevecht gaat over het verdelen van de verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid: is dat aan de corporaties middels een gematigd huurbeleid, of aan de overheid middels de huurtoeslag? In cases 1 en 2 wint het rijk de slag, al gaat de strijd verder: corporaties pasten weliswaar hun huurbeleid aan conform de eisen van passend toewijzen, maar hanteerden steeds vaker een streefhuur van honderd procent van maximaal redelijk, waarmee het beroep op de huurtoeslag alsnog groeide. De huurder is, althans in deze cases de dupe van deze strijd.

In case 3 zien we andere gevestigde belangen die onder druk staan: de beleidsvrijheid om lokaal invloed te houden op de woonruimteverdeling en de lokale/regionale bewoners te beschermen. Kortom: gevestigde belangen vormen of vormden een belemmering voor een inhoudelijke oplossing.

Voortschrijdend inzicht

Een weeffout in het systeem kan lang onopgemerkt blijven. De weeffout in case 1 was zoals gezegd juist bedoeld om de betaalbaarheid van alleenstaanden te verbeteren, maar pas wanneer we de budgetbenadering hanteren in plaats van de huurquote wordt zichtbaar dat het anders zit.

In de case over passend toewijzen speelde de filosofie van keuzevrijheid een rol, namelijk dat mensen zelf wel kunnen bepalen hoe duur ze kunnen wonen. Naarmate meer huurders in betalingsproblemen kwamen door niet-passend toewijzen, maakt die filosofie bij in elk geval een deel van de corporaties en gemeenten weer plaats voor een 'ouderwets paternalisme' (RIGO, 2014).

Momentum: voldoende massa en framing

Voortschrijdend inzicht alleen is niet voldoende: er is ook een voldoende aantal individuen nodig dat geraakt wordt door het probleem. In het geval van passend toewijzen duurde het enkele jaren voordat de aantallen voordat het probleem 'voldoende' omvang had en daarmee de aandacht kreeg. In het geval van huurtoeslag voor gezinnen wordt de groep gedupeerden dankzij het passend toewijzen juist kleiner, waarmee de kans ook kleiner wordt dat deze kwestie nog gerepareerd wordt.

In case 3 kunnen we zeggen dat met de toegenomen verstedelijking de behoefte om naar de regio's te verhuizen waar werk en opleiding te vinden zijn gegroeid is. Het aantal mensen dat last heeft van de regionale en lokale 'systeemhekken' op de sociale huurmarkt is wellicht dus ook groter. Waarschijnlijker is hier dat de vergelijking met de koopmarkt pregnanter is geworden. Met dank aan de digitalisering is de mogelijkheid om via Funda in heel Nederland een koopwoning te zoeken zo gewoon geworden, dat de lokale of regionale systemen voor sociale huur daar steeds archaischer bij afsteken.

Cruciaal is dan het framen van het probleem en het zoeken en benutten van momentum. De Woonbond heeft dat in het laatste geval getracht, door de vergelijking met Funda te maken, én door te wijzen op de hoge kosten voor inschrijven en verlengen alsmede de verschillen daarin tussen regio's⁵.

Wie is probleemeigenaar en steekt zijn nek uit?

Een andere mogelijke verklaring tot slot dat er in case 3 weinig is gebeurd – die niet zozeer aan padafhankelijkheid gerelateerd is – is dat er niet één duidelijke probleemeigenaar is die zijn nek uitsteekt. De bal ligt bij de corporaties, maar er is vooralsnog blijkbaar onvoldoende consensus of slagkracht geweest, of het afbreukrisico werd tot nu toe te hoog geacht. De politieke druk lijkt nu hoger dan ooit en daarmee is ook de kans op verandering groter. Het lijkt raadzaam dat de sector daaraan gehoor geeft, zodat ze zelf aan het stuur blijft. Wanneer wezenlijke actie uitblijft is het namelijk de vraag, zoals in meerdere dossiers, wat de minister onderneemt als zij de teugels overpakt.

Padafhankelijkheid doorbreken?

Zoals gezegd kunnen we spreken van padafhankelijkheid *van* het stelsel, als *binnen* het stelsel. Eigenlijk wachten we allemaal op het eerste: we zijn het 'pleisters plakken' moe en verlangen naar die ene integrale hervorming van het woonbeleid. de vraag is of dat te verwachten is; er zal waarschijnlijk een flinke crisis voor nodig zijn. Bovendien is er geen garantie dat er in een nieuw samenhangend stelsel geen huurders meer klem komen te zitten tussen het beleid.

Tot die tijd is het dus zinvol om te zien hoe we *binnen* het stelsel zaken (misstanden en weeffouten) kunnen veranderen of voorkomen. Korsten noemt een aantal mogelijkheden. De eerste is het wachten op (of creëren van) een (kleine) crisis, te benutten voor de gewenste draai. Een minder grimmig alternatief is het framen van het probleem om het op een andere manier aandacht te geven.

De meest prettige manier is echter om bij nieuw beleid vooraf een slagboom of kruispunt in te bouwen op het ingeslagen pad, met een vooraf gepland moment voor evaluatie van het beleid. De beleidsmaker dwingt zichzelf het beleid te evalueren alvorens de bewuste keuze te maken het te continueren of te herzien. Dat laatste is niet gebruikelijk en in de drie cases is hiervan ook geen

⁵ woonbond.nl/nieuws/betalen-wachten-woning

sprake. Het kan wel: voorbeelden zijn de geldigheid van vier jaar van de gemeentelijke huisvestingsverordening, evenals de tijdelijke verruiming van de inkomensgroep in 2014.

Tijdens het beleid moet er dus goed gemonitord worden of het beleid de gewenste effecten heeft. Daarbij is uiteraard van belang welke effecten het beleid heeft voor de dagelijkse praktijk van bewoners – een open deur van jewelste, maar toch. Dat kan betekenen dat beleid moet worden teruggedraaid, of dat er weer een pleister geplakt moet worden, maar het is beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald.

Literatuur

Companen (2014) **Achtergronden en gevolgen van het afschaffen van de passendheidstoets.**

Korsten, A.F.A. (2015) **Padafhankelijkheid, Hoe te begrijpen dat veel beleid nagenoeg hetzelfde blijft?**
arnokorsten.nl/PDF/Beleid%20veranderen%20of%20stoppen/Padafhankelijkheid.pdf

Platform31 & RIGO (2016) **'Evaluatie passend toewijzen, één jaar verder'**

RIGO (2014) **Sturen op inkomen, Toewijzingscriteria in de woonruimteverdeling.**

Van der Schaar, J. (2014) **Het wordt nooit meer zoals het was**, Tijdschrift voor de volkshuisvesting nr.1, p.11 t/m 16.

SOCIALE HUUR IN VLAANDEREN: ANDERS EN BETER? EN VOORAL: GROTER?

DE WIJZIGINGEN AAN DE BASISPRINCIPES VAN DE SOCIALE HUUR DE AFGELOPEN JAAR KRITISCH BEKEKEN

Tom Vandromme (Universiteit Antwerpen, Faculteit Rechten)

Stellingen:

4. Enkel een ruim sociaal huurstelsel vervult ten volle het grondrecht op wonen van de sociale huurders.
5. Het betrekken van marktpartijen bij de bouw van sociale huurwoningen kan op korte termijn zorgen voor een uitbreiding van het sociaal woonaanbod, maar zal op lange termijn de sociale huisvesting ondermijnen.

Inleiding

De sociale huursector in Vlaanderen is in vergelijking met Nederland eerder klein. Uit de praktijk blijkt dat sociale verhuurders in Vlaanderen woningen ter beschikking stellen van huishoudens met een heel zwak profiel. De sociale huursector is dus broodnodig opdat deze huishoudens kwaliteitsvol en betaalbaar zouden kunnen wonen en leven.

De afgelopen vijf jaar betekenden een grote trendbreuk voor het Vlaamse sociaal woonbeleid. In de eerste plaats veranderde het model van de sociale huisvesting: er werden tijdelijke sociale huurovereenkomsten ingevoerd en de subsidies voor sociale koop werden afgeschaft. Sociale huisvesting werd daardoor een tijdelijke ondersteuningsmaatregel. Daarnaast vond een belangrijke switch plaats in de totstandkoming van sociaal woonaanbod. Sociale verhuringen zullen nog steeds enkel gebeuren door erkende non-profit-organisaties (geen marktspelers), maar voor de bouw van sociale huurwoningen kregen marktspelers gunstige voorwaarden: zij kunnen voortaan sociale huurwoningen bouwen en die voor 15 jaar verhuren aan sociale verhuurkantoren tegen een gegarandeerd rendement en met een overheidsgarantie. Voor het Brusselse Gewest kunnen gelijkaardige vaststellingen gedaan worden. Terwijl het Brusselse bestuur eerder links is en het Vlaamse bestuur eerder rechts, leidt het beleid van beide blijkbaar toch tot gelijklopende verschuivingen.

In de paper gaan we dieper in op deze verschuivingen in het Vlaamse en Brusselse woonbeleid en houden we deze kritisch tegen het licht.

Tijdelijke huurovereenkomsten zorgen voor een verschraving van het sociale huurstelsel

De eerste switch in het sociaal woonbeleid heeft betrekking op de contractuele verhouding tussen sociale verhuurder en huurder. Sociale huurovereenkomsten waren van oudsher huurovereenkomsten van onbepaalde duur. Nog voor dit in de regelgeving werd verankerd, nam de rechtspraak op basis van de opdracht van algemeen belang van de sociale verhuurders al aan dat sociale huurovereenkomsten van onbepaalde duur waren: vanuit de doelstelling van de sociale huur kon niet gemotiveerd worden waarom een sociale huurder die zijn huurdersverplichtingen nakomt, zou opgezegd kunnen worden.¹ In 1997 verankerde de Vlaamse Wooncode decretaal het principe van de huurovereenkomsten van onbepaalde duur.² Ook de Brusselse Huisvestingscode bepaalde oorspronkelijk dat de door de Brusselse Regering vastgestelde standaardhuurovereenkomst gold voor onbepaalde duur.³ In 2012 voerde het Brusselse Gewest

¹ B. JADOT, "La résiliation du bail des logements sociaux", *JT* 1983, 715. Idem: *Vred. Gent*, 4 februari 1982, *RW* 1982-83, 946 met noot B. HUBEAU en *Vred. Antwerpen*, 1 februari 1984, *Tegenspraak* 1985, afl. 4/5, 37 met noot B. HUBEAU en M. LAMBRECHTS.

² Artikel 98, § 1, Vlaamse Wooncode.

³ Artikel 158, Brusselse Huisvestingscode van 2003, ingevoegd door artikel 3 van de ordonnantie van 1 april 2004.

sociale huurovereenkomsten van 9 jaar in. Het Vlaamse Gewest volgde in 2016. We bespraken deze ontwikkelingen al eerder.⁴

Het resultaat van de tijdelijke huurovereenkomsten is dat sociale huurders die zich tijdens (en waarschijnlijk dankzij) hun sociale huurovereenkomst kunnen verbeteren, hun (t)huis zullen verliezen. Het zorgt er ook voor dat buurten minder stabiel worden en het gemiddelde inkomen van sociale huurders zakt en daarmee in Vlaanderen en Brussel – omwille van de inkomensgerelateerde huurprijs – ook de huuropbrengsten van de sociale verhuurders. Reeds nu (voordat rijkere sociale huurders verplicht uitstromen door de tijdelijke sociale huurovereenkomsten) hebben de Vlaamse en Brusselse sociale huurders een heel zwak (inkomens)profiel. Sociale verhuurders moeten daardoor steeds meer door de overheid financieel ondersteund worden: nieuwe projecten zijn niet rendabel wanneer de nieuwe huurders een laag inkomen hebben. Het aantal sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) in Vlaanderen dat een gewestelijke sociale correctie (GSC)⁵ ontvangt, is gestegen van 14 in 2013 naar 24 in 2016, terwijl het steunbedrag in die zelfde periode steeg van € 3.145.048 naar € 5.751.423. Door de toekomstige verplichte uitstroom van rijkere huurders zal dit vermoedelijk verder stijgen.

Deze beleidswijziging vloeit voort uit de opvatting dat sociale huur een tijdelijk hulpinstrument is voor woonbehoeftigen en geen duurzame huisvestingsoplossing. Een getuige daarvan is een quote van de adjunct-directeur-generaal van de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij: *"Sociale huisvesting moet een tijdelijk vangnet zijn, een tussenstop voor mensen die op weg zijn naar meer zelfredzaamheid."*⁶ Ook de toelichting bij de invoering van de tijdelijke huurovereenkomsten in Vlaanderen stelt zeer duidelijk dat tijdelijke huurovereenkomsten nodig zijn *"om ervoor te zorgen dat de sociale woningen voorbehouden blijven voor zij die er echt nood aan hebben, en voor zolang zij er nood aan hebben"*.⁷ Dit kan dus gezien worden als een fundamentele wijziging en verschuiving naar een residueel model van sociale huur, waarbij evenwel enkel via de uitstroom wordt gewerkt en (voorlopig) niet via de instroom (de inkomensgrenzen zijn eerder ruim ten opzichte van de beschikbare sociale woningvoorraad). Door de doelgroep van het sociaal huurstelsel te verengen volgt het Vlaamse Gewest in grote lijnen gelijkaardige ontwikkelingen in andere Europese landen en zelfs de ontwikkelingen wereldwijd, waar het doelpubliek van de publieke huisvesting verschuift naar voornamelijk armen en kwetsbare doelgroepen.⁸

Toch is de verschuiving naar een ander model van sociale huur geen gevolg van een weloverwogen visie, maar verloopt deze eerder impliciet door een wijziging van een aantal aspecten van de regelgeving. Voordien was de sociale huursector in Vlaanderen zeker niet toegespitst op de allerzwaksten (geen model van sociaal vangnet).

Een voldoende ruime sociale huursector is immers nodig om de nadelen van een te beperkte sociale huursector (residualisering, concentratie van kansarmen, leefbaarheidsproblemen, stigmatisering van de bewoners,...) op te vangen en om het grondrecht op wonen van de sociale huurders te verwezenlijken. Een ruime doelgroep draagt er actief tot bij dat de sociale huur geen afgezonderd segment voor de allerzwaksten wordt, waarbij ruimtelijke segregatie en stigmatisering wordt vermeden.⁹ Aangezien het profiel van de zittende sociale huurders in het Vlaamse en het Brusselse Gewest nu al zwak is, is het niet aangewezen sterkere huishoudens te verplichten de sociale huur te verlaten.

⁴ T. VANDROMME, "Wie mag sociaal huren? Een bijdrage aan het debat vanuit Vlaanderen", *Tijdschrift voor de volkshuisvesting (NI.)* 2016, 38-41 en B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Na twintig jaar is de Vlaamse Wooncode nog steeds in aanbouw: een overzicht van de recente wijzigingen inzake sociale huisvesting", *RW* 2016-17, 1602-1617.

⁵ De GSC werd ingevoerd om objectief vaststelbare tekorten door minder vermogende huurders (en dus lagere huurinkomsten) op te vangen. Hiervoor worden de welbepaalde en objectiveerbare inkomsten afgezet tegen de welbepaalde en objectiveerbare kosten, en als het saldo negatief is wordt dit bijgepast. Het betreft aan inkomstzijde hoofdzakelijk de theoretische huurinkomsten, de opbrengsten van financiële reserves en de subsidies die jaarlijks worden uitgekeerd. Aan de uitgavenzijde betreft dit hoofdzakelijk de leninglasten, de werkings- en onderhoudskosten, de kosten voor een sociale dienst, de onroerende voorheffing en de beheersvergoeding.

⁶ *Woonwoord* 2019, afl. 49, 20, <https://www.woonwoord.be/Alle-nummers/Woonwoord-49-zomer-2019>.

⁷ *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2015-2016, nr. 814/1, p. 5.

⁸ R. ROLNIK, "Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context", 4 februari 2009, *UN Doc A/HRC/10/7*, p. 13, nr. 36.

⁹ J. KIRCHNER, "The declining social rental sector in Germany", *European Journal of Housing Policy* 2007, 89; H. PRIEMUS en F. DIELEMAN, "Social housing policy in the European Union: past, present and perspectives", *Urban Studies* 2002, 195 en H. PRIEMUS, "Social housing as a transitional tenure? Reflections on the Netherlands' new housing memorandum 2000-2010", *Housing Studies* 2001, 254.

Ook de afschaffing van de subsidies voor sociale koop in het Vlaamse Gewest past binnen dezelfde redenering.¹⁰ Via een sociale koopwoning kan de woonbehoefte van een huishouden duurzaam ingevuld worden. Door de sociale koop niet langer te subsidiëren zal deze langzaam uitsterven, nadat de opgebouwde reserves van de koopmaatschappijen opgebruikt zijn. Nochtans bood de sociale koop via de toegepaste inkomensgrenzen net de kans om doelgericht aan ondersteuning van eigendomsverwerving te doen, hetgeen met de Woonbonus (de aftrek van de hypotheeklasten bij de inkomstenbelasting) helemaal niet het geval is.

De private sector wordt betrokken bij de uitbreiding van het sociaal woonaanbod

De tweede switch is recenter, maar zeker niet minder ingrijpend. Het gaat over het zogenaamde SVKpro-decreet.¹¹ Tot voor dit decreet bouwden sociale verhuurders sociale huurwoningen, waarbij zij beroep deden op financiële tussenkomst van de Vlaamse overheid. Aanvullend huurden sociale verhuurkantoren (SVK's) bestaande woningen op de private huurmarkt in om die sociaal onder te verhuren aan het doelpubliek van het sociaal huurstelsel.¹²

Via het SVKpro-decreet wil de Vlaamse overheid *"gebruikmakend van de opportuniteiten die momenteel door de lage rentestand worden geboden, een nieuw kader uitbouwen waardoor de bereidheid van private investeerders toeneemt om nieuwe woningen te bouwen en aan te bieden aan SVK's en waardoor het mogelijk wordt om een uitgebreider aanbod aan sociale woningen door SVK's tot stand te brengen"*.¹³

De gehanteerde techniek is de volgende: private ontwikkelaars bouwen nieuwe woningen, die ze vervolgens voor 18 jaar in huur geven aan een SVK. Aangezien de huurprijs van deze nieuwbouwwoningen onbetaalbaar is voor het doelpubliek van het sociaal huurstelsel, geeft de Vlaamse overheid aan de huurders een (verhoogde) huursubsidie. Deze constructie is zeer voordelig voor de private ontwikkelaar¹⁴: hij heeft gedurende minstens 15 jaar een gegarandeerd rendement via de huurinkomsten (de huurovereenkomst kan de eerste 15 jaar niet vroegtijdig opgezegd worden door het SVK). Dat rendement wordt verzekerd op twee niveaus. In de eerste plaats staat het SVK in voor de betaling van de huurgelden, ook wanneer de bewoner zijn huur niet betaalt aan het SVK. Moest het SVK in betalingsnood komen, staat de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW), die deel uitmaakt van de Vlaamse overheid, garant. De VMSW kan bij de vereffening van het SVK de hoofdhurovereenkomsten overnemen. De kost van het rendement voor de private ontwikkelaar komt daarmee bij de overheid terecht: in de eerste plaats betaalt de overheid huursubsidies waarmee de huurder de huuropbrengsten van de private ontwikkelaar kan betalen. In de tweede plaats staat de overheid zoals gezegd garant bij wanbetaling door het SVK.

Naast de kostprijs voor de overheid zijn er ook andere nadelen en risico's verbonden aan dit systeem.

Sociale verhuurkantoren zijn eerder kleine spelers die tot nu toe individuele woningen inhuren van veel verschillende eigenaars. Via SVKpro zullen bepaalde eigenaars ineens een heleboel woningen verhuren aan de SVK's. SVK's moeten groeien van de overheid, dus zullen zij die woningen graag inhuren. Dat geeft de private speler een machtspositie in de onderhandeling met het SVK (bv. over de huurprijs).

SVK-woningen zijn minder duurzame sociale woningen dan sociale woningen in eigendom van sociale verhuurders. De hoofdhurovereenkomst is immers per definitie tijdelijk. Ze kan wel verlengd worden, maar verwacht wordt dat de private ontwikkelaar zijn woningen na 18 jaar van de hand zal doen, aangezien dan de onderhouds- en herstellingskosten sterk zullen toenemen, waardoor het rendement van een verdere verhuring zal dalen. De overheidsmiddelen die naar de huursubsidie van SVK-huurders vloeien, kunnen niet ingezet worden voor de broodnodige

¹⁰ Sociale huisvestingsmaatschappijen kunnen ook nieuwe woningen bouwen om deze met een korting te verkopen aan een afgelijnde doelgroep. De koper moet de sociale koopwoning minstens 20 jaar persoonlijk bewonen.

¹¹ Decreet van 21 december 2018 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, BS 24 januari 2019.

¹² Doordat het SVK aan de eigenaar de zekerheid biedt van huurbetaling en huurdersonderhoud, wordt van de eigenaar verwacht niet de markthuursprijs te vragen.

¹³ *Parl. St.* Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1677/1, 3.

¹⁴ Of voor een private investeerder die optreedt via een private ontwikkelaar.

bijkomende bouw van sociale huurwoningen van SHM's. Terwijl de middelen die geïnvesteerd worden in SHM-woningen vermogen opbouwen (m.n. grond en woningen), vloeien de middelen die naar de huursubsidie gaan rechtstreeks door naar private partijen.

Het grote aantal woningen dat in één keer in huur en vervolgens onderverhuurd moet worden, plaatst de private eigenaar niet alleen in een machtspositie tegenover het SVK. Het zal voor het SVK ook een grote administratieve uitdaging zijn om al die woningen ineens onderverhuurd te krijgen. Elke maand vertraging in de onderverhuuring betekent een maand huur verlies, aangezien het SVK de huur wel al zal moeten betalen aan de eigenaar.

Het grote aantal woningen dat in één keer in huur en vervolgens onderverhuurd wordt, kan ook problemen opleveren op het einde van de hoofdhuurovereenkomst. Indien deze niet verlengd wordt, zullen op hetzelfde ogenblik een groot aantal woningen uit het beheer van het SVK verdwijnen en zal het SVK voor een groot aantal huurders tegelijk op zoek moeten naar alternatieve huisvesting. Aan deze bekommernis zou tegemoet gekomen kunnen worden door in de huurovereenkomst een aankoopoptie op te nemen, op basis waarvan een sociale verhuurder of overheid de woningen kan overkopen op het einde van de huurovereenkomst tegen een vooraf bepaalde prijs. Op die manier blijven de woningen binnen de sociale woningvoorraad.

Tot slot wordt door het in huur nemen van grote appartementscomplexen afbreuk gedaan aan een belangrijk voordeel van de SVK-werking: de geografische spreiding van het sociaal huuraanbod. Doordat SVK's individuele woningen in huur nemen, is er automatisch sprake van een sociale mix en liggen de SVK-woningen tussen eigenaarswoningen en private huurwoningen. Dit in tegenstelling tot sociale huurwoningen van SHM's die vaak in grote sociale woontorens of woonwijken bij elkaar liggen. Doordat SVK's een specifiek toewijzingsmodel hebben, stromen bij SVK's de meest zwakke woonbehoeftigen met een grotere begeleidingsnood in. SVK's staan daarom ook sterker op het vlak van huurdersbegeleiding dan SHM's. Doordat via de grote nieuwe projecten veel SVK-woningen geconcentreerd zullen liggen, houdt dit ook een risico op sterkere concentratie van zeer zwakke kansarmen in. Bovendien zullen omwille van het door de private ontwikkelaar nagestreefde rendement de grote nieuwe projecten vooral in gemeenten of wijken liggen met de goedkoopste bouwgronden, waar meestal al veel sociale woningen zijn. Daardoor wordt opnieuw de concentratie van zwakkere huishoudens versterkt.¹⁵

Het Brusselse Gewest vaardigde geen specifiek kader uit dat investeringen van private ontwikkelaars in SVK-woningen ondersteunt, maar uit de vaststellingen van de Brusselse Bond voor het Recht op Wonen blijkt dat ook in Brussel private spelers grote wooncomplexen als investering voor langere tijd in huur willen geven aan SVK's.¹⁶ De hogere huurprijzen in het Brusselse Gewest maakt dit ook zonder huursubsidie rendabel, al is er druk vanuit de private marktpartijen om de maximale huurprijzplafonds te verhogen. Over de manier waarop dergelijke projecten worden aangeprezen als een veilig beleggingsproduct, kan verwezen worden naar het project Central Gardens met 134 woningen (<https://centralgardens.be/nl/>: *Krijg elke maand € 816 op uw rekening. Gegarandeerd. Met Central Gardens kiest u voor een project met verhuurgarantie. Uw inkomsten zijn dan altijd gegarandeerd én geïndexeerd. Bovendien zorgt de verhuurdienst voor het onderhoud en reparaties. Hierdoor bent u zeker van een zorgeloos stabiel aanvullend inkomen, 30 jaar lang.*)

Ook deze weg werd ingeslagen de afgelopen vijf jaar en creëert een grotere inbreng van private partijen bij de bouw van sociale huurwoningen. Het betrekken van marktpartijen bij de bouw of verhuring van sociale woningen houdt in dat steeds een zekere winstmarge moet worden voorzien. Dat is logisch, want het zijn commerciële spelers. Wie kiest voor commerciële partijen, kiest bijgevolg ook voor het toekennen van winst aan die partijen. Dat commerciële partijen winst nastreven is geen probleem, het is de essentie van hun bestaan. Maar het heeft tot gevolg dat werken met private partijen uiteindelijk steeds duurder zal uitkomen dan werken met publieke partijen die geen winst nastreven of die de gemaakte winst niet uitkeren aan hun aandeelhouders, maar opnieuw investeren in hun publiek doel.

