

Vooruit naar de kerntaak

Een bijdrage aan het woonbeleid na de crisis

Bert Wijbenga, *Woonbron*
Wouter Rohde, *Woonbron*
Derk Windhausen, & *Windhausen advies*

Vooruit naar de kerntaak

Een bijdrage aan het woonbeleid na de crisis

‘Je kunt een probleem niet oplossen met de denkwijze die het heeft veroorzaakt’

Albert Einstein

Wij leven in een land waarin het bewonen van een kwalitatief goede woning voor iedereen bereikbaar is. Nederland kent gemengde wijken. Dat is de verdienste van ons internationaal vermaarde systeem van volkshuisvesting met een agenderende en kaderstellende overheid en lokale, uitvoerende corporaties, waarin de mens het vertrekpunt is. Om dit belangrijke goed voor de toekomst te kunnen behouden, is Nederland gebaat bij een krachtige corporatiesector die kleiner, effectiever en minstens zo sociaal is als de sector die we afgelopen decennia met elkaar hebben gecreëerd. Het is daarbij een illusie dat we ons met geleend geld uit de crisis kunnen investeren. Inhoudelijk kunnen de aangekondigde maatregelen uit het regeerakkoord, mits goed uitgewerkt, een krachtige impuls zijn voor de systeemverandering die daarvoor nodig is. Twee essentiële zaken kunnen dan beter: een andere bepaling van de markthuur en het koppelen van de verhuurderheffing aan het feitelijke huurtoeslaggebruik.

1 **Systemecrisis in het wonen**

Vandaag de dag spreken we over de systeemcrisis in het wonen. Dat zijn geen kleine woorden maar de feiten liegen er ook niet om. De woningmarkt functioneert slechter dan ooit. In de koopsector zien we dalende prijzen, hypotheekbanken die de hand op de knip houden, steeds langere verkooptijden en meer leegstand. En in de huursector zien we een dalende mutatiegraad en veel woningzoekenden. De kloof tussen huren en kopen is groot en haast synoniem aan het verschil tussen duur en goedkoop. Voor veel mensen die huren, is deze kloof te groot om te overbruggen. Er wordt begrijpelijkerwijs minder verhuisd waardoor de keten van verhuisbewegingen stagneert. Het zijn vooral de starters, maar ook de huishoudens die willen doorstromen naar een ander soort huis of die voor werk moeten verhuizen naar een ander deel van het land, die de gevolgen daarvan ondervinden.

Ook in financieel opzicht is het woonsysteem niet gezond. Kopers en huurders samen worden door de overheid gesponsord voor € 18 mld. via de hypotheekrenteaftrek (€ 16 mld.) en ook via huurtoeslag (€ 2 mld.). Corporaties geven door lage huurstellingen ook een indirect voordeel door van € 4 mld. Nederland heeft hoge hypotheekschulden. Ook corporaties hebben een groot deel van hun toekomstige verdiensten beleend.

De afstand tussen burgers en de overheid en tussen bewoners en de instituties, zoals corporaties, is groot. Bewoners zijn nu voornamelijk klant van de corporatie en van de overheid. Er is de laatste jaren iets meer ruimte voor burgerinitiatieven maar dat is marginaal. Institutionaliseren met het bijbehorende paternalisme is nog volop aanwezig.

Dit alles wordt verergerd door een vertrouwenscrisis tussen politiek en de corporaties, die niet in het minst door de corporaties zelf zeer groot is. Corporaties zijn momenteel volop in het nieuws, dagelijks in dagbladen en wekelijkse onderwerp van tv-documentaires. Doorlopend zijn ze op de politieke agenda in Den Haag in frequente plenaire debatten, vragenuurtjes en zelfs onderwerp van een Parlementaire Enquête. Het onderwerp is meestal één van de kleine of grote misstanden, maar ook de problematisch functionerende woningmarkt of het institutionele vraagstuk (taken, efficiency, heffingen etcetera).

Niet terug, maar vooruit naar de kerntaak

Wat nu? In deze context klinkt al jaren de oproep dat corporaties terug moeten naar hun kerntaak. Daaraan wordt dan toegevoegd dat die is 'het bouwen en beheren van sociale huurwoningen'.

Deze gedachte komt ook terug in het regeerakkoord, waarin we lezen dat corporaties weer dienstbaar moeten worden aan het publiek belang in hun werkgebied en hun taak wordt teruggebracht tot het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijk vastgoed.

Maar het regeerakkoord kondigt ook een aantal maatregelen aan die wijzen op een trendbreuk met het verleden. Kijk naar de maximale huurprijs die nu afhankelijk wordt gemaakt van de situatie op de woningmarkt waarin de woning zich bevindt, de extra ruimte om de huur van bestaande contracten aan te passen, de directe aansturing door gemeenten en de verhuurderheffing. En in de koopmarkt wordt de hypotheekrenteaftrek voorzichtig aangepast.

In de ogen van het kabinet is terug naar de kerntaak blijkbaar niet terug naar het verleden. Maar wat dan wel? Helaas is het kabinet daar niet duidelijk over. We missen de visie van dit kabinet op de woningmarkt en de rol van de corporaties daarin. Dat is jammer en wat ons betreft juist voor dit kabinet een gemiste kans om de organisatie van het wonen en de volkshuisvesting echt een stap verder te brengen op basis van een synthese van een sociaaldemocratische en een liberale visie op de volkshuisvesting. Het is onze persoonlijke opvatting dat de woningmarkt - en als onderdeel daarvan de volkshuisvesting - daarbij gebaat zou zijn. Zodat we over tien jaar kunnen stellen dat dit regeerakkoord meer was dan een aantal individuele maatregelen en dat het de aanzet heeft gegeven voor de noodzakelijke hervorming van ons woonsysteem. En dat daarbij de kerntaak van corporaties niet werd gevonden door terug te gaan naar de oorsprong, maar in een eigentijdse blik op de komende opgaven. Dus niet terug, maar vooruit naar de kerntaak.

Bijdrage aan het actuele debat

Woonbron heeft zich de afgelopen tien jaar met haar Te Woon-filosofie niet onbetuigd gelaten in de sector en daarbuiten, met maatschappelijke en grensverleggende projecten, met duurzaamheid en innovatie en met vernieuwende sturingsconcepten als de maatschappelijke vermogensbenadering. Zij functioneerde vol verve volgens de vigerende tijdgeest. Daarom voelden wij ons ook verplicht een bijdrage te leveren aan het actuele debat. Dat doen we met dit essay dat we schrijven ter inspiratie voor de mensen die in Den Haag in de positie zijn om een dergelijke synthese tot stand te brengen. Maar ook ter inspiratie voor onszelf en andere betrokkenen die zich hebben verbonden aan het woonvraagstuk in het algemeen en de mensen die buiten de boot dreigen te vallen in het bijzonder.

Wij beschouwen dit essay als het tussenresultaat van onze analyse naar de oorsprong en de oplossing van de huidige systeemcrisis in de volkshuisvesting. Het is geïnspireerd op volkshuisvestelijke ervaringen vanuit Woonbron. Maar we richten ons nadrukkelijk op alle corporaties en het overheidsbeleid op het woondomein. De analyse leidt tot de voorlopige conclusie dat Nederland gebaat is bij een corporatiesector die kleiner, effectiever en minstens zo sociaal is als de sector die we afgelopen decennia met elkaar hebben gecreëerd. Het is een illusie dat we ons met geleend geld uit de crisis kunnen investeren. Inhoudelijk kunnen de aangekondigde maatregelen uit het regeerakkoord, mits goed uitgewerkt, een krachtige impuls geven aan de systeemverandering die daarvoor nodig is. Het is wel zeer wrang dat Wonen 4.0 geen woord waardig is gekeurd, terwijl daar toch voldoende ankerpunten in stonden die passen binnen de lijn van het kabinet. Maar voordat we kwamen tot deze voorlopige conclusies, moesten we de huidige problemen eerst beter begrijpen. En daarvoor is het nodig om terug te gaan naar de historie van het huidige systeem en de rol die corporaties in het woonbeleid hebben vervuld.

2 Corporaties in het woonbeleid

Tussen overheid, gemeenschappen en markt

Welke rechten en plichten individu en overheid ten opzichte van elkaar hebben, is een overkoepelend vraagstuk voor een visie op de volkshuisvesting in Nederland. Bovendien een sterk van maatschappelijk en politieke opvattingen afhankelijk vraagstuk. Liberale en sociaaldemocratische visies als contrapunten overlappen elkaar soms (en met de confessionele opvatting over het maatschappelijk middenveld), maar kennen ook individuele uitersten van 'nachtwakerstaat' tot 'moedertje verzorgingsstaat'. De corporaties hebben in hun hele bestaan altijd herkenbaar meebewogen met de overheersende opvattingen over de (verzorgings-)staat. In de tweede helft van de 19e eeuw zijn zij ontstaan om het woningvraagstuk aan te pakken. Ook toen al was het een mix van liberaal gezond verstand en sociale bewogenheid.

Het woningvraagstuk en de kerntaak van corporaties

Wouter Beekers laat in zijn proefschrift over de geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland zien waar onze wortels liggen ¹⁾. In modern jargon lag er eind van de negentiende begin van de twintigste eeuw een 'maatschappelijke opgave', zoals we heden ten dage zouden zeggen. Particulier initiatief - later ondersteund door wetgeving - ging daarmee aan de slag. Als we de voormannen van toen op een moderne stakeholdersbijeenkomst aan het woord zouden laten, dan zouden zij vertellen dat hun kerntaak zou zijn het huisvesten van de werkende klasse in kwalitatief goede, ruimere woningen, die betaalbaar waren met een arbeiderssalaris. Vooral hygiëne en gezondheid waren het doel. Waarmee duidelijk is dat er een verschil is tussen de kerntaak en de instrumentering daarvan. Goede betaalbare woningen zijn nodig voor de kerntaak, maar ze zijn het middel, niet de kerntaak zelf. De kerntaak gaat over mensen en hun huisvesting, mensen met een smalle beurs en over opeenhoping van achterstandssituaties (om het weer in modern jargon te zeggen). Die opgave moet overigens op een onbedwingbare berg hebben geleken. De eerste sociale woningbouwblokken werden dan ook getypeerd als *enige eilandjes in de krottenzee* ²⁾.

Wonen als merit good

Bouwen en beheren was in de tweede helft van de vorige eeuw een essentieel instrument van de aanpak van het woningvraagstuk. De wederopbouwperiode en latere decennia kennen bouwprogramma's van meer dan 100.000 woningen per jaar! Vaak wordt de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig als startpunt genomen als gekeken wordt wat er veranderd is of moet worden in het woonsysteem. Daarmee wordt onrecht gedaan aan de Nota Huur- en subsidiebeleid uit 1974, die nog steeds nagalmt in het denken van onze vakgemeenschap. In deze nota is ook expliciet de gedachte van wonen als *merit good* opgenomen; goederen waarvan de overheid vindt dat de consumptie ervan moet worden gestimuleerd. En wel omdat wordt aangenomen dat individuen of de samenleving baat hebben bij de consumptie ervan en er zelf niet de volle prijs voor over hebben of deze niet kunnen betalen. Aan de subsidie van *merit goods* hangt dus het kenmerk 'voor de eigen bestwil' van zowel de individuele bewoner als van de samenleving als geheel. Een bekend voorbeeld is onderwijs en, tot op zekere hoogte, ook gezondheidszorg. Deze bouw- en stadsvernieuwingsopgave is voor de onderkant van de woningmarkt met groot succes opgepakt door de corporaties als verlengstuk van de overheid. Die daarvoor een breed instrumentarium heeft ingezet, van dkp-subsidies en IHS tot verlaagde grondprijzen. In de periode dat de stadsvernieuwing op gang moest komen, wilden bewoners in de buurt zelf opnieuw worden gehuisvest en niet opnieuw in een slechte woning. Nieuwbouwhuren werden onder kostprijsniveau vastgesteld. Door de objectsubsidies uit het DKP-systeem werd het mogelijk om kwalitatief goede woningen te bouwen en toch de huren laag te houden. En voor de laagste inkomens was er de individuele huursubsidie, de voorloper van de huurtoeslag. Dit beleid was succesvol en het was terecht. De stadsvernieuwing heeft Nederland en onze steden enorm veel prettiger gemaakt om te wonen en leven. Er is een grote bouwproductie mogelijk gebleven, die bereikbaar was voor de modale en lagere inkomens. Intussen kunnen we vaststellen dat de Nederlandse woningvoorraad modern, netjes, bijgewerkt en goed onderhouden is. Toekomstgericht bouwen heeft een geweldig resultaat opgeleverd, onze woningvoorraad is van hoge kwaliteit.

1) Wouter Beekers, Het bewoonde land - de geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland, 2012.

2) Brugmans 1925, in Beekers, 2012.

Het genoemde citaat kunnen we anno 2013 zonder overdrijving omdraaien. Er zijn nu hooguit 'enige eilandjes van onderhoudsachterstand in een zee van kwaliteit'. Daar mogen we als Nederland heel trots op zijn, ook in vergelijking met andere landen om ons heen: geen segregatie, vanwege een zee van kwaliteit. Dat niet alleen, onze wijken zijn - een uitzondering daargelaten - ook zeer divers van opbouw. Dat hebben we samen gemaakt. En dat verandert maar heel langzaam, die bakstenen staan er over decennia grotendeels nog steeds. Wel zijn er nog steeds enkele marktsegmenten, vaak in de grotere steden en dikwijls uit de jaren vijftig en zestig, waar de (energetische) kwaliteit onvoldoende is. Aan die eilandjes moeten we nog aandacht blijven geven. Woonlasten worden immers steeds meer bepaald door de energielasten.

Succes verblindt

Na de brutering, die – hoe smalend er ook over wordt gesproken – toch een enorme impuls was voor professionaliteit van corporaties, kwamen corporaties op veel grotere afstand van de overheid. Opeenvolgende kabinetten zetten een inflatievolgend huurbeleid in, waar in het verleden altijd de band tussen nieuwbouwhuren en voorraadhuuren sterk werd bewaakt. Toch gingen corporaties onverminderd door met het toevoegen van kwaliteit onder het motto van toekomstgericht bouwen. Door de lage rente, de garantiestructuur en de alsmaar stijgende vastgoedprijzen lukte het om de financiering ervan rond te krijgen, ook al zijn de onrendabele toppen intussen opgelopen tot wel 40% van de stichtingskosten.

Met de kennis van nu

De ruime financiële mogelijkheden van corporaties werden ook benut om - op verzoek van de rijksoverheid en de lokale overheden - het succesvolle te verbreden naar leefbaarheid, wijkaanpak, maatschappelijk vastgoed en soms ook zorg. Een gevoel van kracht en macht maakte zich meester van de sector, ontstaan vanuit de financiële mogelijkheden, niet vanuit een brede analyse wat het beste is voor het woonsysteem. Met de inzichten van nu (dus achteraf) is onze stelling dat overheden en corporaties niet tijdig hebben gereageerd op veranderende omstandigheden. We hebben de impact van ons handelen niet kritisch genoeg bekeken en we hebben majeure veranderingen niet voldoende naar waarde geschat. En met we bedoelen we dan de sector zelf, maar ook de politiek die het debat over de woningmarkt jarenlang heeft gemeden. Zo hebben alle betrokkenen het laten gebeuren dat het wonen in een systeemcrisis is gekomen: een verstopte woningmarkt, met een te grote hypotheekschuld en impliciete subsidies in een te ruime en kwalitatief overgedimensioneerde huursector, die te weinig bewoners in hun eigen kracht zet, met een wankel financieel evenwicht en een tanend vertrouwen in het instituut van de corporatie.

We lichten deze dimensies alle vier toe en geven daarbij onze ideeën over wat nodig is om het systeem recht te trekken. Daarbij is het onvermijdelijk dat we bereid zijn om een aantal heilige huisjes af te breken. Want zoals Einstein al eens zei; je kunt een probleem niet oplossen met de denkwijze die het heeft veroorzaakt.

Dimensie 1: de woningmarkt ontregeld

'Overwonen' dient vaak geen volkshuisvestelijk doel

Het (naoorlogse) woningbouwbeleid en huur-en subsidiebeleid heeft geresulteerd in een grote voorraad corporatiewoningen van goede tot zeer goede kwaliteit met verlaagde aanvangshuren. Het inflatievolgend huurbeleid maakt bovendien dat de huurontwikkeling is achtergebleven op de marktontwikkeling. Door de combinatie van beide is er inmiddels een eerder genoemd consumentensurplus van € 4 mld. dat huurders niet in rekening wordt gebracht. Voor een woningvoorraad die dat gezien de kwaliteit wel waard is. Drie op de tien Nederlanders woont in een corporatiewoning en ontvangt zo een impliciete objectsubsidie. Kwaliteit, gebaseerd op het wonen als *merit good*: nog altijd ons mantra.

Niet zichtbare objectsubsidies leiden tot wat we hier 'overwonen' noemen, een overconsumptie van woonkwaliteit, die de werking van de woningmarkt verstoort. Met als gevolg dat er veel meer betaalbare woningen zijn dan de doelgroep groot is. Van de corporatiewoningen worden er drie op de tien (692.000)

bewoond door huishoudens met een inkomen boven de DAEB-grens³⁾. Deze huishoudens, die in de loop der jaren meer zijn gaan verdienen, zouden deze impliciete subsidie niet nodig hebben. We noemen dit doorgaans goedkope scheefheid. Hiervan gaat geen prikkel tot verhuizen uit en komen de woningen niet weer beschikbaar voor de doelgroep. De sprong naar een woning in de commerciële huursector is financieel gezien immers zo groot dat huurders begrijpelijkerwijs vanwege de objectsubsidie opteren voor hun huidige woning.

Ook huishoudens met een smalle beurs genieten vaak een onzichtbare subsidie. Zeker als zij al een forse huurquote hebben (dure scheefheid), betekent dit dat bij marktconforme huren de huurprijs eigenlijk niet is op te brengen door het huishouden. Momenteel kunnen veel huurders hun huur als deel van het huishoudinkomen al moeilijk betalen, becijferde het OTB recent. Maar het onderzoek zegt ook dat sommige mensen die in knel zitten, eigenlijk te ruim wonen⁴⁾.

Zo bezien, is het prijsbeleid van de sociale woningvoorraad - waarvoor de rijksoverheid de kaders krap heeft gehouden en waaraan de corporaties invulling hebben gegeven - dus een hindernis voor efficiënt gebruik van de objectsubsidies geworden. Omdat corporaties de lasten hebben verlegd naar de toekomst, kan een deel van de huishoudens uit de doelgroep wonen in huizen die eigenlijk geschikt zijn voor het middensegment.

Het kan anders 1: een betere match tussen inkomen en kwaliteit

Als de voorraad dus meer dan groot genoeg is om de doelgroep te huisvesten en de kwaliteit lang niet altijd in de prijs is verwerkt, dan is de opgave voor corporaties dus om prijs en kwaliteit meer met elkaar in overeenstemming te brengen. Wij vermoeden dat dit de mismatch tussen vraag en aanbod zichtbaar maakt. Dan zal blijken dat een deel van de sociale huurwoningen te duur is voor de doelgroep – en dus beter kan worden geherpositioneerd ten behoeve van het krappe middensegment – en dat er behoefte is aan een nieuwe range aan woonproducten in het lagere prijssegment – sobere nieuwbouw, kluswoningen, tijdelijk huren – waarvoor in de markt wel een behoefte bestaat, maar waarin de reguliere, winst beogende marktpartijen niet willen voorzien.

Zo kunnen corporaties hun voorraad dynamischer inzetten en meer sturen op langere verhuisketens. Dat helpt pas om de woningmarkt weer vlot te trekken. Het gaat dan om het vergroten van de slagingskansen voor de doelgroep, herverdelen op basis van passendheid bij mutatie en herpositioneren van kwalitatief goed bezit naar een middensegment. En definitief verkopen van woningen aan individuele bewoners, groepen bewoners of commerciële marktpartijen.

Corporaties blijven natuurlijk borgen dat er voor iedereen een minimumniveau beschikbaar is, het (sociaal) grondrecht van een woongelegenheden met toereikende kwaliteit. Over de plaatsen waar deze woningen staan, maken de corporaties afspraken met de lokale overheid, voortvloeiend uit woonvisies. Natuurlijk moet ook de betaalbaarheid van woningen in de krappe woningmarkten (zoals in de noordvleugel van de Randstad) worden gegarandeerd. Dat kunnen corporaties doen via een inkomensafhankelijk huurbeleid. Maar beter zou het zijn als de betaalbaarheid door de overheid zou worden geborgd via een aanvulling op het inkomen in de vorm van een huurtoeslag (of liever nog woontoeslag) die niet alleen afhankelijk is van het gezinsinkomen maar ook van de woningmarkt waarin wordt gewoond. Dat kan bijvoorbeeld door de aftoppingsgrens voor iedere woningmarkt te bepalen op de markthuur van een woning met een bepaald kwaliteitsniveau. Zo wordt bereikt dat een gezin in een krappe woningmarkt meer huurtoeslag ontvangt om een woning van toereikende kwaliteit te kunnen huren en een gezin in een ruime woningmarkt kan volstaan met minder huurtoeslag.

Als er onvoldoende woningen beschikbaar zijn of komen voor huishoudens voor wie de minimale woningkwaliteit hoger ligt (knelgroepen), zoals bij grote gezinnen die meer ruimte nodig hebben, dan kunnen corporaties zorgen voor beschikbaarheid via het prijsinstrument. Zo blijft betaalbaarheid voor knelgroepen dus een taak. En corporaties zijn het vangnet voor mensen die tijdelijk een steuntje nodig hebben: dak- en thuislozen, ex-gedetineerden en ex-psychiatrische patiënten.

3) Rijksoverheid, <http://cowwi.datawonen.nl>

4) OTB, Is huren te duur?

Dimensie 2: systeem maakt bewoners onnodig afhankelijk van instituties

Wonen moet meer van mensen worden

Aanvankelijk waren de woningbouwverenigingen voor én van de bewoners. Beekers laat overtuigend zien dat al in de negentiende eeuw de professionaliteit een belangrijk thema was en dat de woningbouwverenigingen zich van de bewoners af organiseerden. De opvattingen over verzorgingsstaat hebben dat nog versterkt. Een deel van de circa 5 miljoen mensen die anno 2013 in een corporatiewoning woont, zal deze institutionele zorg ervaren als een welkome service. Maar voor een ander deel leidt dit tot frustratie en miskenning voor het individu, die ze accepteert omdat er geen toereikende alternatieven voorhanden zijn ⁵⁾.

De impliciete kwaliteitssubsidie die de corporatie verstrekt, leidt tot afhankelijkheid van de huurders. De corporatie stelt immers regels over onderhoud en zelf aangebrachte voorzieningen, terwijl een deel van de bewoners vaak goed in staat is om onderhoud zelf uit te voeren of te organiseren. Ook beperkt dit onnodig het verantwoordelijkheidsgevoel voor woning en wijk. Om daar binnen de systeemgrenzen meer mogelijkheden voor te geven, werkt Woonbron met het instrument Te Woon ⁶⁾.

Het is geen boude uitspraak om te zeggen dat een corporatiesector die 5 miljoen Nederlanders huisvest ertoe leidt dat voor een deel het particulier initiatief in de kiem wordt gesmoord, wat waarschijnlijk gevolgen heeft voor de doeltreffendheid van uitgaven en het woonplezier van bewoners.

Het kan anders 2: een beroep op de burger betekent faciliterende corporaties

In 2013 hebben corporaties een brede rol opvatting voor een grote groep landgenoten. Deze brede rol opvatting is aan het afbrokkelen. Met het verschuiven van onze kerntaak van huurwoningen bouwen en beheren naar de slagingskans van de doelgroep vergroten, verschuift onze rol ook van een verzorgende naar een faciliterende rol. Dit past bij de tijdsgeest anno 2013 die Paul Schnabel als volgt typeert ⁷⁾: *“Dat de zeer uitgebreide voorzieningen van de verzorgingsstaat financieel niet houdbaar zijn, dat oneigenlijk gebruik moet worden tegengegaan, en dat nodeloze afhankelijkheid van de overheid moet worden voorkomen, is inmiddels wel algemeen aanvaard.”* Concreet veronderstelt het Sociaal & Cultureel Planbureau dat de overheid:

- doelstellingen en randvoorwaarden definieert en vastlegt in wetten of convenanten met private partijen;
- de verwezenlijking van die doelstellingen zo veel mogelijk overlaat aan burgers, maatschappelijk middenveld en marktpartijen;
- burgers een gewenst handelingsperspectief voorlegt en collectieve aanspraken en bijdragen afhankelijk maakt van hun gedrag;
- toeziet of de gewenste resultaten worden bereikt en ingrijpt als dat niet zo is.

Voor de corporaties betekent dat volgens ons:

- faciliteren van slagingskansen voor mensen die in de reguliere markt (koop of commerciële huur) niet terecht kunnen om hun wooncarrière te starten of te vervolgen;
- stimuleren van eigen verantwoordelijkheid en initiatief, en voor wie daar niet toe in staat is een vangnet creëren (niemand slaapt onder de brug);
- oog voor het collectieve belang van de kwaliteit van de wijk (leefbaarheid) en waar nodig interveniëren (wijk aanpak ⁸⁾);
- een signaleringsfunctie naar andere middenveldorganisaties;
- partner in maatschappelijke veranderingen.

5) Om die reden heeft Woonbron al tien jaar als motto ‘wonen meer van mensen maken’.

6) Uit de evaluatie Te Woon blijkt dat eigenaren zich meer betrokken voelen bij hun eigen buurt.

7) Paul Schnabel, in: Een beroep op de burger, 2012

8) Stuurgroep Meijerink, Nieuw arrangement overheid – woningcorporaties, 2008, die spreekt over wat moet, wat kan en wat te overwegen is, 2008.

Corporatie van de 21^e eeuw: marktmaker en vangnet voor burgers, aanjager en partner bij collectieve opgaven

De rol en taakopvatting van de corporatie van de 21^e eeuw omschrijven we dan als volgt. We leven in een land waarin we vinden dat ieder mens recht heeft op een toereikende woongelegenheid. De corporatie van de 21^e eeuw verbindt zich aan de verwezenlijking van dit sociaal grondrecht. Daarom zetten we ons in voor de mensen die in de markt om welke reden dan ook te weinig mogelijkheden hebben om een toereikende woongelegenheid te vinden. Dat doen we op twee manieren.

1. In de eerste plaats creëren we (als marktmaker) slagingskansen voor woningzoekenden in het goedkopere marktsegment dat door commerciële partijen wordt gemedend.
2. Tegelijkertijd zijn we het vangnet voor mensen die door bijzondere omstandigheden, veelal tijdelijk, niet in staat zijn om de woningmarkt zelfstandig te betreden.

Via deze rollen van leverancier en vangnet schraagt de corporatie niet alleen de woningmarkt, maar komt ze via haar vastgoed ook in de positie om een actieve bijdrage te leveren aan de toekomstige leefkwaliteit van ons land. Dit vertaalt zich in twee aanvullende rollen voor de corporatie van de 21^e eeuw.

3. aanjager van de leefkwaliteit in kwetsbare wijken en buurten en
4. partner in de energiesprong door het terugbrengen van de energievraag door het energiezuiniger maken van de bestaande woningvoorraad.

Met deze vier rollen keren we terug naar de kern van ons bestaan, maar niet in de tijd. We gaan juist vooruit naar de kerntaak. De corporatie van de 21^e eeuw geeft invulling aan deze rollen via het verwerven, (ver)bouwen, beheren, (in uiteenlopende contractvormen) verhuren en verkopen van betaalbare woongelegenheden van een toereikende kwaliteit. Waarbij we onder toereikend verstaan dat de voorraad bouwtechnisch in orde is en de woonomgeving schoon, heel & veilig is. Dat de voorraad functioneel is in gebruik, duurzaam, energiezuinig en voorzien van een adequate dienstverlening. Maatschappelijk vastgoed behoort alleen tot het taakgebied van de corporatie als het ondergeschikt is aan het woningbezit. Leefbaarheidsactiviteiten hebben een direct verband met ons woningbezit en hebben een hogere intensiteit in kwetsbare buurten en wijken. Voor zorg en welzijnsorganisaties hebben we vanwege ons zicht achter de voordeur een signaleringsfunctie. Activiteiten die ook door marktpartijen worden opgepakt, behoren niet tot het werkgebied van de corporatie.

De kernactiviteiten van de corporatie bieden ook na invoering van de voorgestelde verhuurderheffing uitzicht op een verdienmodel waarmee de corporatie kan voorzien in haar eigen continuïteit. Dit is voldoende voor een semi-publieke organisatie zonder winstoogmerk. De belangrijkste pijler van het verdienmodel is het rendement uit de exploitatie van het vastgoed. De tweede pijler is die van waardecreatie door succesvolle interventies in woningen, wijken en woonmilieus. Corporaties horen daarbij risico-avers te zijn. We speculeren niet en waar risico's voortvloeien uit onze normale bedrijfsactiviteiten, zullen we deze waar mogelijk terugbrengen of verleggen.

Dimensie 3: een wankel financieel evenwicht

Subsidies verstrekken met geleend geld

De in de jaren 70 en 80 met het Dynamisch Kostprijs Huur-stelsel door de overheid gevormde praktijk om met geleend geld te investeren in kwaliteit die niet volledig aan de huurder wordt doorgerekend, is ook na de brutering in 1995 blijven bestaan. Het wegvallen van objectsubsidies vanuit de overheid heeft daar geen verandering in gebracht. Integendeel, de afstand tussen de vraaghuur en de markthuur is nog altijd groot, en de leningportefeuille van de sector is inmiddels ruim € 86 miljard en groeit nog ieder jaar ⁹⁾. En daarmee de rentedruk, die in 2011 ondanks de historisch lage rente inmiddels 30% van de huurinkomsten bedroeg.

9) De cijfers in deze paragraaf zijn, tenzij anders vermeld, ontleend aan CFV, sectorbeeld realisaties woningcorporaties, verslagjaar 2011, november 2012

De combinatie van hoge rentelasten, gesubsidieerde aanvangshuren en een overheidsgestuurd, gematigd huurbeleid hebben het verdienmodel van de corporatiesector ernstig onder druk gezet. Op basis van de door het CFV over 2011 gepubliceerde cijfers concluderen we dat de sector van iedere vier euro's die ze met de exploitatie van haar vastgoed kan verdienen, er slechts één kan toevoegen aan haar eigen reserves. De andere drie euro verdient ze niet (door de kwaliteitssubsidie aan de bewoner, die lang niet altijd tot de doelgroep behoort) of keert ze als rente uit aan haar kredietverschaffer.

Die resterende euro leverde de sector in 2011 een rendement op haar eigen vermogen op 1,5% ¹⁰⁾, net niet genoeg om als goed rentmeester de koopkracht van het vermogen in stand te houden. En veel te weinig om nieuwe activiteiten (zoals nieuwbouw en renovatie) of noodzakelijke afwaarderingen (zoals bij sloop) uit de reguliere exploitatieactiviteiten te kunnen financieren.

Het gemis aan eigen vermogensgroei door verdiensten uit exploitatie hebben corporaties de laatste 20 jaar kunnen opvangen met extra vreemd vermogen (in 2010 en 2011 leende de sector € 8 miljard) en met winsten uit verkoop van zowel nieuwbouw als bestaand bezit ten tijde van de vastgoedhousse. Maar we weten nu dat kapitaalverschaffers de kredietwaardigheid van corporaties steeds meer relateren aan de ontwikkeling van de operationele kasstromen en dat de vastgoedhousse eindig bleek. En dus blijft de zorg voor het ontbreken van een duurzaam verdienmodel.

Deze zorg wordt nog versterkt door het risico van een stijgende rente of een verder terugtrekkende overheid, die het woonsysteem via de huurtoeslag en de garantiestelling nog altijd voorziet van een stevige financiële injectie van ruim € 2,5 miljard per jaar ¹¹⁾. Een ondersteuning die zowel door de begrotingsdiscipline in Den Haag als door de zorg voor een eerlijk speelveld in Brussel steeds meer onder druk komt te staan.

Dit alles bij elkaar nemend, kunnen we niet anders dan concluderen dat het huidige systeem - dat is gebouwd op subsidiëren van kwaliteit, verhuypothekeren van de toekomst en leunen op overheidssteun - niet de basis biedt die nodig is om ook in de toekomst te blijven investeren in de kwaliteit van het wonen in ons land. Ook om die reden spreken we van een systeemcrisis.

Het kan anders 3: afbouwen om sterker te worden

Wat te doen om uit deze systeemcrisis te raken? Daarvoor zullen de corporaties het rendement moeten verhogen, maar ook hun balansen moeten hervormen. Daartoe zijn de volgende maatregelen:

- afbouwen van kwaliteitssubsidies door huurders geleidelijk te laten betalen voor de kwaliteit die ze ontvangen;
- terugbrengen van de kosten door de inrichting van de organisatie ondergeschikt te maken aan de doelen en activiteiten van de corporatie. Dat betekent voldoende schaalniveau voor een krachtige bestuurlijke organisatie; voldoende lokaal ondernemerschap voor een effectieve programmering; en samenwerking in shared services over de grenzen van de eigen organisatie heen voor een efficiënte uitvoeringsorganisatie ¹²⁾;
- afbouwen van het aandeel vreemd vermogen door het afstoten van woningen waarvoor het eigendom van de corporatie niet noodzakelijk is voor de functie die de woning vervult in de woningmarkt;
- afbouwen van de financiële afhankelijkheid van de overheid via huurtoeslag en garantiestellingen.

Beoogd effect is een sector die met haar dienstverlening op eigen kracht eigen vermogen creëert dat ze ten behoeve van de doelgroep gericht kan investeren in schaarse producten waarin de markt niet voorziet, zoals in sobere nieuwbouw, kwetsbare wijken en energiezuinigheid.

10) Exploitatieresultaat als percentage van eigen vermogen bij waardering van vastgoed op basis van marktwaarde in verhuurde staat.

11) Bestaande uit huursubsidie 2,2 miljard (bron Rijksbegroting) en rentekorting van 60 basispunten vanwege achtervang WSW (bron: bruteringspunt).

12) Een interessante verkenning is Dreimüller e.a., De regie-corporatie, 1 februari 2013.

Dimensie 4: ontheemde corporaties

Zolang je wint, heb je vrienden

Succes verblindt. In de periode die achter ons ligt, zijn de corporaties succesvol op de golven van de financiële en economische voorspoed en aangemoedigd door ketenpartners en overheden - die het werkveld steeds breder maakten - gegroeid tot wat ze nu zijn. De professionaliteit is flink toegenomen, maar nog niet genoeg.

Er is te weinig zelfcorrigerend vermogen geweest en een toezicht dat niet goed werkt bij gebrek aan kaders. Zo kon een gevoel van onfeilbaarheid ontstaan. Woonbron is daaraan ook niet ontsnapt, zoals blijkt bij het 'ss Rotterdam'. Op andere plaatsen heeft het geleid tot incidenten als gevolg van mismanagement en fraude. Over het algemeen gesproken, hebben corporaties te weinig geluisterd naar de belangrijkste stakeholder, de rijksoverheid. Dat blijkt duidelijk in het geval van de salarisdiscussie. Al met al is er meer gedoe dan beheersbaar is en heeft de corporatiesector zijn goede reputatie deels verspeeld.

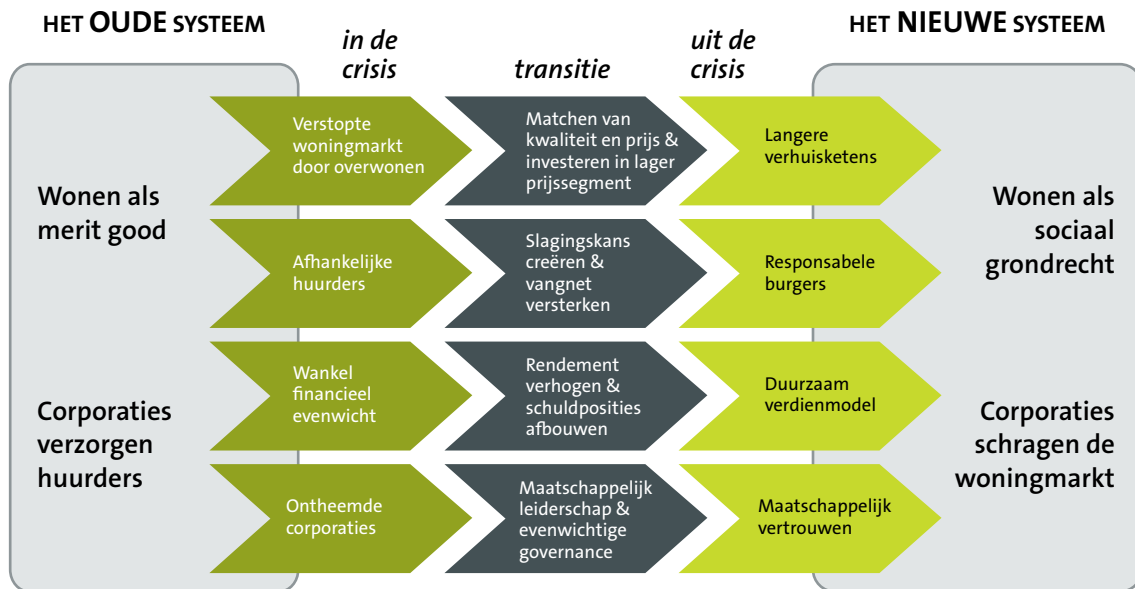
Het kan anders 4: heldere keuzen en maatschappelijke verantwoordelijkheid

Het terugwinnen van vertrouwen (en dat komt te voet) begint bij heldere keuzes en een heldere positionering van de taken van de corporaties. Daarvoor is met name de wetgever aan zet en zal de parlementaire enquête ook richting moeten geven. Wat ons betreft blijven corporaties ondernemende organisaties op het snijvlak van overheid (verplichten), markt (afwegen) en gemeenschap (gunnen). Essentieel is maatschappelijk leiderschap. Dat begint met een bekwaam, integer en geëngageerd bestuur dat zich bewust is van haar maatschappelijke opdracht en wars is van regentesk gedrag. Een bestuur dat zich gedraagt naar een wettelijk verankerde governancecode met bepalingen over permanente educatie, zittingsduur en een deskundigheids- en integriteitstoets. En ook een bestuur dat beschikt over de goede 'soft skills'. De deuk in het vertrouwen kunnen corporaties alleen herstellen met de erkenning van het publiek belang van een goed functionerend corporatiebestuur. Dat vraagt om een politiek vertrouwensvotum en niet om de devaluatie van het corporatiebestuur.

Zonder de verantwoordelijkheid voor de corporatie aan anderen over te dragen, moeten corporaties in hun governance de nodige checks en balances inbouwen die ervoor waken dat ze niet afdwalen van het algemeen belang en onze belanghouders. Het gaat daarbij om maatschappelijke agendering, bewonersparticipatie, een krachtig en maatschappelijk aanspreekbaar intern toezicht, transparantie en verantwoording en, als sluitstuk, een stelsel van extern toezicht. Hierin past ook de door het kabinet gewenste intensivering van de samenwerking tussen het (democratisch gelegitimeerde) gemeentebestuur en het corporatiebestuur.

3 Vooruit naar de kerntaak

De systeemcrisis in het wonen is er en gaat niet meer weg tenzij er fundamentele veranderingen worden doorgevoerd. We schrijven dit essay ook om die reden. Wat was, moeten we durven loslaten en we moeten nieuwe wegen inslaan naar een houdbaar en effectief woonbeleid.



We moeten durven constateren dat het woonvraagstuk teveel is geïnstitutionaliseerd. Er zijn veel regels en de corporatiesector is omvangrijker dan nodig. We moeten durven loslaten dat onze instituties - met de overheid als achtervang - grote groepen accommoderen, gebaseerd op onze normen en arrangementen, met onnodige betutteling als resultaat. Wat ervoor in de plaats moet komen, zijn flexibeler en minder omvattende arrangementen, die een adequaat vangnet zijn voor mensen die in de imperfecties en competitie van de markt buiten de boot vallen. En dat corporaties ruimte geven aan (groepen) burgers die zelf aan zet willen zijn. De overheid en de instituties moeten daarvoor bewoners aanspreken in zowel rechten als plichten. Met als garantie dat in Nederland, ook als alles tegenzit in het leven, niemand onder de brug slaapt.

We moeten durven constateren dat we leven in een land waar de woonkwaliteit op orde is, onze wijken zijn gemengd en veelzijdig. Nog meer kwaliteit toevoegen, is doorgaans niet nodig. We moeten ook constateren dat die kwaliteit onvoldoende wordt betaald. En dat de verhouding tussen prijs, kwaliteit en inkomen vaak scheef is maar er ook vaak wordt 'overgewoond'. Wat ervoor in de plaats moet komen, is een betere prijsstelling ten opzichte van de kwaliteit, zodat impliciete objectsubsidies verdwijnen en een blijvend en betrouwbaar stelsel van huurtoeslag voor de huishoudens met een smalle beurs. En er moet een middensegment komen dat het gat tussen huren en kopen overbrugt. Het stimuleren van wooncarrières moet meer individuen weer in een positie brengen om zelf keuzes te maken over de inrichting van de eigen woonsituatie en prikkels geven tot ontwikkeling.

We moeten durven constateren dat de financiële huishouding van corporaties niet duurzaam is. Corporaties moeten in hun eigen continuïteit kunnen voorzien. Een al te grote hypotheek op de onzekere toekomst en een te grote afhankelijkheid van de financiële ondersteuning door de overheid passen daar niet bij. Corporaties zouden daarom in beginsel moeten streven naar een marktconforme exploitatie en hun activiteiten voor een groter deel met eigen vermogen moeten financieren. Het is een illusie dat we ons uit de crisis kunnen investeren. Er zullen investeringen in schaarse producten en energiezuinigheid nodig blijven. Maar om dat te bekostigen, zal er nog veel meer moeten worden gedesinvesteerd.

4 Het regeerakkoord: scharnierpunt?

Helpt dit regeerakkoord het woonsysteem uit de crisis te komen? Dat moet nog blijken als de maatregelen verder zijn uitgewerkt, maar we constateren wel dat het regeerakkoord een aantal elementen bevat die nodig zijn om uit de crisis te raken. Zo legt dit akkoord een koppeling tussen de maximale huurprijs en de marktverhoudingen, biedt het extra mogelijkheden voor huuraanpassingen in bestaande contracten, trekt de overheid zich met de verhuurderheffing in financieel opzicht grotendeels terug uit het goedkopere segment en biedt de directe aansturing van corporaties door de gemeente kansen om de governance structuur te versterken.

Dus, mits goed uitgewerkt, stellen wij dat dit regeerakkoord een krachtig scharnierpunt (of, gelet op de brute wijze waarmee het is neergezet, wellicht passender: de koevoet) kan zijn waarmee de overgang naar het nieuwe woonsysteem kan worden ingezet. Maar over de uitwerking maken we ons wel wat zorgen, daarom geven we hier onze twee belangrijkste suggesties.

