

20 FEBRUARI 2014

Vooruit naar de kern

taak

Toekomstverkenning voor de sociale huisvesting:
bedoelingen en bouwstenen

www.vooruitnaardekern.nl

Vooruit naar de kern

Toekomstverkenning voor de sociale huisvesting: bedoelingen en bouwstenen

'Renoveren in bewoonde staat van de sociale huisvesting'

In februari 2013 verscheen het essay 'Vooruit naar de Kerntaak'. Na het 'waarom' in het genoemde essay gaat deze verkenning nu meer in op de principes om die veranderingen vorm te geven. We nemen u daarbij eerst in grote stappen mee langs de urgentie. Daarna formuleren we de bedoeling van sociale huisvesting anno nu, als opstap voor de koersbepaling. We geven aan wat (nog) goed gaat en wat beter moet. Daarna geven we vier bouwstenen voor vernieuwing van de sociale huisvesting die we hier al verklappen: regionale regels, een fatsoenlijke woonbijdrage, op maat verhuren en een revolving fund.

1 Geen blauwdruk

'Vooruit naar de kerntaak', geschreven door Bert Wijbenga, Wouter Rohde en Derk Windhausen ¹, bevat een analyse van de staat van het sociale woonbeleid en de rol van de corporaties daarin. Het is geschreven als een oproep tot en een aanzet voor een zoektocht naar vernieuwing van de sociale volkshuisvesting en de daaruit voortvloeiende opdracht aan woningcorporaties. Het bevat een pleidooi om zaken echt anders aan te gaan pakken. Het was agenderend bedoeld en is dat ook gebleken. Er kwamen veel steunbetuigingen en reacties, die zeer inhoudelijk waren en de analyse aanvulden. Die volkshuisvesters hebben de handschoen opgepakt om er verder aan te werken ². Deze verkenning vormt het hiervan het resultaat. Het is een gezamenlijke gevormde opvatting geworden over de stand van zaken en gewenste richting van de veranderingen. We hebben ons beperkt tot de sociale huisvesting en hebben het dus niet over de hele woningmarkt en het subsidieregime in de koopsector. We geven ook geen blauwdruk voor een nieuwe volkshuisvesting. We staan juist een verandering voor die rekening houdt met wat er is. Daarop moet, zoals ook in 'Vooruit naar de kerntaak' al is geschetst, een verstandig transitiepad worden uitgezet om te komen tot een betere invulling van de kerntaak. Het is meer 'brownfield' (naar de kleur van bakstenen die er al staan) dan 'greenfield'. Vandaar dat we in deze verkenning spreken van renoveren in bewoonde staat van de sociale huisvesting. Vanzelfsprekend zijn de bouwstenen niet het definitieve en ultieme antwoord. We hebben de wijsheid niet in pacht. In de tekst zit ook een stevige lijst met vraagstukken die om nadere verkenning of uitwerking vragen. We sluiten daarom af met een oproep tot een op te starten proces om de sociale huisvesting te gaan renoveren.

1 *Vooruit naar de kerntaak: een bijdrage aan het woonbeleid na de crisis*, Bert Wijbenga, Wouter Rohde en Derk Windhausen, 2013

2 Deze tekst is tot stand gekomen door de bijdragen van Rian Peeters, Maarten Vos, Rudy de Jong, Ton Selten, Maarten Pel, André Ouweland, Jeroen Cras, Harro Zanting, Guus Haest, Pim Hogenboom, Derk Windhausen en Wouter Rohde. Niet ieder van hen onderschrijft de tekst op alle aspecten. Ze onderschrijven allemaal de noodzaak om de discussie over de toekomst van de corporatiesector langs bovenstaande lijnen weer een discussie over volkshuisvesting te maken.

2 Sociale huisvesting: om trots op te blijven

Iedereen in Nederland heeft recht op woongelegenheden omdat dit een primaire levensbehoefte is. Om je te kunnen ontplooiën heb je immers een stabiele woonsituatie nodig, zo simpel is het. Daarom wil de overheid er voor 'zorgen dat' iedereen in Nederland kan wonen. In 1983 is wonen als een van de sociale grondrechten in de Nederlandse Grondwet opgenomen. De corporaties (als Toegelaten Instellingen op grond van de Woningwet) zijn in de afgelopen eeuw ingezet voor de formele materialisatie van het sociaal grondrecht van het wonen, voor degenen die dat niet volledig zelf kunnen betalen of organiseren. De corporaties moesten dus 'zorgen voor'.

Wonen als sociaal grondrecht heeft een lange voorgeschiedenis. Sinds de tweede helft van de negentiende eeuw is daarmee een prestatie van formaat geleverd door de sociale volkshuisvesters. De woningkwaliteit, de architectuur en stedenbouw en de leefbaarheid van Nederlandse steden en wijken worden internationaal geroemd. De woningcorporaties hebben daar in samenwerking met de overheid en bewoners een grote en voortreffelijke bijdrage aan geleverd. De verhoudingen zijn echter in de loop van anderhalve eeuw bepaald niet constant geweest. De juiste maat en vorm voor de sociale huisvesting zijn altijd een synthese geweest van de politieke hoofdstromen in Nederland. Uitgangspunt is (en moet ook altijd blijven) dat in ons land iedereen zo lang en zo ver als mogelijk voor zichzelf en zijn naasten zorgt: een mooi liberaal standpunt. Als dat niet lukt zijn aanvullende vormen van hulp wenselijk, waarin de overheid een kaderstellende en sturende rol heeft: een mooi sociaaldemocratisch standpunt.

De omvang en inhoud van de sociale huisvesting gaat dus over een synthese tussen het liberale en het sociaaldemocratische gedachtegoed. Het betreft de juiste spanning tussen individu en staat (en dat is wat anders dan tussen overheid en markt, zie verderop). Een tweede dimensie gaat over de vorm waarin deze spanning moet worden opgeheven. Dat gebeurt vaak via maatschappelijke organisaties, een vorm die past bij de christendemocratie. Maar kan ook via gesubsidieerde marktpartijen (liberaal) of via staatsbedrijven (gemeentelijke woningbedrijven, sociaaldemocratisch) worden ingevuld. Wij constateren dat de discussie over de vorm ten onrechte meer aandacht krijgt dan die over omvang en inhoud van de sociale huisvesting.

De juiste combinatie van eigen verantwoordelijkheid en overheidsinterventie en de vormgeving daarvan is altijd een zoektocht geweest. De uitkomst daarvan was min of meer passend bij het tijdsgewricht ³. Vanaf de tweede helft van de 19^e eeuw zijn woningcorporaties opgericht als particulier initiatief, zowel vanuit de liberale, de socialistische als de kerkelijke beweging. Met de Woningwet in 1901 nam de overheid medeverantwoordelijkheid voor sociaal wonen. Naast arrangementen kwam er ook een vorm van toezicht.

Vanaf die tijd spreken we over Toegelaten Instellingen. Na de tweede wereldoorlog was de woningnood enorm. De banden tussen overheid en corporaties werden veel nauwer. In die periode werden corporaties semipublieke instellingen, direct aangestuurd door het Rijk via subsidies en genormeerde exploitaties. In de jaren negentig is met de verzelfstandiging (de 'brutering') weer meer eigen verantwoordelijkheid bij de corporatie gelegd. Dat heeft geleid tot een flinke professionalisering. Maar ook tot een vervreemding van de overheid en de maatschappij en de klanten. De corporatiesector ligt sinds een aantal jaren 'onder vuur'. Haar legitimatie is niet langer vanzelfsprekend. Ook volgens de sector zelf is 'De balans verstoord' ⁴. Tijd voor renovatie!

3 Tijd voor renovatie

De positie van de corporatie heeft dus altijd een tijdgebonden invulling gekregen die nooit definitief is. En altijd speelde de vraag naar de geschikteste positie en rol, ordening en sturing. Anno 2014 is dat niet anders. Duidelijk is dat er nu dringend een renovatie (vernieuwing) van die invulling moet komen. Het woonsysteem dat wij

³ Zie bijvoorbeeld twee dissertaties daarover: *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, Jan van der Schaar, 1987 en *Het bewoonbare land - Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*, Wouter Beekers, 2012.

⁴ *De balans verstoord*, Rudy de Jong, Aedes, 2013

kennen is immers vastgelopen (dat geldt overigens voor meer sectoren) en een visie ontbreekt (ook dat lijkt voor veel andere sectoren op te gaan). Daarbij komt dat de collectieve uitgaven omlaag moeten. De bestaande verzorgingsstaat is niet langer houdbaar. Juist de huidige liberaal / sociaaldemocratische regering staat voor de taak om de synthese opnieuw te 'laden'. Daarbij is vooraf duidelijk dat de samenleving te veelvormig is om van boven af te worden ingericht.

Het appel op eigen kracht en verantwoordelijkheid klinkt luid, niet alleen informeel en van onderop (zie de Trendrede 2013 ⁵) maar ook als regeringsbeleid. Aansluitend daarop moet ook de vormgeving van sociale huisvesting (de corporatie als maatschappelijk initiatief, als toegelaten instelling, als verzelfstandigde semipublieke instelling) opnieuw worden bepaald. Een Parlementaire Enquêtecommissie onderzoekt momenteel de opzet en het functioneren van het stelsel van woningcorporaties en zal daarover eind 2014 rapporteren. Doel van het onderzoek is om tot een beoordeling te komen van het stelsel om zo bij te dragen aan ontwikkeling van toekomstig beleid.

Wij menen dat deze zoektocht zich niet moet beperken tot het bestaande stelsel en de vormgeving daarvan. Dan dreigt 'jumping to the conclusion' over wat er meer, anders of minder moet of kan. Dat kan leiden tot de soort houtje-touwtje verbouwingen waarin 'buurman & buurman' zijn gespecialiseerd. Wij pleiten er voor om deze zoektocht meer relevantie te geven door ook expliciet aandacht te besteden aan de vraag waar sociale huisvesting toe moet leiden. Of te wel, in de woorden van de auteurs van het boek 'Verdraaide organisaties': wat is de bedoeling van sociale huisvesting ⁶?

