

# HET WORDT NOOIT MEER ZOALS HET WAS



Voor de volkshuisvesting op de lange termijn zijn drie scenario's mogelijk: marktconforme sociale verhuur, sociale verhuur als een sociale voorziening en sociale verhuur als platform voor bewonersinitiatief. Een verkenning en een vooruitblik.

*De doelstelling van corporaties veranderde van goede huisvesting van een kleine groep valide arbeiders naar huisvesting van brede lagen der bevolking  
(Foto Olivier Middendorp / Hollandse Hoogte)*

DOOR JAN VAN DER SCHAAR, PARTNER RIGO

**W**oningcorporaties staan onder druk. Minister Blok voert een shocktherapie. De taken worden beperkt. Het toezicht wordt aangescherpt. De corporaties moeten zich op het gemeentelijk domein richten. De verhuurdersheffing dwingt tot sanering van bedrijf en beleidsambities en leidt op enige termijn tot forse verkoop van bestaand bezit. Al deze maatregelen komen na een reeks van schandalen, met natuurlijk Vestia als droevig dieptepunt, die laten zien dat de sector vatbaar is voor fraude, risico-onderschatting, de terreur van goede bedoelingen, van taakverschuiving waardoor de oorspronkelijke missie uit het oog leek te verdwijnen. De sociale huursector zelf heeft het boetekleed aangetrokken en rept in een nogal harde analyse van een groot legitimiteitsprobleem. Volledig verdwijnen zullen ze voorlopig niet, getuige de recente beleidsagenda van Blok voor hervorming van de woningmarkt: daarin benadrukt hij de onmisbaarheid ervan. Dat kan hij makkelijk, want hij heeft inmiddels de buit binnen. Het debat over de toekomst van woningcorporaties is echter nog lang niet beslecht. Het punt is dat er geen gedeeld perspectief is van de richting waarin de sociale huursector zich moet bewegen. Is Bloks beleid meer dan een shocktherapie?

In wetenschappelijke kring is het bestaansrecht van een sociale verhuur een punt van discussie, al is het geluid bepaald niet unisoon. Zo zijn pleidooien te vinden van vooral economen om zoveel als mogelijk hybride instellingen, waaronder woningcorporaties, om te vormen tot bureaus die de overheid als principaal hebben of tot marktorganisaties. Maar er is ook oog voor hoge transactiekosten en problemen van contractspecificatie die aanleiding kunnen zijn tot uitplaatsing van overheidstaken naar relatief zelfstandige instellingen. Van contract naar status. Door bestuurskundigen en sociologen wordt vaak de waarde van meervoudigheid benadrukt, zoals vormgegeven in maatschappelijke ondernemingen. Hybride instellingen en gemengde beleidsstelsels zijn wenselijk omdat het publiek belang niet alleen door de overheid maar ook in de samenleving wordt gedefinieerd, die definitie is de uitkomst van een gezamenlijke zoektocht. Zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dat zo mooi uitdrukte: er is dan sprake van een gedeelde publieke ruimte.

#### NON-PROFIT VERHUUR

Woningcorporaties zijn, zoals bekend, instellingen die geen winst uitkeren en de middelen bestemmen voor het doel waartoe ze in het leven geroepen zijn. Dat biedt ruimte voor vermogensvorming – het revolving fund – voor een investeringshefboom en lagere woonlasten. