

## Slotbeschouwing en samenvatting

### Gevolgen van 30 jaar volkshuisvestingsbeleid op sociaal wonen

Dit onderzoek en de bijbehorende essays gaan over de vraag wat 25 jaar volkshuisvestingsbeleid – vanaf de verzelfstandiging tot nu – ons heeft gebracht. Is de beschikbaarheid voor de sociale doelgroep verbeterd? Is het beleid ten goede gekomen aan de betaalbaarheid van het wonen voor de laagste-inkomensgroepen? En hoe staat het met de kwaliteit van het wonen en de leefbaarheid? Als we kijken naar de situatie anno 2020 luidt het antwoord helaas negatief: het beleid resulteert in een negatieve ontwikkeling op diverse terreinen en de vooruitzichten zijn niet hoopgevend. Gezien het beleid van de Rijksoverheid van heffingen en aanslagen, ontbreekt in de sector de financiële ruimte om de volkshuisvestelijke kerntaken van betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit goed te vervullen, zo laat het rapport 'Opgaven en middelen' zien.

#### **Hoe dit zo is gekomen: een korte samenvatting**

Het onderzoek start bij de beleidsbeslissing om de corporatiesector te verzelfstandigen. In de 'Nota volkshuisvesting in de jaren negentig' (1989) wordt de keuze gemaakt voor decentralisatie en voor bestuurlijke en financiële verzelfstandiging. De bestuurlijke verzelfstandiging kreeg vorm met de invoering van het Besluit beheer sociale-huursector in 1993 met daarin de 4 prestatievelden waarop de zelfstandige corporaties (achteraf) getoetst werden. De financiële verzelfstandiging werd ingezet met de bruteringsoperatie in 1995, waarbij langjarige exploitatieverplichtingen en leningen tegen elkaar werden weggestreept. Hierdoor ontstond een balansverkorting die destijds zwaar woog tegen de achtergrond van discussies over de Europese eenwording en de invoering van een gezamenlijke munt. Sinds de bruteringsoperatie gaat er vanuit de overheid nauwelijks geld rechtstreeks naar corporaties. Wel staat de overheid garant, waardoor corporaties tegen lage rente kunnen lenen. Ook continueerde het Rijk haar bijdrage aan de betaalbaarheid via de huurtoeslag. Sinds de invoering van de VPB en de verhuurderheffing loopt de salderende geldstroom echter de andere kant op: van de corporatiesector naar de overheid.

De bruteringsoperatie pakte door exogene factoren voor de corporatiesector financieel gunstiger uit dan verwacht. De rentedaling op de kapitaalmarkt (onder andere als gevolg van de invoering van de euro) en de boveninflatoire huurverhoging zorgden voor een continue waardeverhoging van het vastgoed en een groeiende kasstroom. Daardoor explodeerden de vermogens van corporaties en ontstond een groeiend maatschappelijk kapitaal. De sector werd in die tijd door zowel Rijksoverheid als verschillende gemeentebesturen uitgedaagd tot verbreding van de volkshuisvestelijke taak.

De financiële voorspoed, taakverbreding dan wel taakvervaging leidde tot een aantal kwalijke uitwassen. In het daaropvolgende onderzoeksrapport 'Ver van huis' van de parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties heeft het stelsel op hoofdlijnen de toets der kritiek doorstaan en werd de focus gelegd op het aanscherpen van het toezicht en het beperken van corporaties tot de kerntaken. Het inperken van de beleidsvrijheid van corporaties via de Woningwet in 2015, volgde. De inperking van de corporatiesector was al eerder in gang gezet via de verhuurderheffing die een tweeledig doel had: als aanvulling op de schatkist en om corporaties tot verkoop van woningen te stimuleren om daarmee het aandeel van de sociale huursector in de woningsector als geheel, te verkleinen. De sector is in die periode inderdaad gekrompen, maar vooral door verhoging van de huren en het onderbrengen van woningen in het niet-DAEB-segment om zodoende de heffingen te kunnen opbrengen.

Het jaarlijks aantal sociale nieuwbouwwoningen viel ver terug door (de angst voor) gebrek aan investeringsruimte. De krimp van de sector en de stijging van de huren heeft geleid tot een toename van de betaalproblemen en het groeien van wachttijden voor woningzoekenden.