4 Sociale huisvesting in vijf bedoelingen

Nadenken over de bedoeling van sociale huisvesting is geen alledaagse bezigheid voor onze vakgemeenschap. Met onze groep hebben we getracht zo kernachtig mogelijk de bedoeling van sociale huisvesting (en dat is nog iets anders dan de opdracht voor corporaties) te beschrijven. Wij komen tot vijf bedoelingen van sociale huisvesting:

1. fatsoenlijk wonen

We willen dat iedereen in Nederland een fatsoenlijke woning heeft. Dat geldt voor marktwoningen evenzeer als voor sociale huurwoningen.

2. betaalbaar wonen

De kosten van wonen mogen andere levensbehoeften zoals voedsel, kleding, ontplooiing en ontspanning niet wegdrücken.

3. wonen is persoonlijk

Een woning biedt ruimte voor eigen keuzes, het is geen standaard voorziening. Zowel als de woning in eigendom is of als deze wordt gehuurd.

4. segregatie en stigmatisering voorkomen

We willen dat de woonplek van mensen hun kansen op opleiding, werk en persoonlijke ontwikkeling niet beperkt.

5. uitsluiting voorkomen

Iedereen kan in Nederland woonruimte verkrijgen, niemand wordt uitgesloten. Wie hulp nodig heeft bij zelfstandig wonen, kan die krijgen.

⁵ Trendrede 2013, www.trendrede.nl.

⁶ *Verdraaide organisaties – terug naar de bedoeling*, Wouter Hart ism Marius Buiting, 2012.

Deze bedoelingen leiden een nogal impliciet bestaan. Vaak worden bedoelingen verward met werkwijzen. Zo is 30% sociale woningbouw in nieuwbouwplannen de starre vertaling van de bedoeling dat sociale huur niet zou moeten stigmatiseren. De bekende 'heilige huisjes' worden ook vaak voor bedoelingen versleten. De vraag die we ons vervolgens hebben gesteld is of het woonsysteem zoals we dat nu hebben ingericht voldoende geschikt is om deze bedoelingen waar te maken. Het gedachtegoed uit 'Verdraaide organisaties' heeft ons er toe gebracht om de koppeling tussen de bedoeling en het woonsysteem te leggen via de leefwereld van de sociale huisvesting.

De leefwereld is de wereld die we in het hier en nu kunnen waarnemen, de realiteit die de bewoners zelf ervaren. Deze zou zoveel mogelijk moeten aansluiten bij de bedoeling die we hierboven hebben uitgeschreven. Wij maakten de volgende vertaling van de leefwereld:



Het woonsysteem (waarover straks meer) heeft als taak de op grond van de bedoeling gewenste leefwereld zo goed mogelijk te ondersteunen. Op basis van het volgende overzicht concluderen wij dat dit nu maar gedeeltelijk het geval is.

Wonen is voor iedereen bereikbaar

Wonen is Nederland is op papier betaalbaar

Dankzij overheidssteuning via huurtoeslag, impliciete objectsubsidies van corporaties, hypotheekrenteaftrek en garantiestellingen (NHG en WSW) is wonen in Nederland voor iedereen betaalbaar.

Niemand slaapt onder de brug

Niet alle inwoners van Nederland hebben hun leven in alle levensfasen op de rit. Wie dat overkomt, krijgt (tijdelijk) hulp. Dit is in Nederland goed geregeld. Wel vraagt de ontwikkeling richting meer zelfstandig wonen en extramuralisering om extra aandacht.

Woonquoten stijgen

Grote groepen hebben moeite om zelf de woonlasten van de huidige woning op te brengen. Breed toegankelijke prijssubsidies (via Hypotheekrenteaftrek en Huurtoeslag) hebben de laatste decennia geleid tot prijsopdriving in zowel de koop- als de huursector.

De Verhuurderheffing is nog een extra prijsopdrivende maatregel. Regionaal zijn de verschillen in betaalbaarheid groot. In gespannen woningmarkten hebben de middeninkomens weinig mogelijkheden. In krimpgebieden is er veel verborgen armoede onder particulieren. Lage inkomens betalen ondanks de huurtoeslag vaak meer dan volgens normen verantwoord is.

Mensen maken hun eigen wonen

Keuzemogelijkheden binnen confectie

De Nederlandse woonconsument en ook de huurders van corporaties hebben redelijk veel te kiezen. De woningvoorraad en de woonmilieus zijn zeer divers. Het consumentenrecht is robuust. Het recht van vrije vestiging is verankerd in wetten en regels. Er is in Nederland volop keuzevrijheid in confectie.

Professionals zijn dominant

Wonen is - meer dan nodig - een zaak geworden van de professionals en van de instituties (beleidsmaker, planoloog, ontwikkelaar, gemeente en corporatie). Zij bepalen waaruit mensen kunnen kiezen. Huurtoeslag is ook gekoppeld aan de woning, en niet alleen aan het inkomen van de huurder.

Er is schroom om verantwoordelijkheid over te dragen aan bewoners die dat willen. Bewoners kunnen naar hartenlust kleuren, als het maar binnen de lijntjes is. Veel bewoners zijn afhankelijker van de corporatiesector dan nodig is.

Er zijn voldoende fatsoenlijke woningen

Woningkwaliteit is hoogwaardig

De woningkwaliteit in Nederland is goed tot zeer goed, zeker in internationale vergelijking. Op de kwaliteitstoename leek geen rem te zitten.

De zorgpunten zitten in krimpende woningmarktgebieden - dat geeft leegstand- en niet zelfredzame of kwaadwillende particuliere eigenaren - dat resulteert in verwaarlozing en uitbuiting.

Er is een verbeteringslag wenselijk van de energetische kwaliteit van de bestaande voorraad.

Insiders beperken outsiders

Om wonen betaalbaar te houden hebben corporaties in het verleden veel onzichtbare huurkortingen verstrekt op woningen met een hoge kwaliteit. Hierdoor is bij veel huishoudens gelet op het inkomen sprake van overconsumptie van woonkwaliteit (we noemden dat 'overwonen' in 'Vooruit naar de kerntaak'). Omdat deze huurkorting bij verhuizing wegvalt, is het voor huurders die al lang bij een corporatie wonen (de insiders) - waaronder ruim 30% scheefwoningers - erg onaantrekkelijk om te verhuizen. Het gevolg is een lage dynamiek en lange wachttijden voor mensen die wel zijn aangewezen op sociale huisvesting (de outsiders).

De woonruimteverdelingssystemen werken niet in het belang van wie snel een woning zoekt.

Er is oog voor het collectieve belang

Wijken zijn gemengd

Nederland heeft gemengde wijken en oogt voor de buitenstaander als een egalitair land. Nederland is op dit punt wereldberoemd. Vaak is niet aan te wijzen welke woningen sociale huurwoningen zijn en welke niet. Nederland kent geen getto's.

Financieel is het systeem niet houdbaar

Op dit moment betaalt de overheid jaarlijks 2,4 miljard aan prijssteun in de sociale huursector (en levert een bijdrage via grondprijzen en garantiestelling). Dit loopt binnen enkele jaren op tot 3,4 miljard vanwege het huurbeleid. De Verhuurderheffing en ander belastingen staan daar tegenover. Bij elkaar een rondpompen van geld waardoor het bruto huurniveau onnodig en onhoudbaar hoog is.

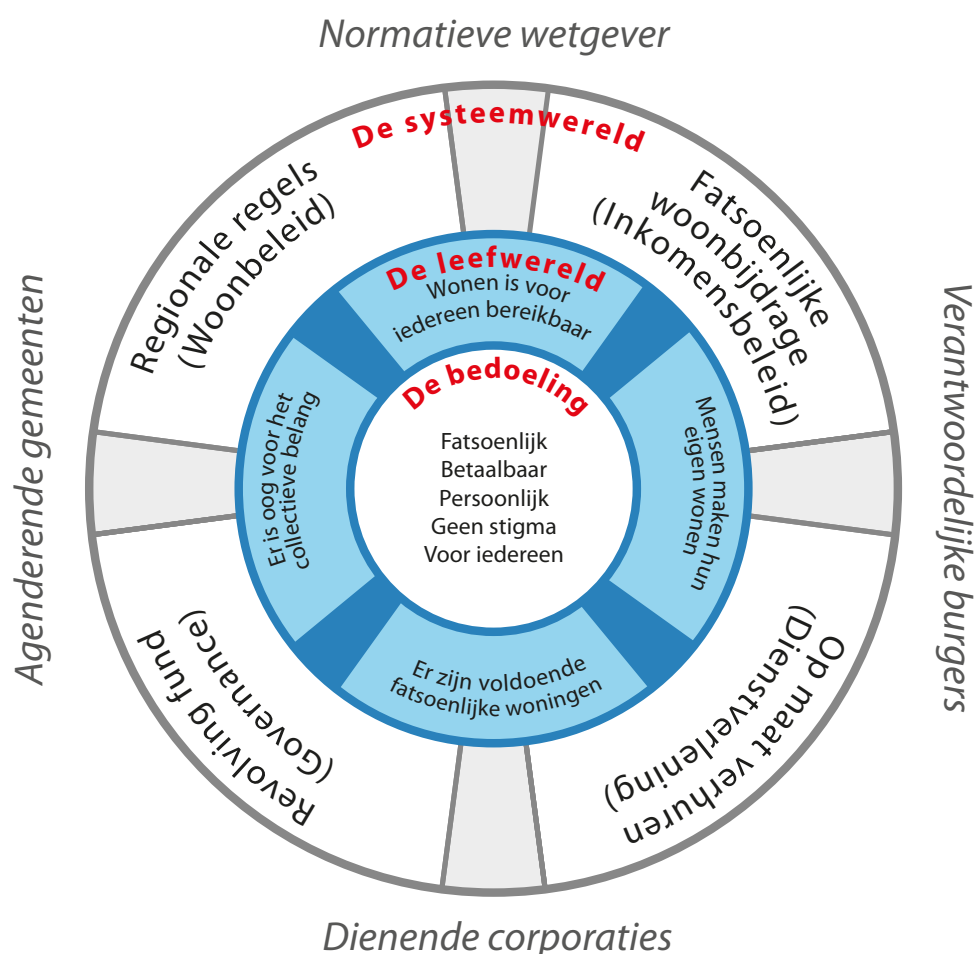
Legitimatie is niet goed geregeld

Corporaties worden geacht zich te richten naar het publiek belang. Beïnvloeding daarvan en verantwoording daarover zijn niet goed geregeld.

De bedoeling van de sociale volkshuisvesting is met het huidige woonsysteem dus voor een deel gerealiseerd. Trots en tevredenheid daarover zijn op hun plaats. Maar ook is duidelijk dat lang niet alle bedoelingen meer worden waargemaakt. Het lijkt erop dat het systeem te succesvol is geworden: de regelingen zitten de markt, de mensen en de oplossingen soms in de weg. Door het huidige subsidiesysteem zijn de prijzen hoger dan nodig. Door het kwaliteitsstreven dreigt de kwaliteit onbetaalbaar te worden. Professionaliteit van corporaties verdringt eigen oplossingen van huurders. Kortom: het woonsysteem is doorgeschoten en niet toekomstvast. En wordt dat ook niet met het groot-onderhoudsplan dat het kabinet doorvoert. Wij concluderen dan ook dat als we de bedoelingen van de sociale huisvesting willen waarmaken, we het woonsysteem op onderdelen moeten renoveren. En dat we bereid moeten zijn om daarvoor een aantal heilige huisjes te slopen. Wij presenteren hieronder de elementen van het Voorlopig Ontwerp van dat renovatieplan.

5 Vier bouwstenen voor een toekomstvaste renovatie van ons woonsysteem

Wat moeten de partijen die het woonsysteem bepalen samen regelen om het woonsysteem weer toekomst vast te maken? Dit vatten we samen in vier bouwstenen voor een effectieve renovatie van het woonsysteem, die we in de eerste paragraaf al noemden. Het zijn: regionale differentiatie in het woonbeleid, woonbijdragen voor fatsoenlijk wonen, op maat verhuren en rentmeesterschap.



Bouwsteen 1: Regionale regels

De bedoelingen van de sociale huisvesting gelden voor alle inwoners van Nederland. Maar niet overal is dezelfde ondersteuning nodig. Nederland kent verschillende woningmarkten met grote verschillen. De uitvoering van de sociale volkshuisvesting vraagt per type woningmarkt om andere keuzen. Zo zijn in gespannen woningmarkten als Amsterdam, Utrecht en delen van Brabant de woningen duurder dan in ontspannen marktgebieden aan de randen van ons land. In gespannen regio's moet een huishouden dus een hoger inkomen hebben om zelf op de markt te kunnen slagen voor een fatsoenlijke woning. In gespannen woningmarktgebieden hebben daarom meer huishoudens ondersteuning nodig dan in ontspannen gebieden. Daar kunnen huishoudens zich eerder zelfstandig redden en is in veel gevallen een verkleining van de voorraad sociale huurwoningen mogelijk.

Ook de breedte van de taakopvatting voor een corporatie kan verschillen, tussen regio's en binnen de gemeentegrenzen. De meeste wijken vragen niet om een sterke inzet op vernieuwing, leefbaarheid, sociale programma's en vierkante meters maatschappelijk vastgoed. Maar voor sommige wijken is dit juist cruciaal om de bedoelingen overeind te houden. Krimpgebieden kennen hun eigen problematiek: hier is inzet op sloop en herbestemming nodig. En wat te doen met particuliere eigenaren met te weinig financiële middelen om hun eigen woning te onderhouden. Het woonsysteem zou deze verschillen moeten erkennen en ondersteunen. Dat kan niet bij één voor alle regio's geldende afbakening van het domein van sociale huisvesting zoals nu bij wet is geregeld.

Als het de bedoeling is dat een fatsoenlijke woongelegenheden betaalbaar moet zijn, dan zal bijvoorbeeld de inkomensgrens en /of de maximale huurprijs in gespannen markten moeten worden verhoogd en in krimpgebieden kunnen worden verlaagd. Het domein van de sociale huisvesting – in systeemtaal: wanneer iets een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) is - moet dus naar de opgave per regio worden bepaald.

We verwachten dat deze bouwsteen er voor zal zorgen dat mensen niet tussen wal en schip raken in gewilde woningmarkten. Andersom verwachten we dat in ontspannen markten en krimpregio's minder onnodig wordt bijgesprongen. We verwachten ook dat de extra taken die corporaties op zich nemen beter gaan aansluiten op wat andere partijen echt laten liggen. We verwachten verder dat een deel van de corporatiewoningen verkocht gaat worden. Ook verwachten we dat er een flinke verschuiving van opbrengstpotentieel zal plaatsvinden. En dus een noodzaak tot herverdeling.

Wat heeft prioriteit om uit te zoeken:

1. Welke regio's zijn in dit kader zinvol om te onderscheiden?
2. Welke groepen kunnen niet zonder steun hun eigen wonen regelen in de te onderscheiden regio's (huurders maar ook particuliere woningbezitters)? Welke criteria spelen een rol náást de huidige DAEB-inkomensgrens en DAEB-huurgrens.
3. Welke sociale huurvoorraad is er nodig in de te onderscheiden regio's, waar zitten overschotten en waar tekorten?
4. Wat pakt de markt niet op maar is wel belangrijk voor de bedoelingen van sociale huisvesting?
5. Hoe is de doelgroep te bepalen die niet alleen ondersteuning nodig heeft vanwege het inkomen maar ook vanwege hun beperkte draagkracht / hoge draaglast?
6. Wat betekent een regionalisering van de opgaven voor de financiële positie van de corporatie? Wat betekent dat voor verdelingsvraagstukken?
7. Hoe kan het Woningwaarderingstelsel goed gaan aansluiten op de verschillende regionale prijsniveaus?
8. Welke opvattingen over menging en segregatie spelen een rol, zowel lokaal (ongedeelde stad) en regionaal (acceptabele woon-werk afstanden)? Welke empirische onderbouwing kunnen deze krijgen?