Zoals blijkt zijn er veel risico's en nadelen. In de praktijk zal het misschien zo een vaart niet lopen, want de eerste oproep leverde slechts vier SVKpro-projecten op in Vlaanderen, goed voor een beperkt aantal appartementen (de regelgeving bepaalt dat er eerst een oproep moet gedaan

¹⁵ Brusselse Bond voor het Recht op Wonen (2018), 32.

¹⁶ Brusselse Bond voor het Recht op Wonen (2018).

worden. Bij de eerste oproep deden maar vier SVK's mee, waarop in totaal vijf private ontwikkelaars reageerden). Misschien keken de private ontwikkelaars bij deze eerste oproep nog even de kat uit de boom? Of misschien zijn de verwachte opbrengsten toch niet voldoende? Ervaringen in Duitsland tonen aan dat na de Tweede Wereldoorlog profit-verhuurders effectief gingen op de voordelige leningen om sociale huurwoningen te bouwen, maar dat dit meer recent niet meer het geval is omwille van de te lage winstmarges en te lange verbintensstermijnen. De overheidsleningen voor de bouw van sociale huurwoningen worden vooral opgenomen door gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen.¹⁷ Buiten het kader van SVKpro blijkt er wel interesse van private investeerders voor verhuuring aan SVK's.¹⁸ In het Brusselse Gewest is de interesse van private ontwikkelaars in de SVK-sector ook aanzienlijk, hetgeen vermoedelijk te verklaren is door de hogere huurprijzen in Brussel.

Bespreking

De twee besproken fundamentele wijzigingen in het beleid passen binnen het neo-liberale beleid dat gangbaar is in Europa. De invoering van tijdelijke huurovereenkomsten strookt met de idee van de neo-liberale verzorgingsstaat, die gericht is op bepaalde doelgroepen die het 'verdienen' (de *deserving poor* – diegenen die geen schuld treft aan hun behartenswaardige situatie) en die hun verantwoordelijkheid opnemen om uit hun behartenswaardige situatie te treden. De verhoogde aandacht voor sociale verhuuring via SVK's is een uiting van het vertrouwen in de markt en de veronderstelling dat private actoren sneller woningen kunnen realiseren en daardoor het sociale woonaanbod sneller kunnen uitbreiden. Dit is eveneens een evolutie die al elders in Europa was opgetekend. Nochtans kan een aanbod SVK-huurwoningen enkel aanvullend werken ten aanzien van traditionele sociale huurwoningen en moet een sociaal woonbeleid vooral blijven investeren in sociale verhuurders die eigen sociale woningen verhuren. Met het betrekken van private eigenaars bij het ter beschikking stellen van sociale huurwoningen moet immers voorzichtig omgesprongen worden, aangezien zij een redelijke winst zullen verwachten, hetgeen de kostprijs van het sociaal huurstelsel kan verhogen.¹⁹

Het SVKpro-model is bovendien een voorbeeld van de verschuiving van object- naar subjectsubsidies, zoals die al eerder in andere Europese landen was vastgesteld en die zich in Vlaanderen en Brussel nog niet (sterk) had voorgedaan. Traditioneel werd aangenomen dat de nadelen van objectsubsidies (nl. het feit dat ze niet doelgericht zijn) niet gelden in Vlaanderen en Brussel, doordat de objectsubsidies door de sociale verhuurders worden omgezet in inkomensgerelateerde huurprijzen. Toch zien we nu in Vlaanderen via de verhoogde huursubsidies een sterkere nadruk op subjectsubsidies (hoewel dit zeker niet eenduidig is, aangezien tegelijk ook de budgetten voor sociale woningbouw werden verhoogd).