De verhuurderheffing en Woningwet werden ingevoerd in een periode waarin het overheidsbeleid ook andere ontwikkelingen in gang zette, met negatieve gevolgen voor de betaalbaarheid, beschikbaarheid en leefbaarheid in wijken. Zo zijn het krachtwijkenbeleid en het ISV in 2012 respectievelijk 2014 beëindigd en moesten gemeenten en corporaties – terwijl de economische crisis nog volop gaande was – op zoek naar nieuwe samenwerkings- en financieringsvormen voor de wijkaanpak. In dezelfde periode werd de decentralisatie van het sociaal domein van Rijk naar gemeenten uitgevoerd, gekoppeld aan een efficiëntiekorting van 25%. De zoektocht naar nieuwe samenwerkings- en financieringsvormen voor de wijkaanpak kwam daardoor moeilijk van de grond. Het gevolg was dat zowel fysieke als sociale programma's in de wijkvernieuwing abrupt stil kwamen te liggen. Terwijl juist in de aandachtswijken verhoudingsgewijs veel mensen hun baan verloren, de huren stegen (mede als gevolg van de verhuurderheffing) en de armoede en schuldenproblematiek toenamen. Doordat de extramuralisering in deze periode werd doorgevoerd, stroomden huishoudens vanuit de maatschappelijke opvang de wijk in, terwijl de benodigde zorgondersteuning nog onvoldoende geregeld was.

### Huidige opgaven

In dit rapport lezen we de gevolgen van bovenstaande ontwikkelingen anno 2020 voor de ijzeren driehoek: betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit. Kort samengevat zijn dit de opgaven:

1. **Betaalbaarheid:** De betaalbaarheid van het wonen wordt als een groot probleem ervaren. Inmiddels beperkt dit probleem zich niet tot de lagere-inkomensgroepen, maar betreft het ook – in een groot aantal regio's – de middeninkomensgroepen. Betaalbaarheidsproblemen worden niet uitsluitend door hoge woonlasten veroorzaakt, maar de woonlasten doen wel een naar verhouding steeds grotere greep in de huishoudportemonnee. Betaalbaarheidsproblemen belemmeren de kansen op sociale participatie en sociale stijging en ze dragen bij aan de ervaren tweedeling in onze maatschappij. Het is evenwel de vraag of het alleen een opgave voor het volkshuisvestingsbeleid is of ook – en misschien zelfs veeleer – voor het inkomensbeleid.
2. **Beschikbaarheid:** Er wordt te weinig gebouwd om iedere woningzoekende binnen een redelijke termijn aan een (nieuwe) woning te helpen. Het woningtekort is in veel regio's te hoog. Zonder extra inspanningen zal het tekort verder oplopen. Naast nieuwbouw gaat het ook om een betere benutting van de bestaande voorraad. De betrokken lokale en regionale partijen spannen zich in om de schaarste zo eerlijk mogelijk te verdelen, maar dat kan niet voorkomen dat steeds meer woningzoekenden klem zitten en het aantal daklozen stijgt, met alle sociale en economische gevolgen van dien. Doordat corporaties steeds minder huisvesting zijn gaan bieden aan een grote doorsnede van de bevolking maar zich uitsluitend richten op de lagere inkomens, ontstaat een eenzijdige bewonerssamenstelling en vallen middeninkomens letterlijk tussen wal en schip
3. **Woningkwaliteit:** De corporatiesector staat voor een immense verduurzamingsopgave. Daarnaast is ook een verdere en snellere aanpassing van de woningvoorraad aan de dubbele vergrijzing gewenst. We zien tevens veroudering van de huidige voorraad. Op langere termijn zal deze veroudering – die in een betrekkelijk korte tijdspanne is gebouwd – aanleiding geven tot een boeggolf van investeringsbehoeften. Met een gemiddelde levensduur van 100 jaar, kom je op een vervangingsopgave van 1% per jaar. Die levensduur kan in de praktijk wel opgerekt worden – zodat de vervangingsopgave minder wordt – maar dat kan niet ongestraft. De straf bestaat uit extra renovaties van hoog niveau of een extra hoge onderhoudslast. Deze vervangingsopgave noch de vervangende renovaties zijn voldoende ingerekend in het rapport 'Opgave en middelen'.

4. **Buurtkwaliteit:** De leefbaarheid in wijken met veel corporatiebezit staat onder druk. Vooral in buurten met een hoge concentratie sociale huurwoningen, en daarbij de toegenomen concentratie van spoedzoekers, mensen zonder werk, mensen uit andere culturen en mensen met psychische problemen in juist die woningen, staat de leefbaarheid onder toenemende druk. Niet de mensen, maar het beleid van de betrokken instanties is hier debet aan. In krimpgebieden zijn het weer andere factoren die de leefbaarheid onder druk zetten. Corporaties kiezen steeds vaker voor een belangrijkere positie in het leefbaarheidsdomein en worden hier door andere partijen ook naar gevraagd. De benodigde extra investeringen hiertoe zijn echter niet ingerekend in het rapport 'Opgaven en middelen'.

#### **Mogelijkheden tot bijsturing beperkt**

Hoewel een groot deel van deze opgaven inmiddels erkend wordt, zijn de mogelijkheden om bij te sturen, beperkt. Het eerdergenoemde beleid heeft immers ook nu nog effect op de beleids- en financiële ruimte van de lokale partijen die aan zet zijn. Het onderzoek 'Opgaven en middelen' toont aan dat de corporatiesector als geheel onvoldoende middelen heeft om de noodzakelijke opgaven tot 2035 op te pakken. In sommige regio's dient het financiële tekort zich al beduidend eerder aan. Gemeenten kampen met tekorten in het sociale domein en de ambulantisering wordt onvoldoende opgebouwd: het ontbreekt de lokale partijen aan organisatorische en financiële slagkracht. De extramuralisering loopt echter gestaag door.

Hoewel de gevolgen worden gezien, wordt vanuit Den Haag niet gekoerst op herstel van de bredere maatschappelijke rol voor de corporaties. De opgaven, zoals opgenomen in het rapport 'Opgaven en middelen', gaan immers uit van gelijkblijvende onderhouds- en leefbaarheidskosten, een (relatief) krimpende doelgroep en een sector die zich vrijwel uitsluitend richt op het DAEB-segment. Op deze manier kan de corporatie wellicht de laagste-inkomensgroepen huisvesten, maar zullen leefbaarheidsproblemen in wijken en sociale ongelijkheid verder groeien, zolang de corporaties onvoldoende kunnen bijdragen aan gedifferentieerde wijken. Tenzij deze opgave door andere partijen wordt opgepakt, maar die maken nog geen aanstalten.

#### **Reflectie op het systeem van ordening en sturing**

Het is de vraag hoe dit zover heeft kunnen komen. Deze is lastig te beantwoorden, zo ook de vraag hoe het anders moet. Toch proberen we enige richting te geven door de eerdergenoemde ontwikkelingen te beschouwen vanuit het systeem van ordening (verdeling van verantwoordelijkheden) en sturing (instrumentarium om het doel te bereiken). De bij dit rapport behorende essays geven hierop een verdieping en zijn meegenomen in deze beschouwing.

De bruteringsproces markeerde een nieuwe ordening van verantwoordelijkheden: decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid naar gemeenten en verzelfstandiging van de woningcorporaties. Deze verzelfstandiging was een bewuste en constituerende keuze die teruggaat op een lange beleidstraditie: private instellingen binnen een publiek kader met een wettelijk verankerde bestemmingsplicht van het maatschappelijk vermogen. Deze verzelfstandiging is ondanks alle beleidswijzigingen constant gebleken en biedt nog steeds een goede inbedding voor nieuw beleid. Een liberalisatie van maatschappelijke opgaven kent echter natuurlijke grenzen zolang er een maatschappelijk gedragen sociale doelstelling is (zie essay Jan van der Schaar). Door het ontbreken van prestatienormering is het beleid echter diffuus en is er een onsamenhangend sturingsinstrumentarium ontstaan.

Er is geen duidelijke opvatting over wat nu eigenlijk een sociale huurwoning is en daarmee samenhangend, wat een redelijke prijs-kwaliteitsverhouding is (zie essay Paulus Jansen). Aanvankelijk stelde het Rijk kwaliteitsvoorschriften en huurprijzen vast en wie de huur alsnog niet kon betalen, ontving huurtoeslag. Nadat corporaties meer ruimte kregen om zelf de prijs en kwaliteit te bepalen, ontstond er meer ondernemerschap, maar verwaterde de samenhang in het beleid (zie essay Arjen Zandstra). Al snel ontbrak het aan een gedeelde visie over wat een sociale huurwoning mag kosten, wat een redelijke huurprijs is, hoe de exploitatie eruitziet en wie wat hieraan moet bijdragen. Het leidde tot de mogelijkheid om exploitatie af te wentelen op de huurtoeslag en hogere huren. Maar ook tot een voortdurende discussie over de ongelijke verdeling tussen opgaven en middelen op corporatieniveau (zie essay Ton Selten) en tot het immer onbeantwoord blijven van de vraag wanneer een corporatie eigenlijk te veel of te weinig middelen heeft.