Bouwsteen 2: Fatsoenlijke woonbijdrage

Wanneer het inkomen te laag is om de prijs van een fatsoenlijke woning te betalen, is een aanvulling van het inkomen in de vorm van een (liefst eigendomsneutrale) woonbijdrage gerechtvaardigd. Huishoudens zijn zo altijd in de gelegenheid om een fatsoenlijke woonkwaliteit te kunnen betalen. Zoals we bij bouwsteen 1 zagen, is een regionale component voor de inkomens- en/of huurgrens daarin noodzakelijk. Omdat regionale prijsniveaus verschillen is het ook denkbaar dat de woonbijdrage naar omvang verschilt tussen gebieden. Dat is vergelijkbaar met het Duitse systeem dat zes verschillende gebieden onderkent, die de hoogte van het 'Wohngeld' bepalen ⁷. Momenteel betaalt de overheid bij huurders de woonbijdrage in de vorm van de Huurtoeslag. Daarmee is de overheid mede verantwoordelijk voor de betaalbaarheid van het wonen. Er is dringend behoefte aan een herijking van de toeslagen: het opnieuw onderbouwen en afstemmen van fatsoenlijke woonkwaliteit, aanvaardbare exploitatiekosten en acceptabele woonquoten. In de koopsector draagt de overheid bij aan lagere woonlasten met Hypotheekrenteaftrek. In tegenstelling tot de Huurtoeslag kent deze een degressief effect: lagere inkomens profiteren hiervan minder. Dat dit eveneens herijkt moet worden is intussen terecht een politiek gegeven. Daar gaan we hier niet verder op in.

Het haast ongeremde kwaliteitsstreven is mede mogelijk gemaakt door de opzet van de Huurtoeslag. De Huurtoeslag kent een mechanisme waarbij een hogere prijs (voor een kwaliteit boven fatsoenlijk) deels door de overheid en deels door de huurder zelf moet worden betaald. Dit mechanisme heeft echter een heel lang bereik, waardoor hogere prijzen maar langzaam leiden tot echt hogere huurquoten. Dit werkt in de hand dat huurder noch corporatie echt belang heeft bij het in de hand houden van huurprijzen. Het is duidelijk dat dit ten laste gaat van het Huurtoeslagbudget op de Rijksbegroting. Binnenkort zal de Huurtoeslag worden vervangen door een Huishoudenstoeslag. Dit lijkt het uitgelezen moment om over te stappen op de gewenste regionalisering (zie bouwsteen 1), een inhoudelijke herijking van de bedragen (wat is fatsoenlijk) en op een nieuwe fundering van de beleidsuitgangspunten met betrekking tot kwaliteitsconsumptie.

We verwachten dat deze bouwsteen het gemak doorbreekt waarmee de huren in prijs stijgen. Ook verwachten wij dat deze bouwsteen (in combinatie met bouwsteen 1) leidt tot een besparing op de subjectsubsidies. We verwachten ook dat huishoudens selectiever kijken welke woning ze betrekken. We verwachten dat huishoudens meer zullen gaan omzien naar een passender woning (wat betreft prijs/kwaliteit). We verwachten dat een fundering van de Huurtoeslag mede op basis van genormeerde exploitatiekosten er voor zorgt dat het prijsniveau in de sociale huursector gaat dalen (ook via een publieke benchmark). Tenslotte verwachten we dat het prijs- en kwaliteit oprijvend effect van het huidige stelsel van Huurtoeslag zal verminderen.

Wat heeft prioriteit om uit te zoeken:

9. Wat zijn wenselijke en realistische huurquoten voor huishoudens in het DAEB regime? Welke aannamen over fatsoenlijke woonkwaliteit liggen daaraan ten grondslag?
10. Wat is een minimaal kostendekkend huurniveau in het DAEB-regime? Welke normering van exploitatielasten is daarbij bruikbaar? Wat betekent dat voor de mogelijkheden voor huurverlaging?
11. Welk deel van de huidige Huurtoeslag wordt gegeven de bovenstaande uitgangspunten momenteel besteed aan 'overwonen'?
12. Welke componenten kunnen meegewogen worden in een regionalisering van de woonbijdrage?
13. Welke ervaringen zijn er in andere sectoren of landen met inkomensafhankelijke toeslagen, in het bijzonder in relatie tot huishoudensgrootte.

⁷ Zie *Huren en kopen zijn ons even lief- verkenningen naar een eigendomsneutrale vraagondersteuning*, p.41 e.v., Marietta Haffner, Marja Elsinga, Joris Hoekstra (OTB), 2008.