Op het ogenblik van het afsluiten van deze bijdrage was er een nieuw Vlaams regeerakkoord 2019-2024.²⁰ Daarin zet de nieuwe Vlaamse Regering de wijzigingen in het beleid van de afgelopen vijf jaar verder: via een middelentoets bij de inschrijving en toewijzing van een sociale woning zal de doelgroep verder beperkt worden en het regeerakkoord spreekt over het verder uitrollen van het SVK-pro-model zodat de private sector nog meer betrokken wordt bij het bouwen van sociale huisvesting. Eerder was er ook al een nieuw Brusselse Regering. Het regeerakkoord voor de periode 2019-2024 spreekt over een noodplan voor het sociale huisvestingsbeleid en wil inzetten op de uitbreiding van het sociaal woonaanbod, waarbij op termijn 15% van alle woningen in Brussel van sociale aard moet zijn en deze woningen evenwichtig gespreid moeten zijn per gemeente en per wijk.²¹ Daarbij lijkt het over eigen woningen te gaan, maar ook over woningen van private partners.

¹⁷ M. OXLEY, C. TANG, C. LIZIERI, N. MANSLEY, D. MEKIC, M. HAFFNER en J. HOEKSTRA, *Prospects for institutional investment in social housing*, Londen, IPF, 2015, 76.

¹⁸ F. VAN LANCKER, "De private sector bouwt sociale huurwoningen als investering" in Vandromme, T., D. Vermeir, S. Winters & B. Hubeau (2019), *Sociale huisvesting in Vlaanderen. Blikken naar de toekomst*, Gompel&Svacina, 171-180.

¹⁹ P. DE DECKER, "Social rental agencies: still a splendid idea?", *European Journal of Homelessness* 2009, 225.

²⁰ <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-regering/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering>.

²¹ <http://www.parlement.brussels/wp-content/uploads/2019/07/07-20-Algemene-Beleidsverklaring-brussels-parelement-2019.pdf>.

Concluderend kan dus gesteld worden dat het model van het sociaal huurstelsel in Vlaanderen en Brussel de afgelopen vijf jaar verschoof. Enerzijds wordt de doelgroep van de sociale huur ingeperkt: niet alleen de toegang wordt beperkt door inkomensgrenzen, ook bij de uitstroom spelen voortaan inkomensgrenzen. De sociale huursector wordt daardoor minder divers en kwetsbaarder. Anderzijds doen marktpartijen hun intrede bij de verwezenlijking van sociaal huuraanbod, wat de kost van sociale huur voor de overheid zal verhogen. De verhoopte versnelde uitbreiding van het sociaal huuraanbod blijft, althans in Vlaanderen, evenwel achterwege. Tegenover deze verschuiving kan het behoud van het sociaal huurmodel gesteld worden, dat gedurende decennia zijn deugdelijkheid heeft bewezen. De wachtlijsten zijn in zekere zin een aanwijzing dat het sociaal huurstelsel slachtoffer is van zijn eigen succes. In dat model laat de overheid de uitbreiding van de sociale huur niet over aan marktpartijen en streeft zij zelf naar een sterke uitbreiding van het sociaal huuraanbod, waardoor een ruime sociale huursector de woonbehoeften van een divers publiek vervult (of voor Nederland: streeft zij naar het behoud van een sterke en ruime sociale huursector). Op het einde van de rit zal de overheid goedkoper af zijn.

Literatuur

Brusselse Bond voor het Recht op Wonen (2018) **Privé-kapitaal bestormt het sociale. Nieuw voor de sociale verhuurkantoren**, Brussel, http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/privkapitaal_bestormt_het_sociale_-_nieuw_voor_de_sociale_verhuurkantoren.pdf, 35p.

De Decker, P. (2009) **Social rental agencies: still a splendid idea?**, *European Journal of Homelessness* 2009, 215-230.

Hubeau B en T. Vandromme (2016) **"Na twintig jaar is de Vlaamse Wooncode nog steeds in aanbouw: een overzicht van de recente wijzigingen inzake sociale huisvesting"**, *Rechtskundig Weekblad* 2016-17, 1602-1617.

Vandromme T. (2016) **"Wie mag sociaal huren? Een bijdrage aan het debat vanuit Vlaanderen"**, *Tijdschrift voor de volkshuisvesting (Nl.)* 2016, 38-41

Vandromme, T., D. Vermeir, S. Winters & B. Hubeau (2019) **Sociale huisvesting in Vlaanderen. Blikken naar de toekomst**, Gompel&Svacina, 351p.