In het ruimtelijk domein kenschetst de ordening zich door een decentralisatie. Aanvankelijk had het Rijk een duidelijke rol rondom de financiering (GSB en ISV) en ruimtelijke ordening (Vinex), maar trok zij zich al snel terug. De markt moet sindsdien zijn werk doen (zie essay Jan van der Schaar), wat een grote fout bleek. Goede marktwerking vereist voldoende aanbod. En meermalen is aangetoond dat prijsstijgingen in de woningmarkt (vrijwel) niet leiden tot extra aanbod. In een land waar vele conflicterende aanspraken worden gedaan op de schaarse grond, is ruimtelijk beleid dat aanbodgroei faciliteert, onmisbaar.

Bij de invoering van de decentralisaties in het sociale domein is fors bezuinigd op de budgetten en daarmee op het sturingsinstrumentarium van gemeenten. De gevolgen daarvan zijn stevig in het volkshuisvestelijk domein neergeslagen. Daar komt bij dat tot op de dag van vandaag het Rijk binnen de verschillende kokers beleid en sturingsinstrumentarium ontwikkelt, zonder dit voldoende op elkaar af te stemmen. Dit bemoeilijkt het integraal werken op lokaal niveau terwijl de decentralisaties daar juist voor bedoeld waren (zie interview Erik Dannenberg). Het onvoldoende afstemmen van het Rijksbeleid zorgt tevens voor elkaar tegenwerkende beleidsontwikkelingen. Als voorbeeld hierbij geldt de extramuralisering. Tegelijkertijd met het inzetten van de extramuralisering – waarbij de uitstroom van kwetsbare huishoudens vrijwel geheel terecht komt in de corporatiesector – werd de financiële ruimte en beleidsruimte van de corporaties beperkt, terwijl de corporaties juist essentieel zijn in het realiseren van de extramuraliseringsopgave (zie interview Karin Schrederhof en Mariette Heemskerk). Het beperken van de mogelijkheden van corporaties in de brede wijkaanpak is een trendbreuk. Herstel hiervan is noodzakelijk om de verschillende wijken, waarvan we nu zien dat die achteruitgaan, weer in de lift te krijgen (zie essay Jos van der Lans).

### **Hoe nu verder?**

Dit rapport geeft antwoord op de vraag hoe het staat met klassieke prestaties op het terrein van volkshuisvesting: betaalbaarheid, beschikbaarheid, en kwaliteit van woningen en wijken. De conclusie is dat we met de maatstaven van nu kunnen concluderen dat de prestaties onvoldoende zijn. Eigenlijk is het heel bijzonder dat er ongelofelijk veel debat was over woningcorporaties, er een parlementaire enquête aan werd gewijd, we een nieuwe Woningwet hebben, maar dat in het midden blijft wat fatsoenlijk wonen is, wat de bijdrage van corporaties hieraan is en of de partijen die hieraan werken gezamenlijk een voldoende scoren. We zien dat het stelsel zelf toekomstbestendig is, maar dat het vooral de prestaties zijn die afgelopen decennia onderbelicht bleven en nu om aandacht vragen. Dit rapport maakt heel helder dat we volkshuisvestelijk op de klassieke opgaven een onvoldoende scoren, vooral omdat de criteria voor een voldoende allesbehalve helder waren.

### **Corporaties inzetbaar voor verschillende maatschappelijke opgaven**

Tegelijkertijd constateert het rapport dat er veel ontwikkelingen zijn die langzaam maar zeker helder maken dat er impliciet een groot beroep wordt gedaan op woningcorporaties: met name vanuit het energie- en zorgdomein worden

corporaties gezien als vanzelfsprekende maatschappelijke partner. Woningcorporaties zijn desondanks nog steeds krachtige organisaties die vertrouwen genieten in de samenleving. Vandaar dat ze omarmd worden door de ministeries van Economische Zaken en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport als het gaat om de zorg- en energietransitie, maar tegelijkertijd worden ze middels de verhuurderheffing financieel uitgeknepen door het departement dat over wonen gaat.