Bouwsteen 3: Op maat verhuren

Woningcorporaties zouden aanspreekbaar moeten zijn op de beschikbaarheid van voldoende fatsoenlijke woningen in het prijssegment waarin de markt niet of in onvoldoende mate voorziet. Corporaties dienen daarvoor een vastgoedportefeuille op te bouwen die wat betreft locatie, kwaliteit en prijs aansluit bij de woonbehoefte van de doelgroep. Het aanbod aanpassen aan de behoefte gaat op de woningmarkt vanzelfsprekend maar heel geleidelijk (hoewel afstoten veel sneller kan dan nieuw bouwen). Op de woningmarkt moeten volkshuisvesters het dus voornamelijk doen met de voorraad die er staat. Wanneer, zoals wij verwachten, de beschikbare kwaliteit soms hoger zal zijn dan de kwaliteit die met Huurtoeslag betaald kan worden, dan zal de corporatie via de prijs het aanbod bereikbaar moeten maken.

Korting zou echter niet langer moeten worden verstrekt dan nodig is. We stellen ons daarom huurcontracten voor die periodiek worden herijkt en worden aangepast aan de situatie van het huishouden. Daarbij kan natuurlijk worden gekeken naar de inkomensituatie. Maar ook de huishoudensgrootte kan periodiek worden herijkt. Als het huishouden inmiddels voldoende inkomen heeft, of kleiner is geworden kan de prijskorting (deels) vervallen. Of als er intussen passend aanbod is gemaakt of vrijgekomen, waarvoor geen korting hoeft te worden gerekend, kan de huurder tot verhuizing worden geprikkeld door afbouwen van de bijdrage. Er is dan immers geen noodzaak om voor 'overwonen' gecompenseerd te worden (vergelijk de Britse 'bedroom-tax'). Dit alles noemen we 'op maat verhuren'.

Ook het aanpassen van de dienstverlening aan de wensen of mogelijkheden van de klant valt onder 'op maat verhuren'. De bereidheid of mogelijkheid om meer of minder taken zelf uit te voeren is immers ook een belangrijke manier om wonen passender te maken. Momenteel streven veel corporaties naar een hoge klanttevredenheid door de klanten maximaal te ontzorgen. Dat heeft natuurlijk ook een prijs. Er zijn ongetwijfeld groepen klanten die gebruik zouden maken van de mogelijkheid om voor een lagere prijs ook minder diensten af te nemen. We kunnen ons goed voorstellen dat bewoners (gedeeltelijk) het eigendom kunnen overnemen, individueel of collectief⁸. Wij zien mogelijkheden in de analogie met de zorg. Daar geeft het onderscheid tussen de basisverzekering, aanvullende verzekering en eigen risico, keuzemogelijkheden. Bij corporaties zullen huurders (bewoners) meer moeten kunnen kiezen tussen extra diensten (huismeester) of eigen risico (zelf doen).

We verwachten dat deze bouwsteen er voor zal zorgen dat de dynamiek op de woningmarkt toeneemt, met een betere match tussen inkomen en kwaliteit als gevolg. Het aantal scheefwoners zal naar verwachting afnemen. We verwachten dat dit zal leiden tot een lager beroep op bijdragen. Het inrichten van de dienstverlening met een basispakket en aanvullende diensten en taken voor eigen rekening geeft naar verwachting huurders meer te kiezen en leidt per definitie tot grotere tevredenheid. Tenslotte verwachten we dat dit leidt tot een grotere legitimiteit van de inzet van maatschappelijk vermogen door corporaties.

Wat heeft prioriteit om uit te zoeken:

14. Welke vormen tussen volledig verzorgd huren en eigenaar-bewoner zijn het waard om uit te werken? Welke tussenvormen hebben hun waarde bewezen? Welke buitenlandse voorbeelden zijn inspirerend?
15. Hoe sturend moet de woonruimteverdeling nog zijn? Hoe is bij meer invloed van bewoners en woningzoekenden de garantie vorm te geven dat niemand wordt uitgesloten?
16. Welke segmentering van dienstverlening (in relatie tot de genormeerde exploitatie bij 10) is mogelijk en welke aanpassingen in huurrecht zijn daarvoor nodig?

⁸ Voor een uitwerking zie: *De Wooncoöperatie: Op weg naar een zichzelf organiserende samenleving*, Adri Duivesteyn, 2013.

Bouwsteen 4: Revolving fund

Corporaties hebben in de loop van hun bestaan een aanzienlijk vermogen opgebouwd dankzij subsidies, exploitatie-overschotten en waardevermeerdering van vastgoed. Dat vermogen zouden corporaties moeten beschouwen als een revolving fund waarbij het vermogen duurzaam beschikbaar is voor de sociale huisvesting. Dat wil zeggen dat het vermogen niet wordt geconsumeerd maar blijvend beschikbaar is om te investeren. Een investering die een zekere opbrengst genereert, waardoor het in stand blijft en ook kan worden ingezet voor toekomstige generaties. Onhoudbaar is het huidige systeem, waarin de Huurtoeslag fungeert als brede exploitatieondersteuning voor corporaties, die op hun beurt door de overheid worden aangemoedigd de huren te verhogen om zo een Verhuurderheffing te kunnen betalen. Dit is zinloos rondpompen van geld, waarbij vooral de huurders de dupe zijn omdat zij of hoge huurlasten hebben of volstrekt afhankelijk worden gemaakt van Huurtoeslag. Evenmin houdbaar is het blijvend verhogen van het vreemd vermogen, waardoor nu al – bij de laagste rentevoet ooit – rente de grootste kostenpost is. De revolving fund benadering gaat er van uit dat corporaties voldoende rendement behalen om ten minste de koopkracht van het eigen vermogen in stand te houden.

Daarvoor zijn een aantal zaken nodig. In de eerste plaats is het nodig om de beheerkosten te beperken. Daarnaast kan het woningbezit meer in overeenstemming worden gebracht met de omvang en samenstelling van de doelgroep op de lange termijn. Ten slotte moeten corporaties zich verder bekwamen in het portfolio en asset-management en het beheersen van renterisico's. In deze revolving fund benadering zien wij corporaties als rentmeester van het vermogen dat ze beheren. Dat verplicht tot transparantie, verantwoording, samenspraak en (mede-)zeggenschap. Niet alleen van huurders en bewoners en andere belanghebbenden, maar zeker ook van de overheid. De tijd dat corporaties alleen op eigen inzicht konden opereren is voorbij en dat is goed (maatschappijsturing). De gemeentelijke overheid heeft in onze ogen een essentiële rol bij het legitimeren. De lokale of regionale woonvisie is hiervoor het basisdocument. Daarom dient een woonvisie dus altijd een analyse en prognose van de doelgroepen en de woningvoorraad in het DAEB-regime te bevatten. Prestatieafspraken zijn het geëigende instrument om dit vast te leggen.

Een belangrijk onderdeel van de externe beïnvloeding betreft de aanwending van het rendement dat de corporatie maakt op haar vermogen. Het woonsysteem zou er op moeten worden ingericht om daarin transparant afwegingen te kunnen maken. Wij zien daarin drie lagen. De centrale overheid, die waar nodig herverdeelt, zoals nu in de vorm van een heffing. De gemeentelijke overheid, die (prestatie-)afspraken maakt over de aard van de vermogensbestemming (wel onderbouwd, en dus niet als wensenlijstje). En de bewoners en mogelijke andere belanghouders, die de keuzes van de corporatie legitimeren (lokale agendering) ten aanzien van de daadwerkelijke aanwending van dat budget.

Wij verwachten dat het denken in termen van rentmeesterschap en revolving fund de gesprekken met overheden vergemakkelijkt en helpt bij de legitimatie. Wij verwachten dat het bijdraagt aan een houdbaar systeem met een gemiddeld genomen lager huurniveau. Wij verwachten kortom, dat de balans weer in evenwicht komt.

Wat heeft prioriteit om uit te zoeken:

17. Kan met een revolving fund een sociale huursector bestaan die voldoende groot is voor de opgave?
18. Welke bijdrage kan het revolving fund leveren aan de financiering van de woonbijdragen?
19. Is een revolving fund zonder prijsondersteuning door de overheid mogelijk? Zijn er voordelen om de betaalbaarheid naar de corporaties over te hevelen en te salderen tegen heffingen? Welke regionale uitwerking krijgt dat?
20. Welke ruimte voor investeringen is er binnen een revolving fund benadering? Dit zou uitgezocht moeten worden ten behoeve van de evaluatie van de Verhuurderheffing!

6 Het begin van de transitie: renoveren in verhuurde staat

In deze verkenning bouwen we voort op de 'waarom' vraag en de analyses uit 'Vooruit naar de kerntaak'. We schetsen een perspectief, van waaruit het huidige systeem zich verder kan ontwikkelen. Een perspectief dat momenteel zeer ontbreekt in de discussie over rol en taak van corporaties. Een perspectief dat de vertaling is voor de komende periode van de plicht van individuen om voor zichzelf en de naasten te zorgen en het grondrecht op wonen dat de staat garandeert. En we herhalen het nog maar eens: het is geen blauwdruk en er is behoefte aan een integer transitiepad.

Eerdere aanzetten voor de renovatie van de sociale huisvesting zijn er natuurlijk ook geweest. Tot nu toe hebben die nog niet tot doorbraken geleid. Wij menen dat dit komt omdat de discussie over de uitgangspunten - de bedoeling - niet scherp genoeg is gevoerd. Zonder visie geen zinvol renovatieplan. Alvorens van verkenning en principes naar uitvoering en instrumentering over te gaan, is het goed om te horen of we op de goede weg zitten. En we hebben nog een flinke lijst uit te zoeken onderwerpen benoemd. Daarna is het wat ons betreft aan de partijen in het woonsysteem om in overleg de renovatie van het systeem zelf ter hand te gaan nemen en daarin de rol te nemen die nodig is om het systeem weer meer in dienst van de bedoeling brengen. Een systeem dat uitgaat van verantwoordelijke burgers en vraagt om dienende corporaties, agenderende gemeenten en een normatieve wetgever.

Maar wij hopen natuurlijk dat het individuele personen die het verschil kunnen maken aanzet om de leefwereld dichter bij de bedoelingen van de sociale huisvesting te brengen. Wij zullen de discussie daarover waar mogelijk aanwakkeren en faciliteren. Op schrift en ook door een dialoog aan de discussietafel.

Meer informatie of reageren: www.vooruitnaardekern.nl