1. WOZ is een belangrijke maar niet de enige indicator van de markthuur

De eerste suggestie gaat over de uitwerking van de maximale huurprijs, door het kabinet vooralsnog bepaald op 4,5% van de WOZ-waarde. Door alleen de WOZ-waarde als grondslag te nemen voor de bepaling van de markthuur, wordt impliciet aangenomen dat marktprijzen in de huurmarkt op dezelfde wijze tot stand komen als in de koopmarkt. Dat is natuurlijk niet het geval, omdat de eigendomsvorm (huur of koop) zelf ook een rol speelt in het prijsmechanisme. In vergelijking met de koper loopt de huurder immers geen vermogensrisico, hoeft ze het beheer niet zelf te organiseren en heeft ze als gevolg daarvan minder zeggenschap over de woning. Dat de waardering van deze kenmerken van het huren niet tot uitdrukking komen in het woningtype of de locatie van de woning (samen doorslaggevend voor de WOZ-waarde) blijkt uit het feit dat de huidige huren, uitgedrukt als percentage van de WOZ, per regio erg kunnen verschillen. In sommige regio's (zoals onze eigen regio Rijnmond, maar ook de krimpregio's) liggen de werkelijke huren vaak al op of boven de voorgestelde markthuur van 4,5% WOZ-waarde, terwijl in schaarstegebieden de afstand tussen huidige huur en markthuur nog onrealistisch groot lijkt. Het is beter om de maximale huurprijs wel voor een deel afhankelijk te maken van de WOZ-waarde, maar ook andere elementen zoals in de eerste plaats de oppervlakte en verder de energetische kwaliteit. Ook zou de geschiktheid voor zorgverlening betrokken kunnen worden in de bepaling van de markthuur ¹³⁾.

2. Koppel de verhuurderheffing aan de huurtoeslag

Onze tweede suggestie aan de minister betreft de uitwerking van de verhuurderheffing. Wij begrijpen dat de overheidsfinanciën vragen om forse bezuinigingen en dat daarbij ook naar de financiële mogelijkheden van de corporaties wordt gekeken. We kunnen er zelfs een beetje trots op zijn dat wij in de ogen van dit kabinet als sector zo'n grote bijdrage kunnen leveren aan het noodzakelijke economisch herstel van ons land. De omvang van de bezuiniging bestrijden we dan ook niet zonder meer. Wel waarschuwen we voor een te snelle invoering, waardoor de sector de tijd wordt ontzegd om zich in de in dit essay voorgestelde richting te ontwikkelen met het gevaar dat ze in de (investerings)kramp schiet. En denken wij dat de heffing een sturende rol kan vervullen in de noodzakelijke transitie van het woonsysteem wanneer zij wordt gekoppeld aan het huurtoeslaggebruik. Heel concreet geven wij in overweging de bezuiniging vorm te geven door het huidige systeem van huurtoeslag regiospecifiek te maken en de kosten ervan vanaf een bepaald niveau via een heffing te verhalen op de bedrijfstak. Waarbij het werkelijke verbruik van de huurtoeslag in ieder geval voor een deel van invloed kan zijn op de verdeling van de heffing tussen de corporaties. De verhuurderheffing wordt zo minder een straf en meer een stimulans om inkomen en woonkwaliteit te matchen.

13) Rob de Wildt, Een proeve van vereenvoudigde woningwaardering, februari 2013

5 Het transitiepad

Naar marktconforme huren met een regionale uitwerking

We kunnen het bewoners niet kwalijk nemen dat ze de marktprijs niet kennen. Zeker niet in de nieuwbouw. De onzichtbare extra kwaliteit kunnen we daarom ook niet direct in rekening brengen bij bewoners met een smalle beurs. Voor de scheefwoners ligt dat anders, die kunnen wel ingroeien naar markthuren (immers, de inkomstenbelasting wordt voordeliger voor hogere inkomens). De eerste stap die moet worden gezet, is het ontwerpen van een gedragen en toepasbaar systeem van bepaling van markthuren. We hebben hierboven daarvoor al suggesties gedaan. Vervolgens zou het goed zijn voor bestaande klanten zichtbaar te maken wat de verborgen subsidie is. Nieuwe klanten zouden direct de markthuurlen kunnen betalen, zoals we ook nieuwe kopers direct de nieuwe hypotheekregels opleggen. Overwonnen heeft echter een sterke regionale component. Er zullen in delen van Nederland met een sterke woningmarkt waarschijnlijk hogere subjectsubsidies nodig zijn dan in ontspannen markten, omdat de markthuurlen van woningen die voldoen aan basiskwaliteit (in Nederland een sociaal grondrecht) in grote delen van ons land buiten het bereik ligt van mensen met een laag inkomen.

Een realistisch transitiepad

Bij de aanpassing van de hypotheekrenteaftrek houdt het kabinet rekening met bestaande gevallen. Daar is een lange overgangperiode bepaald om bestaande contracten beter te laten passen bij wat we wenselijk vinden: dat er wordt afgelost en dat er niet teveel wordt geleend. Een dergelijk overgangsregime moeten we ook voor de huursector afspreken, zodat kopen en huren gelijkwaardige alternatieven blijven en kopers en huurders ook als gelijkwaardige burgers worden behandeld. Waar in de koopsector wordt gesproken over het respecteren van de lopende contracten en de hypotheek kan worden meegenomen, zouden we moeten nadenken over de vertaling daarvan naar de huursector. Het is in onze ogen niet redelijk om iedere huurder de markthuurlen te gaan berekenen. Elementen daarbij kunnen zijn: het tijdelijk behouden van de huidige impliciete woonsubsidie of het creëren van een huurtoeslagsysteem voor oude en nieuwe contracten. Dat lijkt ingewikkeld maar valt wel mee, de fiscus draait er zijn hand niet voor om bij koopsompolisregimes.

6 En nu verder

De Nederlandse volkshuisvesting is internationaal vermaard maar is ook in een kritieke fase gekomen die om fundamentele veranderingen vraagt.

In het bovenstaande betoog hebben we geprobeerd om een beeld te schetsen welke problematiek aan de huidige systeemcrisis in het wonen ten grondslag ligt. Dat hebben we niet gedaan door te vertrekken vanuit institutionele gezichtspunten. Wel hebben we geprobeerd om breed te kijken en ons niet alleen te beperken tot de governance, of de efficiency, of de investeringen, of door te komen met deeloplossingen (voor deelbelangen). Juist een brede analyse is wat we nu nodig hebben en daarvan hebben we getracht de vier belangrijkste elementen te schetsen. Ongetwijfeld hebben we daarbij sommige zaken onderbelicht of onvoldoende uitgewerkt. We hebben gepoogd de richting aan te geven waarin het debat zich zou moeten ontwikkelen maar we hebben de oplossingen niet in de binnenzak. Ze moeten grotendeels nog concreter worden gemaakt en worden uitgewerkt. Daartoe roepen we betrokkenen op om onze analyse tot zich te nemen en er een discussie over te starten. Zodat met een zorgvuldige transitie de vermaarde Nederlandse volkshuisvesting het goede kan behouden en toch duurzaam kan voortbestaan.