Het is zaak om de rol en verwachtingen scherp te krijgen wat betreft de klassieke taken en ook wat betreft het nieuwe beroep dat op de sector wordt gedaan: in het energie- en zorgdomein. Van mensen met een lichte tot middelzware zorgindicatie wordt verwacht dat zij in de wijk gaan wonen, maar er zijn onvoldoende woningen en de zorgstructuur is hier niet op ingericht. En woningcorporaties worden geacht een startmotor te zijn voor de energietransities. De corporaties worstelen, gegeven de verhuurderheffing, met de vraag hoe de zorg- en energietransitie te combineren met hun klassieke taken. Marktpartijen wordt alle ruimte geboden om woningen voor de middeninkomens te realiseren, maar we weten sinds jaar en dag dat marktwerking met name de kapitaalkrachtige vraag faciliteert.

Met dit rapport en de bijbehorende essays hebben we naar ons idee een vruchtbare bodem gelegd voor het debat over de vraag hoe het verder moet met de volkshuisvesting. Een debat waarin niet alleen de vragen 'Wanneer is aan de maatschappelijke opgaven voldaan', maar ook de vragen 'Wat kost het?' en vooral 'Wat levert het op' van belang zijn! Niet voor niets is wonen een mensenrecht en is wonen verankerd in de grondwet. Een veilig thuis biedt een basis voor een gezond leven en deelname aan een duurzame maatschappij. Oftewel: een goede organisatie van wonen in brede zin betekent een substantiële besparing voor de ministeries die verantwoordelijk zijn voor energie, zorg en sociale zaken!!

### **Actie nodig op zeven beleidsfronten**

Daarmee komen we op de onderstaande agendapunten voor de coalitievorming voor volgend jaar:

1. een matiging van de woonlasten;
2. een uitbreiding van de sociale huurvoorraad en de voorraad voor lagere middeninkomens;
3. een betere benutting van de bestaande voorraad;
4. het tegengaan van kwaliteitsverlies in de sociale huurvoorraad;
5. aanpassing van de sociale woningvoorraad aan eisen van verduurzaming en energietransitie;
6. aanpassen van de woningen aan woonwensen van mensen met een zorgbehoefte;
7. en meer ondersteuning voor mensen in een kwetsbare positie en het voorkomen of verminderen van concentraties van kwetsbare huishoudens waardoor leefbaarheidsproblemen kunnen ontstaan.

### **Start met een samenhangende gedragen visie op de opgave en rolverdeling**

Het werken aan deze beleidsthema's start bij het opstellen van een duurzame toekomstbestendige en integrale visie op de volkshuisvesting: 'Welke bijdrage levert de volkshuisvesting op de beleidsterreinen energietransitie, zorg en welzijn? Wat betekent dit voor de 'ijzeren driehoek' betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit? En hoe normeren we dit?' Deze visie moet niet alleen gedragen worden door het departement wonen, maar ook door de ministeries waaraan goed volkshuisvestelijk beleid een essentiële bijdrage levert.

Het vraagt vervolgens om afstemming in de rol en taakverdeling tussen de verschillende partijen: tussen Rijk, gemeenten en corporaties, maar ook binnen de overheid. Het Rijksbeleid wordt momenteel te veel vanuit de gescheiden beleidskokers ontwikkeld waarbij vooraf onvoldoende in beeld wordt gebracht wat de mogelijke gezamenlijke effecten zijn.

Met de decentralisaties hebben we een ordening gecreëerd die het integraal werken op gebiedsniveau ondersteunt. Het is zaak dat de kaders en het sturingsinstrumentarium nu ook deze richting op draaien en lokale partijen de ruimte krijgen om de benodigde samenwerkingsafspraken te maken. Dat vraagt om meer ruimte voor lokaal ondernemerschap en een deskundig en flexibel toezichtstelsel. En het vraagt ook om landelijke interventies indien lokale partijen onvoldoende in de landelijke kaders of regionale opgaven kunnen voorzien, zoals bij de realisatie van voldoende beschikbare woningen. En het vraagt vooral om een lange adem en een visie die meerdere regeringen en colleges van B&W meegaat. Vastgoed is traag en ook in de wijkaanpak hebben we geleerd dat een brede aanpak tijd vraagt. Een toekomstbestendig beleid vraagt om zorgvuldig onderzoek en debat. Met dit rapport hopen we hier een steentje aan bij te dragen.