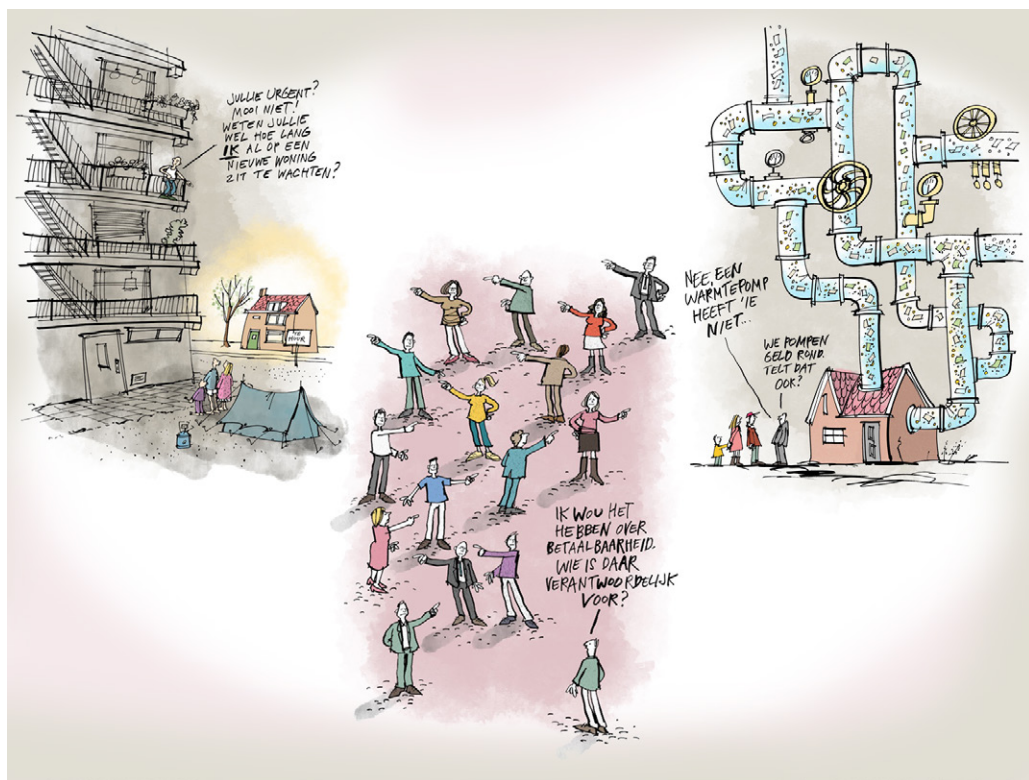


Hoe woningcorporaties hun maatschappelijke waarde vergroten

Tussen systeemmacht en ieders eigen kracht - naar een nieuw toekomstperspectief

Guus Haest



Hoe woningcorporaties hun maatschappelijke waarde vergroten

**Tussen systeemmacht en ieders eigen kracht -
naar een nieuw toekomstperspectief**

Guus Haest
november 2019

DE HAAGSE
HOGESCHOOL



Inhoud

Voorwoord	7
Dankwoord en opdracht	9
1. Inleiding, opzet en ambitie	13
1.1 Turbulente tijden, grote opgaven	13
1.2 Tien kernthema's van sociaal wonen	13
1.3 Terug naar de basis	14
2. De kaders waarbinnen woningcorporaties opereren	16
2.1 Nieuwe wet- en regelgeving	16
2.1.1 De teugels aangetrokken	16
2.1.2 Gevolgen	17
2.2 Waar staan de corporaties voor?	18
2.2.1 Traditionele en nieuwe opgaven	18
2.2.2 De agenda's van Aedes en het Rijk	19
2.3 Bestedingsruimte van woningcorporaties	21
2.4 Evaluatie van de nieuwe Woningwet	24
2.4.1 Vanuit de corporatiesector	24
2.4.2 Vanuit het Rijk	25
2.4.3 Verdere invulling van de kernvraag	25
3. Beschikbaarheid	28
3.1 Inleiding	28
3.2 Meer nieuwbouw: opgaven en knelpunten	28
3.2.1 Hoeveel nieuwbouw is nodig?	28
3.2.2 Is dat financieel haalbaar?	29
3.2.3 Knelpunten	30
3.2.4 Wat bouwen voor wie?	31
3.3 Middeldure huursegment, taken en rollen	32
3.3.1 Groeiende vraag	32
3.3.2 Initiatieven en strategieën	34
3.3.3 Geen nieuwbouw door corporaties, wat dan wel?	35
3.4 Beter benutten van de bestaande voorraad	37
3.4.1 Een eerlijker en effectiever woonruimteverdeling	37
3.4.2 Doelgroepgericht maatwerk en doorstroming	38
3.4.3 Flexibiliseren van aanbod, contracten en wetgeving	41
3.5 Financiële doorrekening	41

4. Kwaliteit	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Kwaliteit van woning en leefomgeving	43
4.2.1 Onderhoud en instandhouding	43
4.2.2 Woningverbetering	45
4.2.3 Leefbaarheid	46
4.3 Verduurzaming	47
4.3.1 De transitie-opgave	47
4.3.2 Benodigde investeringen	48
4.3.3 Naar een realistisch(er) scenario	50
4.4 Financiële doorrekening	53
5. Betaalbaarheid	54
5.1 Inleiding	54
5.2 Stand van zaken betaalbaarheid	54
5.2.1 Wat is 'betaalbaar'?	54
5.2.2 Huren wordt duurder	55
5.2.3 Betaalbaarheid als slachtoffer van het 'systeem'	59
5.3 Borgen van de betaalbaarheid	61
5.3.1 Betaalbaarheid naar de woningcorporaties	61
5.3.2 Beter benutten van de huidige mogelijkheden	61
5.3.3 Woningcorporaties op eigen kracht: 'de uitruil'	65
5.3.4 Voors, tegens en risico's	66
6. Vijf thema's voor reflectie	71
6.1 Inleiding	71
6.2 Regionale woningmarkten	71
6.3 Verevening	73
6.3.1 Motieven voor verevening	73
6.3.2 Uitwerken van verevening	75
6.4 Ruimtelijke segregatie	76
6.4.1 Vragen	76
6.4.2 Definitie en effecten van de gemengde wijk	77
6.4.3 Niet ruimtelijke, maar sociale segregatie	78
6.4.4 Flexibele toewijzing en maatwerk als alternatief	79
6.4.5 Naar een inclusieve samenleving	80
6.5 Marktreferenties in het begrippenkader van corporaties	83
6.5.1 Het dominante marktdenken	83
6.5.2 Sectorvreemde begrippen	83
6.5.3 Naar eigen hulpmiddelen, referenties en parameters	85

7. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	87
Zoektocht	87
Sociale huisvesting op koers of toch niet?	87
Opgaven en financiële bestedingsruimte	88
Beschikbaarheid, ook voor middeninkomens	89
Kwaliteit	90
Betaalbaarheid	90
Win-win door verzelfstandiging en bruteren ('uitruilen')	91
Nieuwe wet- en regelgeving en de tijdgeest	94
Woningmarkten zijn regionaal	94
Naar inclusief sociaal wonen plus	95
8. Een wenkend toekomstperspectief: hoe het zou kunnen gaan in 2025?	99
8.1 Woningcorporaties	99
8.2 Overheid	100
8.3 Huurders en woningzoekenden	101
8.4 Marktpartijen	103
Geraadpleegde literatuur	106
Colofon	115



Voorwoord

Een zeer groot deel van de sociale huursector in Nederland is in stedelijke gebieden te vinden. Daarmee is het functioneren van de woningcorporaties van groot belang voor het functioneren van de stad. De hoge bevolkingsgroei die Nederland na de Tweede Wereldoorlog kende, is sterk in de steden geconcentreerd. Veel sociale huurwoningen, gebouwd in de jaren vijftig, zestig en zeventig zijn in stedelijke woonwijken te bezichtigen.

Voor het goed functioneren van de stad wordt veel belang gehecht aan een goed functionerend openbaar bestuur en aan een actieve participatie van de burgers van de stad. Dit is zeker het geval, maar evenzeer gaat het bij deze wens ook om het ordentelijk en goed functioneren van maatschappelijke organisaties. Goede en toegankelijke zorg, onderwijs, welzijn en cultuur, sport, openbaar vervoer, wonen: dit vereist instituties die op hun taak berekend zijn en die publieke doelen en resultaten kennen.

In een stad als Den Haag is één op de drie inwoners woonachtig in een sociale huurwoning in de stad. Er zijn vele duizenden, die in- of uitwonend, op een wachtlijst staan. Voor de leefbaarheid in Haagse wijken zijn keuzes die woningcorporaties aldaar maken in hun voorraad-, nieuwbouw- en beheerbeleid cruciaal. Voor het lectoraat grootstedelijke ontwikkeling is om deze reden de rol van de woningcorporaties een relevant thema in het onderzoeksprogramma.

Als lectoraat willen we met praktijkgericht onderzoek meer weten van de dagelijkse keuzes van partijen in stad en wijk. Dit praktijkgericht onderzoek wordt in veel gevallen uitgevoerd door docent-onderzoekers van de hogeschool, in samenwerking van studenten die leeronderzoek doen. Maar er is ook ruimte voor externe onderzoekers die onder auspiciën van het lectoraat een onderzoek verrichten dat past in het onderzoeksprogramma.

Eerder verscheen in dit kader de publicatie “Op zoek naar nieuwe verhoudingen. Over de veranderende relatie tussen de geplande en de geleefde stad” (Gerben Helleman, 2016) en “Gebiedsbranding. Samen werken aan succesvolle wijken” (Hans Kars en Rian Peeters, 2019).

Nu ligt voor u “Hoe woningcorporaties hun maatschappelijke waarde vergroten” van Guus Haest. De auteur heeft jaren in de woningcorporatiesector gewerkt en vanuit betrokkenheid en verbazing gereflecteerd op hoe en waarom dingen in de sector gaan zoals ze gaan. Kan het niet anders, kan het niet beter?

De auteur heeft de vrije hand gekregen om zijn inzichten en opvattingen aan het papier toe te vertrouwen. Vanzelfsprekend is - op weg naar deze publicatie - ruime aandacht besteed aan onderbouwing en toegankelijkheid. Het navolgende is dus voor de verantwoordelijkheid van de schrijver.

Het lectoraat stimuleert graag het debat over een belangrijke vraag: (hoe) kan de maatschappelijke waarde van de woningcorporaties vergroot worden? De auteur ziet tal van mogelijkheden hiertoe en ik nodig u graag uit hier kennis van te nemen.

Reacties op deze publicatie zijn welkom (guushaest@planet.nl) (v.j.m.smit@hhs.nl)

Vincent Smit
lector grootstedelijke ontwikkeling
De Haagse Hogeschool

Dankwoord en opdracht

Drie motieven dreven me tot het schrijven van dit boek. Een belangrijk motief is dat de betaalbaarheid van sociale huurwoningen de afgelopen jaren voor een aanzienlijk deel van de doelgroep is verslechterd. De vraag hoe zo iets kan gebeuren blijft maar bij mij opspelen. Het voerde naar andere vragen: hoe werken verschillende doelen en partijen samen (of juist niet), hoe werken allerlei regels en de dynamiek van systemen op elkaar in, waarom gaat het zoals het gaat? Dat werd de tweede drijfveer. De derde inspiratiebron was het essay 'Vooruit naar de kerntaak'¹, waardoor voor mij 'het kwartje viel'. Begin met de vraag wat ook alweer de bedoeling is van de sociale huursector is, probeer daar opnieuw fris en kritisch naar te kijken. Het essay deed een poging en droeg bouwstenen aan. Het heeft me niet meer losgelaten.

"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. Het woonsysteem is doorgeschoten en niet toekomstvast."

Wouter Rohde, co-auteur 'Vooruit naar de kerntaak', zelfstandig adviseur

Er werden meer mensen uit de sector door dit essay geïnspireerd. Dat leidde tot een kleine beweging, een kerngroep van betrokken mensen die elkaar regelmatig opzochten om hierover verder in gesprek te gaan. Een deel van deze groep was bereid als klankbordgroep te fungeren tijdens het schrijven van dit boek, waarvoor ik hen graag wil bedanken. Ook in deze klankbordgroep ging dat geheel in stijl: van een open dialoog tot gefileerd worden, van gesprek tot coaching. Maar altijd weer inspirerend, leerzaam, uitnodigend. Dank Wouter Rohde (Advies), Rian Peeters (freelancer), Maarten Pel, Derk Windhausen (beiden Circusvis), Adriaan Hoogvliet (Alliantie), Pim Hogenboom (Eigen Haard), Rudy de Jong (Advies), Ton Selten (Woonbond), Peter van Os (RIGO) en Bert Keijts (Portaal). Gaandeweg zijn Eric Lugtmeijer (Elume), Ruud van Trijp (Stadgenoot), Marlies van Gelderen (Ymere, nu zelfstandig adviseur) en Marion Kranenburg (Eigen Haard) op verzoek met de klankbordgroep gaan meedoen, evenals Vincent Smit (Haagse Hogeschool) als beoogd uitgever.

¹ Vooruit naar de kerntaak - Een bijdrage aan het woonbeleid na de crisis, Bert Wijbenga, Wouter Rohde, Derk Windhausen, Woonbron, 14 februari 2013; zie ook de bewerkte versie van een groep mensen uit de sector die ermee aan de slag ging: Vooruit naar de kerntaak - toekomstverkenning voor de sociale huisvesting: bedoelingen en bouwstenen, 20 februari 2014.

Gaandeweg ben ik het schrijfproces zelf steeds meer gaan zien als een waardevol onderdeel van het boek. De discussies erover hebben bijgedragen aan de meningsvorming. Daaruit kwam het idee voort een aantal mensen uit de sector te interviewen. Ook dat leidde tot boeiende gedachtewisselingen en tot een aantal sprekende citaten die in het boek zijn opgenomen. Ze geven tevens een beeld van het denken in de sector. De mensen die op de uitnodiging voor een interview ingingen zijn: Caroline Timmermans (Wonen Breburg), Laurens Ivens (wethouder Amsterdam), Joke Hofman (Woonbedrijf ieder1), Paulus Jansen (ex-wethouder Utrecht, directeur Woonbond), Henk Visscher (TU Delft / OTB), Marnix Norder (Aedes), Jan van Vucht (Area Wonen), Monique Govers (Omnia Wonen). Vanuit de klankbordgroep waren dat Rian Peeters, Peter van Os, Wouter Rohde en Ton Selten. Veel dank.

Daarnaast bedank ik de vele andere 'mee- en tegenlezers' die ik kon verleiden. Al dan niet vluchtig of grondig, via mail, één of meerdere gesprekken of het uitwisselen van documenten: Arjen Zandstra (Wooncompagnie), René Scherpenisse (Tiwos), Rob Ravestein en Yvonne Witter (beiden Aedes), Hans van den Hombergh (Woonlab), Willibrord Kruijsen (SZW), Johan Conijn (Ortec), Annemieke van Doorn, Willem Debets, Gerard Goosensen (allen Portaal, Goosensen nu Habion), Mohamed Acharki (Zayaz), Anouk Corél (Platform 31), Rob van den Broeke (voorheen Qua Wonen, nu Rijswijk Wonen), Anne-Jo Visser (ex-Platform 31, nu gemeente Utrecht), Martijn Eskinasi (PBL / BZK), Berry Blijie (ABF Research), Pierre Sponselee (inmiddels ex Woonwaard), Bas van Rosmalen (Waterweg Wonen).

Speciaal wil ik Eric Lugtmeijer bedanken. Hij deed alle interviews en werd steeds meer een maatje, met name in de laatste fase. Dat was erg plezierig en soms ook hard nodig. Ook bedank ik John Custers voor de eindredactie, Arie Brands voor de vormgeving en Geert Gratama voor zijn cartoons.

Bert Keijts heeft mij als voorzitter van de Raad van Bestuur van Portaal altijd gestimuleerd en gefaciliteerd om de corporatiesector een spiegel voor te houden en hierover te publiceren. Dit kon ik doen op persoonlijke titel en op twee voorwaarden: niet liegen over Portaal en niet op de man spelen. Dit kost me geen moeite. Veel belangrijker nog waren het vertrouwen, het wederzijdse respect en de oprechte openheid en waardering, ook als we het volstrekt oneens waren. Ik spreek helaas in de verleden tijd, omdat deze inspirerende en sociale man na een ziekte van twee jaar uiteindelijk werd gevelde. Het is overmacht dat we onze afspraken niet gestand doen: ik heb de eindversie niet meer met hem kunnen delen. Daarom wil ik dit boek opdragen aan Bert Keijts en hem en Portaal bedanken voor de geboden mogelijkheden. Het was één van mijn laatste klussen bij Portaal, op weg naar een boeiende invulling van mijn leven als actieve en nog steeds betrokken pensionado. De vrijheid in mijn agenda én in mijn hoofd helpt daarbij prima en smaakt naar meer.

Tot slot bedank ik Vincent Smit van het Lectoraat Grootstedelijke Ontwikkeling van De Haagse Hogeschool. Niet alleen voor het mogelijk maken van deze uitgave, maar ook voor zijn hulp bij de opzet en redactie, fors schrappend en redigerend. Altijd met respect en welwillende maar kritische aanwijzingen: hou het compact en toegankelijk, kies een onderzoekende toon, let op je onderbouwing.

En dan zijn er Riek in Veere en mijn levenspartner Frederique in Utrecht. Twee mensen en twee plekken die mij het schrijven mogelijk maakten. Door hun interesse, maar meer nog door wie zij zijn.

Utrecht, september 2019

Guus Haest

Disclaimer

De Nederlandse sociale huisvesting is een groot goed waarop we zuinig moeten zijn. Alles wat hier wordt betoogd heeft niet tot doel die af te breken, maar juist te verbeteren.

“Wat mij mateloos stoort is dat wij de verworvenheden van de sector vergeten te vertellen. Je mag het verschil tussen sociaal en niet-sociaal niet zien. Hoe mooi is het dat wij geen getto’s hebben in Nederland. Dat is iets om heel erg trots op te zijn. Mensen uit de hele wereld komen daar naar kijken. Maar niemand vertelt die verworvenheden bij ons. Corporaties zelf niet, huurders niet, politici niet. Vandaaruit kunnen we kritisch kijken wat er anders en beter kan in de sector. Want dat is wel echt nodig.”

Monique Govers, directeur/bestuurder Omnia Wonen



1. Inleiding, opzet en ambitie

1.1 Turbulente tijden, grote opgaven

De woningcorporaties in Nederland hebben turbulente tijden achter de rug. De harde taal in het rapport 'Ver van huis' van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties heeft geleid tot een overwegend negatief imago, strakkere wet- en regelgeving en een afgenomen vertrouwen tussen overheid, woningcorporaties en huurders. De verhuurderheffing doet een fors beslag op de financiële middelen van corporaties. Tegelijkertijd is er nog steeds weinig twijfel over hun grote maatschappelijke rol. De opgaven waarvoor corporaties staan, zijn groot; de knelpunten die ze geacht worden (mede) op te lossen dito. Zo is de betaalbaarheid van de sociale voorraad verslechterd. Er zijn woningtekorten voor starters en nieuwkomers, met name in veel stedelijke gebieden. De extramuralisering en het langer zelfstandig wonen van groepen met een bijzondere woonvraag vragen om meer passend aanbod en begeleiding. De verduurzaming van de woningvoorraad gaat te langzaam. En de kwaliteit van meerdere vroeg-naoorlogse woningcomplexen en de ontwikkeling van de leefbaarheid in sommige buurten stellen niet gerust.

Tegen deze achtergrond is de vraag relevant hoe het momenteel is gesteld met de maatschappelijke rol en prestaties van de corporaties. Kunnen zij hun rol en waarde(ring) herwinnen, of beter nog: weer vergroten? En wat kan en moet die toekomstige rol van woningcorporaties dan zijn?

1.2 Tien kernthema's van sociaal wonen

Dit boek biedt een kritische reflectie op bovenstaande vragen. Kapstok en anker voor het verhaal is de klassieke 'ijzeren driehoek' van sociale huisvesting. De maatschappelijke taak van woningcorporaties richt zich op beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid. De corporatie moet ervoor zorgen dat er voor mensen die dat niet op eigen kracht kunnen regelen betaalbare en passende huisvesting beschikbaar is. Voor elk van de drie onderdelen van de 'ijzeren driehoek' worden de opgaven en aanpak verkend. Tevens wordt onderzocht hoe het beter zou kunnen en welke (financiële) mogelijkheden de sector daarvoor heeft. Aanvullend komen enkele actuele vragen aan bod:

- het belang en de mogelijkheden van regionaal maatwerk en verevening, en hoe dat beter vorm kan krijgen;
- de zin en onzin van het streven naar gemengde wijken en wat daaraan kan bijdragen;
- het gedachtegoed in de sector: wat is bruikbaar en wat niet?

De drie onderdelen van de 'ijzeren driehoek', de opgaven daarin en actuele vragen vormen samen de tien thema's van het sociaal wonen in Nederland (zie onderstaand overzicht).

Ze worden in dit boek behandeld. Voorafgaand komen eerst de huidige kaders aan bod waarbinnen corporaties opereren. Het boek sluit af met een samenvatting, een korte opsomming van de belangrijkste aanbevelingen en een prikkelend en wenkend perspectief op de toekomst.

Beschikbaarheid, doelgroepen en woningmarktsituatie

- thema 1: opgaven, instrumenten en knelpunten
- thema 2: middeldure huursegment, taken en rollen
- thema 3: bestaande voorraad en woonruimteverdeling

Kwaliteit van de woning, de buurt en het milieu

- thema 4: woningkwaliteit en onderhoud + leefbaarheid en beheer
- thema 5: verduurzamen, milieu en woonlasten

Betaalbaarheid, passend aanbod en inkomensondersteuning

- thema 6: normering en stand van zaken betaalbaarheid
- thema 7: huurbeleid en huurtoeslag, stelselwijzing 'op eigen kracht'?

Beschouwing en reflectie op drie onderwerpen:

- thema 8: regionalisering, maatwerk en verevening
- thema 9: gemengde wijken, leefbaarheid en sociale inclusie
- thema 10: wat is wel en geen passend gedachtegoed

1.3 Terug naar de basis

De achterliggende ambitie achter de zoektocht in dit boek is om voorbij te gaan aan heersende opvattingen en ideologische stokpaardjes en terug te grijpen naar de bedoeling van de sociale huisvesting. Wat was dat ook al weer? Hoe kunnen corporaties hun maatschappelijke waarde weer vergroten? Hoe kunnen we ons bevrijden uit de bureaucratische systeemklemmen waarin corporaties en andere spelers in de sector verstrikt zijn geraakt? Welke vernieuwing heeft de sector daarvoor nodig? Hoe zorgen we ervoor dat er meer uit de sociale huursector wordt gehaald dan nu gebeurt? Met andere woorden: met welke, soms spannende en nu nog omstreden oplossingen brengen we de corporaties weer dichterbij huis?

Deze oplossingen, vaak optimalisaties van beleid, worden in dit boek voorzien van een globale financiële doorrekening. Aan de basis daarvan ligt de extra financiële ruimte die corporaties hebben om, bovenop hun 'lopende' plannen, te besteden aan hun kernopgaven. Deze ruimte bedraagt minimaal € 10,9 miljard en maximaal € 21,7 miljard

(zie paragraaf 2.3). Bij elke opgave wordt in dit boek becijferd of en zo ja, hoeveel deze een beslag doet op de extra bestedingsruimte. Daarbij worden waar nodig de berekeningswijze, uitgangspunten en aannames toegelicht. De financiële verkenningen zijn globaal en hebben niet de pretentie exact te zijn, laat staan het laatste woord daarover te willen spreken. Ook zijn de relaties met en tussen kasstromen, waardeontwikkeling, rentelasten en borgingsruimte niet uitgewerkt. Daarom moeten de verkenningen worden gezien als startpunt voor verdere uitwerking en verdieping.

2. De kaders waarbinnen woningcorporaties opereren

2.1 Nieuwe wet- en regelgeving

2.1.1 De teugels aangetrokken

Met de na het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties ingevoerde nieuwe wet- en regelgeving² zijn in de nieuwe Woningwet van 2015 de teugels van de corporaties strakker aangetrokken op de vier G's van gedrag, grenzen, governance en geld. Doel is om drie onwenselijke 'uitwassen' in het functioneren van woningcorporaties te verbannen én voorkomen:

- fraude, bedrog en wilde (financiële) avonturen en daarmee het verspillen of laten weglekken van maatschappelijk vermogen;
- ondoelmatigheid door 'foute' doelgroepen en activiteiten, met als gevolg oneigenlijk gebruik van overheidssteun, marktverstoring en valse concurrentie;
- het te veel los opereren van de omgeving, met name van gemeenten en huurders en woningzoekenden.

Deze 'uitwassen' waren er langzaam ingeslopen na de bruterings- en verzelfstandiging van de corporaties in 1996. De financiële banden met de rijksoverheid werden toen grotendeels losgesneden en er kwam meer ruimte - zelfs aanmoediging en waardering - voor maatschappelijk ondernemerschap en het helpen aanpakken van de leefbaarheid in wijken en van stedelijke vraagstukken. Veel corporaties namen de handschoenen op en toonden zich voortrekkers bij deze opgaven. Sommige corporaties vlogen echter uit de bocht met megalomane en te riskante projecten of financiële instrumenten. Ook was er sprake van fraude en zelfverrijking. Iedereen zal de voorbeelden kennen. Ze werden breed uitgemeten in het landelijke nieuws en deden de voorheen positieve beeldvorming over de corporaties drastisch kantelen.

Hoe de corporaties zich na de bruterings- en verzelfstandiging ontwikkelden, valt niet los te zien van de neoliberale tijdgeest en de tijden van economische voorspoed rond de eeuwwisseling. De sector ging denk- en handelwijzen hanteren uit de marktsector zoals marktaandeel, marketing en rendement. Dit werd verder gestimuleerd door de opkomst van dubieuze financiële producten en een ogenschijnlijk niet te stuiten waardeontwikkeling van het vastgoed. De strakkere teugels in de nieuwe Woningwet moeten worden gezien als een publieke en maatschappelijke schoonmaak van de uitwassen hiervan. Als een afrekening en politiek sluitstuk van een tijdperk, en van een stelsel dat als geheel tal van fouten en zwakheden bevatte. Want dat was de meest treffende conclusie van de parlementaire enquêtecommissie: een aantal zaken is weliswaar verwijtbaar aan personen, maar de grote zwakte zit in een collectieve opeenstapeling van deelbesluiten en stapjes van alle bij de

2 Zie: Ver van huis, Hoofdrapport Parlementaire enquête Woningcorporaties, Roland van Vliet ea, Den Haag 30-10-2014; ook: Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, Den Haag, december 2014.

sector betrokken partijen, van de politiek tot de rijksoverheid, gemeenten, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en andere toezichthouders.

Om het stelsel weer 'gezond' te maken, zet de nieuwe wet- en regelgeving in op twee bewegingen:

- een veel steviger extern toezicht op corporaties, met een onafhankelijke Autoriteit woningcorporaties (Aw), en strengere interne eisen aan verantwoording, Raden van Toezicht en benchmarking;
- een strikte en duidelijke taakafbakening voor corporaties op het gebied van doelgroep(en), woningvoorraad, huurprijsbeleid, maatschappelijk vastgoed en activiteiten op het gebied van leefbaarheid. Ook is wettelijk geregeld dat gemeenten en huurders een grotere rol krijgen bij het bepalen van de activiteiten van corporaties door middel van prestatieafspraken.

Aanvullend hierop zijn de corporaties de laatste jaren, na de introductie van de verhuurderheffing³, ook financieel aan de leiband gelegd. Hierdoor wordt tegenwoordig een significant deel van de huuropbrengsten fiscaal afgeroomd door het Rijk.

2.1.2 Gevolgen

Vrijwel alle woningcorporaties toonden en tonen in meerdere of mindere mate deze vier reacties op de veranderde wet- en regelgeving en het verloren vertrouwen van de samenleving:

- corporaties staken/steken veel tijd in regelgeving, reputatiemanagement, legitimatie, verantwoording en integriteit;
- met name de eerste jaren na de introductie van de verhuurderheffing verwierven corporaties extra inkomsten door huurverhogingen van 2 tot 4% boven inflatie en de verkoop van woningen;
- corporaties bezuinigden de afgelopen jaren 15 tot 20% op de bedrijfsvoering;
- er zijn stevige bewegingen 'terug naar de kerntaak' gemaakt, al verschilt dat per corporatie en blijft bij veel corporaties de leefbaarheid van de buurt hoog op de agenda staan. Op onderhoud en renovatie wordt minder bezuinigd. De investeringen in nieuwbouw daarentegen daalden met 40%.

Inmiddels zijn ook nieuwe spanningen naar boven gekomen in de wet- en regelgeving. Deze geeft gemeenten een grote rol in het toezicht op woningcorporaties, naast een nog steeds stevig toezicht door het Rijk. Kunnen gemeenten die actievere rol goed invullen? Daarnaast biedt de nieuwe wet- en regelgeving geen ruimte aan het omgaan met lokale en regionale verschillen. Dit komt verder aan bod in hoofdstuk 6.

3 De verhuurderheffing is in 2013 geïntroduceerd en is feitelijk een belasting die woningcorporaties over hun bezit betalen aan het Rijk. In 2018 droegen de corporaties samen ruim € 1,7 miljard af. Dit bedrag gaat de komende jaren stijgen. Wel zijn recent de ontheffingsgronden voor de heffing veruimd. Corporaties die investeren in nieuwbouw, moeilijke gebieden en verduurzaming krijgen een korting op de verhuurderheffing.

2.2 Waar staan de corporaties voor?

2.2.1 Traditionele en nieuwe opgaven

De nieuwe wettelijke kaders en de veranderde sociaaleconomische context dwingen woningcorporaties voor het eerst sinds hun verzelfstandiging en de financiële verevening tussen overheid en sector tot herbezinning en een andere koers. Anno 2019 staan zij daarbij voor een groot aantal opgaven, sommige traditioneel, sommige nieuw.

- *Een toenemende druk op de sociale huursector.*

Zeker in de (stedelijke) gebieden neemt de druk op de sociale huurwoningen toe. Door de voortschrijdende verstedelijking en huishoudensverduunning groeit de woningvraag. Dit legt in vooral krappe en overspannen markten meer druk op ook de sociale huursector, temeer omdat een te klein middensegment op de woningmarkt doorstroming en uitstroom vertraagt. RIGO-onderzoeker André Buys duidt de situatie zo: *'De jongeren van nu komen vijftien tot twintig jaar te laat om te kunnen profiteren van de kredietstroom die achter ons ligt en vijftien tot twintig jaar te vroeg om kunnen profiteren van de ontspanning die gaat komen'*⁴. Intussen neemt de doelgroep van de sociale huursector niet af, ondanks de hoogconjunctuur. De inkomensverschillen blijven groeien⁵ en het aantal mensen dat geen eigen, volwaardige plek in de samenleving kan vinden, neemt niet substantieel af. Misschien is zelfs eerder het tegendeel het geval. De hoeveelheid eenvoudig werk neemt af, diploma's en opleidingen zijn onderhevig aan inflatie, er komen steeds meer zzp-ers en onze steeds digitalere samenleving wordt er voor bepaalde groepen niet makkelijker op⁶. Gevolg van dit alles is dat de wachtlijsten voor sociale huurwoningen groeien.

- *Toename bijzondere (en urgente) doelgroepen.*

Door de extramuralisering van de zorg en opvang wordt een groter beroep gedaan op de woningcorporaties voor de huisvesting van ouderen, dak- en thuislozen, mensen met een beperking en (ex-)psychiatrische patiënten. Saillant is dat het aantal daklozen de afgelopen tien jaar ruim verdubbeld is tot bijna 40.000.⁷ Daarnaast hebben zij de taak vluchtelingen te huisvesten die in Nederland mogen blijven ('vergunninghouders').

4 Potentiële reikwijdte van het middensegment huur - verkenning in opdracht van De Vernieuwde Stad, RIGO Research en Advies, André Buys, november 2016.

5 Zie onder meer: Kapitaal in de 21e eeuw, Thomas Piketty, De Bezige Bij, Amsterdam 2014; De sociale staat van Nederland, Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Annemarie Wennekens, SCP 2017; Armoedekaart 2016: de omvang van de armoede, SCP 2016.

6 Zie onder meer: Het pakkenproletariaat, Klaas Mulder, ISVW Uitgevers 2014; De val van de middenklasse?, Engbersen, Snel en Kremer, WRR, 2017; Armoede en sociale uitsluiting, CBS 2018.

7 Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld, site CBS 23-8-2019. Het betreft geregistreerde daklozen, geen 'spook' zwervers en illegalen. Zie ook: Inzicht in dakloosheid Een onderzoek naar daklozen 2009-2016 op verzoek van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, Moniek Coumans, Koos Arts, Carin Reep, Hans Schmeets, CBS december 2018.

- *Betaalbaarheid.*

Door jaren van huurverhogingen, huurharmonisaties en tekorten op de woningmarkt neemt het betaalbaarheidsvraagstuk toe. Er zijn te weinig betaalbare woningen beschikbaar voor met name minima, starters en gezinnen met lage middeninkomens, zeker in krappe woningmarkten. Dit doet ook het beslag op de rijksuitgaven aan huurtoeslag groeien.

- *Verduurzaming.*

Als bijdrage aan de gewenste verduurzaming van onze economie wordt in het domein wonen gestreefd naar energieneutrale woningen, een forse reductie van de CO₂-uitstoot en (nog niet goed uitgewerkt) circulair bouwen en beheren. Deze opgave is voor woningcorporaties vertaald in een 'drietrapsraket':

- in 2020 hebben sociale huurwoningen gemiddeld energielabel B;
- in 2030 zijn alle sociale huurwoningen van het gas af;
- in 2050 zijn alle sociale huurwoningen energieneutraal, met een Energie-Index (E.I.) van 1,6 en geen CO₂-uitstoot.

- *Kwaliteit.*

Van de (vroeg-)naoorlogse bouw dient een (beperkt) aantal complexen te worden opgeknapt óf gesloopt en vervangen. Daarnaast vraagt het leefklimaat in een aantal buurten serieus om verbetering⁸.

- *Omgaan met krimp.*

De verschillen tussen woningmarkten groeien. Zo dienen zich in gebieden met een ruime woningmarkt en een afnemende woningvraag – de krimpgebieden in het noorden, oosten en zuiden van het land – in toenemende mate andere problemen aan: enerzijds de noodzaak tot het slopen van leegstaande woningen en anderzijds het in stand houden van voldoende draagvlak voor voorzieningen en een aangenaam leefklimaat.

2.2.2 De agenda's van Aedes en het Rijk

Aedes, de branchevereniging van woningcorporaties, en het Rijk onderschrijven in hoofdlijnen bovenstaande opgaven. Aedes en de woningcorporaties formuleerden in 2017 de 'Woonagenda 2017-2021'⁹, met vier punten:

- duurzamer wonen: renovatie en minder verspilling;
- betaalbaar wonen: lagere huren en goedkopere woningen; voldoende woningen: meer bouwen en gemengde wijken;
- maatwerk-wonen: iedereen onder dak in harmonie met de buurt.

8 Zie: Kwetsbare wijken in beeld, Matthijs Uyterlinde en Jeroen van der Velde, Platform31, Den Haag 2017; Veerkracht in het corporatiebezit - Kwetsbare bewoners en leefbaarheid Kees Leidelmeijer, Johan van Iersel, Jeroen Frissen, 19 oktober 2018

9 Woonagenda 2017-2021, Aedes vereniging van woningcorporaties, vastgesteld op het Aedes-congres op 20 april 2017.

In de Woonagenda staat het voornemen om de nieuwbouwproductie te verdubbelen, met in krappe markten ook woningen voor mensen met middeninkomens. Tegelijkertijd is een 'Vernieuwingsagenda' opgesteld met deze vragen: *"Zijn corporaties voldoende voorbereid op toekomstige vragen uit de samenleving? Maken ze voldoende gebruik van elkaars kennis en benutten ze die van andere partijen? Of is er meer mogelijk? Het antwoord is simpel: er is meer mogelijk".*¹⁰



Het Rijk heeft voor de periode 2016-2019 vier thema's voor het woonbeleid geformuleerd¹¹:

- het in 2050 realiseren van een energieneutrale sociale voorraad zonder CO₂-uitstoot;
- betaalbaarheid en beschikbaarheid voor de doelgroep;

¹⁰ Slimmer en beter voor elkaar - Vernieuwingsagenda Aedes, april 2017.

¹¹ Zie Brief 22 juni 2015 van minister Blok van BZK over de prioritaire thema's woningcorporaties aan de Tweede Kamer.

- het realiseren van wonen met zorg en ouderenhuisvesting met het oog op langer zelfstandig wonen;
- het huisvesten van urgente doelgroepen en 'spoedzoekers'.

Aedes benoemt in de Woonagenda ook gemengde wijken, harmonie in de buurt en bouwen voor mensen met middeninkomens als prioriteit. Het Rijk deelt zeker het laatste punt niet, al zijn accenten met het huidige kabinet wat aan het schuiven. Daarmee is het werken voor het middenhuursegment anno 2019 een discussiepunt tussen het Rijk en de corporatiesector. Dat corporaties hier voor zichzelf een rol zien weggelegd, komt door de groeiende woningvraag in met name het lage middenhuursegment, onder meer als gevolg van de toename van het aantal zzp-ers en flexwerkers met een laag en onzeker inkomen. Door de strenge normen voor toelating tot de sociale huursector en het kopen van een huis vallen zij vaak tussen de wal en het schip.

2.3 Bestedingsruimte van woningcorporaties

Hebben woningcorporatie voldoende bestedingsruimte om in te spelen op bovengenoemde opgaven? Nee, wordt binnen de sector vaak gezegd. Door de verhuurderheffing zouden corporaties minder kunnen investeren dan nodig is. Daar zijn kritische en relativerende kanttekeningen bij te plaatsen. De diverse sectorrapportages¹² roepen de vraag op of er niet eerder sprake is van een overmaat aan investeringsruimte bij corporaties dan een tekort, terwijl bovendien nauwelijks alternatieve beleidsscenario's worden onderzocht.

Wat zeggen de kale cijfers? Informatie daarover is om te beginnen te vinden in de dPi (de Prognose informatie). Een corporatie geeft hierin jaarlijks een prognose van de financiële gevolgen van haar activiteiten in de volgende vijf jaar. Opgeteld geven de afzonderlijke dPi's een beeld van de totale investeringsvoornemens van de Nederlandse corporaties. Een vergelijking van de dPi's van de laatste jaren (zie Tabel 1) toont aan dat de investeringsvoornemens eerst daalden, maar nu weer stijgen. Gezien de strenge financiële normen waaraan corporaties moeten voldoen om in aanmerking te komen voor WSW-borging, en de eigen 'veiligheidsmarges' die ze vaak nog aanhouden boven de WSW-parameters, doet dit vermoeden dat bij corporaties de financiële ruimte voor investeringen stijgt.

12 Staat van de Volkshuisvesting – Jaarrapportages van respectievelijk 2017, 2018 en 2019, Ministerie BZK; zie ook de jaarlijkse Sectorbeelden 2017 en 2018 van de Autoriteit woningcorporaties.

Tabel 1 - Investeringsvoornemens woningcorporaties per vijfjaarperiode (miljarden euro's) ¹³

	2012- 2016	2013- 2017	2014- 2018	2015- 2019	2016- 2020	2017- 2021	2018- 2022	2019- 2023*
Nieuwbouw en aankoop huur Daeb	22,5	15,9	14,1	13,8	14,6	18,5	21,5	23,4
Nieuwbouw en aankoop huur niet-Daeb	3,2	2,5	1,6	1,1	0,6	1,1	1,2	1,0
Woningverbetering	9,0	8,1	8,1	9,7	10,3	12,7	14,6	17,1
Nieuwbouw verkoop	5,4	3,3	2,1	1,7	0,9	0,8	1,5	2,2
Overig	1,1	0,9	0,9	0,8	0,7	1,0	0,9	n/b
Totaal	41,2	30,7	26,8	27,0	27,1	34,0	39,7	43,6

Bron: dPi 2012, dPi 2013, dPi 2014, dPi 2015, dPi 2016, dPi 2017.

* Voorlopige cijfers op basis van dPi 2018.

Een tweede indicatie voor de bestedingsruimte van corporaties is de IBW. Het ministerie van BZK maakt jaarlijks voor elke gemeente de zogenaamde 'Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties' (IBW) bekend. Deze IBW¹⁴ geeft aan hoeveel geld de corporaties in de gemeente extra kunnen lenen voor investeringen bovenop de investeringen die al zijn opgenomen in de dPi (zie Tabel 2).

Tabel 2 - Indicatieve bestedingsruimte Daeb in 2016, 2017 en 2018 (in dat jaar ook niet-Daeb)

Bedragen in miljarden €	2016	2017	2018		2019	
			Daeb	Niet-Daeb	Daeb	Niet-Daeb
nieuwbouw	37,2	21,1	16,2	9,8	28,8	8,9
verbetering / verduurzaming	28,4	16,3	13,9	niet berekend	22,8	niet berekend
huurmatiging	1,1	0,7	0,5	niet berekend	0,7	niet berekend
bijdrage ineens aan Daeb				4,0 = 6,0 extra Daeb		5

Bron: Ministerie BZK en een tabellen van Johan Conijn 2018¹⁵ en OrteC 2019¹⁶

(samenstelling tabel een eigen bewerking)

Pikant is dat het WSW de borgingsruimte voor Daeb in 2018 op € 13,6 miljard raamt in plaats van op € 16,2 miljard. Dat is dus € 2,6 miljard minder dan de bestedingsruimte, als een soort zekerheidsmarge. Daarbij wordt de bestedingsruimte van € 4 tot 6 miljard in de niet-Daeb-

13 Staat van de Volkshuisvesting - jaarrapportage 2019, Ministerie BZK, mei 2019.

14 De IBW zegt niets over waar de eventuele investeringsruimte aan besteed zou kunnen (of moeten) worden. Dat zijn keuzes die op lokaal niveau moeten worden gemaakt bij het maken van de prestatieafspraken. De bedragen verwijzen naar wat maximaal per categorie kan worden geïnvesteerd. Het is dus of/of en niet en/en.

15 Corporaties in een spagaat tussen ambities en mogelijkheden, Johan Conijn, 13 juni 2018, Aeneas Media.

16 Indicatieve bestedingsruimte Woningcorporaties 2019, Maarten van 't Hek, Erik-Jan van der Goes, Coen Ravesloot, OrteC Finance, september 2019.

tak niet meegerekend¹⁷. Door alle partijen wordt gedeeld dat dit 'dood geld' zou moeten worden overgeheveld naar Daeb. Dat zou kunnen door het uitkeren van dividend of door een bijdrage ineens. Dat past in de geest van wetgeving die beoogt geen middelen te laten weglekken uit de sociale huursector. Het kan aanleiding geven tot 'rare' investeringen en een gekleurde presentatie van de financiën, maar dat is een kwestie van transparantie en toezicht. Hoeveel investeringen in niet-Daeb nodig en zinvol zijn, hangt vooral samen met de vraag welke rol woningcorporaties moeten spelen in het middensegment (zie paragraaf 3.3).

Het WSW-borgingsbedrag is gebaseerd op de risico-bereidheid van de achtervangers, Rijk en gemeenten, die aangeven tot 99% van alle risico's te willen uitsluiten. De discussie rond de bestedings- c.q. borgingsruimte was aanleiding voor de Aw en het WSW om de cijfers samen met externe toetsers als Ortec, Deloitte en Zanders¹⁸ methodisch aan te scherpen en in marges c.q. bandbreedtes te gaan spreken. Conclusie is dat de sector een geborgde extra bestedingsruimte heeft van tussen € 6,9 en 15,7 miljard. Samen met de € 4 - 6 miljard uit de niet-Daeb-tak gaat het om een aanzienlijke totale bestedingsruimte van minimaal € 10,9 en maximaal € 21,7 miljard. De recente IBW-cijfers van 2019 zijn niet in deze oefening meegenomen, maar laten - ondanks een groei van de investeringsvoornemens - een toename van de bestedingsruimte zien. Dit komt mede door het gaan hanteren van de beleidswaarde. De ruime bandbreedtes van deze raming illustreren dat het kennelijk niet eenvoudig is om tot eenduidige onderbouwing te komen.

De bestedingsruimte spoort overigens niet overal met de omvang van de opgaven in de verschillende regio's. Zo komen de regio's Haaglanden / Midden-Holland / Rotterdam, Metropoolregio Amsterdam, Food Valley en West-Brabant / Hart van Brabant naar voren als gebieden met grote opgaven maar een (te) kleine investeringsruimte. Daarbij wordt de optie om de bestedingsruimte te vergroten door de verkoop van huurwoningen tegenwoordig nauwelijks meer serieus genomen. De nieuwe regelgeving en het huidige overheidsbeleid bevatten geen directe verkoopdoelstellingen (meer). De 'druk' op corporaties om kleiner te worden en bezit te verkopen is vrijwel verdwenen en er wordt geen extra verkoop meer verwacht¹⁹.

Ook andere opties om de bestedingsruimte te vergroten, zoals door verkoop of inkomensafhankelijke huurverhogingen bij goedkope scheefhuurders, worden niet meegenomen in de berekeningen en zijn min of meer 'taboe' verklaard. Vrijwel alle rekenoefeningen gaan uit

17 Hoeveel duurzaamheid kan de borg aan? - Een analyse van de duurzaamheidsinvesteringen op het risicoprofiel van het borgstelsel en individuele corporaties, WSW Waarborgfonds Sociale Woningbouw, Hilversum 5 februari 2018.

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

19 De afgelopen jaren werden jaarlijks ongeveer 15.500 woningen verkocht. De prognoses voor de periode 2018-2022 gaan uit van een afname tot 12.800 per jaar. Inmiddels is de raming verder gedaald tot zo'n 11.400 woningen per jaar.

van vigerend beleid, zonder te onderzoeken hoe het beleid kan worden geoptimaliseerd en wat dit financieel en volkshuisvestelijk zou kunnen opleveren.

2.4 Evaluatie van de nieuwe Woningwet

2.4.1 Vanuit de corporatiesector

Eind 2018 en begin 2019 zijn meerdere rapporten verschenen die de Woningwet evalueren. Zo ging in opdracht van Aedes de 'Commissie Van Bochove' aan het werk, ondersteund door onderzoek van Sira Consulting, Atrivé en het RIGO²⁰. Het volgende citaat vat de bevindingen samen: *'De wet biedt weinig ruimte voor overleg over de geest van de wet. De Aw volgt en beoordeelt alle corporaties en al hun activiteiten, in plaats van de activiteiten die het grootste risico vormen. Het effect is dat corporaties afzien van volledig gebruik van de geboden ruimte (...) Corporaties, huurders en potentiële huurders, en gemeenten betalen de prijs hiervoor. Er is hier en daar een angstcultuur waarneembaar (...) Daarnaast is er een hoge administratieve lastendruk²¹. (...) De Woningwet leidt tot begrijpelijk, maar ongewenst gedrag: ondernemerschap wordt soms ingeruild voor slachtofferschap en risico-avers gedrag. Toekomstige maatschappelijke opgaven komen op die manier in de knel. In andere sectoren gebeurt hetzelfde. Zorg- en welzijnsinstellingen kregen meer verantwoordelijkheden en regels, maar tegelijkertijd minder budget.'*

Het Atrivé-rapport formuleert het zo: *'Beter gebruikmakend van regelruimte en in samenwerking met anderen is allicht meer mogelijk dan nu gedacht. (...) Ingrijpender is de bijdrage van de Woningwet (en uitwerking) op de volkshuisvestelijke en maatschappelijke opgaven zelf. Die opgaven, zoals die van het werken aan een inclusieve samenleving en aan verduurzaming, worden naar verwachting in de toekomst bepaald niet kleiner. Met zwaardere opgaven enerzijds en minder vermogen van partijen (corporaties) om deze op te pakken anderzijds is de balans - maar nu die van maatschappelijke draaglast en organisatorische draagkracht - opnieuw verstoord'.*

De belangrijkste aanbevelingen in de evaluatie gaan vooral richting overheid:

- laat meer ruimte voor maatwerk in de taakafbakening (met name bij de Daeb-begrenzing), die past bij de lokale opgave (regionalisering) en hanteer daarvoor een hardheids- of experimenteerclausule;

20 Evaluatie Woningwet: Kansen en belemmeringen voor de maatschappelijke opgave van woningcorporaties, Commissie Van Bochove / Aedes, november 2018; Effecten van de Woningwet op regeldruk voor corporaties, Sira Consulting; Rapportage evaluatieonderzoek de woningwet in de praktijk, Atrivé; Veerkracht in het corporatiebezet – kwetsbare bewoners en leefbaarheid, RIGO Research en Advies; plus zes essays: Betaalbaar wonen verder weggedrukt: De sociale en ruimtelijke implicaties van de Woningwet 2015, Cody Hochstenbach en Wouter van Gent, Universiteit van Amsterdam; De herziene Woningwet: toch een net iets te strak keurslijf voor woningcorporaties?, Vincent Gruis, TU Delft; De woningmarkteffecten van de woningwet, Peter Boelhouwer, TU Delft; Een uitweg uit de beklemming van de DAEB-scheiding - Essay ten behoeve van de evaluatie van de nieuwe Woningwet, Prof. Dr. Johan Conijn, Universiteit van Amsterdam; DE BALANS is nog steeds VERSTOORD, Rudy de Jong; Toezicht met Bite onder de Woningwet 2015, P.J. Sebrechts,

21 Sira Consulting raamt de kosten voor de woningcorporaties op € 90 miljoen per jaar; 28% van deze kosten is het gevolg van de invoering van de marktwaardering.

- beperk de regeldruk en bijkomende kosten door niet alles lokaal én landelijk te toetsen en heb meer vertrouwen;
- schaf bij gebrek aan meerwaarde en verkeerd gebruik de Indicatieve Bestedingsruimte en ook de visitaties af.

2.4.2 Vanuit het Rijk

De evaluatie vanuit de rijksoverheid²² concludeert dat de herziene Woningwet erin is geslaagd de woningcorporaties weer op koers te brengen, misstanden te voorkomen en de gestelde doelen te bereiken. Een wets- of stelselwijziging wordt niet nodig geacht. Wel wordt erkend dat regelgeving en toezicht te overdadig zijn geworden. Op diverse punten worden - in de geest van de nieuwe wet - verbeteringen aangekondigd, die de uitvoerbaarheid vergroten en de administratieve lasten beperken, zoals meer ruimte voor liberalisering, een verruiming van de kaders en spelregels op het gebied van leefbaarheid, aanpassing van de kaders voor verduurzaming en een opvolger van de huidige salderingsregeling, voorstellen voor meer (markt)regulering van het middensegment ('de Noodknop'), een lichte(re) toetsing van een mogelijke inzet van woningcorporaties op dit segment, het minder gewicht toekennen aan WOZ-waarden en aangepaste werkwijzen bij sanering en borging.

De evaluatie van het Rijk wijst er verder op dat veelvuldig door de sector genoemde 'beperkingen' vaak meer zitten in het eigen gedrag van woningcorporaties dan in de regelgeving. Als voorbeelden worden onder meer genoemd:

- de in de passendheidstoets aanwezige ruimte voor woningtoewijzing om ook aan middeninkomens toe te wijzen wordt lang niet benut;
- hetzelfde geldt voor de aanwezige (financiële) ruimte voor activiteiten op het gebied van de leefbaarheid²³;
- weinig staat het bouwen voor middeninkomens door corporaties in de niet-Daeb-tak in de weg.

2.4.3 Verdere invulling van de kernvraag

Met de evaluaties van de Woningwet is een aantal belangrijke vragen onbeantwoord gebleven, zoals:

- is er nu wel of niet sprake van een onvolledig gebruik van de bestedingsruimte van corporaties? De opgaven, kosten en beschikbare middelen worden nergens scherp (lokaal) geformuleerd en onderbouwd;
- kunnen alternatieve beleidsopties als de aankoop en verkoop van sociale huurwoningen en een inkomensgericht huurbeleid werkelijk geen maatschappelijk verantwoorde bijdrage leveren;

22 Maatregelen huurmarkt en evaluatie herziene Woningwet - brief 22 februari 2019 Minister Ollongren BZK aan Tweede Kamer met negen bijlagen.

23 Corporaties mogen in 2019 € 129,13 per woning uitgeven aan leefbaarheid. De minister van BZK heeft aangekondigd dit normbedrag te laten vervallen.

- ook wordt het vraagstuk van mogelijke overmaat en verevening niet serieus bekeken;
- de toegenomen problemen rond de betaalbaarheid van de sociale voorraad worden niet geagendeerd en geanalyseerd;
- het wordt onvoldoende onderbouwd of 'gemengde wijken' – in de corporatiesector algemeen gezien als opgave – daadwerkelijk effectief zijn bij het voorkomen en oplossen van sociale en leefbaarheidsvraagstukken;
- er wordt te weinig bekeken hoe we aan voldoende extra sociale woningen, bouwlocaties en ook slagvaardigheid komen;
- er worden geen pogingen gedaan systeem-dynamieken tussen spelers te analyseren en met voorstellen te komen voor verbetering.

Sebrechts trekt deze conclusies: *'Tot op heden lijkt het nieuw toezicht (nog) niet de opmaat geweest naar een dynamischer sector die de primaire taken op vernieuwende wijze oppakt (...) De touwen zijn meteen aangetrokken. Door het ontbreken van een heldere dekkingsnorm en een integrale toezicht-houder met een onderhorig WSW, bevat het stelsel geen echte 'countervailing powers' in relatie tot over- en onderinvesteringen (...) Hoe gedetailleerder de regels, des te minder een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid'*²⁴.

Er blijft daarom alle aanleiding om de zoektocht voort te zetten naar antwoorden op de volgende drie hoofdvragen:

1. hoe kunnen woningcorporaties hun drie kernopgaven het beste aanpakken, dat wil zeggen:
 - a. de betaalbaarheid repareren en borgen en waar nodig betaalbare voorraad toevoegen,
 - b. voldoende bij de doelgroep passende woonkwaliteit en leefomgeving bieden,
 - c. hun woningen en buurten verduurzamen én daarbij de betaalbaarheid prioriteit geven;
2. welke inzet en investeringen zijn daarvoor nodig en beschikken woningcorporaties over voldoende bestedingsruimte om dat op eigen kracht aan te kunnen? En wat kunnen woningcorporaties zelf doen om de potenties van hun voorraad zo goed mogelijk te benutten;
3. hoe kunnen corporaties omgaan met individuele en vooral ook lokale en regionale verschillen in opgaven en beschikbare middelen? Is uitruil of verevening een mogelijkheid, tussen de corporaties onderling of via de overheid (denk bijvoorbeeld aan heffingen)?

24 Toezicht met Bite onder de Woningwet 2015, P.J. Sebrechts, 12 november 2018.

Dit geeft al meer richting aan de beginvraag van dit boek: waar moeten welke veranderingen vandaan komen, opdat woningcorporaties hun maatschappelijke waarde vergroten? Een vraag die aansluit op een motie van de Tweede Kamer om meer inzicht te bieden in de regionale balans tussen maatschappelijke opgaven en de financiële positie van woningcorporaties, en de rol van de verhuurderheffing en andere financiële prikkels²⁵.

25 Op 12 november 2018 nam de Tweede Kamer een motie aan, waarin wordt gevraagd te onderzoeken hoe op korte en lange termijn een aantal expliciet genoemde maatschappelijke opgaven door corporaties kunnen worden opgepakt, 'gegeven hun financiële positie... en de mogelijke rol van verhuurderheffing... en andere financiële prikkels... en de mogelijkheden om ook regionaal tot een goede balans te komen tussen de financiële mogelijkheden en de maatschappelijke opgaven'. De brief van de minister aan de Tweede Kamer bij de 'Staat van de Volkshuisvesting 2019' kondigt eind 2019 een rapport aan.

3. Beschikbaarheid

3.1 Inleiding

De beschikbaarheid voor de doelgroepen van de sociale huursector kan in het algemeen op drie manieren worden bevorderd: door nieuwbouw en waar nodig vervangen van verouderd bezit, door woningtoewijzing en door strategisch voorraadbeleid, dat is het met huur- en portfoliebeleid ervoor zorgen dat de corporatievoorraad bestaat uit de juiste aantallen woningen in de juiste segmenten voor de juiste doelgroepen.

Dit hoofdstuk gaat over de kernopgave 'beschikbaarheid'. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 spelen hierbij drie thema's:

1. Opgaven, instrumenten en knelpunten: wat is de nieuwbouwopgave, welke taak en rol hebben woningcorporaties daarin, wat is hun investeringsruimte om aan de opgave te voldoen en welke knelpunten dienen zich aan?
2. Het middeldure huursegment, taken en rollen: hoe kan dit segment worden vergroot, welke rol hebben corporaties daarin en is hier niet meer (markt)regulering nodig?
3. Bestaande voorraad en woonruimteverdeling: hoe kan de doorstroming worden bevorderd en de flexibiliteit in de voorraad worden vergroot?

3.2 Meer nieuwbouw: opgaven en knelpunten

3.2.1 Hoeveel nieuwbouw is nodig?

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is er vooral in de Nederlandse steden een groot tekort aan betaalbare woningen voor met name starters, minima en gezinnen met lage middeninkomens. Om de tekorten tot aanvaardbare proporties terug te brengen, zijn tot 2025 ruim 600.000 nieuwe woningen nodig. De raming voor de periode daarna, tot 2040, loopt uiteen van 800.000 tot 1,2 miljoen woningen²⁶. De marge heeft te maken met de onzekerheden rond de factoren die de nieuwbouwbehoefte bepalen: de economische ontwikkeling (en regionale dimensie daarvan), demografische ontwikkelingen (onder meer de mate van verdere huishoudensverdunding) en het migratiesaldo (onder meer de toestroom van vluchtelingen en economische migranten).

26 Primos 2017 - Prognoses van bevolking, huishoudens en woningbehoefte 2017-2050, W. Faessen, K. Gopal, G. van Leeuwen, D. Omtzigt, ABF Research november 2017; zie ook: Huurtoeslag en de woningmarkt, EIB Economisch Instituut voor de Bouw, december 2016; PBL/ CBS, Regionale bevolkings- en huishoudensprognoses 2019 - 2050, <https://themasites.pbl.nl/regionale-bevolkingsprognose/#h8>; BZK, Cijfers over Wonen en Bouwen 2019, maart 2019.

Dorien Manting van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) typeert de opgave en vraagstelling als volgt²⁷: *‘Na 2030 krijg je een golf van ouderen die hun woning aanbieden (...) de grote golf babyboomers die dan uiteindelijk echt verdwijnt (...) schattingen gaan uit van een verdubbeling van het aanbod (...) nu al zie je de tekorten op de arbeidsmarkt in alle hevigheid: in de bouw, de zorg, het onderwijs (...) ik verwacht dat het initiatief niet zozeer door de politiek, maar door werkgevers wordt genomen (...) die gaan in allerlei vormen duwen en trekken aan de regels (...) ik voorzie dat immigratie weer wordt toegestaan vanwege specifieke behoeften, ook al is dit op dit moment niet de algemene teneur in het land. Ja, dat wordt een moeilijke discussie. Want een ondernemer die mensen nodig heeft, kijkt er anders tegenaan dan een jonge starter op de woningmarkt die geen huis kan vinden vanwege nieuwkomers.’*

Uit recent onderzoek van het CBS blijkt dat in de eerste helft van 2019 de bevolkingsgroei sneller groeit dan voorheen, door de komst van migranten uit vooral Polen, India en Groot-Brittannië. Naar verwachting zal de komende jaren de bevolkingsgroei voor twee derde worden veroorzaakt door buitenlanders die naar Nederland komen²⁸.

Laten we op basis van het voorafgaande uitgaan van een nieuwbouwopgave van één miljoen woningen tot 2040. Het aandeel sociale huur daarin zal per regio verschillen, maar bedraagt gemiddeld een derde. Er moeten tot 2040 derhalve zo'n 335.000 nieuwe sociale huurwoningen worden gebouwd, per jaar rond 15.000. Bovenop deze nieuwbouwopgave komt een jaarlijkse vervangingsopgave van circa 10.000 verouderde sociale huurwoningen (0,5% van de voorraad). Dat brengt de totale nieuwbouwopgave voor woningcorporaties op gemiddeld zo'n 25.000 woningen per jaar tot 2040. Gezien de huidige urgentie moet het grootste deel daarvan in de komende tien jaar worden gerealiseerd. Grofweg kunnen we daarom uitgaan van een nieuwbouwopgave van 30.000 sociale huurwoningen per jaar tot pakweg 2030.

3.2.2 Is dat financieel haalbaar?

In de corporatieplannen voor de periode 2019 - 2023 is in de Prognose informatie (dPi) de nieuwbouw van 130.000 sociale huurwoningen opgenomen, 26.000 per jaar. Met eenzelfde productie in de vijf jaar erna, 2024 tot en met 2028, zouden er in tien jaar tijd 260.000 nieuwe sociale huurwoningen bijkomen. De resterende bouwopgave van 40.000 woningen vergt een extra investering van laten we zeggen € 8 miljard (40.000 x € 200.000). De 'indicatieve bestedingsruimte' (zie paragraaf 2.3) biedt hiervoor voldoende ruimte. De corporatiesector kan deze nieuwbouwopgave dus op eigen kracht realiseren. De veelbesproken verhuurderheffing hoeft dit niet in de weg te zitten. Niet het gebrek aan middelen is het grote probleem, er zijn andere knelpunten.

27 In de toekomst is 80 het nieuwe 65, artikel AD Utrechts Nieuwsblad, 11 augustus 2018.

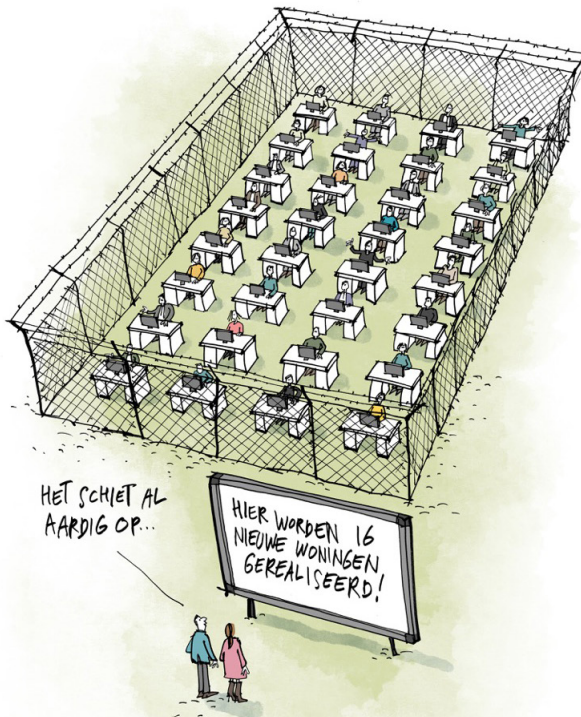
28 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/31/immigratie-in-eerste-helft-2019-toegenomen>.

3.2.3 Knelpunten

Worden voornemens ook waargemaakt? De woningcorporaties bouwden in zowel 2017 als 2018 ongeveer 15.000 nieuwe woningen, een stuk minder dan gepland. In de 'Staat van de Volkshuisvesting 2019'²⁹ wordt geconstateerd dat corporaties gemiddeld 70 procent van hun plannen waarmaken. Er zijn diverse redenen waarom het langzamer gaat dan wenselijk:

- er zijn onvoldoende bouwlocaties beschikbaar;
- de procedures, vergunningen en besluitvorming gaan te langzaam;
- de samenwerking tussen partijen kan slagvaardiger;
- er is een gebrek aan bouwcapaciteit, waardoor bovendien de bouwkosten stijgen.

Daar komt nog de milieuregelgeving bij, waardoor de rechter recentelijk bijvoorbeeld een aantal bouwplannen heeft afgekeurd die niet voldeden aan stikstofnormen. Dat is hopelijk een periode van leren en aanpassen en geen aanleiding voor nog meer vertraging.



29 Staat van de Volkshuisvesting - jaarrapportage 2019, Ministerie BZK, mei 2019.

Steden met een krappe woningmarkt zoals Utrecht, Amsterdam en Eindhoven proberen op verschillende manieren geschikte bouwlocaties te vinden, via verdichting en binnenstedelijk bouwen, uitbreiden in het groen en herbestemming van leegstaande bedrijfsterreinen en (kantoor)gebouwen tot wonen. Andere oplossingen om (sneller) te voorzien in nieuwe sociale huurwoningen zijn het werken met al dan niet flexibele en tijdelijke (prefab) woningen of tiny houses, het (gedeeltelijk) herbestemmen en opnieuw positioneren van recreatieparken en het aankopen van woningen. Projecten als Startblok Riekerhaven in Amsterdam en Place2beU in Utrecht zijn knappe staaltjes van snelle en slagvaardige sociale projectontwikkeling van tijdelijke woonruimte. Essentiële voorwaarden zijn ook hier weer: het kunnen beschikken over (betaalbare) locaties en/of gebouwen, ruimte in de regelgeving en een vlotte besluitvorming. Ook wordt wel gepleit voor 'overprogrammering'.

Verhoging van het bouwtempo vraagt in alle gevallen om weloverwogen keuzes over zaken als bebouwing versus groen en mobiliteit. Gemeenten zullen ook moeten nadenken over de vraag of zij kiezen voor maximale verzilvering van hun grondposities of lagere winsten door gronden in te zetten voor sociale woningbouw, groen, (kleinschalige) bedrijfsruimte voor creatieve startende ondernemers en/of een hogere kwaliteit van de openbare ruimte. Vraag is verder of er tussen ontwikkelaar-beleggers en woningcorporaties tegen 'sociale voorwaarden' deals kunnen worden gemaakt over grondprijzen en leegstaande gebouwen.

3.2.4 Wat bouwen voor wie?

De afgelopen twee decennia lag bij nieuwbouw de nadruk op ruime eengezinswoningen in de koopsector voor mensen met middeninkomens, met een hoge toekomstgerichte kwaliteit. Samen met allerlei bouwvoorschriften leidde dat, ook bij renovatie en herstructurering, tot (te?) hoge kwaliteitsstandaarden. De vraag is of mensen met lage en middeninkomens niet beter gediend zijn met een degelijk maar niet te duur en betaalbaar Programma van Eisen. Gezien de demografische ontwikkelingen en verdere huishoudensverduunning kan er kleiner en compacter worden gebouwd. In combinatie met een betere ketensamenwerking en industriële manieren van bouwen kan dit de nieuwbouw goedkoper en betaalbaarder maken. Volledig kostendekkend zal het daarmee nog niet worden, maar dat hoort bij de maatschappelijke missie en kernopgave van woningcorporaties.

Kleiner bouwen laat onverlet dat er nog steeds nieuwe eengezinswoningen moeten worden gebouwd, zo lang de huidige eengezinswoningen waarin steeds meer oudere paren en alleenstaanden wonen – onvoldoende vrij komen en jonge gezinnen zo'n woning wensen. Het risico bestaat dan wel dat er over dertig jaar een overschot is aan eengezinswoningen. Op grote schaal doorstroming realiseren, is echter niet eenvoudig. Het staat haaks op het willen wonen in een vertrouwde omgeving en het 'langer zelfstandig thuis wonen'. Verhuizen leidt ook vaak tot 'minder woning voor meer geld'. Desondanks is het stimuleren van doorstroming een serieuze poging waard. De eerste pogingen waarbij senioren worden bemiddeld - vaak gekoppeld aan een hen vertrouwde wijk of dorp - lijken succesvol.

“Ook is het de vraag of kleiner bouwen echt de oplossing is. Dat is vooral een wens van bouwend Nederland, er is meer mee te verdienen. Ik denk dat het onverstandig is. Het slaat oplossingen als woningdeling over. Dat kan sneller lucht geven aan starters en eenpersoonshuishoudens met een bescheiden inkomen en dito woonambities, dan het moeten wachten op die kleine (dure) nieuwbouwwoning met twijfelachtige toekomstwaarde”.

Rian Peeters, freelancer

3.3 Middeldure huursegment, taken en rollen

3.3.1 Groeiende vraag

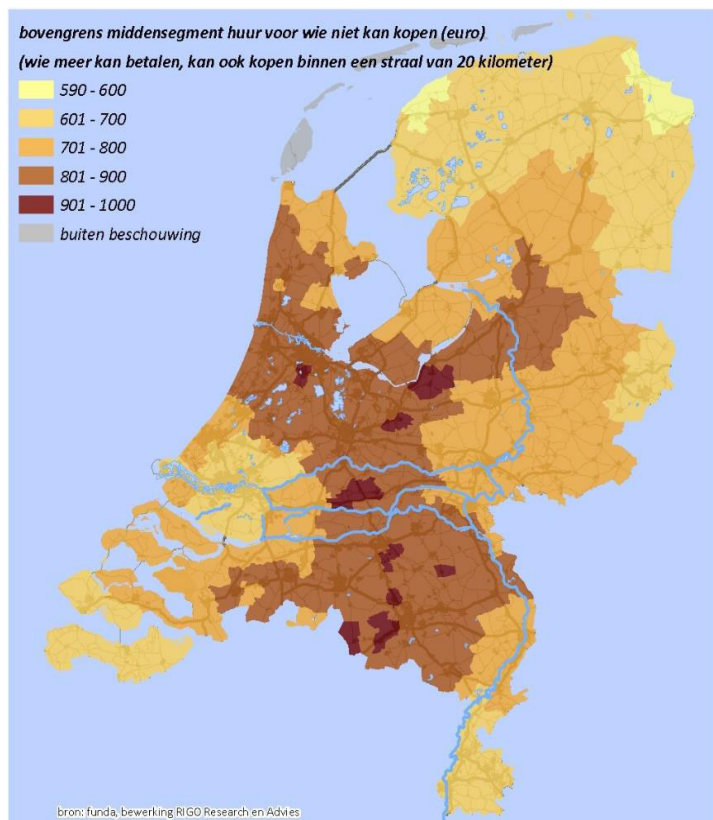
Volgens een studie van RIGO Research en Advies uit 2016³⁰ zijn 295.000 huurders bij een verhuizing aangewezen op een woning in de geliberaliseerde huursector. Zij hebben een te laag inkomen om te kunnen kopen, maar een te hoog inkomen om in aanmerking te komen voor de sociale huursector. Daarnaast zijn er nog 215.000 huurders die bij een verhuizing wel zouden kunnen kopen, maar deze mogelijkheid niet kunnen realiseren omdat zij wonen in een krappe woningmarkt waar de onderkant van de koopmarkt onder druk staat.

Figuur 1 laat zien dat de vraag naar middeldure huurwoningen zich concentreert in bepaalde regio's (met wat fantasie aangeduid als 'De Banaan'). Aan de basis hiervan ligt de vuistregel dat viermaal het jaarinkomen de koopgrens bepaalt. In ontspannen woningmarkten (waar de koopprijzen lager zijn) kunnen huishoudens die willen verhuizen bij een lager inkomen een huis kopen dan in krappe woningmarkten. Het omslagpunt waarbij kopen voordeliger is dan huren ligt navenant een stuk lager. In de figuur is dit de 'theoretische bovengrens middenhuur'. In sommige regio's ligt deze lager dan de grens van de geliberaliseerde huursector en is er feitelijk weinig of geen vraag naar woningen in het middeldure huursegment. In de meeste regio's is dat wel het geval. De bovengrens voor het betaalbare middeldure segment ligt daar bij een huur van ergens tussen € 900 en € 1000.

Huishoudens die zijn aangewezen op het middeldure huursegment behoren niet tot de primaire doelgroep van woningcorporaties. Corporaties kunnen deze groep bedienen vanuit hun niet-Daeb-tak. Nieuwbouw in het niet-Daeb-segment is in de nieuwe Woningwet verboden, tenzij marktpartijen niet in deze behoefte voorzien.

30 Potentiële reikwijdte van het middensegment huur - verkenning in opdracht van De Vernieuwde Stad, RIGO Research en Advies, André Buys, november 2016.

Figuur 1 – Theoretische bovengrens middensegment huur



Bron: Funda in combinatie met financieringstabellen NIBUD en bewerkt door RIGO

Zeker in krappe woningmarkten begint de nieuwbouw van middeldure huurwoningen op gang te komen, maar de schaarste leidt tot veelal kleine en verhoudingswijs (te) dure woningen, met prijzen van € 900 en hoger voor een klein appartement. Daarnaast zijn de laatste jaren steeds meer beleggers actief geworden in de bestaande voorraad. Zij beschikken over veel liquiditeit en zijn vanwege de lage rente op zoek naar hoogrenderende beleggingen. Huurwoningen van woningcorporaties kunnen daarin voorzien. Getuige een onderzoek in De Volkskrant en ook andere bronnen³¹ gaat het om een breed palet van beleggers en dito strategieën, die zeker niet altijd in het belang zijn van de Nederlandse volkshuisvesting. De trend neemt steeds forsere vormen aan en jaagt de prijzen in krappe

31 De Nederlandse huurmarkt, De Volkskrant, 20 juli 2019. Zie ook: Staat van de Volkshuisvesting 2017, BZK 31 januari 2018; Nieuwe woningmarkt bubbel met nieuwe risico's door opkomst buy-to-let, Maartje Maartens, Me judice, 27 oktober 2016.

markten verder op. In 2016 ging het al om meer dan € 4 miljard en de omvang stijgt snel. Zo deden particuliere beleggers in 2017 in de vier grote steden 21% van alle woningaankopen, in de rest van Nederland was dat 9%. Een andere indicatie is dat het aantal particuliere huurwoningen van 2012 tot 2018 toenam met 155.485 (18%), van 852.097 tot 1.007.582. Daar zitten wel ook verkochte corporatiewoningen en nieuwbouwhuurwoningen bij. Opmerkelijk is dat het bij een ruime meerderheid om verhuurders gaat van één woning.³²

"Ik begrijp dat je niet over alle individuele woningen iets te zeggen hebt, omdat dit beperkend kan zijn. Maar er wordt ontzettend veel winst gemaakt en dat verdwijnt in private zakken terwijl er collectieve problemen door ontstaan. Ik vind het onverantwoord hoe hard dat gaat en ik vind het bizar als een woning in de Pijp die € 400 per maand kost opeens voor een nieuwe huurder € 1500 gaat kosten. Ik vind dat niet normaal. Ik kan dezelfde verhalen over de koopmarkt vertellen."

Laurens Ivens, wethouder Amsterdam

3.3.2 Initiatieven en strategieën

Initiatieven als de Taskforce Bouwend Nederland en de door de regering ingestelde 'Samenwerkingstafel middenhuur' hebben als taak op lokaal niveau het bouwen in het middensegment te stimuleren. De Samenwerkingstafel heeft tal van suggesties gedaan om de nieuwbouw te stimuleren en anders om te gaan met de sociale voorraad³³. Daarnaast heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een brede verkenning gedaan naar vier strategieën om het tekort aan (huur)woningen in het middensegment te verminderen³⁴:

1. extra nieuwbouw door marktpartijen. Dat kan overal, behalve in krimpgebieden. Er is hierbij wel aandacht nodig voor het in de hand houden van de prijzen, vinden van locaties en maken van tempo;
2. privatisering: verkoop van de betere sociale voorraad aan beleggers. Deze voorraad raakt dan wel uit de publieke invloedssfeer en er is ook hier aandacht nodig voor de prijsvorming;
3. flexibiliseren van een administratief afgescheiden deel van de sociale voorraad in niet-Daeb: de woning kan naar gelang de behoefte flexibel worden toegewezen aan een kandidaat met een laag of middeninkomen. Hiermee kan snel worden ingespeeld op veranderingen in vraag en aanbod en het biedt mogelijkheden om extra financiële middelen te verwerven voor de sociale huisvesting;

³² Buy-to-let verdringt starter van de koopwoningmarkt, Amsterdam School of Real Estate, juli 2019.

³³ Samen bouwen aan middenhuur - ervaringen van één jaar Samenwerkingstafel middenhuur, BZK, Rob van Gijzel, januari 2018.

³⁴ Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt - verkenning van maatregelen ter bevordering van het aanbod, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2017.

4. activeren: het juridisch afsplitsen van woningvennootschappen c.q. dochterondernemingen van woningcorporaties, waarin ook beleggers aandelen kunnen verwerven. Dit kan nieuwe samenwerkingsvormen opleveren tussen overheid, woningcorporaties en private partijen, maar de flexibiliteit van de vorige oplossing gaat verloren.

Conclusie wat betreft de rol van woningcorporaties is dat flexibiliseren en beter benutten van hun voorraad en niet nieuwbouw de meest doeltreffende en efficiënte bijdrage is aan het helpen oplossen van de tekorten. Nieuwbouw is hooguit zinvol in uitzonderlijke situaties waarin marktpartijen het niet aandurven, maar het niettemin wenselijk en verantwoord is dat woningcorporaties wel investeren. Dat zou dan minimaal kostendekkend moeten gebeuren en niet ten koste mogen gaan van andere opgaven.

In veel situaties zullen marktpartijen echter in het middensegment willen investeren, zeker in overspannen markten. Waar nodig kan de markt verder worden aangespoord en gestimuleerd, zoals dat onder meer gebeurt via de genoemde Samenwerkingstafel.

3.3.3 Geen nieuwbouw door corporaties, wat dan wel?

Woningcorporaties doen er dus beter aan flexibeler met hun voorraad om te gaan en een deel van hun bezit - met name woningen die de primaire doelgroep niet bedienen - te verkopen. Dit is juist in krappe markten goed mogelijk en om meerdere redenen interessant. Het kan de huishoudens met middeninkomens bedienen en genereert extra middelen om te investeren. De extra verkoop van zeg 50.000 woningen in de komende tien tot twaalf jaar vergroot de financieringsruimte met € 8 miljard, uitgaande van een netto opbrengst per verkochte woning van € 160.000. Dan hoeft er geen beroep te worden gedaan op de bestedingsruimte. Dit verlaagt bovendien de financieringslasten en versterkt de liquiditeit en kasstromen³⁵. Door de verkoop van duur en/of niet-Daeb-bezit en eventueel ook woningen die goedkoop scheef worden bewoond - al zal het laatste hooguit op beperkte schaal lukken - gaat er geen betaalbare voorraad verloren. Een interessante deelstrategie kan zijn de woningen te verkopen aan doorstromers die een betaalbare woning achterlaten. Bij elke woning en elke mutatie kan verkoop worden overwogen, afhankelijk van de volkshuisvestelijke en financiële potentie van de woning (type, kwaliteit in relatie tot prijs & betaalbaarheid, vraag doelgroep, eventueel buurt en leefbaarheid). Het argument dat hierdoor het tempo van nieuwbouw te afhankelijk wordt van het verkooptempo lijkt me tamelijk onbelangrijk. Met verkoop kan veelmeer tempo worden gemaakt. Een te laag bouwtempo wordt eerder veroorzaakt door heel andere factoren, zoals we eerder zagen. De potentie van de verkoop van niet-Daeb-bezit is groot, maar maakt momenteel slechts 21% procent uit van de verkoopplannen. Veel corporaties (en gemeenten) beschouwen verkoop als een onmaatschappelijke desinvestering, die gericht is op de korte termijn en segregatie bevordert. Twijfelachtige argumenten, die bovendien voor een belangrijk deel kunnen worden weggelaten door de woningen strategisch en individueel te verkopen,

³⁵ Verkenning naar de mogelijkheden van een duurzaam verdienmodel, november 2014, Johan Conijn, Ortec.

eventueel onder voorwaarden of naar inkomen en deels 'sociaal', en niet complexgewijs aan beleggers. Individuele verkoop - en zeker onder voorwaarden zoals bijvoorbeeld bewoningsplicht, het delen van winst (en verlies) bij verkoop, prijsreductie of een 'instap-regeling' voor specifieke (lage) inkomensgroepen³⁶ - levert financieel en maatschappelijk meer op en ondervangt de grote onzekerheid over wat particuliere en institutionele beleggers met dit vastgoed gaan doen.

Naast de individuele verkoop van sociale voorraad die volkshuisvestelijk en financieel weinig toevoegt, biedt de eerder genoemde strategie 'flexibiliseren' (met flexibele toewijzing aan lage en lage middeninkomensgroepen) voordelen, zeker als dit wordt gecombineerd met inkomenshuren. De strategie is snel uitvoerbaar, maakt de nieuwbouwopgave wat kleiner en verzilvert op een sociaal verantwoorde wijze de potentie van het huidige corporatiebezit. Daarom kunnen corporaties zich beter daarop concentreren dan op middensegment bijbouwen. Aanvullend kunnen woningcorporaties met marktpartijen afspraken maken over het samen realiseren van een meer gedifferentieerd aanbod, zowel in 'corporatiewijken' als op nieuwbouwlocaties. Al blijft het de vraag of een gedifferentieerd aanbod en 'gemengde wijken' - nogal dominante opvattingen in de sector - werkelijk zoveel bijdragen aan een betere wijk en het oplossen van sociale problemen (zie ook hoofdstuk 6).

Als corporaties geen rol hebben bij de nieuwbouw van middeldure huurwoningen, hoe kan dit dan beter worden gereguleerd, om het opjagen van de huurprijzen te voorkomen? Steden als Utrecht en Amsterdam leggen marktpartijen voorwaarden op met betrekking tot huurprijzen, woninggrootte en duurzaamheid, in 'ruil' voor een locatie, een bepaalde grondprijs en (ver)gunning. Ook wordt gedacht aan 'kopen-is-bewonen', een beleid dat in delen van Zeeland al jaren praktijk is om toeristische 'spookdorpen' en het opjagen van kooprijzen te voorkomen. Het verhogen van de overdrachtsbelasting voor beleggers/verhuurders en deze afschaffen voor koopstarters kan ook helpen. Verder wordt steeds meer geopperd om ook in dit segment inkomensgrenzen te hanteren (de 'Noodknop'). Dit soort marktregulering is hoe dan ook nodig, ook wanneer corporaties (wat meer) middensegment zouden bouwen.

Deze voorbeelden maken duidelijk dat de overheid ook in het middensegment voorlopig als 'marktmeester' dient te opereren, net zolang tot overspannen markten weer meer in evenwicht zijn en ongewenste vormen van winstbejag weer verdwijnen. In deze tijd van tanend neoliberalisme lijkt de overheid wat meer genegen tot regulering van ook het vrije(re) deel van de woningmarkt. Om een krachtig signaal af te geven, dient deze regulering bij voorkeur landelijk te zijn. De grote regionale verschillen maken wel dat de diverse normen en parameters in de regelgeving soms gedifferentieerd moeten worden.

36 Er zijn legio interessante concepten en voorbeelden: Instapkoop van Dudok, MGE van Woonbron, Huurkoop en Verzilverd wonen. Bij dit laatste concept gaat het juist om de omgekeerde beweging, waarbij - oudere - eigenaar-bewoners hun woning verkopen en gaan huren. Het blijft vooralsnog niche-werk.

Daarnaast dient serieuzer werk gemaakt te worden van regionale woonvisies met bijpassende prestatieafspraken, en afspraken over (andere) manieren om tot onderlinge afstemming c.q. taakverdeling, steun en verevening te komen (zie hoofdstuk 6).

“De noodzaak om te interveniëren in de woningmarkt hangt af van de vraag in welke mate deze overspannen is. Onze Utrechtse Gemeenteraad heeft de regulering van de middenhuur onlangs vastgesteld. Dat hoef je in Oost-Groningen niet te doen. Hier is het bittere noodzaak, anders loopt het uit de klauwen. Het wordt van links tot (bijna) rechts in de Gemeenteraad gevoeld dat er iets moet gebeuren. Het gaat dan ook vooral om de ‘hoe-vraag’. Het is overigens nog best ingewikkeld hoe streng je moet zijn.”

Paulus Jansen, ex-wethouder Utrecht, directeur Woonbond

3.4 Beter benutten van de bestaande voorraad

3.4.1 Een eerlijker en effectiever woonruimteverdeling

De manier waarop in de sociale huursector vraag en aanbod op elkaar worden afgestemd schiet tekort. De woonruimteverdeling kent, ondanks verbeteringen zoals de overgang van een vraag- naar aanbodmodel en de invoering van de passendheidstoets³⁷, nog steeds de nodige inefficiënties. Woningzoekenden moeten zich in de regel inschrijven en op hun beurt wachten. De volgorde van toewijzing wordt daarbij doorgaans bepaald door woon- of inschrijfduur, waarbij een deel van de woningen wordt ‘vrijgehouden’ voor toewijzing aan urgenten.

Op zich is dit een rechtvaardig systeem, maar het leidt wel tot strategisch inschrijven – ‘voor straks’, ‘voor het geval dat’ – en zorgt zo voor vervuilde en versluerende wachtlijsten. Gevolg is ook dat ‘gevestigde’ bewoners die een kwaliteitsstap willen maken, worden bevoordeeld boven starters en jongeren. Zo belemmert het systeem de doorstroming (om te verhuizen, heb je immers een lange woonduur nodig) en speelt het slecht in op urgente behoeften. Conform de wetten van vraag en aanbod komen woningzoekenden die dringend een woning nodig hebben – als starter of vanwege urgente (sociale) problemen – daardoor op de minst aantrekkelijke plekken terecht.

37 Een positief (bij) effect van de passendheidstoets is dat meerdere corporaties voor huurders die nu te duur wonen de huur matigen, of terugbrengen tot het niveau waarop de huurtoeslag compenseert, namelijk de aftoppingsgrens. Hier staat tegenover dat veel corporaties hun huren net onder die aftoppingsgrens hebben gebracht. Het sociale huurgebouw is mede daardoor in totaliteit duurder geworden en er is nog steeds geen reële verhouding tussen prijs, kwaliteit en inkomen.

Om de woonruimteverdeling eerlijker en effectiever te maken, is meer maatwerk en flexibilisering nodig³⁸, met aandacht voor de effecten op doorstroming en leefbaarheid.



3.4.2 Doelgroepgericht maatwerk en doorstroming

Waar dit boek propageert om terug te grijpen naar de bedoeling, moet dat ook gelden voor de woonruimteverdeling. Dat komt neer op vertrekken bij de groepen die met de huidige werkwijzen te langzaam en onvoldoende aan bod komen, of uit nood zijn aangewezen op voor hen te duur aanbod. Dat zijn vooral starters, specifieke doelgroepen (uit de opvang, GGZ, detentie, vluchtelingen) en 'spoedzoekers' (vanwege een scheiding of andere urgente problemen). Veelal staan deze vragers niet lang ingeschreven als woningzoekende. Hun urgentie is echter groot en ze zijn blij met aanbod waarvoor veel andere woningzoekenden geen interesse hebben.

³⁸ Zo flexibel als een huis - oplossingsrichtingen voor meer dynamiek op de woningmarkt, Platform 31, Hanneke Schreuders, Frank Wassenberg, 2015.

Het zou goed zijn om meer te segmenteren naar bovengenoemde doelgroepen en actief op zoek te gaan naar maatwerk, zowel in het gewenste aanbod als in de wijze van 'bemiddelen' en contracteren. Dan kan met nieuwe oplossingen een creatiever en gedifferentieerder aanbod ontstaan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het creëren van tijdelijke huisvesting, actief aankopen en verhuren met een sociale bedoeling en prijsstelling, stimuleren van woning-delen, inwonen van mantelzorgers en woningruil, per mutatie aan specifieke doelgroepen toewijzen van complexen om zo 'gemengd wonen' tot stand te brengen ('verspikkelen'), een premie op doorstroming of uitstroom, ontwikkelen met (nieuwe) partners van huurkoop-varianten en de 'sociale hypotheek', verplaatsbare zorgeenheden, een gerichte en actieve bemiddeling en/of de huurkluswoning.

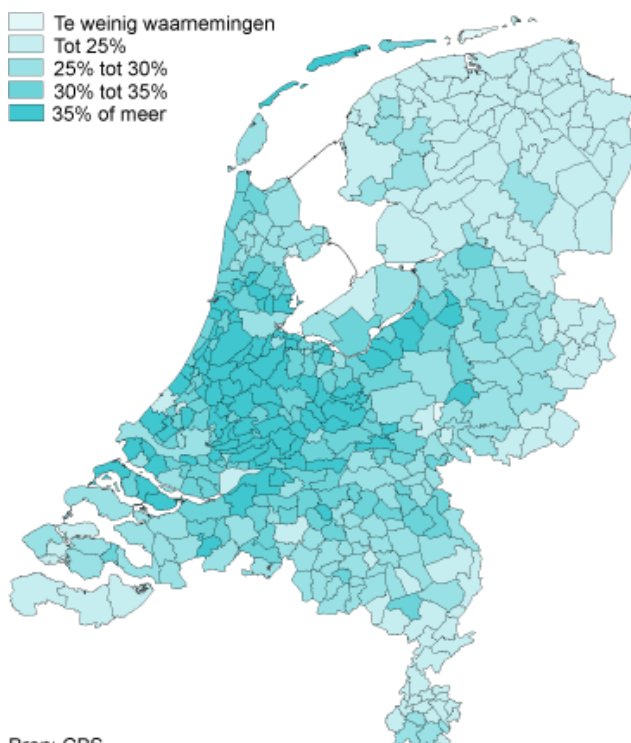
De doorstroming kan worden bevorderd door de inzet van verhuispremies, doorstroom-makelaars en seniorencoaches, het geven van voorrang aan doorstromers die een woning achterlaten waaraan grote behoefte is, (tijdelijke) huurkortingen en (vooral ook door) actieve, persoonlijke en doel- en klantgerichte vormen van woonruimtebemiddeling. Ook flexibele contracten kunnen bijdragen. Daarbij wordt flexibel niet in de eerste plaats bedoeld als tijdelijk. Huurders hoeven niet te verhuizen als hun situatie verandert, maar dan worden wel de huurvoorwaarden bijgesteld. Dat is voor huurders met veel (ontwikkel) kansen geen probleem.

Ook is het zinvol goedkoop scheefhuren te blijven bestrijden, zeker als dit wordt gecombineerd met het voorrang geven aan doorstromers die voorheen scheef woonden. Zoals we in hoofdstuk 5 over betaalbaarheid nog zullen zien, is de goedkope scheefheid de laatste tien jaar flink afgenomen, van rond 28% naar een kleine 18% (zie voor de landelijke spreiding van goedkoop scheefhuren Figuur 2). Toch zijn er goede redenen die scheefheid verder te verminderen door inkomenshuren te rekenen en/of door deze huurders te stimuleren te verhuizen. Dit maakt woningen vrij voor de echte doelgroep en/of vergroot de huuropbrengsten, die dan voor andere opgaven kunnen worden ingezet.

Een apart vraagstuk is de inzet van woonruimteverdelingsinstrumenten voor het bevorderen van de leefbaarheid. Denk hierbij aan het inkomenscriterium in de 'Rotterdamwet'³⁹. Een hoger inkomen vormt geen garantie dat mensen zich meer betrokken voelen en dat de sociale cohesie verbetert. Het is een betere strategie om huurders - ook met een hoger inkomen - uit te nodigen en te selecteren op hun bereidheid een bijdrage te leveren aan de leefbaarheid van de buurt. Dat biedt ruimte voor nieuwe vormen van participatie en het gemengd wonen van verschillende doelgroepen.

39 De Wet Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (kortweg 'Rotterdamwet') werd in 2005 ingevoerd en maakt het mogelijk om bij de woningtoewijzing in bepaalde wijken inkomenseisen te stellen. In de praktijk betekent dit dat vrijkomende woningen in bepaalde achterstandsgebieden alleen worden toegewezen aan mensen met een inkomen boven een bepaald minimum.

Figuur 2 - Percentage huurders sociale huurwoningen met inkomen boven € 33.000, CBS 2012



Bron: CBS

"Het woonruimteverdelingssysteem is failliet. Heb je recht op een woning omdat je je lang geleden hebt ingeschreven, of omdat je een woning nodig hebt? Ik ben er voor het recht op een woning op basis van inschrijvingsduur te schrappen. Veel regels zijn vreemd. We vragen mensen niet naar waar ze behoefte aan hebben. Het tekort aan woonruimte is minder groot wanneer de mogelijkheden beter benut worden. Het is bizar dat twee mensen met een bescheiden woonwens en uitkering vanwege de samenwoningskorting twee woningen aanhouden, met twee keer een grote huurtoeslag. Woonruimteverdeling moet zich richten op de logica van huurder en woningzoekende. Die is vluchtig, veranderlijk en vraagt om maatwerk, improviseren, schakelen."

Rian Peeters, freelancer

3.4.3 Flexibiliseren van aanbod, contracten en wetgeving

Het is denkbaar een deel van de voorraad in te zetten als 'flexibele schil', waarmee doelbewust kan worden ingespeeld op wisselende situaties, wensen en condities. Een prima aanzet zou zijn het huidige woonruimteverdelingssysteem op te heffen en te vervangen door meer specifieke werkwijzen en monitoring voor diverse groepen, zoveel mogelijk in samenwerking met begeleiders en belangenorganisaties. Monitoring is nodig om te kunnen volgen of de verschillende woningzoekenden een redelijke en min of meer gelijke kans maken op passende huisvesting en er geen groepen worden uitgesloten.

Voor deze en alle eerder in deze paragraaf genoemde nieuwe en creatieve instrumenten geldt dat ze op lokaal niveau worden ingezet, toegesneden op de specifieke lokale situatie. De landelijke wetgeving moet ruimte bieden voor dit lokale maatwerk. Dat vraagt onder meer om meer ruimte voor flexibele huurcontracten en woningdelen. Daarnaast zijn, een ruimer vergunningenbeleid, meer ruimte om woningen toe te wijzen aan mensen met middeninkomens⁴⁰ en betere mogelijkheden voor woongroepen en wooncoöperaties nodig, al biedt de wet voor de laatste twee strategieën voldoende ruimte en is het meer een kwestie van doen.

"Maar vooral zullen we het insider-outsider probleem moeten aanpakken. Want we hebben dan wel een prima huursector, er staat ook een hele grote groep woningzoekenden vanaf de zijlijn te wachten. Ik vind het een schande dat we ons daar niet meer om bekommeren."

Wouter Rohde, zelfstandig adviseur.

3.5 Financiële doorrekening

Zoals al aangegeven in paragraaf 3.2.2 kan de nieuwbouw tot 2030 van 300.000 sociale huurwoningen door corporaties worden gerealiseerd binnen de beschikbare bestedingsruimte. De bestaande plannen voorzien in de bouw van 260.000 woningen. De investering voor de resterende 40.000 nieuwbouwwoningen bedraagt pakweg € 8 miljard, uitgaande van bouwkosten van € 200.000 per woning. Van de huidige beschikbare bestedingsruimte blijft dan een bedrag over tussen minimaal € 2,9 miljard en maximaal € 13,7 miljard.

⁴⁰ Woningcorporaties moeten ten minste 80% van de vrijkomende sociale huurwoningen toewijzen aan huishoudens met een inkomen tot € 38.035,- (prijsspeil 2019). 10% kan tot en met 2020 worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot € 42.436- (prijsspeil 2019). De resterende 10% mogen woningcorporaties vrij toewijzen. De inkomensgrenzen staan medio 2019 overigens ter discussie.

Dit beslag op de bestedingsruimte van € 8 miljard kan worden voorkomen als corporaties in de komende tien tot twaalf jaar 50.000 huurwoningen verkopen, met name niet-Daeb-bezit en scheef bewoond Daeb-bezit dat vrijkomt. De gemiddelde netto-opbrengst per woning wordt daarbij geraamd op € 160.000⁴¹.

Niet meegerekend in dit scenario zijn de effecten van passend toewijzen en andere maatregelen om de beschikbaarheid voor de primaire doelgroep te vergroten. Dit zou de nieuwbouwopgave, en daarmee de benodigde investeringen daarin, kunnen verlagen. Ook blijven de mogelijke effecten op leningen en rentelasten buiten beschouwing, evenals de potentieel in te boeken huuropbrengsten van deze nieuwbouw.

Al met al zou de noodzakelijke nieuwbouw, bij realisering van 50.000 extra verkopen in de komende 10 - 12 jaar, geen beslag hoeven te leggen op de extra bestedingsruimte van woningcorporaties.

41 Dit is gebaseerd op een gematigde verkoopprijs van gemiddeld € 230.000, minus 8% verkoopkosten (circa € 18.500) en circa € 51.500 bedrijfswaarde (zijnde de ingeboekte huuropbrengsten die 'verloren' gaan).

4. Kwaliteit

4.1 Inleiding

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 onderscheidt dit boek twee thema's bij de kernopgave kwaliteit:

- de woningkwaliteit als zodanig, uiteen te rafelen in de aspecten onderhoud, verbetering en leefbaarheid (kwaliteit van de leefomgeving). Daarbij moet de woningkwaliteit ook worden beschouwd als een normatief begrip: wanneer heeft een woning voldoende kwaliteit, wanneer niet (meer), wanneer wellicht ook teveel?
- verduurzaming van de corporatievoorraad.

In dit hoofdstuk worden deze aspecten uitgewerkt. Per aspect wordt bekeken welke problemen en opgaven er liggen, welke strategieën en instrumenten er zijn en welke financiële ruimte er is om deze uit te voeren.

4.2 Kwaliteit van woning en leefomgeving

4.2.1 Onderhoud en instandhouding

Woningcorporaties gaven in 2017 een kleine € 4 miljard uit aan instandhouding van hun voorraad door onderhoud. In 2016 was dit nog circa € 3,7 miljard⁴².

Tabel 3 – Onderhoudskosten woningcorporaties 2016 en 2017 in euro's per verhuureenheid

	Planmatig onderhoud	Reparatie-onderhoud	Mutatie-onderhoud	Totaal
2016	998	371	254	1.623
2017	1.125	372	265	1.762
Toe- of afname	+ 12,7%	+ 0,3%	+ 4,3%	+ 8,6%

Bron: Rapportage Aedes-benchmark 2018, november 2018.

In het algemeen is er weinig kritiek op het onderhoudsbeleid van woningcorporaties. Huurders zijn er doorgaans tevreden over en het onderhoud wordt redelijk doelmatig uitgevoerd. Dit wil niet zeggen dat achterstallig onderhoud nooit voorkomt bij corporaties. Er zijn ook nog steeds complexen die kampen met een slecht binnenklimaat door schimmelvorming. Verder wordt er nogal eens langdurig gepraat over mogelijke sloop van complexen. Bij zo'n onzekerheid en als complexen op de nominatie staan om binnen tien tot vijftien jaar te worden gesloopt, ligt verwaarlozing met alle negatieve gevolgen van dien snel op de loer.

42 Rapportage Aedes-benchmark 2018, november 2018.

Op twee punten zijn in het onderhoudsbeleid verbeteringen (en besparingen) te bereiken.

1. *Minder onderhoud in een 'budgetsegment'.*

Lang niet alle huurders willen per se de (hoge) standaardkwaliteit die woningcorporaties bieden, zeker niet wanneer die voor hen te duur wordt. Er is veel voor te zeggen om een deel van de sociale voorraad - zo'n 12% tot 15% - op 'basisniveau' te houden, door minder in onderhoud en/of verbetering te investeren en de huurprijs te verlagen. Er ontstaat daardoor een goedkoop segment 'budgetwoningen'. Dit dient meerdere doelen: het vergt minder (groot) onderhoud en verbetering en er komen meer goedkope en betaalbare woningen beschikbaar.

Geschikt voor het budgetsegment zijn woningen die op de nominatie staan voor sloop of waarvan:

- verduurzamen buitensporig kostbaar wordt (waaronder woningen met een F en G-label);
- het onderhoud en opknappen door zelfwerkzaamheid betaalbaar kan blijven of worden ('huurkluswoningen');
- de hoge kosten voor grootonderhoud en/of verbetering niet in verhouding staan tot de te behalen kwaliteitswinst.

Randvoorwaarde bij het inrichten van een budgetsegment is uiteraard dat het veilig blijft en een bepaalde basiskwaliteit en de kwaliteit van de buitenkant ('de schil') en installaties gegarandeerd blijven. Ook moet worden gewaakt voor marginalisering en stigmatisering van huurders die zo'n budgetwoning huren.

Wanneer 12% van de voorraad (280.000 woningen) in een budgetsegment wordt ondergebracht, kan dit bij het huidig investeringsniveau (zie Tabel 3) jaarlijks een besparing opleveren van pakweg € 150 tot € 200 miljoen aan planmatig onderhoud en woningverbetering. Wellicht gaan wel het (dagelijks) beheer en reparatie-onderhoud meer aandacht vragen, maar die kosten bedragen hooguit enkele tientallen miljoenen euro's.

"Ik ben niet voor lekkende daken en tochtende ramen, maar we moeten beter kijken naar wat woningzoekenden van nu echt nodig hebben. Er zijn ook woningen nodig die wat goedkoper zijn, minder over-kwaliteit hebben, die tijdelijk en flexibel zijn te huren. We moeten niet al die rafelrandjes in onze steden willen opruimen in een streven het allemaal keurig en aangeharkt te krijgen".

Wouter Rohde, zelfstandig adviseur.

2. *Efficiënter onderhoud.*

Wellicht valt er ook wat te winnen met efficiënter onderhoud, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit. Dat kan door regelmatig scherp naar onderhoudsplanningen en contracten te kijken. Er valt op lokaal niveau door gezamenlijke inkoop winst te behalen. En ook het meer ruimte bieden aan zelfbeheer kan kosten besparen. Gezien de grote

jaarbudgetten voor onderhoud kan een efficiëntieverbetering van 5-6% al snel € 150 tot 200 miljoen opleveren. Al zijn de mogelijkheden hiervoor anno 2019, met de krappe aannemersmarkt en daarmee samenhangende hoge prijzen, niet groot.

4.2.2 Woningverbetering

Bij woningverbetering wordt kwaliteit aan een woning toegevoegd. Het kan gaan om verbetering van het comfort en de gebruiksmogelijkheden van de woning (levensloopbestendig maken, betere woningindeling), verduurzaming (isolatie, dubbel glas, betere installaties) of een combinatie daarvan. Corporaties hebben in 2017 € 516 miljoen meer uitgegeven aan verbetering dan de € 1,2 miljard in 2016. Daarvan is zo'n € 268 geïnvesteerd in energetische maatregelen. Het aandeel daarvan in de totale investeringen in verbetering was hoger dan in 2016 en zal in de toekomst volgens de informatie uit de dPi's verder stijgen richting € 3,4 miljard per jaar in 2023 (zie paragraaf 4.3).

Een specifieke vraag bij woningverbetering is in hoeverre woningen moeten worden aangepast voor ouderen. Het denken daarover verschuift. Tot voor kort werden forse aantallen en programma's van eisen gehanteerd. Volgens de Monitor Investeren in de Toekomst MIT 2017⁴³ is er echter geen noodzaak voor een omvangrijk programma van nieuwbouw of renovatie om voldoende geschikte woningen voor ouderen te creëren. Het aandeel ouderen dat zelfstandig blijft wonen, is door de toegenomen zelfredzaamheid en actief overheidsbeleid de afgelopen jaren toegenomen. Het aantal ouderen dat in een sociale huurwoning wil wonen neemt daarbij af; veel babyboomers hebben een koopwoning. Ook stelt de MIT dat het langer zelfstandig wonen van ouderen vooral mogelijk is door (kleine) en slimme aanpassingen en hulpmiddelen in woningen. Voorbeelden zijn trapliften, traploop-ondersteuning met trede-verkleiners, hellingbanen, een flexibele badkamer en een extra toilet op de verdieping. Een interessante optie is ook het aanbieden van complete tijdelijke mantelzorgeenheden in plaats van aanpassing van de hele woning⁴⁴.

Ook het Aedes-Actiz kenniscentrum Wonen-Zorg signaleert dat de vraag naar seniorenwoningen achterblijft bij de verwachtingen⁴⁵, en dat bovendien het werken met seniorenlabels als 55+ niet goed werkt. Veel senioren vinden gelabelde woningen niet aantrekkelijk en geschikt, onder meer omdat ze liever in een meer gemengde omgeving wonen. Er is veel voor te zeggen seniorencomplexen te 'ontlabelen' en ruimte te maken voor andere doelgroepen, al dan niet gestuurd en begeleid. Daar zijn geen grote investeringen voor nodig. Al met al leidt de vergrijzing niet tot méér vraag, maar hooguit op bescheiden schaal tot een iets andere vraag. De 'Woonzorgwijzer' biedt een schat aan informatie die kan helpen bij het beter matchen van behoeften en aanbod⁴⁶.

43 Monitor Investeren in de Toekomst, RIGO, 2017, die is opgenomen in 'De staat van de volkshuisvesting 2017'.

44 Zie 'Slim in de bestaande bouw', Peter Bekkering, Stedebouw & Architectuur, april 2018.

45 Zie www.kcwz.nl/doc/blog/De-woningmarkt-voor-senioren-Henk-Nouws-juli2015.pdf.

46 <https://woonzorgwijzer.info>.

4.2.3 Leefbaarheid

De leefbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving is één van de prestatievelden waarop corporaties een maatschappelijke opgave hebben. De opgave is groter dan die van commerciële verhuurders omdat corporaties mensen zonder uitsluiting huisvesten en een taak hebben in het bieden van een passende woonplek aan bijzondere doelgroepen. Dat vergroot de kans op sociale problemen, huurschulden en overlast. De afslanking van de verzorgingsstaat, extramuralisering (met name het zelfstandig wonen van 'verwarde' mensen uit de geestelijke gezondheidszorg) en de steeds grotere nadruk op het huisvesten van (alleen) de primaire doelgroep vergroten die opgave. Corporaties spelen hierop in door intensief beheer met de inzet van bijvoorbeeld buurt- en sociaal beheerders, en door samenwerking met partnerinstellingen op het gebied van zorg, welzijn en opvang. Ze zouden daarbij erg geholpen zijn met een sluitende aanpak voor de 'verwarde' mensen uit de ggz⁴⁷.

De jaarlijkse rapportage Staat van de volkshuisvesting van het ministerie van BZK geeft informatie over hoeveel woningcorporaties uitgeven aan leefbaarheid. Dit is jaarlijks een bedrag van rond € 230 miljoen. Per woning werd in 2016 € 95 uitgegeven, in 2017 was dat € 94⁴⁸. De cijfers over 2016 zijn uitgesplitst over verschillende posten en geven inzicht in de zaken waaraan de leefbaarheidsuitgaven van corporaties worden besteed (zie Tabel 4).

Tabel 4 – Uitsplitsing uitgaven leefbaarheid corporaties in 2016 in miljoenen euro's

	Absoluut	Relatief
Aanleg/onderhoud kleinschalige infrastructuur	28	12,2%
Schone woonomgeving, overlast, veiligheid	82	35,8%
Woonmaatschappelijk werk	56	24,5%
Overige bijdragen	63	27,5%
Totaal	229 *	100%

** Het totaalbedrag van € 229 miljoen staat vermeld in de Staat van de Volkshuisvesting 2018.*

In de nieuwe Woningwet is omschreven aan welke leefbaarheidsactiviteiten corporaties mogen bijdragen. Deze werkzaamheden dienen vastgelegd te zijn in de prestatieafspraken met huurders en gemeenten. In 2019 mogen corporaties gemiddeld maximaal € 129,13 uitgeven aan leefbaarheid (dit normbedrag wordt in de toekomst afgeschaft). De daadwerkelijke uitgaven zijn een stuk lager. De norm levert dus geen problemen op. Misschien is dat wel zo bij de limitatieve opsomming van leefbaarheidsactiviteiten, al bieden die veel ruimte. Eigenlijk is alleen het voorschrift dat achterpaden en groen – zelfs op eigen

47 Bauke Koekoek pleit in dit verband voor de opbouw van 'zorgzame netwerken', gericht op buurt en samenleving. Zie: Aandacht voor verwarde personen gaat te veel over incidenten, Sociale Vraagstukken, oktober 2017. En zijn boek Verward in Nederland - hoe we omgaan met mensen met psychische stoornissen, Lannoo Campus, 2016.

48 Staat van de Volkshuisvesting 2018 en 2019, Ministerie van BZK.

corporatiegrond – onder leefbaarheid moeten worden geschaard ongepast. Dat is een verschraving van de omgevingskwaliteit en zou gewoon als onderhoud moeten worden gezien.

De opgaven op het gebied van leefbaarheid kunnen per woningcomplex (afhankelijk van sociale samenstelling en bewonersgedrag), buurt en regio verschillen. In stedelijke gebieden en krappe markten zullen 'schoon, heel, veilig', overlast en criminaliteit meer aandacht vragen, in landelijke (krimp)gebieden gaat het eerder om voorzieningen en bereikbaarheid, al kan criminaliteit ook daar spelen. Het varen op alleen gemiddelde scores uit de leefbaarheidsmonitor geeft dan ook geen scherp beeld van de situatie en van mogelijke oplossingen. De les is daarom om lokaal zorgvuldig te bekijken welke leefbaarheidsaspecten slecht scoren en door bewoners en andere betrokkenen belangrijk worden gevonden. En om vervolgens – in samenspraak met huurders en andere belanghouders – vraagstelling, oplossing en aanpak specifiek en concreet per complex, buurt, wijk, gemeente of regio in te vullen.

Belangrijker dan oeverloze taakdiscussies rond leefbaarheid zijn dan ook de effectiviteit en efficiëntie van activiteiten op dit gebied: wat leveren ze op, wat werkt wel en niet, welke vormen van samenwerking met andere maatschappelijke organisaties zijn adequaat en blijven de kosten in verhouding met de resultaten? Eventuele extra kosten zijn te overzien en belopen eerder tientallen dan honderden miljoenen euro's per jaar. Door de eerder in paragraaf 4.2.1 bepleite vermindering van de investeringen in onderhoud is hiervoor voldoende financiële ruimte.

4.3 Verduurzaming

4.3.1 De transitie-opgave

Rond de verduurzamingsopgave van woningcorporaties leven nog vele vragen. Er is nog allerm minst duidelijkheid over de benodigde investeringen, de gevolgen voor de woonlasten van huurders en de effectiviteit: hoe scoren maatregelen op het gebied van energiebesparing en reductie van de CO₂-uitstoot? Hetzelfde geldt voor de efficiëntie van de aanpak: hoe verhouden de investering, duurzaamheidseffecten en eventuele verlenging van de levensduur zich tot elkaar? Van allerlei maatregelen en van de relatie met het streven naar circulair materiaalgebruik. De aanpak is al met al nog niet deugdelijk onderbouwd en verre van volwassen. Hoe houdbaar is het dan om te stellen dat er (veel) geld bij moet? Hoe noodzakelijk is het om te vragen om meer overheidsgeld?

De woningcorporaties en Aedes zetten, in lijn met de mondiale en nationale ambities, in op deze drie doelstellingen⁴⁹:

- in 2021 hebben corporatiewoningen gemiddeld label B. In 2015 had ongeveer driekwart van de woningen nog een lager energielabel (zie Tabel 5);
- in 2030 zijn alle woningen van het gas;

49 Position Paper Klimaatakkoord, mei 2018, Aedes vereniging van woningcorporaties.

- in 2050 is er 70% minder CO₂-uitstoot. De reductie van de overige 30% moet van de energiesector zelf komen.

Tabel 5 – Verdeling voorraad woningcorporaties naar energielabel in percentages, 2015 - 2018

A++	0,3	
A+	0,6	
A1	10,8	9,5
B	15,8	16,8
C	29,2	35,9
D	19,5	21,1
E	10,2	10,3
F	5,3	4,6
G	4,6	1,9
onbekend	3,8	2,0

Bronnen: SHAERE, dVi 2015 en WoOn 2018

4.3.2 Benodigde investeringen

Over de benodigde investeringen voor bovenstaande verduurzamingsopgave gaan verschillende bedragen rond. Aedes zelf gaat in het recente 'Position Paper Klimaat-akkoord' uit van een investering tot 2050 van ruim € 108 miljard, € 3,4 miljard per jaar. Hierbij wordt uitgegaan van de aanpak van 2,1 miljoen corporatiewoningen (vrijwel alle dus) en een gemiddelde (extra) investering van € 51.600 per woning bovenop 'reguliere' verbeterplannen. Mogelijke kostendalingen als gevolg van technologische ontwikkelingen en massaproductie zouden al zijn ingerekend. Aedes stelt dat de overheidsheffing(en) de benodigde investeringen in de weg zitten en dat de sector deze financieel dus niet kan opbrengen.

Bij deze ramingen zijn veel kanttekeningen te plaatsen, zoals:

- is het effectief en efficiënt om zo veel woningen zo ingrijpend aan te pakken? Zijn de milieukosten, ook in termen van circulair materiaalgebruik, bij de aanpak van sommige woningen niet groter dan de milieubaten?
- leveren de ingrepen geen baten op in de vorm van lagere energielasten voor de huurders? En kan die besparing niet worden ingezet om een deel van de investering te dekken, bijvoorbeeld via een huurverhoging van € 25 per maand bij een energielasten-besparing van € 50⁵⁰?

50 Investeren baseren op de besparing op energiekosten, door die (deels) in de huurverhoging te stoppen, heeft (voor de huurder) wel een risico. Bij een mogelijke verdere daling van de energiekosten kan de huurder daarvan niet meer profiteren, omdat het geld (zoals bijvoorbeeld gebeurt bij de Stroomversnelling) voor altijd vastzit in de huur.

- levert de combinatie met groot onderhoud en verbeteringrepen naast efficiëntiewinst niet ook een levensduurverlenging op, en daarmee dus extra huuropbrengsten?
- zijn de toekomstige technologische ontwikkelingen en de gevolgen van schaalvergroting wel voldoende ingerekend?

"De energie-transitiekosten zullen door technologische ontwikkelingen, productieschaal en procesinnovatie moeten dalen, maar dit is een enorme uitdaging. Of het kostenneutraal kan betwijfel ik. Het is lastig dit objectief vast te stellen."

Henk Visscher, hoogleraar woningkwaliteit en procesinnovatie, OTB / TU Delft

Deze kanttekeningen maken duidelijk dat er ook andere berekeningen mogelijk zijn en die bestaan dan ook. Ter illustratie:

- in een scenario-studie in opdracht van Aedes onderzocht Finance Ideas vier scenario's⁵¹. Conclusie: een combinatie van scenario's voor verschillende typen en leeftijden van woningen leidt in 2050 tot een CO₂-reductie van 81% en kost circa € 30 miljard. Financieel is dit te realiseren;
- het WSW stelde in 2018⁵² dat de corporaties € 6,9 miljard moeten investeren om de voorraad in 2021 op gemiddeld energielabel B te brengen. Dezelfde investering is nodig om de voorraad in 2030 gemiddeld op label A te krijgen. Dit past binnen de borgingsruimte van € 15,7 miljard (exclusief niet-Daeb) tot 2028. De opgave is dus te financieren. Dit sluit aan op berekeningen van de Autoriteit woningcorporaties (Aw). Deze geeft aan dat er bovenop de voorgenomen corporatieplannen in 2018-2022 van € 14,6 miljard voor verbetering en verduurzaming in de vijf jaar daarna dezelfde investeringen mogelijk zijn, bij een inflatievolgend huurbeleid⁵³. Dat is ongeveer € 2,9 miljard per jaar. De Autoriteit wijst er wel op dat de regionale verschillen groot zijn en een aantal corporaties de opgave niet aan kan. Voor het eerst doet de Aw suggesties voor verevening, maar dan bij voorkeur vanuit de eigen verantwoordelijkheid van corporaties en op regionaal niveau⁵⁴;
- het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) stelt dat corporaties voor een halvering van de CO₂-uitstoot tot 2030 100.000 woningen per jaar moeten verduurzamen. De extra investeringen daarvoor bedragen € 0,9 tot 2,4 miljard voor extra isolatie en

51 De financiële haalbaarheid van een CO₂-neutrale energievoorziening in de corporatiesector, Finance Ideas, februari 2017.

52 Hoeveel duurzaamheid kan de borg aan?, Waarborgfonds Sociale Woningbouw, februari 2018.

53 Sectorbeeld 2017, Autoriteit woningcorporaties, 31 januari 2018.

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

(hybride) warmtepompen⁵⁵. Het PBL deed eerder onderzoek naar de benodigde investeringen voor verduurzaming van de corporatiesector⁵⁶ en kwam toen op een bedrag van € 12,3 tot 22,8 miljard voor energetische maatregelen. De kosten van alle investeringen samen werden geraamd op € 60.000 per woning;

- Peter van Os van het RIGO heeft berekend wat het kost om alle sociale huurwoningen tussen 2022 en 2050 verder te verduurzamen naar energielabel A+++. Dit vergt vier 'label-stappen' ten opzichte van het label B in 2021. Uitgaande van € 10.000 per labelstap komt dit neer op een investering van € 40.000 per woning. Als twee derde van de sociale voorraad zou worden aangepakt, komt dit neer op een opgave tot 2050 van ongeveer € 57 miljard (€ 1,9 miljard per jaar). Corporaties rekenen vanaf 2022 met een jaarlijkse investering van € 2,9 miljard, waarvan € 1,2 miljard voor verbetering en € 1,7 voor verduurzaming. De opgave vergt in dit scenario vanaf 2022 dus een extra investering van € 0,2 miljard per jaar.
- Door Urgenda, het Economisch Instituut Bouw (EIB) en de Vereniging Eigen Huis (VEH) worden voor het bijna energieneutraal (BENG) maken van de woningvoorraad gemiddelde investerings-bedragen genoemd van € 30.000 per woning⁵⁷.

4.3.3 Naar een realistisch(er) scenario

Op basis van de energetische kwaliteiten van corporatiewoningen kom ik zelf tot de volgende verduurzamingsopgave:

- er wordt ingezet op het verbeteren van de woningen met label C, D en E, samen goed voor ongeveer 60% van de sociale voorraad (zie tabel 5). Het gaat om circa 1,3 miljoen woningen, wat neerkomt op een verduurzamingsopgave per jaar tot 2050 van 41.500 woningen. Dit is een kleine 2% van de voorraad en komt overeen met het huidige verbetertempo in de sector;
- voor de woningen met label B en hoger (circa 570.000 woningen, 27% van de voorraad) zijn minder grote investeringen voor verduurzaming nodig;
- de resterende woningen met label G en F worden niet ingrijpend verbeterd, maar voorlopig in stand gehouden (als onderdeel van het budgetsegment'); de komende decennia worden ze heel geleidelijk aan gesloopt. Hier zijn hooguit bescheiden maatregelen zinvol om de energie- en woonlasten in toom te houden, met als zinvol alternatief een compenserende huurkorting.

55 Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen van het klimaatakkoord, Planbureau voor de Leefomgeving, Michiel Hekkenberg en Robert Koelemeijer (eds), 28 september 2018.

56 Energiebesparing in de woningvoorraad - Financiële consequenties voor corporaties, huurders, eigenaren-bewoners en rijksoverheid, Planbureau voor de Leefomgeving, Frans Schilder, Manon van Middelkoop, Ruud van den Wijngaart, juli 2016.

57 Zie: Je woning verduurzamen, wat gaat dat kosten – Dit zijn de voorspellingen, Economie, 2 april 2019, Leen Kraniotis; ook: Hoe het warmtenet opnieuw wordt uitgevonden – Beproefde techniek, nieuwe uitdaging, Marijke van Gerven, Eigen Huis Magazine, juli / augustus 2019.



Gaan we uit van een gemiddelde investering voor verbetering van circa € 40.000 per woning en voor verduurzaming van circa € 30.000 - samen € 70.000 per woning - dan bedraagt de totale investering ongeveer € 2,9 miljard per jaar. Als we verder uitgaan van een extra verduurzamingsinvestering van € 20.000 voor alle woningen met label B en hoger, komt daar een jaarlijkse investering bij van ruim € 350 miljoen. Dat brengt het totaalbedrag op circa € 3,3 miljard per jaar. Daar in de meerjarenplannen van de corporaties jaarlijks € 2,9 miljard voor verbetering en verduurzaming is ingerekend vraagt dit scenario om € 0,4 miljard extra investeringsruimte per jaar. Dit kan op verschillende manieren worden gefinancierd:

- de eerder genoemde jaarlijkse besparingen op instandhouding en onderhoud van € 150 tot 200 miljoen (zie paragraaf 4.2.1);
- de toezegging van de overheid in het kader van het Klimaatakkoord om de komende tien à twaalf jaar € 70 tot 100 miljoen per jaar bij te dragen aan de verduurzaming van de corporatievoorraad;
- de mogelijkheid om per jaar € 100 miljoen per jaar aan verhuurderheffing te verrekenen met investeringen in verduurzaming.

"Het is goed dat woningcorporaties hun activiteiten op het gebied van verduurzaming flink opschroeven, want het gaat te langzaam. Of dit 108 miljard euro gaat kosten weet ik niet. Als je op basis van de huidige techniek en kosten alle woningen 'energie-neutraal' wil maken - zeer goed geïsoleerd, verwarmd door warmtepompen en pv op het dak - dan zullen de kosten inderdaad erg hoog zijn. Maar niet alle woningen zullen op die manier worden aangepakt, een deel kan op warmtenetten. Het gaat om maatwerk. Ook hoeft niet alles tegelijkertijd. Het is belangrijk dat corporaties nu wel doorpakken."

Henk Visscher, hoogleraar woningkwaliteit en procesinnovatie, OTB / TU Delft.

Op deze manier hebben corporaties ook vanaf 2022 vooralsnog genoeg investeringsruimte voor de aanpak van hun verduurzamingsopgave en hoeven ze daarvoor geen beroep te doen op de nog beschikbare indicatieve bestedingsruimte (zie paragraaf 2.3). Wel zijn er per regio en corporatie ook hier verschillen in de opgaven en financiële ruimte daarvoor. De mogelijkheden voor corporaties die tekort komen, kunnen door onderlinge verevening binnen de sector worden verruimd.

Ter afsluiting van deze paragraaf nog twee punten.

Het is duidelijk dat verduurzamen geld gaat kosten. Het is echter redelijk om op termijn van een behoorlijke kostendaling uit te gaan. Er zijn nog tal van technologische innovaties te verwachten en ook de schaalvergroting zal leiden tot meer industriële, doelmatige en efficiënte productiewijzen (zie de prijsdaling bij zonnepanelen). Verder zou de (lokale) distributie wel eens goedkoper kunnen worden, als blijkt dat er door innovaties minder (extra) infrastructuur hoeft te worden aangelegd. Belangrijk aandachtspunt daarbij is en blijft wie van de 'spelers' (wat) betaalt en wie hoe profiteert.

Het tweede punt is het belang van het proces als 'de derde succesfactor'⁵⁸, naast techniek en geld. Het betrekken bij de verduurzaming is wezenlijk voor het draagvlak, het enthousiasme en de betrokkenheid van huurders en de buurt bij de opgave. Enkele lessen die Anke van Hal meegeeft:

- zorg voor draagvlak bij huurders en neem daarvoor de tijd (waarbij minder woonlasten natuurlijk wel helpen);
- begin bij wat bewoners belangrijk vinden en waar zij zich goed bij voelen;
- neem vooral ook de omgeving - zoals groen, water, verkeer, voedsel, maar ook lokale energiekansen - in de aanpak mee en kies voor een wijkgerichte werkwijze;
- probeer er een klimaataanpak van te maken (niet alleen een energieproject) en deze te combineren met werken aan sociaaleconomische problemen, zoals leren en werken.

58 De 'derde succesfactor' van verduurzaming, interview met Anke van Hal, door Wietske Duzijn van de Corporatiestrategie, site en filmpje op YouTube.

4.4 Financiële doorrekening

Corporaties hebben hun toekomstige uitgaven aan instandhouding, onderhoud en leefbaarheid voldoende afgedekt in hun meerjarenramingen. Deze opgave doet daarom geen beslag op de extra bestedingsruimte die ze hebben. Wel zijn besparingen mogelijk door de introductie van een 'budget-segment' en door de efficiëntie te verhogen van samen circa € 250 - 350 miljoen.

Voor de verbeter- en verduurzamingsopgave wordt in dit boek een scenario bepleit met een investeringsbedrag van circa € 3,3 miljard per jaar. Corporaties hebben voor de toekomst investeringen ingerekend van circa € 2,9 miljard per jaar. Het voorziene tekort kan worden gedekt uit de hierboven genoemde besparingen en uit de toegezegde overheidssubsidies. Ook voor de verduurzaming hoeft de sector in dit scenario dus waarschijnlijk geen beroep te doen op de aanwezige extra bestedingsruimte. Toekomstige 'meevallers' door de te verwachte kostenverlagingen door innovaties zijn daarbij nog niet meegerekend.

5. Betaalbaarheid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de betaalbaarheid centraal. Deze opgave bekijken we aan de hand van twee thema's c.q. vragen:

1. hoe is het in de corporatiesector gesteld met de betaalbaarheid?
2. wie is verantwoordelijk voor de betaalbaarheid en hoe kan deze worden verbeterd?
Welke financiële ruimte hebben corporaties om daar met hun huurprijsbeleid aan bij te dragen?

Net als bij kwaliteit gaat het ook bij betaalbaarheid deels om een normatieve discussie: de gereguleerde sociale huisvesting is een 'correctie' op de vrije markt, die zeker in een krappe woningmarkt resulteert in 'te weinig, te duur of te slecht'. De overheid en Nederlandse samenleving willen menswaardiger oplossingen en moeten daarvoor normatieve keuzes maken.

5.2 Stand van zaken betaalbaarheid

5.2.1 Wat is 'betaalbaar'?

Woonlasten, met de huur als grootste component, zijn betaalbaar als ze in een redelijke verhouding staan tot de hoogte van het inkomen. Alleen dan blijft er genoeg financiële ruimte over om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. Een globale indicatie hiervoor is de 'huurquote', het percentage van het besteedbaar inkomen dat iemand kwijt is aan huur. Vaak wordt een huurquote van 20 tot 30% redelijk gevonden. Omdat hierbij geen relatie wordt gelegd met het type huishouden en de inkomensklasse, heeft de huurquote in de praktijk weinig waarde om de betaalbaarheid mee aan te geven.

Een betere methode komt van het Nibud⁵⁹. Dit Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting kijkt naar de feitelijke uitgaven en maakt onderscheid tussen huishoudtypen naar samenstelling (alleenstaand of samenwonend, wel of geen kinderen) en leeftijd. Alle noodzakelijke uitgaven worden naast het inkomen gelegd en dit geeft inzicht in wat een redelijk en haalbaar bedrag is om aan huur uit te geven. Daarvoor hanteert het Nibud een methodiek waarmee het voor corporaties kan berekenen over welk inkomen een huishouden moet beschikken om een bepaalde huur te kunnen betalen. Dit biedt antwoord op de vraag wat een 'verantwoorde' huur is bij een bepaald inkomen. Het Nibud maakt de berekeningen voor verschillende huishoudsituaties en woningtypen, waarbij het ook rekening houdt met het energielabel van de woning, lokale heffingen (die per gemeente anders zijn), extra persoonlijke kosten van een huishouden (zoals zorgkosten) en eventueel vermogen.

59 Zie www.nibud.nl, .

Relevant voor de discussie over betaalbaarheid is verder de 'armoedegrens' van het Sociaal en Cultureel Planbureau⁶⁰ (SCP). Het SCP, dat gebruikt maakt van de voorbeeldbegrotingen van het Nibud, onderscheidt twee referentiebudgetten:

- het basisbehoeften-budget omvat de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan onvermijdbare, basale zaken als voedsel, kleding en wonen. Ook zijn de uitgaven aan moeilijk te vermijden kostenposten zoals verzekeringen en persoonlijke verzorging meegeteld;
- het niet-veel-maar-toereikend-budget is iets ruimer en houdt ook rekening met de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie, bijvoorbeeld een korte vakantie of het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub. Luxegoederen zoals een auto ontbreken.

Het niet-veel-maar-toereikend-budget bepaalt de armoedegrens. Voor een alleenwonende lag dit in 2017 op € 1135 per maand. Daarbij wordt gerekend met een huur van € 443 (na aftrek van de waarschijnlijke huurtoeslag zou de netto huur daarbij uitkomen op € 230) en overige woonlasten (gas, elektra, water) van € 89. Wie minder tot zijn of haar beschikking heeft dan € 1135, is in deze methodiek dus 'arm'. Of in dat geval de huur nog betaalbaar is, zal van geval tot geval verschillen. De huur van een corporatiewoning is vaak hoger dan € 443 (het gemiddelde in de sector is € 535) en het verschil van € 92 wordt doorgaans maar voor een deel gecompenseerd door de huurtoeslag.

De normen van Nibud en SCP worden in de sociale huisvesting overigens niet één-op-één toegepast; het blijven adviezen of referenties. Een sterk punt van deze benadering is echter dat ook andere woonkosten en de algemene kosten van levensonderhoud in beeld worden gebracht.

5.2.2 Huren wordt duurder

Huren is in Nederland de afgelopen jaren steeds duurder geworden, al worden de huurverhogingen in de corporatiesector de laatste jaren door de bewuste matiging van het huurbeleid wel lager.

Het WoON-onderzoek over de periode 2009 tot 2018 biedt het volgende beeld⁶¹:

- de sociale netto huur (na aftrek van huurtoeslag) is met circa € 30 per maand gestegen. De gemiddelde kale huur van corporatiewoningen steeg met € 72. Hier staat een daling van de bijkomende woonlasten tegenover van gemiddeld € 25 per maand (resultaat van een daling van de energiekosten met ongeveer € 30 en stijging van de lokale belastingen met € 5);

60 Zie www.scp.nl, zoeken op 'Armoedegrens'.

61 Alle cijfers zijn gecorrigeerd op inflatie. Bronnen: ABF Research voor de gegevens uit onder meer Cita Vista en het 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.

- de voorraad sociale huurwoningen onder de aftoppingsgrens nam af met 9%, de dure voorraad nam toe met 5%, de geliberaliseerde voorraad met 5%. Dit spoort op hoofdlijnen met gegevens uit andere bronnen (zie Tabel 6). De grootste prijsprongen werden gemaakt in de jaren 2012 en 2013, toen de huren van corporatiewoningen als reactie op de verhuurderheffing stegen met respectievelijk 2,8 en 4,7%. Dat het segment 'betaalbaar' inmiddels niet meer groter wordt, werkt versluisend. Binnen dit segment kruipen de huren namelijk steeds meer richting bovengrens⁶².

Tabel 6 - Ontwikkeling prijsopbouw voorraad sociale huurwoningen 2010 - 2018

Huurprijscategorie in € huur per maand (afgeronde normbedragen 2019)	Aandeel in totale voorraad		
	2010	2018	+/-
Goedkoop: tot kwaliteitskortingsgrens = huur tot € 424	22%	17%	-5%
Betaalbaar:			
kwaliteitskorting tot laagste aftoppingsgrens = huur tot € 607	60%	57%	-3%
tot hoogste aftoppingsgrens = huur tot € 651	8%	11%	+3%
Duur: tot huurtoeslaggrens = huur van € 651 - € 720	8%	10%	+2%
Duur (vrije sector): huur vanaf € 720	2%	5%	+3%

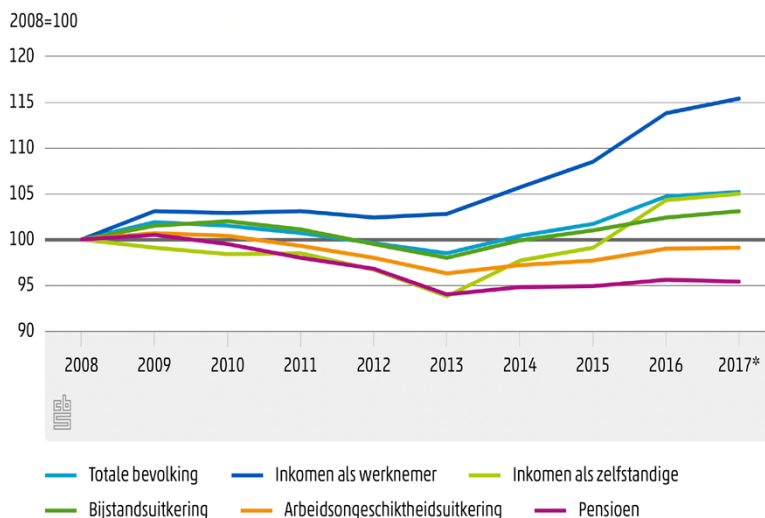
Bron: gebaseerd op *Cijfers over Wonen en Bouwen 2019*, Ministerie van BZK

Uit CBS-cijfers over de koopkrachtontwikkeling van de afgelopen 10 jaar (zie Figuur 3) wordt duidelijk dat de koopkracht tijdens de economische crisis voor veel groepen afnam⁶³. Vanaf 2013 nam de koopkracht voor met name werkenden geleidelijk weer wat toe. Dat geldt in beperkte mate ook voor mensen met bijstand. Voor arbeidsongeschikten en mensen met een pensioen is de koopkracht nog steeds niet geheel hersteld. Ook hier is het weer oppassen met het hanteren van gemiddelden. Bij pensioenen is dit evident, maar het geldt voor meer groeperingen. Het besteedbaar jaarinkomen van huurders met huurtoeslag daalde tot 2015 met € 820 om in 2018 weer op het niveau van 2012 uit te komen. Ook had de rest van de corporatiedoelgroep een dip, maar die zit met € 24.510 weer iets boven het niveau van 2012. Voor huurders met een middeninkomen nam het inkomen met ca € 2.000 toe, tot respectievelijk € 30.390 en € 44.980. De 10% laagste inkomens daalden hier echter wel met ongeveer 10%, de inkomens van het volgende deciel met circa 5%.

62 Een indicatie hiervoor zijn de huren waarmee vrijkomende woningen worden aangeboden. Volgens de Woonbond wordt 7% goedkoop, 50% betaalbaar, 28% duur en 15% met huren boven de liberaliseringsgrens aangeboden. Dit brengt Mirjam de Rijk in De Groene Amsterdammer van 8 maart 2017 tot de uitspraak: 'Te duur om nog sociaal te zijn'.

63 CBS <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/navigatieScherm/thema?themaNr=50760>.

Figuur 3: - koopkrachtontwikkeling naar voornaamste inkomensbron 2008 – 2017



Betekent het feit dat huren duurder wordt ook dat de betaalbaarheid in de corporatiesector is verslechterd? Het antwoord is ja. De inkomensontwikkeling houdt de huurstijgingen voor lang niet iedereen bij. De gevolgen komen op meerdere manieren tot uiting.

- *Stijging van de huurquotes.*

De gemiddelde netto huurquotes zijn gestegen van 23,8% in 2012 naar 26,7% in 2015⁶⁴. De afgelopen jaren dalen de quotes iets en lijken ze te stabiliseren rond 25%.

- *Ontwikkeling scheef wonen sociale huur.*

Het aandeel goedkope scheefhuurders daalde in de periode 2009 - 2018 met ruim een derde van 28,1% naar 17,7% en betreft 340.606 huishoudens⁶⁵. Het aandeel dure scheefhuurders met huurtoeslag (de huur is hoger dan de aftoppingsgrens) steeg in deze periode van 6,9% naar 10,2% en betreft 213.462 huishoudens. Dit aandeel bedroeg in 2015 overigens nog 17,8% en is daarna fors gezakt door de invoering in 2016 van het 'passend toewijzen'⁶⁶. De woningmarktgebieden waar het aandeel goedkoop scheefhuren nog steeds boven de 20% ligt, zijn gebieden met een meer of minder gespannen woningmarkt: Zuidoost-Friesland, Zuidwest-Overijssel, Utrecht, IJmond, Agglomeratie Haarlem, Zaanstreek, Groot-Amsterdam, Agglomeratie Leiden en Bollenstreek, Oost-Zuid-Holland, Zuidoost-Zuid-Holland en Noordoost-Noord-Brabant.

64 Wonen in beweging – De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2015, ABF Research, BZK april 2016.

65 Bron: ABF Research op basis van de website CBS, Statline en alle WoON-onderzoek over die periode.

66 Passend toewijzen wil zeggen dat huishoudens die in aanmerking komen voor huurtoeslag in minstens 95% van de gevallen een woning toegewezen moeten krijgen met een huur beneden de aftoppingsgrens.

Er zijn twee gebieden waar de goedkope scheefheid in de periode 2009 - 2015 toenam: in Alkmaar en omstreken van 25,3% naar 26% en in Noord-Limburg van 19,4% naar 22,5%.

- *Toename van de betalingsrisico's.*

In de sociale huursector is het aandeel huurders met een betalingsrisico tussen 2002 en 2015 gestegen van 5% naar 15% van *alle* huurders. Bij de huurders met een minimum-inkomen die recht hebben op huurtoeslag ligt dit percentage hoger. Ongeveer 244.000 huishoudens (circa 22%) lopen een betalingsrisico⁶⁷. Dat wil zeggen dat ze onder de minimale budgetnormen van Nibud en SCP zitten en dus feitelijk te hoge woonlasten hebben. Een beperkt deel van de betalingsrisico's heeft te maken met het feit dat niet alle huurtoeslaggerechtigden daadwerkelijk huurtoeslag aanvragen en ontvangen. Het percentage huishoudens dat hiervan geen gebruik maakt, is tussen 2006 en 2015 wel gedaald van 25% naar circa 15%.

- *Woningtekort voor huishoudens met lage middeninkomens.*

Ook huishoudens met lage middeninkomens komen in gespannen woningmarkten met hoge koopprijzen steeds meer in de problemen. Uit onderzoek⁶⁸ blijkt dat een gezin met een netto inkomen van € 30.000 een woning kan huren tot circa € 710⁶⁹, de bovengrens van de sociale voorraad. Met een inkomen rond € 35.000 is een huur van € 800 tot 850 haalbaar. In werkelijkheid is er een groot gebrek aan huurwoningen in dit segment (zie paragraaf 3.3).

Dat de huurschulden bij de corporaties zich stabiliseren en het aantal huisuitzettingen terugloopt, lijkt in tegenspraak met de verslechterde betaalbaarheid. Maar corporaties hebben hieraan de laatste jaren in hun beleid door onder meer vroegsignalering veel gericht aandacht besteed. Van de corporatiehuurders met een betalingsrisico blijkt mede hierdoor een aanzienlijk deel toch in staat en bereid hun zaken zo te plooiën dat ze niet in de problemen komen.

“Huurverlaging is generiek noodzakelijk. De prijs van het wonen in de sociale sector is te hoog. Bij de corporaties is in vijf jaar de huur met gemiddeld 17% gestegen, terwijl het inkomen van de huurders met gemiddeld € 1000 is gedaald. Ongeveer 500.000 huurders hebben financiële problemen. Dat kunnen we toch niet aanvaarden?”

Ton Selten, voorzitter Woonbond

67 Betaalbaarheid van het wonen in de huursector - verkenningen van beleidsopties, Planbureau voor de Leefomgeving, 2016.

68 Naar een hervorming van de woningmarkt - Niets doen is geen optie, Boelhouwer, Peter; Schiffer, K., TU Delft, 2016.

69 In 2019 is de liberalisatiegrens gestegen naar € 720,42.

5.2.3 Betaalbaarheid als slachtoffer van het ‘systeem’

De vermindering van de betaalbaarheid wordt dus veroorzaakt door drie (f)actoren:

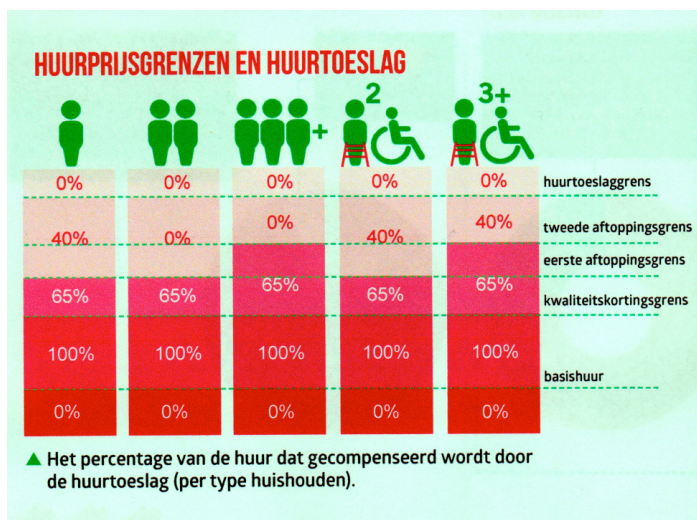
- de economische crisis, die leidde tot inkomensdaling;
- de versoering van de verzorgingsstaat, met bezuinigingen op inkomensondersteuning als de huurtoeslag;
- de huurverhogingen in de sociale huursector. In overspannen markten worden de prijzen daarbij (extra) opgedreven door de woningschaarste.

Vanaf 2015-2016 gaat het economisch weer beter, bezuinigt de overheid minder en hebben woningcorporaties hun huurbeleid gematigd. Dit verandert echter weinig aan het geschetste beeld, want veel effecten zijn cumulatief en zonder aanvullende maatregelen onomkeerbaar.

De woningcorporaties voelen zich maar voor een deel verantwoordelijk voor de betaalbaarheid. Zij vinden dat in de eerste plaats een zaak van de overheid en zeggen ook dat de financiële ruimte ontbreekt, mede door de ‘vermaledijde verhuurderheffing’. Eind 2018 is met de Woonbond en de overheid voor de komende jaren een inflatievolgend huurbeleid afgesproken, met daarbinnen enige ruimte voor huurdifferentiatie.

Intussen vinden corporaties het echter volstrekt normaal om zo optimaal mogelijk gebruik te maken van de ruimte in het stelsel voor huurtoeslag door de aftoppingsgrenzen op te zoeken, ook al worden hogere huren slechts ten dele gecompenseerd door huurtoeslag (zie Figuur 3). Gevolg hiervan is enerzijds een blijvende verslechtering van de betaalbaarheid, en anderzijds een toename van de huurtoeslag. Corporaties en overheid zijn hierdoor per jaar € 1,5 tot 2 miljard (extra) gaan rondpompen.

Figuur 4 – Compensatie extra huur door huurtoeslag.



Bron: website De Corporatiestrategie <https://corporatiestrategie.nl/>

"De corporatiesector zit strak in het systeem. Die systeemwereld is zo sterk, beknellend en pervers. Kijk naar het huurtoeslagstelsel. Wij zijn een dief van eigen portemonnee als wij een gematigd huurbeleid voeren. Er wordt door een groot deel van de sector optimaal gebruik gemaakt van de rijksbijdrage voor woontoeslag. Dat is systeemdenken. Dat kan best een verstandige financiële strategie zijn, maar het is wel pervers."

Monique Govers, directeur-bestuurder Omnia Wonen

Conclusie is dat de betaalbaarheid scherper op het netvlies moet komen, inclusief de oorzaken ervan en de urgentie van een serieus herstel met het oog op de toekomstige houdbaarheid van het sociale wonen. De betaalbaarheid is het kind van de rekening geworden en een systeemslachtoffer van de hybride werking tussen overheid en woningcorporaties. Te veel huishoudens leven onder de budgetnormen van het Nibud en SCP. Om dit te verbeteren, moeten de huurprijzen omlaag en/of de huurtoeslag omhoog. De bestaande praktijk van en/en – stijgende huurprijzen én stijgende huurtoeslag – leidt tot het onnodig rondpompen van geld en veel onnodige bureaucratie.

Het huidige systeem vertoont overigens nog meer mankementen. Om de belangrijkste te noemen:

- het (huur)prijsbeleid is (te) generiek en te weinig gekoppeld aan doelgroep, kwaliteit, markt en inkomens. Er wordt daardoor te weinig maatwerk geboden en de koppeling tussen prijs en kwaliteit is nog lang niet altijd redelijk;
- bij elk systeem van inkomensondersteuning is sprake van een 'armoedeval'. Dat is redelijk te ondervangen door de verhouding tussen inkomensstijging en verlaging van de ondersteuning meer geleidelijk af te bouwen dan nu bij de huurtoeslag het geval is;
- het inkomen wordt alleen bij verhuring getoetst. Mede daardoor bewegen gevestigden (te) weinig, nemen betaalbaarheidsrisico's toe, blijven te veel huurders goedkoop scheef wonen en krijgen starters en andere 'nieuwkomers' als statushouders te weinig kans, of betalen zij de prijs door duur scheef te wonen.

Er zijn kortom teveel verliezers, systeemfouten en perverse prikkels. In de volgende paragraaf volgt een scenario waarmee we mogelijk hiermee kunnen afrekenen.

"De huurder is de melkkoe geweest om de verhuurderheffing te kunnen opvangen."

Marnix Norder, voorzitter Aedes

5.3 Borgen van de betaalbaarheid

5.3.1 Betaalbaarheid naar de woningcorporaties

In het IBO-rapport 'De prijs voor betaalbaarheid'⁷⁰, over het functioneren en de houdbaarheid van de huurtoeslag, wordt geconcludeerd dat sociale huur en huurtoeslag doelmatige, effectieve instrumenten zijn, die ook in de toekomst wenselijk en houdbaar blijven. De doelmatigheid kan wel op onderdelen beter. En voor de lange termijn stelt het rapport drie verbeteropties voor die het stelsel grondig wijzigen:

- de huurtoeslag c.q. betaalbaarheid overhevelen naar gemeenten;
- de huurtoeslag c.q. betaalbaarheid overhevelen naar de woningcorporaties;
- een eigendomsneutrale woontoeslag op basis van markthuren en -prijzen.

In deze paragraaf onderzoek ik de optie 'betaalbaarheid overhevelen naar de woningcorporaties'⁷¹. Aan de orde komen eerst de (on)mogelijkheden in het huidige systeem (paragraaf 5.3.2), daarna een verdergaande variant van een algemene 'uitruil' van de huurtoeslag tegen de verhuurderheffing, vennootschapsbelasting en gevolgen van de wet ATAD⁷² (paragraaf 5.3.3).

5.3.2 Beter benutten van de huidige mogelijkheden

Corporaties kunnen de betaalbaarheid momenteel verbeteren met passend toewijzen en een inflatievolgend huursombeleid. Dit biedt (te) weinig ruimte voor naar inkomen gedifferentieerde huren en brengt de betaalbaarheid van de sociale huur – en het middensegment – niet op orde. Toch kunnen corporaties de ruimte die ze hebben beter benutten dan ze nu doen.

Mijn voorstel is dat de woningcorporaties gaan werken met een Nibud-genormeerd inkomensgericht huurbeleid, waardoor zij de huurtoeslag voor corporatiewoningen overbodig maken. Het hanteren van 'Nibud-huren' kan deels worden gefinancierd uit het verzilveren van goedkoop scheefwonen - inherent aan inkomenshuren - en deels uit bovengenoemde Indicatieve bestedingsruimte (zie paragraaf 2.3). Als corporaties het benodigde beslag hierop voor nieuwbouw volledig compenseren door verkopen (zie paragraaf 3.5) en bij de verduurzamingsopgave een realistisch scenario volgen (zie

70 De prijs voor betaalbaarheid - opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur, Interdepartementaal Beleidsonderzoek IBO, Ministerie van Financiën, oktober 2016.

71 Een achttal woningcorporaties doet samen met Platform31 verkenningen naar deze verbeteropties, zie Hervorming systeem betaalbaarheid sociale huursector, Anouk Corél (maart 2019) en het essay Betaalbaarheid naar de woningcorporaties 'op eigen kracht' van Monique Govers, Guus Haest, Jan van Vucht (juni 2019) op de site <https://www.platform31.nl/nieuws/opinies-over-de-betaalbaarheid-van-wonen>. Zie ook: Overstag met de huurtoeslag – Verbetervoorstellen voor de huurtoeslag, Anouk Corél en Vera Beuzenberg (juni 2016) en De kanteling - De huurtoeslag naar de corporaties; een verkenning, Johan Conijn, Ortec Finance, juli 2017. Verder ook: Middeninkomens niet het probleem maar de oplossing, Guus Haest, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, april 2012.

72 De wet ATAD (Anti-Taks Avoidance Directive) is in 2019 ingevoerd. Deze Europese wet is bedoeld om belastingontwijking door multinationals tegen te gaan, maar treft ook woningcorporaties. De mogelijkheden om rente-uitgaves af te trekken van de winst vóór belasting worden door ATAD fors verkleind. Corporaties gaan daardoor meer vennootschapsbelasting betalen.

paragraaf 4.4), kan deze ruimte volledig worden ingezet voor verbetering van de betaalbaarheid. Dat maakt een jaarlijkse huurverlaging mogelijk van circa € 0,4 tot € 0,7 miljard⁷³.

De gangbare benadering bij het aanpakken van betalingsrisico's is als volgt. Dure scheef-huurders zijn huurders met recht op huurtoeslag met een huur die hoger is dan de aftoppingsgrens. Het gaat om 213.462 huurders (zie paragraaf 5.2.2), waarvan het gat van € 58,70 per maand gedicht moet worden tussen de 'aftoppings'-huur en hun gemiddelde huidige huur. Dat vergt een huurverlaging van circa € 150 miljoen per jaar. Rekensom: $213.462 \times € 58,70 \times 12$ maanden is € 150.362.633⁷⁴, dat is zeg circa € 0,2 miljard. Daarvoor kán een beroep worden gedaan op beschikbare bestedingsruimte (IBW).



73 In het IBW wordt steeds een ratio gehanteerd voor de bestedingsruimte nieuwbouw : renovatie/verbetering : huurverlaging van 1: 0,84 : 0,031. Deze sleutel heb ik hier toegepast: een bestedingsruimte van € 10,9 tot € 21,7 miljard x 0,031 biedt ruimte voor een jaarlijkse huurmatiging van globaal 0,4 tot 0,7 miljard.

74 Voor berekeningen in deze paragraaf zijn cijfers van ABF Research gebruikt, op basis van WoON-onderzoek 2018.

Maar er kan ook worden gewerkt aan een betere verhouding tussen inkomen en huurprijs, waardoor er meer middelen beschikbaar komen. Er zou sterker kunnen worden ingezet op het verzilveren en/of verminderen van de goedkope scheefheid. Als goedkope scheefhuurders jaarlijks een huurverhoging van 5 à 6% krijgen, kan dat na vier tot zes jaar tot circa € 620 extra huuropbrengsten per jaar opleveren. Daarbij wordt voor de in paragraaf 5.2.2 genoemde 340.606 goedkope scheefwoners uitgegaan van een huurverhoging tot € 850 per maand, waar dat qua inkomen redelijk haalbaar is; en met afgrenzing op de maximaal redelijke huur. Dit gaat om een huurverschil van gemiddeld € 151,56 per maand. Berekening: $340.606 \times € 151,56 \times 12$ maanden is € 619.466.944. Omdat we er vanuit moeten gaan dat deze goedkope scheefheid de komende tien jaar met een derde afneemt (tot zeg 12%), lijkt op termijn een extra huuropbrengst van ongeveer € 0,4 miljard per jaar haalbaar. Daarmee kunnen de kosten van de huurverlaging voor dure scheefhuurders worden gedekt. Dan blijft er € 0,2 miljard over en is de inzet van de beschikbare bestedingsruimte niet nodig. Ook hier wordt scheefheid gedefinieerd in termen van het huidige stelsel: dat zijn huishoudens met een inkomen boven de € 36.798 die in een woning met een huur tot de liberaliseringsgrens wonen. Door gericht in te zetten op de ca 214.000 dure scheefhuurders met de grootste betaalbaarheidsproblemen, verbetert de betaalbaarheid en nemen zowel het goedkoop als het duur scheefhuren af.

In bovenstaande benadering worden huren en scheefheid niet Nibud-genormeerd gedefinieerd en blijft er een aanzienlijke mate van duur scheefwonen bestaan. De rekensom zou er op termijn bij het hanteren van 'Nibud-huren' als volgt uitzien. Dan hebben 473.098 huurders (ruim 24%) een huur die € 92 te hoog is voor hun inkomen, het verschil dat we eerder zagen tussen de gemiddelde 'Nibud-huur' (€ 443) en de gemiddelde corporatiehuur (€ 535). Dat is dus fors meer dan de benadering binnen het huidige stelsel. Hier komt de 'verborgen' scheefheid in beeld als gevolg van steeds meer huren die vlak tegen de aftoppingsgrens zitten, maar dat slechts deels door huurtoeslag wordt gecompenseerd (zie paragraaf 5.2.2). Deze benadering vergt op jaarbasis een huurverlaging van ruim € 0,5 miljard ($473.098 \times € 92 \times 12 = € 522$ miljoen).

Daar staat tegenover dat een aanzienlijk deel van huurders met een beter inkomen minder huur betalen dan volgens Nibud-normen redelijk en 'verantwoord' zouden kunnen. Natuurlijk is het onredelijk om bij al deze huurders rigoureus alle Nibud-budgetruimte voor huren te gaan 'opeisen'. Maar het zou zinvol zijn de mogelijkheden te onderzoeken. Een lijn kan zijn om per inkomensgroep een 'Nibud-huurbudget' te bepalen. Het is zoeken hoe op een eenvoudige, acceptabele wijze invulling te geven aan 'Nibud-huren' bij ook de wat betere inkomens. En ook in dit scenario zal de goedkope scheefheid percentageel verder afnemen (zeg tot 12%). Maar mogelijk kan dit het Nibud-conform verlagen met € 522 miljoen van de huren voor dure scheefwoners compenseren.

Een alternatief is te kiezen voor de boven beschreven aanpak om met een huurverhoging tot € 850 voor goedkope scheefwoners te gaan werken. Dit zou met de extra huursom van € 0,4 miljard een negatief saldo van € 0,1 miljard per jaar aan huuropbrengsten betekenen. Bij deze werkwijze zal mogelijk enige inzet van de beschikbare bestedingsruimte (de IBW van 0,4 tot 0,7 miljard) nodig zijn, maar daar is genoeg ruimte voor. Om een beter beeld te krijgen van de zin en onzin van deze benaderingswijze, is het is de moeite waard om ook de mogelijkheid van een huur van € 800, of van € 900 door te rekenen. Eerste ABF-oefeningen met een huur van € 900 laten zien dat het dan om een huurverschil van gemiddeld zo'n € 202 per maand zou kunnen gaan. Dit zou ca € 0,6 miljard extra huur opleveren en een positief saldo van € 0,1 miljard per jaar. In zo'n tentatieve zoektocht zou het interessant zijn daarin ook niet Daeb-huurders - die buiten beschouwing bleven - mee te nemen. Volgens de Monitor Huurbeleid 2018 laten woningcorporaties momenteel de mogelijkheden van meer inkomensafhankelijke huurverhogingen grotendeels liggen⁷⁵, waar die ruimte er wel is. Ter illustratie: in 2018 hebben zo'n 250.000 corporatiehuurders een inkomen boven de € 46.000, waarvan er naar schatting 160.000 een huur beneden de aftoppingsgrens betalen. Hun inkomen is gemiddeld zo'n € 55.700. Van de 190.00 huurders met een inkomen tussen € 36.000 en € 46.000 betalen naar schatting 150.000 huurders een huur onder de aftoppingsgrens. Het inkomen van de ruim 340.000 goedkope scheefhuurders, zoals die boven zijn gedefinieerd, bedraagt gemiddeld € 50.542⁷⁶. Dat zijn dus netto inkomens van € 32.00 tot € 36.000. Daarvoor is een huur van € 800 tot € 850 te betalen. Een huurquote van rond de 30 % is bij een wat beter inkomen geen probleem, zeker niet voor kleine huishoudens. Door deze mogelijkheden wel volledig te benutten, zal een deel van de scheefhuurders verhuizen, al ontstaat ook steeds weer nieuwe scheefheid door inkomensgroei bij een deel van de huurders. Mede daarom is een periodieke inkomensstoets zinvol.

Vaak wordt hiertegen het principiële argument ingebracht dat dit niet des corporaties is (zie ook de volgende paragraaf) en dat het zelfs 'onrechtvaardig' is. Die redenering kan beter worden omgekeerd: het is juist ongepast ('onrechtvaardig') om met een te hoog inkomen een beroep te doen op met overheidsgeld opgebouwd woningbezit met gematigde huurprijzen. Het niet gebruiken van inkomenshuren is bovendien een gemiste kans om op een maatschappelijk goed te verdedigen manier extra middelen te verwerven. Hetzelfde geldt voor verkoop. Ook is een afname van menging, als mensen met hogere inkomens de sociale huursector verlaten, niet meteen problematisch. In paragraaf 6.4 wordt betoogd dat de voordelen van naar inkomen gemengde wijken op zich namelijk zeer te betwijfelen zo niet onhoudbaar zijn. Er zijn andere en betere oplossingen (nodig).

75 Monitoring huurbeleid 2018, Companen, in opdracht van BZK, Den Haag, 7 november 2018. De corporaties vroegen slechts bij de helft van hun huurders inkomensgegevens op, kregen slechts 4% hoge inkomens in beeld, die zij gemiddeld 4,3% huurverhoging rekenden waar 5,4% was toegestaan. 'De analyse van de mate waarin verhuurders gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid de huur bij huurders met een hoger inkomen extra te verhogen, liet al zien dat verhuurders gemiddeld beduidend onder de wettelijk toegestane maximale huurverhoging zijn gebleven'.

76 Zie Cijfers over Wonen en Bouwen, Ministerie van BZK, 2019, aangevuld met nadere analyses van ABF Research.

5.3.3 Woningcorporaties op eigen kracht: ‘de uitruil’

In het bovenstaande scenario's - binnen het huidige stelsel of meer Nibud-genormeerd - is de rijksoverheid nog steeds substantiële bedragen kwijt aan huurtoeslag, wordt er nog steeds geld rondgepompt en worden de corporaties niet ‘verlost’ van de verhuurderheffing, vennootschapsbelasting en gevolgen van de wet ATAD. De genoemde heffingen gaan op termijn verder toenemen: de verhuurderheffing richting € 2 miljard, de vennootschapsbelasting van € 170 miljoen in 2017 naar € 600 miljoen in 2021, ATAD van € 120 miljoen in 2019 naar € 353 miljoen in 2030. Samen is dit € 2,9 miljard⁷⁷.

Stel nu eens dat deze heffingen en de huurtoeslag bij het Rijk tegen elkaar zouden worden weggestreept. En dat de corporaties die heffingen niet aan de overheid betalen, maar gaan inzetten voor Nibud-genormeerd' verminderen van duur scheefwonen, samen met de indicatieve bestedingsruimte en de extra huuropbrengsten uit het – eveneens al dan niet Nibud-genormeerd' - verzilveren van goedkoop scheefwonen, een soort algehele budgettaire ‘uitruil’ (brutering) dus.

Op termijn bespaart zo'n 'uitruil' de rijksoverheid circa € 0,5 miljard, namelijk € 3,4 miljard huurtoeslag minus 2,9 miljard heffingen. Voor woningcorporaties gaat het plaatje er, afhankelijk van de gekozen huurbeleidsvarianten, als volgt uitzien. De € 3,4 miljard huurmatiging ter waarde van de huurtoeslag kan worden gedekt met € 2,9 miljard aan heffingen. Dat geeft een tekort van € 0,5 miljard per jaar. Wanneer corporaties enerzijds de dure scheefheid opheffen en anderzijds de goedkope scheefheid verzilveren, levert dat in de 'huidige stelsel'-variant € 0,2 miljard extra huuropbrengsten op. Dan hoeft geen IBW-ruimte te worden ingezet. Bij de 'Nibud / inkomenshuren'-benadering geeft dat een plus of een min van ca € 0,1 miljard, afhankelijk van het beleidsscenario. In het laatste geval is enige extra inzet uit de IBW-ruimte nodig. Er blijft dan nog minimaal € 0,3 en maximaal € 0,6 miljard IBW 'over'. Het tekort van € 0,5 miljard bij de uitruil van heffingen tegen huurtoeslag wordt daarmee misschien net niet helemaal gedekt, maar het komt met een bandbreedte van min € 0,2 tot plus 0,3 miljard per jaar een eind in de richting.

Conclusie: er is bij de corporaties op termijn waarschijnlijk genoeg ruimte (te maken) voor zo'n 'uitruil' en voor het meer Nibud-genormeerd inzetten van middelen op de betaalbaarheid. Bij de rijksoverheid blijft er dan zelfs nog wat financiële ruimte over. Daarmee kan de overheid desgewenst de verevening tussen corporaties onderling helpen vormgeven en mogelijke tekorten en pijnpunten financieren.

Bovendien ontstaat een eenvoudiger systeem met lagere uitvoeringskosten – al krijgen corporaties er door de tussentijdse inkomstenstoetsen meer werk aan, maar besparen ze waarschijnlijk werk omdat de huurschulden afnemen – en worden de woningvoorraad en financiële middelen doelmatiger ingezet.

Het lijkt me alleszins de moeite waard om dit win-win-win-scenario grondig uit te werken.

77 Zie voor deze ramingen de website van Aedes, <https://www.aedes.nl/artikelen/financi-n/fiscaliteiten--n-/vpb/aedes-gevolgen-atad-groot-voor-maatschappelijke-opgave.html>

Dit vraagt van de woningcorporaties wel vier dingen: het (ver)huur- en verkoopbeleid optimaliseren, een realistische aanpak van de verbeter- en verduurzamingsopgave, inzetten van de beschikbare bestedingsruimte en overheidsheffingen op een Nibud-genormeerde verbetering van de betaalbaarheid, en een onderlinge verevening.

Als we het inkomen nemen als vertrekpunt voor de huurhoogte van een sociale huurwoning, moet de huurprijs wel ook afgestemd 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 daarbij is te zorgen dat (één)ouder 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 meteen ook 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 is krapte- en locatiegevoelig. 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). Het is nog even zoeken hoe dit zo eenvoudig mogelijk te regelen. Te denken valt aan iets als het huidige systeem van (aftoppings) grenzen naar inkomen, maar dan niet naar huurprijs maar naar WWS-punten c.q. kwaliteit.

5.3.4 Voors, tegens en risico's

Deze fundamentele keuzes voeren woningcorporaties terug naar hun kerntaak en missie. Dit zou neer komen op een 'tweede brutering', waarbij taken, rollen, verantwoordelijkheden en financiën opnieuw helder en beter worden gedefinieerd en geregeld. In een eenvoudiger systeem dat veel systeemperversiteit, onderling gedoe en bureaucratie opruimt en ook veel uitvoeringskosten scheelt.

Het idee om de betaalbaarheid bij de woningcorporaties neer te leggen en de huurtoeslag 'uit te ruilen' c.q. om te zetten in het opheffen voor de woningcorporaties van verhuurderheffing, vennootschapsbelasting en ATAD ontmoet in de corporatiesector weinig weerklank. Welke argumenten spelen daarbij een rol en hoe kunnen we daar ook op of een andere manier naar kijken?

Eigendomsneutrale woontoeslag of woonvoucher is beter.

De 'uitruil'-optie voldoet beter dan de door Aedes en anderen bepleite bredere eigendomsneutrale 'woontoeslag', waarin behalve de hypotheekrenteaftrek ook andere toeslagen en

het armoedebelief worden meegenomen. Het risico van dit alles-aan-alles koppelen is dat er niets in beweging komt. Het compliceert zaken ook meer dan dat ze worden vereenvoudigd. Het verder afbouwen van de hypotheekrentaftrek is al lastig genoeg en is als eigenstandig traject waarschijnlijk effectiever. En een woontoeslag bedenken die in alle opzichten voldoet is niet eenvoudig. Ook het in dit verband geopperde vouchersysteem⁷⁸ heeft zo z'n nadelen. Vouchers leveren minder precies inkomens- en huishoudens-gericht maatwerk. De armoedeval wordt er niet goed mee opgelost en een voucher laat ook de koppeling met de kwaliteit van de woning te veel open.

“Maak één partij verantwoordelijk voor de betaalbaarheid. De corporaties. Maak het vooral ook simpel. We gaan als sector kijken wat we betaalbaar vinden, gekoppeld aan de NIBUD- normen. We stoppen met de verhuurderheffing en zetten dat in om de woningen betaalbaar te houden. Maak als sector een deal met de overheid over wat betaalbaar is en wij voeren het uit. Dan gaan wij daarmee veel beter nadenken wat betaalbaar is, hoe we de juiste doelgroepen aan de juiste woningen koppelen. Kortom, wij gaan veel slimmer worden en de overheid is daarmee van een hoop gedoe af. Het is een echte win-win situatie. Ik snap dan ook echt niet waarom niet meer mensen dat ook vinden.”

Jan van Vucht, directeur-bestuurder Area Wonen

Inkomensbeleid en huurtoeslag zijn een zaak van de overheid en politiek.

Aedes, de Woonbond en anderen vinden inkomens en toeslagen een zaak van de overheid en ageren tegen het feit dat huurders - ook goedkope scheefhuurders - van sociale huurwoningen zouden meebetalen aan huurtoeslag, heffing en andere overheidsmiddelen. Ik vind het terecht dat de overheid bepaalt wie met welk inkomen hoeveel voor bepaalde huisvesting betaalt, en welke financiële ondersteuning daarvoor beschikbaar is. Dat moet vooral zo blijven en dat zouden dus inkomenshuren in de vorm van de 'Nibud-huren' kunnen zijn. Er is daarbij echter veel voor te zeggen om de dekking en uitvoering hiervan over te laten aan het maatschappelijk middenveld. Een duidelijk en eenduidig voelbaar eigenaarschap bij woningcorporaties kan veel opleveren. Het zou corporaties weer beter en duidelijker positioneren (ook financieel), verantwoordelijkheden scherper lokaliseren en hen aansporen zo maatschappelijk en doelmatig mogelijk te opereren. Natuurlijk zijn er uitvoeringskwesties, maar het systeem wordt eenvoudiger en de uitvoering goedkoper. Veel huurtoeslagbureaucratie wordt overbodig en vervangen door directe, inkomens-gerichte verhuur en contractering.

⁷⁸ Zoals door Paulus Jansen, directeur van de Woonbond, wordt bepleit in 'Schaf de huurtoeslag af!', juni 2019, Platform 31.

De overheid is onbetrouwbaar en een 'open eind' regeling is te riskant voor corporaties.

Veel corporaties vragen zich af wie, als zij op eigen kracht de betaalbaarheid gaan organiseren, garandeert dat de overheid niet doorgaat met afromen, het onmogelijke gaat vragen. De overheid zal volgens de sector ook niet thuis geven wanneer dat nodig is, bijvoorbeeld in tijden van economische tegenspoed.

Natuurlijk blijft er een risico bestaan van een opportunistische overheid, die zich als een freerider gedraagt en onmogelijke opgaven en kaders voor een betaalbare sociale huisvesting formuleert. Ook kunnen er toenemende betaalbaarheidsproblemen ontstaan als gevolg van een economische crisis of het stelselmatig versoberen van de verzorgingsstaat, pensioenen en (zorg)uitkeringen. Dat is echter te voorkomen met heldere lange termijn afspraken over hoe hiermee om te gaan. Het monitoringsysteem voor inkomens, (passend) toewijzen, huurprijsbeleid en de woningvoorraad biedt, gecombineerd met de Nibud-methodiek, een bruikbaar kader voor aanvullende afspraken. Bijvoorbeeld dat lagere uitkeringen of hogere lokale belastingen niet door corporaties worden gecompenseerd met lagere huren. Of dat naast een maximum-inkomensgrens ook een minimum-inkomensgrens wordt gehanteerd. De nieuwe huurnormering moet geen sluitpost zijn of worden van allerlei (andere) huishoudboekjes. Een sterk punt van de Nibud-benadering is juist ook dat andere posten zoals energie, water, verzekeringen, zorg - maar ook uitkeringen en toeslagen - goed in beeld blijven; en daarmee ook welke partij voor welke (andere) posten verantwoordelijk is, kan worden aangesproken. Het formuleert helder en eenduidig verantwoordelijkheden van zowel corporaties als de Rijksoverheid.

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 meteen te ingewikkeld maken.

Corporaties gaan te veel kiezen voor de betere inkomens.

Om hun exploitatie op orde te houden kunnen woningcorporaties worden verleid te veel aan hogere inkomens te verhuren. Duidelijk afspraken over maxima - bijvoorbeeld 20% bij toewijzing en 10% goedkoop scheefwonen - en monitoring ervan kunnen dat prima reguleren.

Het vergroot de ongelijkheid en de kloof met de koopsector.

Het argument dat inkomenshuren de ongelijkheid met kopers die hypotheekrenteaf trek 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 en de markt helpen verstoren. De hypotheekrente wordt niet voor niets langzaam afgebouwd, al gaat het ook daar niet vanzelf. Maar op elkaar zitten wachten en omwille van gelijkheid en rechtvaardigheid slechte en perverse elementen in de eigen sector blijven omarmen schiet niet op.

Wat doet de particuliere huursector met de huurtoeslag?

Wat gebeurt er met de lage inkomens in de particuliere huursector als de huurtoeslag wordt uitgeruild met de corporaties? Ook zij kunnen voor lage inkomens met huurtoeslag een soortgelijke uitruil met de overheid overeenkomen. Of zij dragen dat bezit over aan woningcorporaties en concentreren zich op het middensegment en duurder.

De privacy komt in gevaar.

Dit is geen sterk argument. Het is een legitieme voorwaarde om, wanneer je een beroep doet op ondersteuning, inzicht te geven in je (financiële) situatie. Bovendien ging huurmatiging c.q. de directe verrekening van de huurtoeslag door woningcorporaties voorheen ook jarenlang goed.

"Het is zo'n bizar systeem. Vroeger kwam de huurtoeslag rechtstreeks bij de corporaties binnen, had je huren van € 200 - € 300 per maand. Dit is geen duurzaam systeem, het is ook niet efficiënt. Ik ben ervoor dat corporaties zelf de huurtoeslag verdelen. Wij zijn als woningcorporaties immers verantwoordelijk dat iemand betaalbaar woont. Ik vind het een dogma als je zegt dat wij niet aan inkomenspolitiek mogen doen. Dat doen we met passend toewijzen immers al volop! Polarisering in de samenleving heeft volgens mij te maken met dingen die niet meer uit te leggen zijn. Door de eerlijkheid die we beoogden, hebben we het zo ingewikkeld gemaakt dat we het zelf niet meer snappen."

Joke Hofman, directeur-bestuurder Woonbedrijf ieder1

Ter aanvulling zijn er nog drie argumenten voor een systeem met inkomenshuren en uitruil:

- *minder betalingsrisico's.*

Het rapport 'Eenvoud loont'⁷⁹ van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving wijst erop dat schulden door de inzet van allerlei procedures, incassobureaus en deurwaarders vaak veel groter worden en daardoor nog moeilijker, zo niet onoplosbaar. De raad doet de suggestie het ingewikkelde en bureaucratische stelsel van toeslagen - waaronder de huurtoeslag - sterk te vereenvoudigen en anders te regelen. Bijvoorbeeld door de huurtoeslag via de woningcorporaties te laten lopen. Ook dan blijven zaken als vroegsignalering en schuldhulpverlening belangrijk, maar deze worden wel slagvaardiger en simpeler gemaakt;

- *bevorderen doorstroming.*

Inkomenshuren kunnen de doorstroming en vraag op de vrije markt bevorderen. Dit kan de tekorten in de sociale voorraad in krappe woningmarkten verlichten;

⁷⁹ Eenvoud loont - oplossingen om schulden te voorkomen, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Den Haag, 2017.

- *bewustere keuzes bij goedkope scheefhuurders.*

Als goedkope scheefhuurders daar meer voor moeten gaan betalen, wordt het een bewustere keuze om in een sociale huurwoning te blijven wonen. Ze wonen niet meer in een kwetsbare buurt omdat het er zo goedkoop wonen is, maar omdat ze bijvoorbeeld willen bijdragen aan een goed leefklimaat. Mogelijk dempt dit de gevolgen van ruimtelijke segregatie, voor zover dat al een probleem is (zie eerder in dit hoofdstuk en paragraaf 6.4).

Een laatste belangrijke opmerking om dit hoofdstuk mee af te sluiten: omdat niet alle woningcorporaties voor dezelfde opgaven staan en over voldoende bestedingsruimte kunnen beschikken (c.q. kunnen verwerven), is een vorm van onderlinge verevening voor een aantal corporaties een voorwaarde om de 'betaalbaarheid op eigen kracht' voor de hele sector te kunnen waarmaken. Dit komt verder aan bod in het volgende hoofdstuk.

6. Vijf thema's voor reflectie

6.1 Inleiding

Een aantal actuele vragen en opvattingen daarover beïnvloeden hoe woningcorporaties invulling kunnen geven aan hun kernopgaven beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid. Ze verdienen extra aandacht:

- de regionale dimensie: woningmarkten zijn regionaal, maar de regelgeving is landelijk en ook de discussies over het functioneren van de woningmarkt spelen zich op landelijk niveau af;
- in lijn hiermee wordt de bestedingsruimte van corporaties alleen op het nationale schaalniveau bekeken, waardoor de merites van verevening buiten beeld blijven;
- het vraagstuk van de ruimtelijke segregatie in stad en wijk: wat kunnen (en willen) de actoren in het woondomein, waaronder de woningcorporaties, hiertegen doen? Of is segregatie geen fysiek-ruimtelijk, maar een sociaal vraagstuk? Wat is met andere woorden de zin en onzin van het streven naar gemengde wijken?
- het heersende gedachtegoed en begrippenkader in de sector, dat inmiddels vol zit met marktreferenties;
- pas bij alles wat corporaties doen op met het hanteren van gemiddelden: voor inkomens, bij de prijsopbouw van de voorraad, bij leefbaarheidscijfers, et cetera.

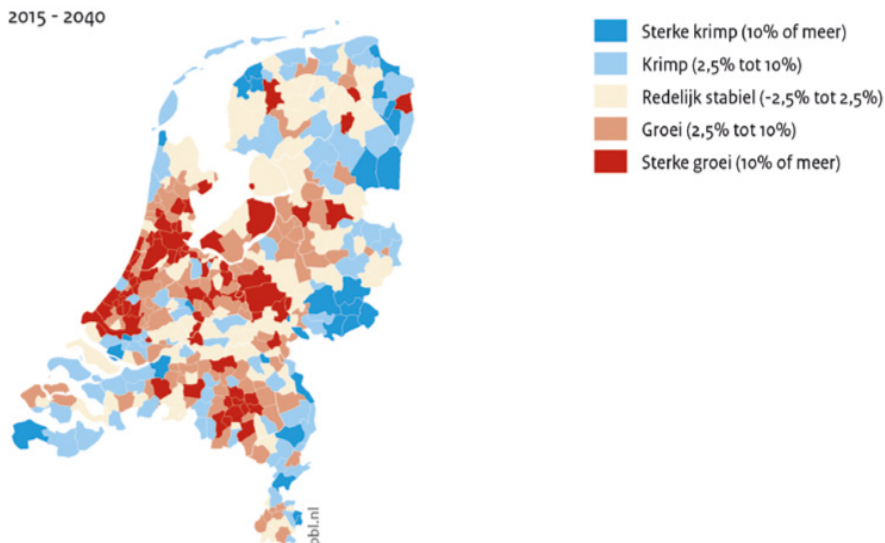
In dit hoofdstuk worden de eerste vier aandachtspunten aan een nadere beschouwing onderworpen en verder uitgewerkt. Het vijfde aandachtspunt is in het voorafgaande al regelmatig voorbij gekomen.

6.2 Regionale woningmarkten

Dé woningmarkt bestaat niet; er is sprake van regionale deelmarkten met specifieke kenmerken en eigen dynamieken. Daarmee verschillen ook de spanning tussen vraag en aanbod in de sociale huursector en de maatschappelijke opgave en financiële mogelijkheden voor woningcorporaties sterk. Het is nodig om de regionale verschillen goed te analyseren, om een helder beeld te krijgen van een passende begrenzing van doelgroep, liberalisatiegrens en Daeb. Met de recente vorming van negentien woningmarktgebieden⁸⁰ - op basis van de nieuwe woningwet - wordt dat actueel en van betere kaders voorzien. De geraamde bevolkingsprognoses tot 2040 (zie Figuur 5) onderstrepen de noodzaak hiervan en tonen aan dat de regionale verschillen eerder groter worden dan kleiner.

80 Zie voor deze gebieden site BZK https://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/woningmarktregio_s_woningwet

Figuur 5 - Raming ontwikkeling aantallen huishoudens per gemeente 2015 - 2040⁸¹



Toch blijven er uniforme landelijke normen. Het ministerie biedt geen eenduidige taal, geen methodiek en hulpmiddelen om lokale situaties en opgave(n) helder en objectief mee te analyseren en te definiëren. Op de (kamer)vraag waarom niet, is het antwoord dat dit te ingewikkeld zou zijn⁸². Dit is vreemd, want hoe kan corporaties in verschillende situaties dan wel de maat genomen worden? Het is een gemiste kans dat op dit punt met de nieuwe regelgeving geen vorderingen zijn gemaakt. Het heeft er toe geleid dat tal van interessante suggesties die de laatste jaren zijn gedaan om beleid, regelgeving en normeringen regionaal te differentiëren helaas een stille dood zijn gestorven⁸³, zoals:

- werk met regionale woonvisies;
- hanteer in krimpgebieden een lagere liberalisatiegrens en in krappe markten een hogere;
- verruim de niet-Daeb grens in enkele lastige herstructureringsgebieden van bijvoorbeeld Rotterdam-Zuid;
- pas de huren in het woningwaarderingssysteem in het middensegment aan de marktsituatie aan;
- hanteer flexibele huren en contracten in het middensegment en tussen Daeb en niet-Daeb.

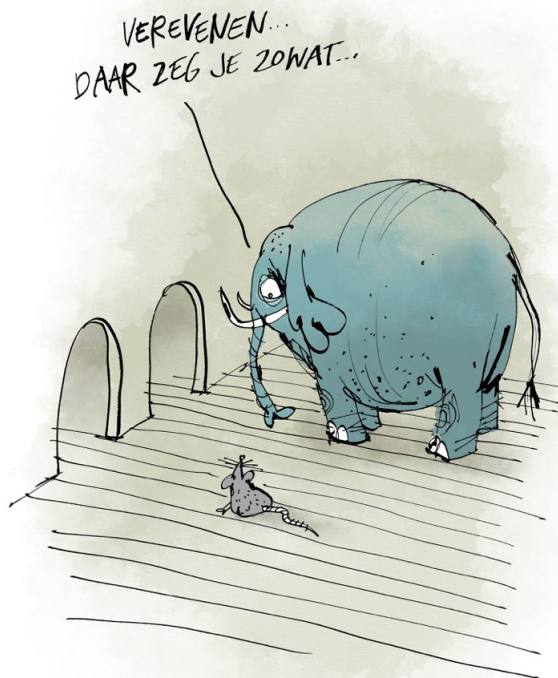
81 Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2015 - 2040, Planbureau voor de Leefomgeving / CBS. Zie ook voetnoot 24.

82 Dit was het antwoord op een kamervraag. Zie: Nota naar aanleiding van de tweede nader verslag bij de Wijziging van de herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (33 966; 33 606), november 2014.

83 Wonen in verandering - over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur Rli, Den Haag, juni 2015; ook Visie op regionalisering - Een eerste verkenning, Annemieke Kleijssen en Maartje Baede, Platform31, april 2016; en Lokalisering van het Woonbeleid - Kansen en risico's, Rudy de Jong en Yves Vermeulen, De Vernieuwde Stad, maart 2016.

Evenmin wordt de relatie met de (regionale) bestedingsruimte serieus bekeken en laten woningcorporaties veel potenties liggen.

6.3 Verevening



6.3.1 Motieven voor verevening

De regionale dimensie heeft ook invloed op de bestedingsruimte van woningcorporaties. Peter van Os (RIGO) stelt vast dat het (nog) lastig is een landelijk of regionaal patroon te herkennen tussen opgaven en bestedingsruimte. Lokaal is echter wel goed te zien dát - en ook waar - er tussen beiden een mismatch bestaat. Zijn tweede conclusie is dat een echte volkshuisvester daar geen genoeg mee mag nemen en het hoog tijd wordt voor verevening in de corporatiesector om de mismatch te verzachten⁸⁴.

⁸⁴ Matching revisited, Peter van Os, RIGO Research en Advies, essay ten behoeve van de VH-discussiedagen in september 2016; later gepubliceerd in het Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, december 2016.

Het zou de sector sieren en verder brengen als met een objectieve methode de belangrijkste omgevingsfactoren en opgaven van woningcorporaties kunnen worden bepaald, om deze vervolgens naast de bestedingsruimte te leggen. Denkbaar is een analyse-format of model waarin de drie basisopgaven (beschikbaarheid, betaalbaarheid, kwaliteit) objectief worden geoperationaliseerd, aangevuld met financiële aspecten (denk aan bedrijfsresultaat, financiële parameters en heffingen en belastingen). Er zouden daarbij drie archetypen van woningmarkten onderscheiden kunnen worden - krap, evenwichtig, ruim - die elk zo goed mogelijk worden geanalyseerd, onderbouwd en genormeerd op de genoemde kenmerken en parameters. Door daar individuele corporaties naast te leggen en ook een nationale vergelijking te maken, worden mismatches en vereveningspotenties transparant gemaakt.

"Samenwerken tussen woningcorporaties gaat op basis van vrijwilligheid. Dat gebeurt alleen als er sprake is van een duidelijke inhoudelijke opgave, volkshuisvestelijke motieven en van urgentie. Ik snap dat de Woningwet de zorg voor de volkshuisvesting neerlegt bij de lokale partijen, maar ik mis de rol die de regio heeft. Dat is een weeffout in de nieuwe Woningwet. Een woningmarkt functioneert nu eenmaal regionaal. Dan praat je over een aantal gemeenten en corporaties met uiteenlopende belangen en visies. Om die op één lijn te krijgen, is druk en sanctiëring van buitenaf onvermijdelijk. De provincie heeft vrijwel geen dwangmiddelen en het Rijk staat erbij en kijkt ernaar. Omdat opgaven en middelen niet met elkaar matchen, is het beter gebruiken van de onbenutte financiële ruimte in de sector van groot belang. Ook is een kader voor regionale afspraken noodzakelijk."

Peter van Os, directeur RIGO Research en Advies.

Zo'n model is nodig omdat de argumenten voor verevening er niet minder om worden. Er blijft nu maatschappelijk vermogen op de plank liggen waar elders behoefte aan is. Dit stimuleert de sector niet tot beleidsoptimalisering en vertroebelt de discussies over bestedingsruimte en de relatie tussen corporaties en overheid. Transparantie en verevening zorgen voor meer onderling vertrouwen en vergemakkelijken de lange termijn afspraken die nodig zijn om corporaties meer 'op eigen kracht' te laten werken. De potenties van de sector worden dan beter benut, corporaties worden beter en overtuigender maatschappelijk gepositioneerd en de onderlinge solidariteit binnen de sector (die zich nu beperkt tot de WSW-borging en incidenteel wat onderlinge hulp) krijgt beter vorm en inhoud. Dit alles zou de sector doelmatiger maken dan alle wet- en regelgeving inclusief toezichthouders bij elkaar.

"Je kunt corporaties rijk of arm rekenen. Dat ligt aan de parameters die je gebruikt. Daar kun je eindeloos over debatteren. Dat lijkt me geen goed idee. Het is al een keer gebeurd, met de Vogelaar-gelden. Het is nog nooit zo'n bende geweest in corporatieland, met onderlinge ruzies en verdeeldheid. Dus mijn antwoord is volmondig: nee, het gebeurt niet! Het is kansloos en ik heb geen zin in herrie. We hebben belangrijkere dingen te doen. Oké, als de minister zegt dat het moet, dan moet het. Maar zo hangt de vlag er niet bij."

Marnix Norder, voorzitter Aedes

6.3.2 Uitwerken van verevening

Ondanks alle evidente voordelen staat de sector niet te springen om verevening. Er worden voorzichtige pogingen gedaan om de impasse te doorbreken. Peter van Os bepleit het instellen van een specifiek fonds⁸⁵. Anouk Corél stelt voor de huidige BZK-aanpak met heffingskortingen uit te bouwen tot een vereveningsinstrument, als premie op gewenste investeringen⁸⁶. Bekijken we samen met hen drie aspecten van verevening:

- op welke manieren kan verevening vorm krijgen?
- is dat vrijwillig of verplicht?
- hoe en door wie wordt de verevening georganiseerd en 'beheerd'?

Verevening kan plaatsvinden op verschillende schaalniveaus: tussen individuele woningcorporaties, op regionaal woningmarktniveau en op landelijk niveau. Daarnaast zijn er verschillende manieren om te verevenen: elkaar leningen verstrekken, bezit en/of opgaven van elkaar overnemen (elders investeren), fuseren, een sectoraal solidariteitsfonds (storting op vrijwillige basis) of fondsvorming via heffingen met verplichte stortingen en trekkingsrechten. Er zijn meerdere argumenten die aannemelijk maken dat alleen de meest vergaande optie – fondsvorming – het gewenste resultaat oplevert. De andere vormen zijn te ad hoc, te incidenteel en te kleinschalig en gaan daarom niet leiden tot het structureel beter benutten en koppelen van ongebruikte bestedingsruimte aan opgaven die bij gebrek aan middelen blijven liggen.

Vrijwillige fondsvorming lijkt in de corporatiesector echter niet haalbaar. De kans is klein dat hierover overeenstemming wordt bereikt. Bovendien moeten de gemeenten er een plek in krijgen. Wie kan en moet de regie voeren? Aedes misschien? Maar hoe zit het dan met het vrijwillige lidmaatschap en het gegeven dat een aantal corporaties geen lid is (wil zijn)? Hoe kunnen en willen corporaties omgaan met lokale sentimenten die vaak strijdig zijn met

85 Zie de vorige voetnoot.

86 De verhuurderheffing ombouwen tot vereveningsfonds, Anouk Corél, Discussiedagen volkshuisvesting, september 2016.

sectorale of landelijke solidariteit? Waarschijnlijk is zelfsturing via een vrijwillig vereveningsfonds inderdaad een brug te ver en mag dat niet van de sector (en gemeenten) verwacht worden. Temeer daar er voor veel corporaties en gemeenten geen dringende noodzaak voor is. Dan moet de rijksoverheid hierin de regie nemen.

Dat de overheid een vereveningsfonds gaat opleggen, is evenmin waarschijnlijk. Het Rijk lijkt op dit moment ontheffingen op de verhuurderheffing indirect te benutten als vereveningsfonds. Al is er bij het bereiken van € 700 miljoen ontheffingen een stop ingesteld, er komt daarin weer beweging. Er is aftrek mogelijk voor woningverbetering in Rotterdam-Zuid, sloop of samenvoeging in krimpgebieden, de transformatie van kantoren naar wonen, betaalbare nieuwbouw en binnenkort ook verduurzaming. Deze systematiek zou doelgericht verder kunnen worden uitgewerkt. Een goed vereveningsvoorstel zou de omvang aan heffingsgelden die aan de sector worden onttrokken verkleinen en aanwenden voor de opgaven die er liggen.

De in dit boek bepleite 'eenmalige uitruil' van betaalbaarheid, huurtoeslag en fiscale heffingen is een mooie, ambitieuze en stimulerende stap verder. Die kan en dient samen te gaan met een sectorale verevening tussen woningcorporaties onderling. Een aanzienlijk deel van de corporaties kan de voorgestelde uitruil betaalbaarheid - heffingen - huurtoeslag met de overheid financieel prima aan, zonder dat daarbij andere opgaven in het gedrang komen. Zij zouden het voortouw kunnen nemen. Voor een aantal corporaties zal deze uitruil financieel echter niet mogelijk zijn. Daar kan verevening eveneens soelaas bieden. In een situatie met grote maatschappelijk opgaven waarbij er geld op de plank blijft liggen, wordt het tijd daar werk van te gaan maken. Ik zie bij de 'uitruil' met de overheid daarom dan ook meteen een sectorfonds voor me, met verplichte heffingen en trekkingsrechten.

Een andere - maar minder sterke - oplossing is dat de overheid de verhuurderheffing verder uitbouwt als vereveningsinstrument. Dat is wellicht wat eenvoudiger, maar laat nog steeds een deel van de beschikbare middelen en potenties onaangeroerd. Het gaat ook de betaalbaarheid niet substantieel verbeteren. Tenzij via heffingen ook daarop wordt ingezet, door corporaties die 'Nibud-huren' hanteren en huurtoeslag overbodig maken meer ontheffingen te geven. Dit zou een tussen-scenario kunnen zijn, op weg naar een vereveningsfonds. Wat in ieder scenario in elk geval kan, is dat de overheid de 'gaten' bij de corporaties, die dit niet op eigen kracht kunnen, helpt dichten met de eerdergenoemde € 0,5 tot 0,7 miljard per jaar die er bij zo'n uitruil op de overheidsbegroting overblijft.

6.4 Ruimtelijke segregatie

6.4.1 Vragen

Het tegengaan van segregatie wordt veelvuldig als argument gebruikt om allerlei acties en investeringsafwegingen mee te legitimeren. Dit is niet zonder problemen. Want wat is precies onacceptabele ruimtelijke segregatie en wat is een gezond gemengde wijk of stad?

In hoeverre is in Nederlandse wijken sprake van getto's? Over welk schaalniveau hebben we het dan? Daarnaast leven er vragen rond haalbaarheid en efficiëntie. Voor zover mensen al werkt, hoe reëel en maakbaar is een gemengde wijk of stad? Is een fysieke herstructurering van wijken dan de aangewezen weg? En als ruimtelijke menging wordt gezien als verklaring én oplossing voor sociale en leefbaarheidsproblemen, raken veel belangrijkere oorzaken en oplossingen dan niet ondergesneeuwd? In deze paragraaf worden deze vragen verkend.

6.4.2 Definitie en effecten van de gemengde wijk

Bij een gemengde wijk wordt meestal het inkomen gekozen als belangrijkste criterium. De gedachte daarbij is ook dat inkomen vaak samenhangt met andere kenmerken en bepaalde 'problemen' (zoals minder betrokkenheid bij de buurt en afwijkend gedrag). Dat verband is allerm minst vanzelfsprekend. De vraag is ook bij welke bevolkingssamenstelling je spreekt van menging: bij 30-70%, 40-60%, 50-50%? En op welk schaalniveau? Onderzoek leert dat de voor bewoners relevante omgeving kleiner is dan de wijk. Wat vooral telt, waaronder de bevolkingssamenstelling, speelt zich af in de buurt, binnen een straal van circa 200 tot 400 meter⁸⁷. De wijk als geheel is van belang waar het gaat om winkels, voorzieningen en imago.

Vaak worden stadsdelen als heel 'Rotterdam-Zuid', 'de Bijlmer', Zuidwest Den Haag', 'Overvecht' over één kam geschoren, met een onduidelijke en onjuiste beeldvorming als gevolg. Het formuleren van beelden, doelen en ambities op een bepaald schaalniveau kan tot twijfelachtige strategieën leiden. Neem het heilig verklaard ideaalbeeld van de samenstelling van de woningvoorraad in een wijk, met 70% koop en 30% sociale huur. Waarop is dat gebaseerd en op welk schaalniveau pas je dat toe? Het uitgaan van 'grote' gemiddelden voor (grote) wijken of gebieden maakt belangrijke verschillen tussen (deel) buurten onzichtbaar, en gaat voorbij aan de functie van bepaalde buurten (als bijvoorbeeld 'springplank' voor starters in een stad). Kortom: het is niet eenvoudig om een eenduidig en goed onderbouwde definitie of typering te geven van de gemengde wijk, laat staan dat die generiek en algemeen geldend is.

Dan de vermeende effecten van de gemengde wijk. Er zijn vele claims van wat een ongedeelde stad of wijk kan opleveren. Het zou:

- problemen oplossen op het gebied van veiligheid, overlast, netheid, criminaliteit, kortom de leefbaarheid van wijken vergroten;
- probleemgezinnen, taal- en onderwijsachterstand, gebrekkige participatie, werkloosheid, beeldvorming en imago verbeteren;
- mensen en groepen verbinden en tegenstellingen helpen voorkomen en overbruggen;
- sociale cohesie en onderlinge contacten bevorderen;
- maatschappelijke en sociale stijging van minder kansrijke bewoners vergroten, doordat zij gebruik kunnen maken van elkaars netwerken en het sociaal kapitaal van de middenklasse;

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

- bruggen slaan op het gebied van leren, werken, vrije tijd en voor positieve rolmodellen zorgen;
- de integratie van allochtonen bevorderen.

Als 'bewijs' worden veelal cijfers opgesomd over veiligheid, criminaliteit, voorzieningen, kwaliteit van de openbare ruimte, inkomen, mutatie- en acceptatiegraad, beheerkosten, vandalisme, netheid, overlast, opleiding, werk en/of participatie. Dat gebeurt vaak zonder een duiding van oorzaak en gevolg. Er worden weinig analyses gemaakt van de belangrijkste positieve of negatieve trends en dynamieken, van de kansen en bedreigingen. Er wordt sowieso weinig naar kansen gekeken, maar vooral naar problemen. Daarbij worden wijken gespiegeld aan nietszeggende gemiddelden, die veelal een 'keurig en net' waarden- en normenpatroon van de middenklasse bloot leggen.

Er is in de wetenschap⁸⁸ weinig steun te vinden voor de opvatting dat mengen effect sorteert. Er zijn ook gemengde wijken die niet goed functioneren en omgekeerd zijn er eenzijdige wijken waar het prima gaat. Gemengde wijken en buurten kunnen ook nadelen hebben, zoals botsende leefstijlen of minder onderlinge steun van 'eigen mensen'.

Geforceerd mengen kan leiden tot de afbraak van relaties en binding en het verlies van homogene buurtjes als 'veilige havens'. Dat gemengde wijken een beter draagvlak voor voorzieningen bieden, is ook geen wetmatigheid: een te grote variatie aan wensen en behoeften kan ook averechts werken⁸⁹.

6.4.3 Niet ruimtelijke, maar sociale segregatie

Hoe groot en hoe erg is de ruimtelijke segregatie in Nederland? Niet groot en niet erg, is het antwoord. Er is in ons land, ondanks de concentratie van sociale huurwoningen in corporatiewijken, nauwelijks of geen sprake van uitzichtloze getto's. En dus ook niet van daardoor veroorzaakte maatschappelijke verloederings. Dat komt enerzijds omdat woningcorporaties en andere organisaties in corporatiewijken veel werk maken van goed onderhoud en beheer, ondersteuning en begeleiding. Daarom zit de echte zorg ook meer in delen van de ('slechte') particuliere voorraad. Anderzijds ondersteunt onze hoogontwikkelde en

88 Gestuurd mengen - een zoektocht naar interessante en kansrijke experimenten, RIGO, Anne van Grinsven, Arjen Zandstra, februari 2011. Zie ook: Ongelijke netwerken - ruimtelijke segregatie, relaties en ongelijkheid in de stad, Gwen van Eijk, OTB 2010. En verder ook: De mantra van de mix, Gideon Bolt, Ronald van Kempen, Matté Hartog, Universiteit Utrecht, Forum, 2008; Sanne Boschman, Selective mobility, segregation and neighbourhood effects, A+BE / Architecture and the Built Environment, november 2015; A Different Place of Different People. Conditional Neighbourhood Effects on Residents' Socio-economic Status, Emily Miltenburg, Universiteit van Amsterdam, 2017; De (on)zin van gemengde wijken, Fenne Pinkster, Geografie.nl, 13 juni 2017; New perspectives on ethnic segregation over time and space. A domains approach, Maarten van Ham en Tiit Tammaru, Urban Geography, 2016; Gemengde gevoelens, Machteld van Hulten, 2011; Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting, R.J. Kleinhans, TU Delft 2005; Scheidslijnen in de samenleving, Jeanet Kullberg, Jeroen Boelhouwers, SCP, 2017; Social Mix and the Neighbourhood Effect. Policy Ambitions and Empirical Evidence, Wim Ostendorf, Sako Musterd, Sjoerd de Vos, Housing Studies, Volume 6, 2001; Neighbourhood Social Mix as a Goal of Housing Policy: A Theoretical Analysis, George Galster, International Journal of Housing Policy, Volume 7, 2007; Residential Segregation and Integration in the Netherlands, Prof. Sako Musterd, Prof. Wim Ostendorf, Journal of Ethnic and Migration Studies, Volume 13, 2009; Arrival City. How the largest migration in history is reshaping our world, Dough Saunders, Windmill Books, 2011.

89 Being Poorer Than the Rest of the Neighborhood: Relative Deprivation and Problem Behavior of Youth, Nieuwenhuis, J., van Ham, M., Yu, R. et al. J., Youth Adolescence, 2017.

uitgebreide verzorgingsstaat (vooralsnog) het sociaal functioneren van mensen en buurten, haalt hij de scherpe kanten af van inkomensverschillen en armoede, uitsluiting en verloedering en doet hij pogingen mensen kansen te bieden en erger te voorkomen.

De sociaalmaatschappelijke positie en het inkomen bepalen in Nederland in hoge mate waar iemand woont en daarmee de 'ruimtelijke sortering'. Niet andersom. Nederland kent in vergelijking met veel andere landen een gematigde sociaaleconomische segregatie. Het beperken daarvan is veel belangrijker dan het beperken van ruimtelijke segregatie. Daarbij komt de vraag hoeveel ruimtelijke spreiding in de Nederlandse verhoudingen überhaupt mogelijk is. Zelfs met enorme fysieke en financiële inspanningen kunnen de inkomensverhoudingen in corporatiewijken hooguit met 10 - 20% verschuiven. Dat gaat deze wijken niet echt veranderen.

Minstens zo belangrijk echter is de vraag wat nu precies het probleem is van een niet-gemengde wijk en of dat te verhelpen is met een meer gemengd aanbod. Het recente proefschrift 'Menging maakt verschil' van André Ouwehand⁹⁰ toont aan dat voor bewoners zelf de verhouding tussen 'nette mensen' en 'niet-nette mensen' (met hun crimineel, overlastgevend en/of afwijkend gedrag) het verschil maakt in een buurt. En als de 'niet-nette mensen' te dominant worden, neemt de leefbaarheid snel af en kan de buurt in een verval-spiraal raken. Om deze te keren is een sociale aanpak nodig op het gebied van beheer, onderwijs, werkgelegenheid, zorg en welzijn. Daarbij kan het verminderen ('verdunnen') van de concentratie van sociaal probleemgedrag en 'moeilijke' bewoners – en dan ook naar 'betere wijken' – de situatie voor iedereen wel wat beter hanteerbaar maken. Wat dus nog geen oplossen is. Het is ook iets heel anders dan fysiek herstructureren en mengen op inkomen.

6.4.4 Flexibele toewijzing en maatwerk als alternatief

Er zijn dus veel vraagtekens te plaatsen bij het generiek streven naar qua inkomen gemengde wijken, bij aanboddifferentiatie als dominante strategie daarvoor en al helemaal bij groot-schalige herstructurering om die differentiatie tot stand te brengen:

- het is een misvatting om vastgoed te gebruiken als middel voor verbetering van het sociaal functioneren en leefklimaat in wijken;
- globale en generieke noties van schaalniveaus en na te streven sociale mengverhoudingen bieden weinig houvast;
- een selectieve migratie is vaak het gevolg van een afnemende leefbaarheid;
- een directe aanpak van de leefbaarheid gericht op schoon, heel, veilig en overlast is effectiever;
- menging en aanboddifferentiatie leiden niet automatisch tot meer cohesie, sociale stijging en integratie.

90 Menging maakt verschil - Hoe bewoners buurt- en wijkverandering ervaren en waarderen ondanks en dankzij herstructurering, André Ouwehand, proefschrift TU Delft - OTB, juni 2018. Zie ook voetnoot 89.

Grootschalige herstructurering is bovendien een vorm van kapitaalvernietiging, die ook weinig zin heeft als een wijk niet al een beetje een positief imago heeft. Ook is een herstructurering die min of meer parallel loopt met het straks wegvallen van de vraag van de babyboomgeneratie verstandiger, en slimmer in timing. Terwijl er in de stadsvernieuwing voorheen te laat werd gesloopt, is het in de naoorlogse wijken nu zaak dat niet te vroeg te doen.

Er zijn andere en betere instrumenten die minder kostbaar, ingrijpend en tijdrovend zijn dan fysieke herstructurering, meer kans maken gedragen te worden door andere maatschappelijke partners en zorgen voor een meer geleidelijke, organische en duurzame verandering van buurten en wijken. Het zijn al bestaande instrumenten waarmee de in- en uitstroom van bepaalde doelgroepen (denk vooral aan middengroepen) kan worden beïnvloed⁹¹:

- herpositioneren door een gedifferentieerd huurprijsbeleid, vernieuwbouw, renovatie en energiemaatregelen, levensduurverlenging, al dan niet expliciet doelgroep- en/of inkomensgericht;
- de verkoop van woningen, al dan niet met diverse tussenvormen en producten: Koopgarant, startersrenteregeling, kluswoningen, cascowoningen, onderhouds- en ketenbeding, etc.;
- inzet van de woonruimteverdeling via bijvoorbeeld quota of voorrang naar inkomen en andere criteria (leefstijl, strafblad, laat schaarse woning achter, e.d.), 'interetnisch wonen' (bijvoorbeeld 50-50), groepswonen en coöptatie, wonen in de magic mix (meerdere doelgroepen in één complex), marketing, informatie en begeleiding.

6.4.5 Naar een inclusieve samenleving

In veel corporatiewijken is het grootste probleem dus niet de ruimtelijke segregatie of gebrekkige fysieke situatie, al is daarin soms verbetering mogelijk en nodig, maar gaat het vooral om de sociale problemen en verhoudingen, (woon)gedrag, sociale tweedeling, het buitenspel staan en buiten de boot vallen, armoede en uitsluiting van groepen in de samenleving. Hoe omvangrijker die uitsluiting, hoe groter de problemen. Niet het tegengaan van ruimtelijke segregatie is dan de oplossing, maar het verkleinen van sociale segregatie en het bevorderen van sociale inclusie.

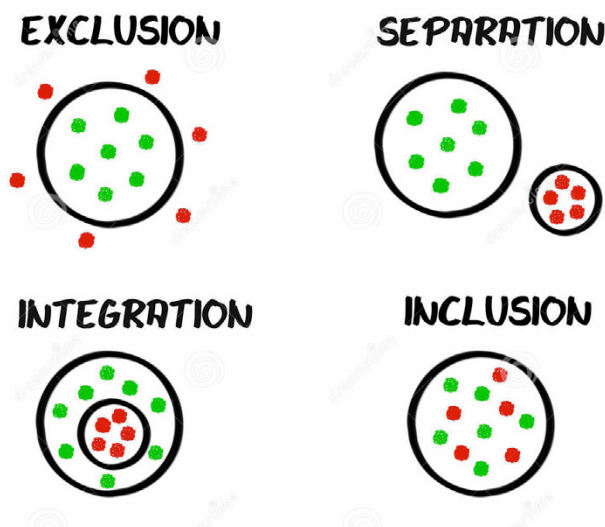
Werk en inkomen is daarvan een goed voorbeeld, temeer daar inkomen sterk medebepalend is waar iemand kan wonen: groepen die op de arbeidsmarkt over beperkte en/of een (vermeend) gebrek aan kwaliteiten beschikken, worden uitgesloten en nauwelijks of niet gewaardeerd, ook naar inkomen.

Het onderwijs is een ander illustratief voorbeeld van de betrekkelijkheid van ruimtelijke factoren: in gemengde wijken kiezen ouders vaak voor een 'witte' school in een andere wijk,

⁹¹ Beperking verhuur sociale huur en de wijkaanpak - gedragseffecten van beleid, RIGO, oktober 2011; ook: Middeninkomens zijn niet het probleem maar de oplossing, Guus Haest, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, april 2012.

zelf als er in hun wijk zowel meer 'witte' als 'zwarte' scholen zijn⁹². Deze keuzes worden op heel andere gronden gemaakt.

Wat inclusief wonen concreet betekent, wordt geïllustreerd door onderstaande afbeelding van de VNG-Commissie Dannenberg⁹³. Lange tijd werden mensen met afwijkend gedrag buitengesloten of apart gezet in exclusieve woonvormen. In de huidige samenleving is er meer integratie en is zoveel mogelijk inclusie het streven. Dat geldt voor alle leefdomeneinen.



Het woondomein kan hieraan bijdragen door gemengd wonen te benaderen als 'inclusief wonen', een vorm van wonen waarmee bewoners meer greep krijgen op hun woon- en leefsituatie en hun maatschappelijke participatie wordt gestimuleerd. Wat daarbij kan helpen, is het gericht faciliteren van concrete, kleinschalige woon-(werk)-projecten, waarvan gemengd en inclusief wonen en het bieden van leer- en werk(ervarings)plekken wezenlijke aspecten vormen. Een 'sociale renovatie' die een positief appel doet op wat mensen willen, waarvoor ze kunnen kiezen en waarmee ze zich kunnen verbinden. Waar mensen die moeite hebben te voldoen aan de hoge eisen van de samenleving toch volwaardig kunnen meedoen, waar geen of minder sprake is van stigmatisering en negatieve beeldvorming en waar mensen worden aangesproken op hun mogelijkheden - 'eigen kracht' - en niet (alleen) op hun beperkingen. Corporaties kunnen daaraan niet alleen zelf concrete bijdragen leveren, ze kunnen hierin ook een inspirerende voorbeeldfunctie vervullen en hun vele opdrachtnemers aansporen hetzelfde te doen.

92 Zie bijvoorbeeld: Je voelt het gewoon - Een onderzoek naar schoolkeuze en segregatie in Amsterdam-Noord, Dionne Zeldenrijk, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag november 2010.

93 Van beschermd wonen naar een beschermd thuis, Commissie Dannenberg, VNG, november 2015.

Er zijn genoeg mensen die geïnteresseerd zijn in meer 'inclusief wonen' en een concrete sociale betrokkenheid bij de burens en buurt. Denk aan nieuwe stedelingen, sociaal betrokkenen en mensen uit 'de creatieve' sector. Zij willen een ander type wijk en leefklimaat dan de mensen die graag bij 'ons soort mensen' wonen⁹⁴. Beide vormen van wonen moeten mogelijk zijn. Zo kan een stad ontstaan met kleinschalige min of meer homogene complexen en buurtjes met een eigen sfeer en identiteit, te midden van heterogene wijken die op het niveau van de stad een grote diversiteit tonen. De buurt dus als een passende jas⁹⁵.

Er zijn diverse manieren om dit inclusief wonen te bevorderen. Denk aan het open stellen van senioren- en zorgcomplexen voor andere doelgroepen, het toewijzen van vrijkomende woningen in bestaande complexen aan andere doelgroepen ('spikkelen'), huurders aanspreken op hun inzet voor de kwaliteit van de eigen leefomgeving, zelfbeheer, het aanbieden van huur-kluswoningen, bewoners interesseren voor deelname aan projecten 'gemengd wonen' en het mogelijk maken en ondersteunen van sociale wooncoöperaties en meer eigen woningbezit. Dit is ook een gezonde vorm van 'eigenbelang': een maatschappelijke positieverbetering van kwetsbare groepen vertaalt zich in een positievere beeldvorming en in waardenbehoud en waardeontwikkeling van het vastgoed in deze complexen en buurten.

"In onze samenleving wordt veel van de eigen verantwoordelijkheid verwacht. De overheid hamert ook steeds op zelfredzaamheid. Maar dat is nu juist het probleem voor een deel van onze huurders. Zij hebben soms gerichte individuele ondersteuning nodig. Ik zie de sociale problematiek en overlast toenemen in onze wijken. Daarmee komt de leefbaarheid van onze complexen en buurten onder druk te staan. Een intensieve en integrale samenwerking met gemeente en maatschappelijke partners is het antwoord. Dat vraagt vervolgens wel om maatwerk, en lef hebben; om doorzettingsvermogen ongeacht knellende systemen, regelgeving en subsidie- en financieringsstromen."

Caroline Timmermans, directeur-bestuurder Wonen Breburg

94 Zie onder meer: Gemeente wil gemengde wijk, van woonconsument hoeft dat niet, Jan Latten, <https://www.stadszaken.nl/ruimte/wonen/1635/over-wonen-en-mengen-jan-latten-legt-uit>, 2018; Ontmoeten als keuze – Succesfactoren voor gemengd wonen, Stella Blom, Paul van Soomeren, DSP-groep, Amsterdam 2015; Heeft de gemengde wijk nog toekomst?, Saskia Buitelaar interviewt Radboud Engbersen, Binnenlands Bestuur, november 2011; Stad kan gevolgen gentrificatie verzachten, Wenda Doff, Mariska van der Sluis, Sociale Vraagstukken, mei 2017.

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

6.5 Marktreferenties in het begrippenkader van corporaties

6.5.1 Het dominante marktdenken

Vanaf de verzelfstandiging midden jaren negentig zijn woningcorporaties meer als bedrijven gaan functioneren. In dezelfde periode ontstond wereldwijd een klimaat van neoliberalisme. Het publieke domein en maatschappelijk middenveld, waartoe ook corporaties behoren, werden steeds meer benaderd met begrippen en denkwijzen uit 'de markt', zoals:

- privatisering en concurrentie als manier om kosten te drukken en kwaliteit te verhogen;
- huurders als 'consumenten' of 'klanten', die worden benaderd met aanbod en marketing;
- fuseren en schaalvergroting als manier om te komen tot meer efficiëntie en doelmatigheid;
- het ontwikkelen van een vermogensbeleid met het inkopen van slimme financiële producten, waarvan derivaten een tragisch voorbeeld zijn;
- het gaan werken met de marktwaardering van de sociale woningvoorraad;
- het maken van uitgebreide risicoanalyses;
- een redelijk riant loongebouw waarin topsalarissen zich gingen spiegelen aan de markt, wat nodig zou zijn om geschikte mensen te kunnen werven.

Het introduceren van marktbegrippen heeft het functioneren van de sector verrijkt en verbeterd. Nadenken over doelmatigheid, rendement, efficiëntie en risico's zorgt voor meer bewustzijn over de eigen bedrijfsvoering. Tegelijkertijd is het de vraag of een aantal denkwijzen niet ongepast en onbruikbaar, want sectorvreemd, zijn. Dit komt in deze paragraaf aan de orde. Zorgen de begrippen uit de markt niet voor te veel verwarring? Maken ze de wereld niet eerder ingewikkelder dan inzichtelijker? Ergo: brengen ze de corporaties niet verder van huis?

6.5.2 Sectorvreemde begrippen

De 'pijn' van het marktdenken bij woningcorporaties zit met name in de volgende aspecten.

- *Waardering bezit en markthuren.*

Vanuit marktperspectief laten woningcorporaties miljarden aan huurinkomsten liggen, omdat ze hun woningen niet tegen de marktwaarde verhuren⁹⁶. De onderliggende dynamiek is concurrentie, maar daarvan is in de sociale huursector per definitie geen sprake. Ligt waardering tegen marktwaarde dan wel voor de hand? De kernopgave is juist het níét realiseren van de marktwaarde, om op die manier mensen te bedienen die marktprijzen niet kunnen betalen. Dat de sector hier ook zelf mee worstelt, blijkt wel uit de tombola aan begrippen om de waarde van corporatiebezit mee uit te drukken:

96 In 'Hoe woningcorporaties hun waarde verliezen', ESB, 4 september 2009, stellen Johan Conijn en Frans Schilder dat corporaties jaarlijks € 5,5 miljard huur laten liggen, afgezet tegen een potentiële markthuursom van 4,5% van de WOZ-waarde.

marktaandeel, (percentage van) maximaal redelijke huur, boekwaarde, bedrijfswaarde, bekleemde marktwaarde, WOZ-waarde, maatschappelijke waarde, marktwaarde in bewoonde staat, marktwaarde in lege staat en recent beleidswaarde.

Uiteindelijk is het waarderen van corporatiewoningen op marktwaarde alleen zinvol bij verkoop, liberaliseren en niet-Daeb-bezit, slechts voor een klein deel van de voorraad dus. Dit zet ook alle inspanningen om tot een splitsing tussen Daeb en niet-Daeb te komen in een ander licht. De tijd en het geld die deze stelselaanpassing kost, staat in geen verhouding tot wat die oplevert. Temeer daar deze splitsing (nog) niet gericht wordt benut om tot betere volkshuisvestelijke prestaties te komen. Dat is namelijk pas het geval als de onbenutte bestedingsruimte in niet-Daeb wordt ingezet in het Daeb-bezit.

Er is dan ook veel voor te zeggen het onderscheid tussen Daeb en niet-Daeb op te heffen, zeker als er met inkomenshuren gewerkt zou gaan worden. Het past ook beter om de WOZ-waarde minder of geen gewicht geven in het woningwaardingsstelsel. Dat geldt evenzeer voor het baseren van de verhuurderheffing op de WOZ-waarde, al zou deze met de in dit boek voorgestelde uitruil c.q. stelselwijziging worden afgeschaft.

- *Hogere uitgaven aan beheer en onderhoud.*

Woningcorporaties zijn in vergelijking met marktpartijen meer geld kwijt aan beheer en onderhoud⁹⁷. Dit klopt wel een beetje, maar hier worden appels met peren vergeleken. De woningvoorraad en bijbehorende beheer- en onderhoudsopgaven van woningcorporaties zijn wezenlijk anders dan die van particuliere verhuurders en beleggers. De sociale voorraad is ouder en bestaat uit meer eengezinswoningen. Ook is de doelgroep anders: corporatiehuurders zijn kwetsbaarder, hebben een lager inkomen en er is geen selectie of uitsluiting 'aan de poort'.

- *Huurders als klanten.*

Bij veel corporaties staat 'de klant centraal' en wordt veel energie gestoken in onderzoeken naar de klanttevredenheid. Daar is weinig mis mee, maar het begrip 'klant' krijgt nog niet de invulling die bij de sector past. Vaak hebben huurders en woningzoekenden als 'klant' geen keuze, onder meer omdat doelgroepen en aanbod duidelijk zijn afgebakend. Wonen is bovendien geen snel gebruiksartikel en huurders zijn niet alleen consument, maar zelf mede verantwoordelijk voor het leefklimaat. Ook is er nog maar weinig sprake van klant- en doelgroepgericht maatwerk. Enkele voorbeelden ter illustratie. Data gericht gebruiken om woningzoekenden en/of huurders met verhuishwensen een specifiek aanbod te doen, kent de sector niet. Huurders die goedkoop of duur scheefhuren met een passend aanbod benaderen of gericht tot koop verleiden, gebeurt nauwelijks. Zelfbeheer of woningbezit in bewonershanden geven verloopt aan corporatiezijde moeizaam. Buurten op een

97 In het artikel uit de vorige voetnoot becijferen Conijn en Schilder de extra uitgaven op € 1,34 miljard. Daarnaast kan verlenging van de levensduur van het bezit met 25 jaar in totaal € 25 miljard extra opleveren.

specifieke manier aanbieden en 'branden' is uitzonderlijk, waar het problematiseren en stigmatiseren ervan aan de orde van de dag is. Een positieve gebiedsbranding zou veel kunnen opleveren.⁹⁸

- *Financieel en maatschappelijk rendement.*

Financieel rendement heeft met het marktdenken terecht wat meer aandacht gekregen. Het helder afwegen van financieel en maatschappelijk rendement lukt echter nog nauwelijks. Het driekamermodel en begrippen als 'maatschappelijk budget' voegen te weinig toe bij het formuleren en onderbouwen van maatschappelijke opgaven en het maken van afwegingen. Als organisatie-model schieten ze tekort. Het formuleren van (minimale) rendementseisen van bijvoorbeeld 3 of 5% voor de sector, of voor een specifiek complex, is weliswaar behulpzaam bij het afwegen van (investerings)kosten en baten, maar wordt al gauw dogmatisch en star.

6.5.3 Naar eigen hulpmiddelen, referenties en parameters

Er tekent zich in de samenleving een beweging af om meer maatschappelijke antwoorden te vinden op het doorgeslagen neoliberalisme. Ook in de corporatiesector wordt gezocht naar alternatieven voor het marktdenken, met sectoreigen hulpmiddelen, referenties en parameters. Het draait dan om de beantwoording van drie vragen.

1. Welke opgaven liggen er en welke (extra) activiteiten ondernemen corporaties tegen welke kosten?
2. Welke maatschappelijke (meer)waarden en prestaties levert dit op en hoe doelmatig is de aanpak?
3. Hoe efficiënt gebeurt dit?

Vijf corporaties hebben een format ontwikkeld om langs twee lijnen maatschappelijke prestaties inzichtelijk te maken en te (gaan) normeren⁹⁹. Het voorstel is om aan de input-kant te werken met vier bestedingscategorieën / activiteiten: huurkorting, onderhoud, beheer en investeringen; en aan de outcome-kant met zes maatschappelijke prestatievelden: betaalbaarheid, beschikbaarheid, kwaliteit van de woning, kwaliteit van de omgeving, woongenot en duurzaamheid. Zo ontstaat inzicht in de prestaties en toegevoegde waarde van corporaties. Vervolgens kan worden bepaald waar hun inefficiënties zitten in vergelijking met marktpartijen. Ook kan deze werkwijze in het overleg met gemeenten en huurders helpen de opgaven, (beleids)wensen, afwegingen en gevolgen zichtbaar en bespreekbaar te maken, om zo tot een gedeeld begrippenkader en een gemeenschappelijke taal te leiden.

98 Gebiedsbranding – Samen werken aan succesvolle wijken, Kans Kars en Rian Peeters, De Haagse Hogeschool / Lectoraat Grootstedelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2019.

99 Goed besteed? - bestedingscategorieën van de Maatschappelijke Kamer, Kopgroep Maatschappelijke Kamer bestaande uit Eigen Haard, Vidomes, Portaal, Woonbron en Wonen Limburg; rapportage Wouter Rohde, februari 2015.

Format voor het beoordelen van activiteiten en prestaties van woningcorporaties

prestatie/ besteding	betaal- baarheid	beschik- baarheid	kwaliteit woning	kwaliteit omgeving	woongenot	duurzaam- heid
huurkorting						
onderhoud						
beheer						
investeringen						

Dit model kan tot slot goed helpen bij het verder uitbouwen van de Aedes-benchmark. Op dit moment lukt het in deze benchmark nog onvoldoende om de maatschappelijke prestaties uit te drukken in de mate waarin een corporatie antwoord weet te geven op de voorliggende maatschappelijke opgaven. Daarbij hulpmiddelen als de Indicatieve Bestedingsruimte (IBW) en het werken met visitatiecommissies naar de prullenbak verwijzen zonder een beter alternatief aan te dragen, is te makkelijk.

Een apart punt van aandacht hierbij zijn de methoden en aannames die WSW en Aw hanteren bij het bepalen van de financiële grenzen en borgingsruimte van woningcorporaties. Zijn deze niet overdreven streng en risicomijdend? WSW en Aw betogen dat de bestedings- en borgingsruimte afneemt als alle corporaties scherper aan de wind varen en hun beleid optimaliseren. Dat zou sectorbreed veel minder ruimte bieden om tekorten op te vangen. Dit komt neer op het hanteren van een verzekeringsprincipe tegen zaken waaraan je weinig kunt doen. Het is geen poging om risico's - zoals dubieuze investeringen, financiële producten of aankopen van grond of vastgoed - scherp te lokaliseren, in te perken en waar nodig te kunnen afdekken. Voor het hanteren door de WSW-achternemers van een zekerheidsmarge van 99,0% geldt een beetje hetzelfde. En zijn de diverse aannames over levensduur, renteontwikkeling, vastgoedwaarde e.d. adequaat, evenals de methoden en criteria die financiële markten en credit-rating bureaus bij leningen gebruiken?

7. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Zoektocht

Dit boek is een zoektocht naar de manieren waarop woningcorporaties hun maatschappelijke waarde kunnen vergroten en eruit halen wat erin zit. De kerntaken waarvoor corporaties ooit in het leven zijn geroepen en hun maatschappelijke opgaven staan daarbij centraal. Dat is en blijft de ijzeren driehoek van de sociale huisvesting: betaalbare, goede huisvesting beschikbaar (helpen) maken voor wie dat niet op eigen kracht (en via 'de markt') voor elkaar krijgt.

Sociale huisvesting op koers of toch niet?

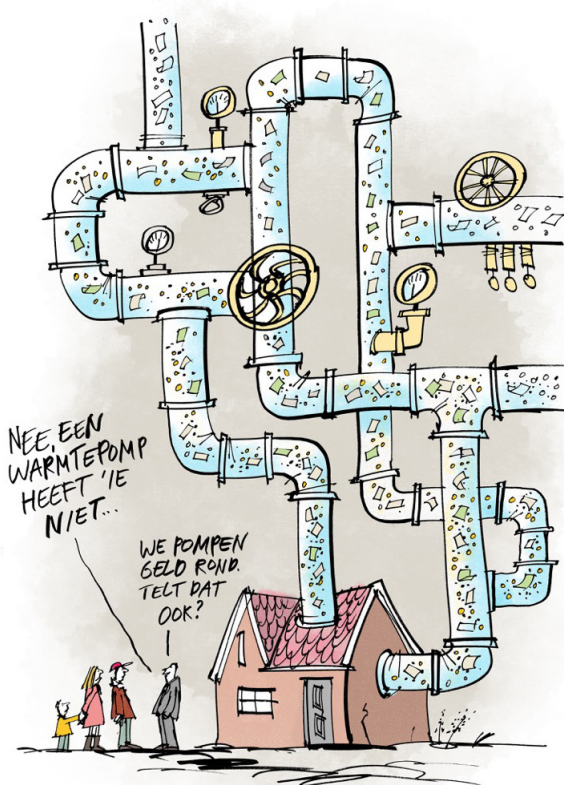
Woningcorporaties leveren in de driehoek beschikbaarheid - betaalbaarheid - kwaliteit waardevolle bijdragen aan het wonen en aan de samenleving. Dat doen ze met een aanbod van ongeveer 2,3 miljoen sociale huurwoningen - een kleine 30% van de totale woningvoorraad - met in de regel een goede kwaliteit, die goed worden onderhouden en beheerd. De woningen worden in samenwerking met gemeenten en maatschappelijke instellingen 'rechtvaardig' toegewezen. Woningcorporaties leveren daarnaast waardevolle bijdragen aan het helpen voorkomen en oplossen van huurschulden, overlast en sociale problemen. Ook zetten zij zich in voor leefbare buurten. De meeste corporaties zien dit onverminderd als hun missie.

Toch presteren woningcorporaties op vijf onderdelen minder goed dan gezien de veranderde maatschappelijke opgaven zou kunnen en moeten:

1. de betaalbaarheid is verslechterd en/of problematisch voor huishoudens met een minimum- of laag middeninkomen en (eenouder)gezinnen;
2. beschikbaarheid: er is een tekort aan woningen in krappe markten voor starters, (grote) gezinnen, 'spoedzoekers' en mensen uit de opvang;
3. de doorstroming is in de sociale woningvoorraad te laag. Deze wordt niet optimaal ingezet op de vraag en er is teveel scheefheid naar inkomen en prijs-kwaliteit;
4. de kwaliteit van woning en wijk is doorgaans goed, maar in een aantal vroeg-naoorlogse complexen schiet deze tekort;
5. duurzaamheid: veel woningen zijn nog onvoldoende duurzaam en de aanpak en het tempo zijn nog niet goed ontwikkeld.

Opgaven en financiële bestedingsruimte

Al jaren is er een strijd gaande tussen de rijksoverheid en de woningcorporaties. Het Rijk hanteert een strenge Woningwet, een verhuurderheffing en fiscale aanslagen (VPB en ATAD). De woningcorporaties vinden dat hierdoor hun investeringsruimte voor de opgaven drastisch wordt ingeperkt. Intussen pompen overheid en corporaties miljarden euro's rond. De verhuurderheffing leidt tot huurverhogingen die het beslag op huurtoeslag doen toenemen en de betaalbaarheid verslechteren. Als reactie worden de huurstijgingen wat gematigd en kondigt de overheid verbeteringen (maar ook bezuinigingen) aan op de huurtoeslag. Per saldo wordt de betaalbaarheid te weinig substantieel en doelgroepgericht hersteld en verbeterd.



Corporaties hebben inmiddels een substantiële extra bestedingsruimte voor investeringen in nieuwbouw, verbetering of huurmatiging. Er is veel discussie over de cijfers en de aannames en methoden die de Autoriteit woningcorporaties en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw hanteren bij het bepalen van deze bestedingsruimte, maar vast staat dat het

gaat om vele miljarden. Een bedrag dat verder omhoog kan als het 'dode' geld uit het niet-Daeb bezit kan worden ingezet in de sociale voorraad (de extra 'indicatieve' bestedingsruimte wordt dan ergens tussen € 10,9 en € 21,7 miljard), als het scheef wonen verder wordt teruggebracht, als er wordt gekozen voor een soberder niveau van renovatie en als er meer bezit wordt verkocht dat nu zowel volkshuisvestelijk als financieel ondoelmatig functioneert.

Corporaties lopen bij het werken aan hun opgaven vooral aan tegen het gebrek aan bouwlocaties, bouwcapaciteit, lokale slagvaardigheid en samenwerking. Maar het gebrek aan middelen is geen knelpunt: er lijkt voldoende financiële ruimte en potentie binnen de corporatiesector aanwezig om de opgaven op eigen kracht te realiseren. Kort samengevat is het beeld daarbij als volgt:

- de benodigde extra nieuwbouw kan worden gefinancierd uit verkoopopbrengsten;
- het verbeteren en verduurzamen kan bij een realistische aanpak kostenneutraal;
- de verbetering van de betaalbaarheid wordt gefinancierd met de beschikbare extra bestedingsruimte en de opbrengsten van het verzilveren van goedkope scheefheid.

Corporaties zouden op deze manier de potentie in hun eigen voorraad en hun borgings- en investeringsruimte scherper en beter benutten. Naast deze optimalisering van beleid zou de sector kunnen inzetten op een 'uitruil' van de aan corporaties opgelegde heffingen tegen de huurtoeslag. Het zal niet bij elke corporatie mogelijk zijn om alle opgaven te kunnen oppakken, en dan komt een verevening binnen de sector in beeld. De overheid treedt daarbij indien nodig als regisseur op en gebruikt de 'uitruil' van investeringen en prestaties tegen de diverse heffingen als 'hefboom'.

Beschikbaarheid, ook voor middeninkomens

Naast het toevoegen van woningen door nieuwbouw en herbestemming zijn er ook mogelijkheden voor het beter koppelen van de woningvraag aan de bestaande voorraad. De verhouding tussen de kwaliteit en prijs van de woning en het inkomen van de bewoner zijn niet altijd in balans. Er zijn goedkope en dure vormen van scheefhuren. Mogelijk kan met een meer flexibel en gedifferentieerd huurbeleid, verkoop en een meer flexibele grens tussen het Daeb en niet-Daeb-segment aan een deel van de woningvraag tegemoet worden gekomen. Binnen de huidige toewijzingsregels kan bovendien de bestaande marge van 10 - 20 % veel meer dan nu worden benut om ook lage middeninkomens te bedienen. Mogelijk kan in krappe markten ook de liberaliseringsgrens (al of niet tijdelijk) worden verhoogd en in ruime markten verlaagd. De niet-Daeb-tak kan worden opgeheven en/of (deels) worden verkocht, mede om investeringsmiddelen te verwerven waar dat nodig is.

Woningcorporaties hebben in de huidige marktverhoudingen een geringe rol en toegevoegde waarde in het middensegment van de woningmarkt. Dit is meer een taak van marktpartijen. De overheid moet dan wel adequaat optreden als marktmeester, door

landelijk voorwaarden te stellen over woningkwaliteit, grootte en huurprijzen. Dit is in de overspannen markt op dit moment de enige remedie tegen de onaanvaardbare vormen van prijsopdrijving en winstbejag die zich voordoen. Marktregulering van de private sector wordt hiermee effectiever dan het gereguleerd inzetten van corporaties voor de vergroting van het middensegment.

"Met de bouwafpraak in Amsterdam dat 40% sociaal, 40% middenhuur en 20% markt moet zijn, hebben we de interessante ontwikkeling dat niet alleen het deel sociaal maar ook de middenhuur wordt gereguleerd."

Laurens Ivens, wethouder Amsterdam

Kwaliteit

Woningcorporaties streven 'van nature' naar een hoge woonkwaliteit. Het kan soms ook een tandje minder. In combinatie met huurverlaging en het aanbieden van huurkluswoningen kan een 'budgetsegment' worden gerealiseerd van 10 tot 15 % van de sociale voorraad. Ook kan er meer ruimte worden gemaakt door/voor zelfbeheer, bezuinigingen op onderhoud en efficiënter werken. Wel is het verstandig om in het dagelijks onderhoud en beheer ruimte te houden voor meer inzet op leefbaarheid - schoon, heel, veilig, geen overlast - en op de kwaliteit van de woonomgeving. In sommige buurten vraagt het bestrijden van criminaliteit extra aandacht. Dit vergt meer sociaal beheer, overleg en samenwerking met huurders, gemeenten en uiteenlopende maatschappelijke partners.

Er is voldoende financiële ruimte in de sector om de verbeter- en verduurzamingsopgave op een doordachte manier te kunnen aanpakken. Die ruimte en de opgave verschillen wel per regio en corporatie. Ook moet de aanpak zich nog verder uitkristalliseren. Bruikbare ingrediënten zijn onder meer het slim combineren van renoveren en verduurzamen zonder comfortverbetering op te dringen; een wijkgerichte aanpak met daarbij passende energiebronnen, zoals zonne- en windenergie, rest- en aardwarmte, waterstofgas via het bestaande netwerk en andere innovaties; en selectiever inzetten op woningen waar het werkelijk zin heeft te verduurzamen naar energielabel B en hoger. Randvoorwaarde is dat de totale woonlasten voor de huurder niet toenemen, bij voorkeur afnemen.

Betaalbaarheid

In het hybride Nederlandse sociale woonstelsel dragen zowel de woningcorporaties als de rijksoverheid een verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid. Deze is de afgelopen jaren verslechterd door (eerst) de inkomensdaling tijdens de economische crisis en daarna de

snel stijgende huren (voor sociale huurwoningen en middengroepen) en de afslanking van de verzorgingsstaat (met lagere toeslagen voor de primaire doelgroepen). Het beeld wordt nog slechter als we de huren afzetten tegen de minimale budgetten voor levensonderhoud van het Nibud en Sociaal en Cultureel Planbureau. Huishoudens met een inkomen op of onder het minimum, gezinnen met een laag inkomen in krappe markten en grotere huishoudens waarvoor een ruime woning te duur is, komen onder de 'armoedegrens' terecht en hun betalingsrisico's worden groter.

Hoe kan de betaalbaarheid worden verbeterd? Kan het helpen om de verantwoordelijkheid hiervoor bij één partij neer te leggen, rijksoverheid, gemeenten of de woningcorporaties? Een aantal redenen pleiten ervoor dat de corporaties de verantwoordelijkheid nemen voor de betaalbaarheid en dit als hun hoofdprioriteit benoemen, gecombineerd met een uitruil van huurtoeslag en overheidsheffingen. Waarom? Allereerst ligt betaalbaar wonen het dichtst bij de kerntaak en missie van corporaties. Zij kunnen er in hun beleid ook veel aan doen. De corporaties kunnen samen voldoende financiële ruimte maken om de huren voor de groepen met de grootste betaalbaarheidsproblemen Nibud-genormeerd te helpen verlagen en om de huurtoeslag overbodig te gaan maken.

"Van dat systeem deugt eigenlijk niets meer. De huurprijswetgeving is aan een totale herziening toe. Die bescherming is nodig als de markt gespannen is en mensen daar last van gaan ondervinden. In de stad geldt dat misschien wel voor 50-60% van de bevolking. Op het platteland is dat veel lager en ook minder noodzakelijk."

Paulus Jansen, ex-wethouder Utrecht, directeur Woonbond

Win-win door verzelfstandiging en bruteren ('uitruilen')

Een algemene 'uitruil' tussen - of beter: een andere allocatie van - de fiscale heffingen op corporaties en de huurtoeslag - inclusief een bij voorkeur zoveel mogelijk Nibud-genormeerde verbetering van de betaalbaarheid en het huurbeleid - kost de woningcorporaties extra geld, maar kan op termijn ongeveer uit. Voor de overheid is er een plus van € 0,5 miljard per jaar, die desgewenst inzetbaar blijft voor de sociale huursector. Voorwaarden daarbij zijn wel dat woningcorporaties hun (ver) huur- en verkoopbeleid stevig optimaliseren, realistisch verbeteren en verduurzamen, de beschikbare bestedingsruimte en het geld voor overheidsheffingen inzetten op huurverlaging cq betaalbaarheid, en een onderlinge verevening tussen woningcorporaties. Al met al verbetert zo de betaalbaarheid en neemt zowel duur als goedkoop scheefwonen af, wordt de sector nog doelmatiger, kunnen veel systeem-perversiteiten, onderling gedoe en bureaucratie verdwijnen en worden de uitvoeringskosten lager.

In schema: opgaven, kosten, dekking en 'uitruil' - globale financiële oefening (horizon 2030)

Opgaven	Kosten	Dekking
Beschikbaarheid: >	<i>kan kostenneutraal</i>	
• 300.000 sociale huur-woningen toevoegen	260.000 vhe zijn al ingeboekt + 40.000 vergt € 8 mrd extra	• opbrengst extra verkoop 50.000 woningen = € 8 miljard
Kwaliteit/verduurzamen: >	<i>kan kostenneutraal</i>	
• onderhoud/instandhouden • leefbaarheid • verduurzamen	efficiënter + 'budgetsegment' voldoende budgettaire ruimte vergt € 400 miljoen extra p/jr	• opbrengsten + € 0,3 miljard p/j • bijdrage van € 1 miljard Rijk
Betaalbaarheid: >	<i>kan met aanvullende dekking</i>	<i>uit huurbeleid, IBW en 'uitruil'</i>
a. binnen huidige stelsel verbeteren van huren	€ 0,2 miljard p/j voor huur-verlaging duur scheefwonen	• opbrengst verzilveren goedkoop scheefwonen+ 0,4 miljard p/j
b. Nibud-genormeerd verbeteren van huren	€ 0,5 miljard p/j voor huur-verlaging duur scheefwonen	• opbrengst verzilveren goedkoop scheefwonen + € 0,4 / 0,7 mrd p/j • mogelijk 0,1 miljard dekking uit IBW (in één huurbeleidsvariant)

Financiële balans / ruimte bij 'Nibud-huren' en de 'uitruil' met heffingen en huurtoeslag:

Corporaties: inkomsten / beschikbaar	+ € 2,9 miljard aan heffingen
	€ 0,4 - 0,7 miljard aanwezige bestedingsruimte (IBW)
	€ 0,4 of € 0,6 miljard extra huur uit inkomenshuren
extra kosten / uitgaven	- € 0,5 miljard Nibud-huurvermindering duur scheefwonen
	€ 3,4 miljard huurmatiging ter waarde van huurtoeslag
saldo / ruimte:	+/- min € 0,2 tot plus € 0,3 miljard per jaar (bandbreedte)
Rijksoverheid:	+ € 3,4 miljard uitgaven huurtoeslag corporatiehuurders
	- € 2,9 aan heffingen woningcorporaties
saldo / ruimte:	+ plus € 0,5 miljard per jaar

Uiteraard mogen er in dit nieuwe stelsel geen toegangsbarrières ontstaan voor groepen doordat corporaties omwille van betalingsrisico's 'aan de poort' gaan selecteren. Verder is een oplossing nodig voor de betaalbaarheid in de goedkope private huursector. Particuliere verhuurders zouden daarvoor bijvoorbeeld (het beheer van) hun sociale bezit kunnen

overdragen aan woningcorporaties, waarna zij zich concentreren op het huursegment voor de hogere en middeninkomens. Dat gebeurt in krappe woningmarkten door de prijsontwikkeling feitelijk nu al. Of zij maken soortgelijke afspraken met de rijksoverheid over het gereguleerde deel van hun woningvoorraad.

“De betaalbaarheid moet stelselmatig worden verbeterd. De uitvoering van de huurtoeslag moet door de woningcorporatie worden georganiseerd, zodat zij het huurbeleid weer gaan voelen. De kaderstelling blijft iets van de politiek. Misschien moet je niet in het systeem willen prutsen, dan zit je nog steeds in de marge te denken. Misschien moeten we iets heel anders maken.”

Monique Govers, directeur-bestuurder Omnia Wonen



Nieuwe wet- en regelgeving en de tijdgeest

Hoe draagt de nieuwe wet- en regelgeving bij aan het op koers brengen en houden van woning- corporaties? De nieuwe regelgeving helpt zonder twijfel om de opgaven meer centraal te stellen en daarvoor instrumenten aan te dragen. Met name de passendheids-toets bij lage inkomensgroepen en de marge van 10-20% in de woningtoewijzing voor lage middeninkomensgroepen dragen bij aan het beter matchen van de doelgroepen met de voorraad. Er is echter meer nodig: huurverlaging in een deel van de voorraad, verbeteren van de relatie tussen prijs, kwaliteit (en grootte) en inkomen, flexibele contracten en niet-Daeb-grenzen en het aantrekkelijker maken van woningdelen. Ook moet het aanbodmodel in de woningtoewijzing met zijn vervuilde wachtlijsten op de schop.

Op een aantal punten schiet de nieuwe regelgeving zijn doel voorbij en zorgt hij voor ballast. Voorbeelden: de starre scheiding tussen Daeb en niet-Daeb, de overdaad aan verantwoordingsregels die te weinig gericht zijn op risicoreductie en het ontbreken van kaders voor regionalisering. Niettemin biedt de nieuwe Woningwet woningcorporaties meer ruimte om hun maatschappelijke taak en meerwaarde in te vullen dan ze nu doen. Die ruimte alsnog benutten is niet alleen effectief, maar past ook in de huidige tijdgeest waarin weer afstand wordt genomen van het lang dominerende neoliberale marktdenken.

Woningmarkten zijn regionaal

Op de woningmarkt zijn de opgaven en problemen in meerdere of mindere mate regionaal. Dit geldt ook voor de beschikbare middelen en bestedingsruimte. In Haaglanden, Midden-Holland, Rotterdam, Metropoolregio Amsterdam en Limburg hebben corporaties een relatief ongunstige financiële positie en relatief grote opgaven in de instandhouding en verduurzaming van de bestaande voorraad. Dit beperkt de investeringsruimte. Tegelijkertijd staat twee derde van alle woningen die zijn overgeheveld naar niet-Daeb in de provincies Noord- en Zuid-Holland en leiden vooral in de regio Amsterdam de hoge en stijgende WOZ-waardes tot hoge verhuurderheffingen voor de corporaties¹⁰⁰. Dat biedt mogelijkheden voor verkoop, mede om daarmee de bestedingsruimte te vergroten.

Om recht te doen aan het regionale karakter van de opgaven zouden ook beleidskaders meer op regionaal niveau geformuleerd moeten worden. Met de recente negentien woningmarktregio's is een eerste stap gezet richting regionalisering van het wonen. Maar de regelgeving blijft onverkort landelijk, waardoor de inkomensgrenzen van doelgroepen, de aftoppingsgrens, huurtoeslag en woonruimteverdeling nog steeds onvoldoende recht doen aan regionale verschillen. Bovendien is er tussen Rijk en gemeente niets - behalve soms wat goede wil - dat een adequate regionale aansturing

100 De Autoriteit Woningcorporaties stelt zelfs dat de WOZ-grondslag van de heffing hier afbreuk doet aan het hele stelsel. Zie Sectorbeeld 2018 en ook Staat van de Volkshuisvesting 2019, Ministerie BZK.

faciliteert. Het is een fors hiaat in de wet. Het agendeert bovendien de noodzaak om meer werk te maken van verevening. Vooralsnog sturen corporaties noch overheid op het omgaan met overmaat, laat staan dat het tot serieuze verkenningen komt voor onderlinge verevening.

Naar inclusief sociaal wonen plus

Er is een breed gedeelde opvatting in de corporatiesector over het belang van het tegengaan van ruimtelijke segregatie en het bevorderen van gemengde wijken. Daarvan worden de positieve effecten overschat; onduidelijk blijft ook wat een ideale mix is van een wijkbevolking. Fysiek-ruimtelijke ingrepen om dit te bereiken, zijn bovendien tijdrovend en kostbaar. Daarbij wordt ten onrechte verondersteld dat gemengde wijken een panacee zijn voor sociale problemen, wat resulteert in een voorliefde voor fysieke aanboddifferentiatie. Ook worden het strategisch verkopen, inkomenshuren en het liberaliseren van woningen – andere manieren om desgewenst tot meer differentiatie te komen – ten onrechte al snel gelijk gesteld aan marginalisering van de sociale huursector. Het gaat om betrekkelijk kleine aantallen.

Het is zinniger om concrete leefbaarheids- en sociale problemen aan te pakken waar die zich voordoen of dreigen, dan te kiezen voor een fysiek-ruimtelijke insteek. Verder is het zinvol te werken aan concrete vormen van 'gemengd wonen': woonprojecten waarin verschillende groepen mensen doelbewust samen wonen, contact onderhouden en gezamenlijk activiteiten ondernemen. Het kan hierbij gaan om reguliere huurders met ex-dak- en -thuislozen, studenten met jongeren met een licht verstandelijke beperking, werkende jongeren met mensen met een psychische kwetsbaarheid of juist een waaier aan doelgroepen door elkaar, waaronder ook ouderen en statushouders¹⁰¹. Dit soort projecten kan een waardevolle bijdrage leveren aan de opvang, huisvesting en doorstroming van zowel bewoners met als zonder begeleiding. Ze doen een beroep op positieve krachten in de samenleving, hebben een preventieve werking en dragen daadwerkelijk bij aan inclusief wonen.

Door daarnaast als woningcorporaties in samenwerking met andere partners huurders ook kansen op leren en werken te (helpen) bieden, wordt de bijdrage aan een inclusieve samenleving nog groter.

Tot slot: naar een herpositionering van de woningcorporaties?

In dit boek wordt een vergaande, maar in de kern 'eenvoudige' stelselwijziging van de corporatiesector bepleit. Dit is vermoedelijk doelmatiger dan de veelheid aan verbeter-

101 Zie bijvoorbeeld: Goede burens – Lessen uit gemengde woonprojecten in Utrecht, Maarten Davelaar, Aly Gruppen, Jeroen Knevel, Kenniscentrum Sociale Innovatie Hogeschool Utrecht, 2018.

voorstellen die momenteel in de sector circuleren. Deze monden uit in detail-regelgeving en hebben het grote gevaar in zich de zaken nog ingewikkelder en tijdrovender te maken.

“Ik ben heel terughoudend over een nieuwe bruterij. Er zijn meerdere stelsels denkbaar. Maar ik wil geen nieuwe stelseldiscussies waar je 2 tot 3 jaar mee verder bent.”

Marnix Norder, voorzitter Aedes.

Het lijkt erop dat de woningcorporaties momenteel niet bereid of in staat zijn zelf deze stelselwijziging op gang te brengen. Toch zou ik dat willen bepleiten. Laat corporaties het initiatief nemen, zich niet te afhankelijk opstellen, of zich niet kleiner maken dan nodig. Al is het lastig en zijn opgaven, mogelijkheden, omstandigheden en ook (lokale) belangen verschillend, pak de handschoen op. Het zou een gemiste kans zijn opgewekt te blijven aanmodderen, je af te zetten tegen heffingen zonder met constructieve voorstellen te komen, of tevergeefs op een systeemtherapeut te wachten.

Als corporaties de handschoen niet oppakken, kan de overheid wellicht de leiding nemen in de broodnodige veranderingen en daarvoor de kaders en condities helpen creëren. Dat kan door de verhuurderheffing als hefboom te (blijven) gebruiken, en eventueel verder uit te bouwen, om de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties op punten bij te sturen. Het zou beter zijn om in te zetten op een flinke systeemwijziging en vereenvoudiging en als overheid daarin het voortouw te nemen. Het ziet er niet naar uit dat dit in de huidige kabinetsperiode gaat gebeuren.

Misschien kan ter afsluiting van dit boek het schetsen van een toekomstperspectief helpen, waarin de verbeelding aan de macht is. Een verbeelding van een stip aan de horizon – ‘waar gaan we met zo’n stelselwijziging dan met z’n allen naar toe’ – bij wijze van inspiratiebron. Opdat woningcorporaties hun maatschappelijke waarde vergroten.

“Ik zie veranderingen niet zo snel uit de sector zelf komen. We hebben met z’n allen zo’n complex systeem gebouwd in onze verzorgingsstaat. Het heeft dan geen zin om een paar schakelaars om te zetten. Ik zie een soort van Staatscommissie voor me die het breder bekijkt, inclusief fiscaliteit, toeslagen en belastingwetgeving. Alleen daarmee kun je kijken hoe het vrijer, simpeler en effectiever kan worden georganiseerd. In de tussentijd zullen lokale pilots voor verlichting moeten zorgen.”

Wouter Rohde, zelfstandig adviseur.

De aanbevelingen voor de woningcorporatiesector in het kort

Betaalbaarheid

- Neem de betaalbaarheid als absolute prioriteit en maak alle andere opgaven daaraan ondergeschikt. Maak de huurtoeslag overbodig.
- Ga in het huurbeleid uit van de budgetten voor levensonderhoud van het Nibud en leid daaruit af welke huren nog betaalbaar zijn. Dat zijn dan tevens 'inkomenshuren'. Baken de doelgroep af op maximaal 20% toewijzing aan en 10 - 15% bewoning door (lage) middeninkomens.
- Verbeter de match tussen inkomen / prijs en kwaliteit bij (eerste) verhuur, maar ook bij zittende huurders door een (jaarlijkse) inkomenstoets, in combinatie met een genormeerde passendheidstoets naar kwaliteit c.q. woningwaarderingspunten (exclusief WOZ en E-label).
- Pas eventueel specifieke lokale of regionale normeringen toe (dan motiveren en toetsen).

Beschikbaarheid

- Voeg woningaanbod toe waar vraag naar is, regel voldoende - al dan niet tijdelijke - locaties en gebouwen om geschikt te maken voor bewoning door de doelgroep(en). Maak tempo.
- Werk vooral ook aan een optimale benutting van de eigen woningvoorraad door middel van een gedifferentieerd verbeter-, huur- en aan-/verkoopbeleid.
- Werk aan een betere match tussen aanbod en vraag. Neem het huidige aanbodsysteem op de schop en vervang dat door een doelgroepgerichte woonruimteverdeling met urgentie en maatwerk per doelgroep en aanbodsegment, in plaats van voorrang op inschrijfduur. Werk met een 'flexibele schil' en een budgetsegment voor spoedzoekers en urgenten.
- Realiseer met marktpartijen gemengde bouwprojecten op elkaars locaties; spoor de overheid aan tot regulering van het middensegment van de markt. Stigmatiseer de eigen sector niet.

Kwaliteit

- Werk concreet op straat- en complexniveau aan het tegengaan van overlast en aan leefbare inclusieve complexen en buurten. Biedt huurders waar mogelijk ook kansen voor leren en werken. Dit is effectiever dan een abstract en generiek beleid van 'gemengde wijken' en fysieke herstructurering. Zoek daarbij actief samenwerking met maatschappelijke partners.
- Zorg op korte termijn voor een 'budgetsegment' van circa 20% van de voorraad door een bijpassend huur- en instandhoudingsbeleid.

- Ontwikkel op maat realistischer wijk- en woninggerichte manieren van verduurzamen, die behalve energie- en CO₂-neutraal ook kostenneutraal zijn en naast de milieubelasting ook de woonlasten zoveel mogelijk verminderen. Neem huurders en de buurt daarin actief mee en combineer verduurzaming waar mogelijk met groot onderhoud / verbetering.

Proces- en systeeminnovatie

- Maak lokaal en regionaal prestatieafspraken met gemeenten, andere corporaties, huurders en andere partners en ontwikkel - waar nodig - regio-specifieke kaders en middelen. Zoek bij eventuele financiële tekorten de oplossing in onderlinge taakverdeling en financiële steun.
- Verzelfstandig als corporatiesector. Doe voorstellen aan de overheid om alle heffingen en de huurtoeslag 'uit te ruilen' tegen prestaties op het vlak van betaalbaarheid, beschikbaarheid, leefbaarheid en verduurzaming. Combineer dat met een voorstel voor onderlinge verevening.

Onderzoek

Ten behoeve van bovenstaande punten is het zinvol de volgende zaken nader te onderzoeken en zoveel mogelijk uit te werken in voorstellen en werkwijzen:

- de opgaven en bestedings- / investeringsruimte op landelijk, regionaal en lokaal niveau;
- handige instrumenten om op deze drie schaalniveaus ondoelmatigheden op te sporen en tot beleidsoptimalisaties te komen; en een simpel financieel model om diverse beleidsopties door te rekenen;
- de effecten van Nibud-huren voor de huuropbrengsten en de huurtoeslag;
- de effecten van levensduurverlenging op de kosten en baten van het verbeteren en verduurzamen van de sociale voorraad;
- vorm, inhoud, schaalniveau en bestuurlijke sanctionering van een regionalisering van beleidskaders en regelgeving, inclusief onderlinge verevening;
- de methode en aannames onder / achter de normering van de bestedings- en borgingsruimte.

8. Een wenkend toekomstperspectief: hoe het zou kunnen gaan in 2025?

Dit boek sluit, met de nodige knipogen en reserves, af met een schets van 'hoe het ook zou kunnen gaan': met een wervend toekomstperspectief van hoe woningcorporaties, overheid, marktpartijen en huurders in 2025 doelmatig en efficiënt samenwerken aan een optimale en eigentijdse volkshuisvesting.

8.1 Woningcorporaties

De woningcorporaties hebben het goed huisvesten van groepen die dat niet op eigen kracht kunnen scherp op het netvlies. Over de bedoeling en het 'waarom' is weinig onduidelijkheid en er wordt met élan aan een eigentijdse invulling gewerkt. Het is alweer vier jaar geleden dat de woningcorporaties in 2021 de verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid op zich namen, door per direct een huurbeleid te gaan voeren dat is gebaseerd op de Nibud-budgetten en goed aansluit bij de bestedingsruimte per doelgroep. Dat maakte de huurtoeslag door het Rijk overbodig.

Na veel interne discussie is Aedes toen ook, in samenwerking met de rijksoverheid, een onafhankelijk bestedings- en vereveningsfonds gaan opzetten. Dat fonds geeft (twee) jaarlijks aan alle corporaties bindende adviezen over hun investeringen en bestedingen, inclusief storting en trekking uit het nieuwe 'Fonds Sociaal Wonen' (FSW). Het fonds wordt gevoed met de middelen uit de verhuurderheffing en andere overheidsbelastingen; en met de financiële ruimte die corporaties hebben (gemaakt) boven de eigen investeringsopgaven ('overmaat'). Het FSW wordt binnenkort ondergebracht bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Eventuele tekorten worden onder voorwaarden door de rijksoverheid aangevuld. Bij onvoorziene omstandigheden - economische tegenspoed of andere grote veranderingen - worden de afspraken en uitgangspunten in overleg herzien. Jaarlijks vindt een toetsing plaats door onafhankelijke deskundigen. De ervaringen in deze eerste jaren met dit fonds en 'Nibud-huren' zijn boven verwachting.

De corporaties voeren sindsdien een gedifferentieerd en flexibel huurbeleid naar prijs, kwaliteit en inkomen en werken op deze wijze aan het verminderen van diverse vormen van scheefhuren en van mismatches tussen prijs en kwaliteit en tussen woninggrootte en omvang van de huishouden. Jaarlijks vindt een toetsing plaats op deze matching met behulp van de 'optimaliserings-index', waarin ook de frictie-scheefheid is opgenomen. Corporaties wijzen toe op passendheid en urgentie in plaats van op wachttijd. Ze hebben in 2021 ook een goedkoop basissegment - de 'budgetwoning' - geïntroduceerd, dat inmiddels ruim 15% van hun voorraad vormt.

De corporaties hanteren een gematigde rendementseis van 2%, soms zelfs minder. Nu de betaalbaarheid is geborgd, zetten zij hun bestedingsruimte in op twee opgaven: het toevoegen van sociale huurwoningen in gebieden waar dat nodig is en het verbeteren en verduurzamen van woningen en leefbaar houden van de woonomgeving. Zij realiseren ook steeds meer vitale en inclusieve ('gemengde') woonprojecten. In 2020 deden de corporaties de aftrap van een urgentie-programma tijdelijke huisvesting. Het verkopen onder (sociale) voorwaarden van woningen die de doelgroep niet bedienen, is toen ook weer bespreekbaar geworden en groeit sindsdien gestaag.

Door hun 'revolving'-verkoopstrategie van niet-Daeb en goedkoop scheef bewoond bezit weten de corporaties al enige jaren voldoende middelen te verwerven om de bouw van extra nieuwe woningen mee te financieren. Daarmee verkleinen ze tevens de omvang van hun leningen en rentelasten, al hielpen de lage rentetarieven van de afgelopen tien - twaalf jaar flink mee.

Werken aan leefbare en inclusieve buurten is weer helemaal terug. Samen met maatschappelijke partners, gemeenten en bewoners wordt met succes gewerkt aan overlast, schoon-heel-veilig, leer-woon-werk-projecten, integratie en ontmoeting. Eindelijk is er sinds kort ook een evenwichtige en sluitende aanpak voor kwetsbare huurders en voor mensen met 'verward gedrag'.

In de werkwijze is 'DrieXoek' te herkennen, wat staat voor 'Driemaal **Op Eigen Kracht**: 'betaalbaarheid en sociale huisvesting op eigen kracht', 'de corporatiesector op eigen kracht' en 'de huurders op eigen kracht'. Inzet is het mobiliseren van de mogelijkheden en potenties die alle partijen hebben.

8.2 Overheid

De overheid en het politieke bestuur hebben over wonen ongeveer dezelfde opvattingen als de corporaties, al verschilt het belang dat diverse politieke partijen hechten aan sociale huisvesting. Toch zitten de verschillen vooral in het 'wat en hoe'. Binnen het huidige politieke krachtenveld heeft de overheid de neoliberale opvattingen en warrige denkbbeelden, compromissen en regelgeving van de voorgaande periode al weer een paar jaar achter zich gelaten. Dat ging om het opleggen van de marktwaardering, het hanteren van de WOZ-waarde en de splitsing van het bezit in Daeb en niet-Daeb.

De rijksoverheid werd aangenaam verrast door het initiatief van Aedes om een Fonds Sociaal Wonen op te zetten en werkt daaraan enthousiast mee door heffingen en belastingen met corporaties 'uit te ruilen' tegen concreet geformuleerde prestaties, zoals het overbodig maken van de huurtoeslag en de aanwending van de aanwezige bestedingsruimte voor betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit en verduurzaming.

Op nationaal niveau zijn in samenwerking met de woningcorporaties enkele belangrijke doorbraken gerealiseerd: er is een einde gemaakt aan het rondpompen van geld bij en tussen de overheid en de corporaties en de betaalbaarheid is flink verbeterd. Wel blijft het hanteren van landelijke normeringen en het instellen van woningmarktregio's zonder wettelijk kader en bestuurskracht wringen. Het kabinet heeft een studie aangekondigd naar de mogelijkheden om te komen tot negentien regionale woningcorporaties en bestuursorganen van de overheid. Dit geeft aanleiding tot verhitte discussies.

Om de regionalisering te instrumenteren, worden bij wet regionale woonvisies en plannen geëist en per regio waar nodig concrete normeringen aangegeven voor de doelgroep(en) en liberaliseringsgrens. Op lokaal en regionaal niveau zijn al wel mondigesmaat overleggen opgebouwd die de slagvaardigheid bij het bepalen van bouwopgaven en locaties en het verlenen van vergunningen proberen te vergroten. Maar beleid en bijbehorende wet- en regelgeving blijven nog steeds te vaak vastlopen in gestolde patstellingen.

Omdat de corporaties met 'Nibud-huren' de betaalbaarheid borgen, richten Rijk en gemeenten al enkele jaren hun aandacht op de 'Noodknop' om het middensegment te reguleren en daarmee maatschappelijk ongewenste uitwassen bij te sturen. Er wordt steeds meer gewerkt met de 'bewoningseis' en bindende normeringen van omvang, prijs en inkomen. Er is een overdrachts-belasting van 8% ingevoerd bij verhuur aan derden. De overheid staat de bouwrol van corporaties in dit segment toe, als het via de markt niet lukt om lokaal afspraken te maken. Dat is toe nu toe slechts twee keer voorgekomen.

De milieuregelgeving wordt de laatste paar jaar een stuk beter, maar het blijft nog steeds zoeken naar werkbare kaders en afspraken.

De meeste gemeenten zijn bij de woonruimteverdeling begin 2022 overgestapt op een vraagsysteem, waarbij met woningcorporaties afspraken worden gemaakt over de urgentie van doelgroepen en over hoe snel die geholpen worden - in de regel binnen 0 tot 12 maanden.

8.3 Huurders en woningzoekenden

Huurders en woningzoekenden verkeren in een afhankelijke positie. Het gaat om nogal verschillende doelgroepen, waarvan de mogelijkheden en belangen uiteenlopen. Ook verschillen de mogelijkheden om hun belang te uiten. Bij de Woonbond als belangrijkste huurdersvertegenwoordiger ligt het accent op generieke belangen van gevestigde huurders en minder op die van woningzoekenden.

Specifieke belangenorganisaties en instellingen voor maatschappelijke opvang en zorg brengen de belangen van woningzoekenden met steeds meer succes voor het voetlicht.

Sinds 2021 is de BUW (Bond voor Urgent Woningzoekenden) actief. Zij slaagden er binnen een jaar in om met hun slogan 'urgentie telt in maanden, niet in jaren' gedaan te krijgen dat de wachttijd bij urgent woningzoekenden maximaal een jaar mag zijn.

Het heeft Aedes in datzelfde jaar aangespoord tot een 'Deltaplan Wonen', waarin het streven is om binnen 3 jaar 5.000 tijdelijke woningen toe te voegen en daarnaast een goedkoop budgetsegment en een flexsegment te gaan vormen, die samen 25% van de sociale voorraad omvatten. Deze woningen worden toegewezen op basis van urgentie in plaats van op wachttijd.

De Woonbond bepleitte in 2018 aanvankelijk alleen 10% huurverlaging, maar ontpopte zich kort daarna als 'verbinder' van de overheid en de woningcorporaties. De bond eiste dat beide hun verantwoordelijkheid namen door te stoppen met het rondpompen van geld, de betaalbaarheid te verbeteren en het stelsel drastisch te vereenvoudigen. Meerdere lokale huurdersorganisaties stapten daarna enthousiast in op experimenten van gemeenten en woningcorporaties om naar 'Nibud-huren' te gaan. De rest is geschiedenis.

Kort daarna sloot de Woonbond een akkoord met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en maatschappelijke instellingen om meer werk te maken van 'vroeg-signalering' en het adequaat oplossen van schulden met passend budgetbeheer. Ook steeds meer huurders zijn daarin actief vrijwillige coaches. Ook kwamen er in 2021 afspraken over investeringsprogramma's, verduurzaming van de voorraad, het gemeentelijke grondbeleid, lokale belastingtarieven en het armoedebeleid. De Woonbond en lokale huurdersorganisaties worstelen intussen hevig met een nieuwe wettelijke bepaling, die eist dat vanaf 2026 regionale woonvisies moeten worden overeengekomen.

De Woonbond voert al een paar jaar een stevige campagne om bij woningcorporaties terug te keren naar de verenigingsstructuur en tot een vorm van aandeelhouderschap voor huurders te komen. Steeds meer huurdersorganisaties en bewonersgroepen eisen het recht op om een eigen - vaak gemengde - wooncoöperatie te vormen en ook het beheer in eigen hand te nemen.

Daarnaast zien we een ware hausse aan nieuwe kleine en grote (bewoners)initiatieven: projecten met tiny houses, woongroepen met biologische stadslandbouw, starters die samen een appartement huren van één van de ouders of een belegger, AirBnB, woningdelen en kamerverhuur, kleine private wooncorporaties en beheer- en bemiddelingsbedrijven als Socius.

Van de drie A-typen huurders - Afnemers, Afhankelijken en Actieven¹⁰² - is met name de laatste groep hiermee succesvol in de weer. Voor Afhankelijken is dit een brug te ver en veel Afnemers voelen er niets voor. Toch neemt de beweging 'Huurders op eigen kracht' een onverwachte vlucht: er zijn inmiddels honderden kleine sociale wooncoöperaties ontstaan, met vaak een hoog gehalte aan gemengd of inclusief wonen, zowel naar inkomen als sociale achtergrond. Er lijkt zich een nieuwe maatschappelijke beweging af te tekenen. Eén van de verklaringen is dat woningcorporaties deze beweging enthousiast met raad en daad ondersteunen.

8.4 Marktpartijen

De markt tot slot, heeft omzet en winst als primaire drijfveren, als kerntaak om in de sfeer te blijven¹⁰³. Dat blijkt zeer wel samen te kunnen gaan met maatschappelijk ondernemen, zolang het rendement maar voldoende op orde is. De eis van gelijke speelvelden blijft hard en rendement bepaalt hun inzet bij het formuleren van opgaven en kosten voor nieuwbouw, onderhoud, verbeteren en verduurzamen.

Marktpartijen zitten niet te wachten op teveel regelgeving, al worden belangrijke maatschappelijke doelen en waarden als veiligheid, kwaliteit en recentelijk het milieu in de regel onderschreven en gerespecteerd. Door de grote vraag naar extra woningen en de verduurzamingsopgave kan de bouwwereld het werk niet meer aan en stijgen de prijzen. Dat komt mede door het aantal vacatures.

De bouwsector heeft van deze nood een deugd weten te maken, door op grote schaal de arbeids-participatie van ook minder geziene groepen in de samenleving te mobiliseren. Met ook een groeiend aantal arbeidsmigranten kunnen ze het werk beter aan en dalen de prijzen weer. Dit gaf aanleiding tot de overeenkomst 'Migranten (t)huis': werkgevers dragen zelf zorg voor passende huisvesting.

Voor marktpartijen is er verder voorlopig geen urgentie om veel bij te dragen aan betaalbaarheid. Zij zitten in een riante positie. Overspannen woningmarkten scheppen voor beleggers ook kansen op forse rendementen, wat ondermeer te zien is in de enorme internationale groei van 'kopen om te verhuren' - 'buy to let'¹⁰⁴ - maar ook 'buy to sell and cash'.

102 Zie het interview Vooruit naar de Kern, 23-5-2014, voor deze typologie van Vincent Gruis, hoogleraar Housing Management, TU Delft; zie ook: Van doelgroep naar deelgroepen - naar passende arrangementen in de sociale huisvesting, Corpovenista, Wouter Rohde, mei 2015.

103 De officiële missie van de vereniging IBVN is 'het bevorderen van het investeringsklimaat'.

104 Nieuwe woningmarkt bubbel met nieuwe risico's door opkomst buy-to-let, Maartje Martens, MeJudice, 27 oktober 2016.

Toch deed de branch- en belangenvereniging IVBN (Institutionele Beleggers Vastgoed Nederland) gemeenten en corporaties al in 2018 het aanbod om van elk nieuwbouwproject 40% onder de (huidige) marktprijs aan te bieden aan inkomens tot € 50.000 per jaar. Voor huurwoningen met een grootte tussen 40m² en 80m² bedraagt de huurprijs € 710 tot € 900 per maand, met een jaarlijks huurstijging van maximaal 0,5% boven inflatie. Koopwoningen met soortgelijke afmetingen en voor dezelfde doelgroep worden sinds 2020 verkocht voor € 160.000 tot € 220.000. De woningen blijven 20 jaar op deze wijze gereguleerd. Met de VNG was nog wel discussie over de hoogte van de verkoopprijzen, want met een inkomen van € 50.000 is maximaal € 200.000 hypotheek mogelijk (4x het jaarinkomen), bij een inkomen van € 40.000 is dat € 160.000. Partijen werden het daar uiteindelijk over eens. Ook is er overeenstemming over de IVBN-wens om afspraken te maken over tussentijdse aanpassing, indien de markt in een ander vaarwater terecht zou komen.

Al vanaf 2018 dringt de IVBN aan op meer bouwlocaties en een vlotte besluitvorming, en op vergunningen om bestaande gebouwen tot woningen te mogen transformeren. De beleggersvereniging is vanaf die tijd op veel plaatsen ook actief en bereidwillig om 'uitruil'-deals met woningcorporaties en gemeenten te maken. Eveneens in 2018 werd het eerste project gelanceerd waarin een belegger en een corporatie hebben afgesproken in co-productie 30% sociaal, 40% middenhuur en 30% duur te gaan realiseren in zowel een renovatie-complex van de corporatie als op een nieuwbouwlocatie van de betrokken belegger. Het is inmiddels een gevestigde werkwijze geworden.

Daarnaast heeft de IVBN haar leden opgedragen om ook duurdere nieuwbouwwoningen tegen vooraf vastgestelde prijzen op de markt te brengen en te (blijven) werken met loting in plaats van gunning aan de hoogste bieder. De oproep vindt aarzelend steeds meer gehoor, al schiet het niet echt op.

Verrassend nieuw was in 2020 de MVO-gedragscode vanuit de IVBN voor 'buy to let'-transacties, bedoeld om marktverstoringe winsten te beteugelen. De vereniging heeft inmiddels drie succesvolle juridische procedures achter de rug met beleggers uit de USA, China en Zwitserland, die zich niet aan deze gedragscode hielden. De IVBN werd daarin gesteund door de burgemeesters van onder meer Barcelona, Londen, Berlijn, New York en Amsterdam. De Nederlandse pensioenfondsen zijn enthousiast over de code en hebben hun beleggingen in het sociale en middensegment op de woningmarkt sindsdien verdrievoudigd.

Baanbrekend is ook de recente aanpak van de IVBN rondom de energie-transitie: alle rendementen boven de 8% worden in het Fonds O&O (Fonds Onderzoek & Ontwikkeling) gestort, waarmee veelbelovende vernieuwingen op het gebied van milieu, technologie, (keten)productie en ook arbeidsparticipatie worden ge(co)financierd. Dit levert veel bruikbare milieuvriendelijke producten, werkwijzen en technologie op. De recente doorbraken van waterstofenergie en de duurzame accu zijn ronduit revolutionair.

Tot slot zijn er diverse kleinschalige initiatieven van banken en private beleggers met een maatschappelijk doel, zoals de vluchtelingen- of participatie-hypotheek van de Volksbank, het 'groene' rentetarief van De Triodosbank en een private investeerder die 200 sociale huurwoningen in Amsterdam heeft gerealiseerd maar anoniem wil blijven. Mooie initiatieven, maar het blijft ook in 2025 een nichemarkt.

Geraadpleegde literatuur

ABF Research, *Cijfers ontwikkeling hoogte huren*, uit onder meer Cita Vista en het WoON-onderzoek, zie <https://datawonen.nl/content/woononderzoek>.

ABF Research, *Wonen in beweging – De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2015*, BZK april 2016.

Aedes vereniging van woningcorporaties, *Woonagenda 2017-2021*, vastgesteld op Aedes-congres van 20 april 2017.

Aedes, *Slimmer en beter voor elkaar - Vernieuwingsagenda Aedes*, Den Haag april 2017.

Aedes, *Position Paper Klimaatakkoord*, mei 2018.

Aedes, *Rapportage Aedes-benchmark 2018*, november 2018. Autoriteit woningcorporaties, Sectorbeeld 2017, 31 januari 2018.

Autoriteit woningcorporaties, Sectorbeeld 2018 - *De woningcorporatiesector in beeld*: 2018, december 2018.

Bekkering, Peter, *Slim in de bestaande bouw*, Stedebouw & Architectuur, april 2018.

Blok S.A., Minister Wonen BZK, *Brief over de prioritaire thema's woningcorporaties*, Tweede Kamer 22 juni 2015.

Blok, S.A., Minister Wonen BZK, *Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting*, Tweede Kamer 24-6-2014.

Blom, Stella en Paul van Someren, *Ontmoeten als keuze – Succesfactoren voor gemengd wonen*, DSP-groep, Amsterdam 2015.

Boelhouwer, Peter en Schiffer, K., *Naar een hervorming van de woningmarkt - Niets doen is geen optie*, TU Delft, 2016.

Boelhouwer, Peter, *De woningmarkteffecten van de woningwet*, TU Delft, 2018.

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

Boschman, Sanne, *Selective mobility, segregation and neighbourhood effects*, A+BE / Architecture and the Built Environment, november 2015.

Bijl, Rob en Jeroen Boelhouwer, Annemarie Wennekers, *De sociale staat van Nederland*, SCP 2017.

Buys, André, *Potentiële reikwijdte van het middensegment huur – verkenning*, in opdracht van De Vernieuwde Stad, RIGO Research en Advies, 2016.

CBS, *Armoede en sociale uitsluiting*, 2018.

CBS, *Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld*, site CBS 23-8-2019.

CBS, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/31/immigratie-in-eerste-helft-2019-toegenomen>.

CBS, *Koopkrachtontwikkeling naar voornaamste inkomensbron 2008 – 2017*, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/navigatieScherm/thema?themaNr=50760>.

Commissie Dannenberg, *Van beschermd wonen naar een beschermd thuis*, VNG, november 2015.

Commissie Van Bochove *Evaluatie Woningwet: Kansen en belemmeringen voor de maatschappelijke opgave van woningcorporaties*, Aedes, november 2018.

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

Companen, *Monitoring huurbeleid 2018*, BZK november 2018.

Conijn, Johan en Frans Schilder, *Hoe woningcorporaties hun waarde verliezen*, ESB, 4 september 2009.

Conijn, Johan, *Verkenning naar de mogelijkheden van een duurzaam verdienmodel*, november 2014, Ortec.

Conijn, John, *De kanteling - De huurtoeslag naar de corporaties; een verkenning*, Ortec Finance, juli 2017.

Conijn, Johan, *Corporaties in een spagaat tussen ambities en mogelijkheden*, Aeneas Media, 13 juni 2018.

Conijn, Prof. Dr. Johan, *Een uitweg uit de beklemming van de DAEB-scheiding - Essay ten behoeve van de evaluatie van de nieuwe Woningwet*, Universiteit van Amsterdam, 2018.

Conijn, Johan en Victor Meertens, Frans Schilder, *Buy-to-let verdringt starter van de koopwoningmarkt*, Amsterdam School of Real Estate, juli 2019.

Corél, Anouk en Vera Beuzenberg, *Overstag met de huurtoeslag – Verbetervoorstellen voor de huurtoeslag*, Platform31, juni 2016.

Corél, Anouk, *De verhuurderheffing ombouwen tot vereveningsfonds*, essay ten behoeve van de VH-Discussiedagen, september 2016 .

Corél, Anouk, *Hervorming systeem betaalbaarheid sociale huursector*, Platform31, maart 2019.

Coumans, Moniek & Koos Arts, Carin Reep, Hans Schmeets *Inzicht in dakloosheid - Een onderzoek naar daklozen 2009-2016*, CBS december 2018.

Davelaar, Maarten en Aly Gruppen, Jeroen Knevel, Goede burens - *Lessen uit gemengde woonprojecten in Utrecht*, Kenniscentrum Sociale Innovatie Hogeschool Utrecht, 2018.

Doevendans, Paul en Gerrit van Veghel, Olga Verschuren, Joeri Zandvliet, *Rapportage evaluatieonderzoek de woningwet in de praktijk*, Atrivé, oktober 2018.

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

EIB Economisch Instituut voor de Bouw, *Huurtoeslag en de woningmarkt*, december 2016.

Eijk, Gwen van, *Ongelijke netwerken - ruimtelijke segregatie, relaties en ongelijkheid in de stad*, OTB TU Delft 2010.

Engbersen, Godfried en Erik Snel, Monique Kremer, *De val van de middenklasse? - Het stabiele en kwetsbare midden*, WRR, 2017.

Engbersen, Radboud (geïnterviewd door Saskia Buitelaar), *Heeft de gemengde wijk nog toekomst?*, Binnenlands Bestuur, november 2011.

Faessen, W. en K. Gopal, G. van Leeuwen, D. Omtzigt, *Primos 2017 - Prognoses van bevolking, huishoudens en woningbehoefte 2017-2050*, ABF Research november 2017.

Finance Ideas, *De financiële haalbaarheid van een CO₂-neutrale energievoorziening in de corporatiesector*, februari 2017.

Galster, George, *Neighbourhood Social Mix as a Goal of Housing Policy: A Theoretical Analysis*, International Journal of Housing Policy, Volume 7, 2007.

Gerven, Marijke van, *Hoe het warmtenet opnieuw wordt uitgevonden – Beproefde techniek, nieuwe uitdaging*, Eigen Huis Magazine, juli / augustus 2019.

Govers, Monique en Guus Haest, Jan van Vucht, *Betaalbaarheid naar de woningcorporaties 'op eigen kracht'*, site <https://www.platform31.nl/nieuws/opinies-over-de-betalbaarheid-van-wonen>, juni 2019.

Grinsven, Anne van en Arjen Zandstra, *Gestuurd mengen - een zoektocht naar interessante en kansrijke experimenten*, RIGO Research en Advies, februari 2011.

Gruis, Vincent, hoogleraar Housing Management, TU Delft, *Kansrijke eerste stappen, daar gaat het nu om* - in gesprek met Wouter Rohde, <https://www.vooruitnaardekern.nl>, 23 mei 2014.

Gruis, Vincent, *De herziene Woningwet: toch een net iets te strak keurslijf voor woningcorporaties?*, TU Delft, 2018.

Gijzel, Rob van, *Samen bouwen aan middenhuur - ervaringen van één jaar Samenwerkingstafel middenhuur*, BZK, januari 2018.

Haest, Guus, *Middeninkomens niet het probleem maar de oplossing*, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, april 2012.

Hal, Anke van, *De 'derde succesfactor' van verduurzaming*, interview met Wietske Duzijn van de Corporatiestrategie, site en filmpje op YouTube, 2018.

Ham, Maarten van en Tiit Tammaru, *New perspectives on ethnic segregation over time and space. A domains approach*, Urban Geography, 2016.

Hek, Maarten van 't en Erik-Jan van der Goes, Coen Ravesloot, OrteC Finance, *Indicatieve bestedingsruimte Woningcorporaties 2019*, september 2019.

Hekkenberg, Michiel en Koelemeijer, Robert (eds), *Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen van het klimaatakkoord*, Planbureau voor de Leefomgeving, 28 september 2018.

Hochstenbach, Cody en Wouter van Gent, *Betaalbaar wonen verder weggedrukt: De sociale en ruimtelijke implicaties van de Woningwet 2015*, Universiteit van Amsterdam, 2018.

Hulten, Machteld van, *Gemengde gevoelens*, 2011.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek IBO, *De prijs voor betaalbaarheid - opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur*, Ministerie van Financiën, oktober 2016.

Jansen, Paulus, *Schaf de huurtoeslag afl*, site <https://www.platform31.nl/nieuws/opinies-over-de-betalbaarheid-van-wonen>, juni 2019.

Jong, Rudy de en Yves Vermeulen, *Lokalisering van het Woonbeleid - Kansen en risico's*, De Vernieuwde Stad, maart 2016.

Jong, Rudy de, *DE BALANS is nog steeds VERSTOORD*, 2018.

Kars, Hans en Rian Peeters, *Gebiedsbranding – Samen werken aan succesvolle wijken*, De Haagse Hogeschool / Lectoraat Grootstedelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2019.

Kleijssen, Annemieke en Maartje Baede, *Visie op regionalisering - Een eerste verkenning*, Platform31, april 2016.

Kleinhaus, R.J., *Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting*, TU Delft 2005.

Koekkoek, Bauke, *Verward in Nederland - hoe we omgaan met mensen met psychische stoornissen*, Lannoo Campus, 2016.

Koekkoek, Bauke, *Aandacht voor verwarde personen gaat te veel over incidenten*, Sociale Vraagstukken, oktober 2017.

Kraniotis, Leen, *Je woning verduurzamen, wat gaat dat kosten – Dit zijn de voorspellingen*, Economie, 2 april 2019.

Kullberg, Jeanet en Jeroen Boelhouwers, *Scheidslijnen in de samenleving*, SCP, 2017.

Latten, Jan, *Gemeente wil gemengde wijk, van woonconsument hoeft dat niet*, <https://www.stadszaken.nl/ruimte/wonen/1635/over-wonen-en-mengen-jan-latten-legt-uit>, 2018.

Leidelsemeijer, Kees en Johan van Iersel, Jeroen Frissen, *Veerkracht in het corporatiebezit - Kwetsbare bewoners en leefbaarheid*, RIGO Research en Advies, Amsterdam 19 oktober 2018.

Maartens, Maartje, *Nieuwe woningmarktbubbel met nieuwe risico's door opkomst buy-to-let*, Me judice, 27 oktober 2016.

Miltenburg, Emily, *A Different Place of Different People. Conditional Neighbourhood Effects on Residents' Socio-economic Status*, Universiteit van Amsterdam, 2017.

Ministerie BZK, *Nota naar aanleiding van de tweede nader verslag bij de Wijziging van de herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting* (33 966; 33 606), november 2014.

Ministerie BZK, *Staat van de Volkshuisvesting – Jaarrapportage 2017*, Den Haag 2017.

Ministerie BZK, *Staat van de Volkshuisvesting – Jaarrapportage 2018*, Den Haag april 2018.

Ministerie BZK, *Staat van de Volkshuisvesting – Jaarrapportage 2019*, Den Haag mei 2019.

Ministerie BZK, *Cijfers over Wonen en Bouwen 2019*, maart 2019.

Motie Ronnes, verslag vergadering Tweede Kamer, 22 november 2018. https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20181122/verslag_van_een_wetgevingsoverleg_2/document3/f=/vktoosnw19zz.pdf

Mulder, Klaas, *Het pakkenproletariaat*, ISVW Uitgevers 2014.

Musterd, Prof. Sako en Prof. Wim Ostendorf, *Residential Segregation and Integration in the Netherlands*, Journal of Ethnic and Migration Studies, Volume 13, 2009.

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

Nibud, *Methodiek budgetberekening huishoudens*, site www.nibud.nl.

Nieuwenhuis, J. en van Ham, M., Yu, R. et al., *Being Poorer Than the Rest of the Neighborhood: Relative Deprivation and Problem Behavior of Youth*, Youth Adolescence, 2017.

Nouws, Henk, *De woningmarkt voor senioren*, www.kcwz.nl/doc/blog/De-woningmarkt-voor-senioren-Henk-Nouws-juli2015.pdf.

Os, Peter van, *Matching revisited*, RIGO Research en Advies, essay ten behoeve van de VH-discussiedagen in september 2016, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, december 2016.

Ostendorf, Wim en Sako Musterd, Sjoerd de Vos, *Social Mix and the Neighbourhood Effect. Policy Ambitions and Empirical Evidence*, Housing Studies, Volume 6, 2001.

Ouweland, André, *Menging maakt verschil - Hoe bewoners buurt- en wijkverandering ervaren en waarderen ondanks en dankzij herstructurering*, proefschrift TU Delft - OTB, juni 2018.

Planbureau voor de Leefomgeving, *Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt - verkenning van maatregelen ter bevordering van het aanbod*, Den Haag, 2017.

PBL/ CBS, *Regionale bevolkings- en huishoudensprognoses 2019 - 2050*, <https://themasites.pbl.nl/regionale-bevolkingsprognose/#h8>.

Peeters, Rian en vele anderen, *Vooruit naar de kerntaak - toekomstverkenning voor de sociale huisvesting: bedoelingen en bouwstenen*, www.vooruitnaardekern.nl, 20 februari 2014.

Piketty, Thomas, *Kapitaal in de 21e eeuw*, De Bezige Bij, Amsterdam 2014.

RIGO Research en Advies, *Monitor Investeren in de Toekomst*, 2017 (opgenomen in De staat van de volkshuisvesting 2017).

Pinkster, Fenne, *De (on)zin van gemengde wijken*, Geografie.nl, 13 juni 2017.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur Rli, *Wonen in verandering - over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid*, Den Haag, juni 2015.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Eenvoud loont - oplossingen om schulden te voorkomen*, Den Haag, 2017.

RIGO Research en Advies, *Beperking verhuur sociale huur en de wijkaanpak - gedragseffecten van beleid*, oktober 2011.

Rohde, Wouter, *Van doelgroep naar deelgroepen - naar passende arrangementen in de sociale huisvesting*, Corpovenista, mei 2015.

Rohde, Wouter, *Goed besteed? - bestedingscategorieën van de Maatschappelijke Kamer*, Kopgroep Maatschappelijke Kamer bestaande uit Eigen Haard, Vidomes, Portaal, Woonbron en Wonen Limburg, februari 2015.

Roland van Vliet ea, *Ver van huis, Hoofdrapport Parlementaire enquête Woningcorporaties*, Tweede Kamer 30-10-2014.

Rijk, Mirjam de, *Te duur om nog sociaal te zijn*, De Groene Amsterdammer, 8 maart 2017.

Saunders, Dough, *Arrival City. How the largest migration in history is reshaping our world*, Windmill Books, 2011.

Schilder, Frans en Manon van Middelkoop, Ruud van den Wijngaart, *Energiebesparing in de woningvoorraad - Financiële consequenties voor corporaties, huurders, eigenaren-bewoners en rijksoverheid*, Planbureau voor de Leefomgeving, juli 2016.

SCP, *Armoedekaarten 2016, 2018, 2019: de omvang van de armoede*.

SCP, *Armoedegrens*, www.scp.nl, zoeken op 'Armoedegrens'.

Schreuders, Hanneke en Frank Wassenberg, *Zo flexibel als een huis - oplossingsrichtingen voor meer dynamiek op de woningmarkt*, Platform 31, 2015.

Sebrechts, P.J., *Toezicht met Bite onder de Woningwet 2015*, 2018.

Sira Consulting, *Effecten van de Woningwet op regeldruk voor corporaties*, 2018.

Uyterlinde, Matthijs en Jeroen van der Velde, *Kwetsbare wijken in beeld*, Platform31, Den Haag 2017.

WSW Waarborgfonds Sociale Woningbouw, *Hoeveel duurzaamheid kan de borg aan? - Een analyse van de duurzaamheidsinvesteringen op het risicoprofiel van het borgstelsel en individuele corporaties*, Hilversum 5 februari 2018.

WSW Waarborgfonds Sociale Woningbouw, *Investeren in verduurzaming DAEB-bezit kent grenzen - geactualiseerd onderzoek naar duurzaamheidsinvesteringen door corporaties*, oktober 2018.

Wijbenga, Bert en Wouter Rohde, Derk Windhausen, *Vooruit naar de kerntaak - Een bijdrage aan het woonbeleid na de crisis*, Woonbron, 14 februari 2013.

Zeldenrijk, Dionne, *Je voelt het gewoon - Een onderzoek naar schoolkeuze en segregatie in Amsterdam-Noord*, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag november 2010.

Colofon

Uitgave

De Haagse Hogeschool
Lectoraat Grootstedelijke Ontwikkeling
Vincent Smit
Johanna Westerdijkplein 75
2521 EN Den Haag

www.dehaagsehogeschool.nl
Den Haag/Utrecht 2019

Auteur	Guus Haest
Redactie/advies	John Cüsters, Cüsters Teksten
Interviews	Eric Lugtmeijer. Elume
Vormgeving	Jargo-design
Cartoons	Geert Gratama
Druk	OBT Den Haag
ISBN	978909032688

Over de auteur Guus Haest



Guus Haest (1952) werkte tot zijn pensionering in 2017 als adviseur wonen en maatschappelijke ontwikkeling bij woningcorporatie Portaal. Daarvoor werkte hij bij de gemeente Amersfoort, de Werkgroep '2duizend' en in de Haagse stadsvernieuwing. Als vrijwilliger is hij actief in de Utrechtse wijk Lombok. Guus studeerde psychologie en sociologie aan de Rijksuniversiteit van Utrecht. Hij publiceerde over de Haagse Molenwijk 'De Ouwe Garde, Het Andere Slag en de Buitenlanders' (1989). Hij publiceert onregelmatig in diverse vaktijdschriften.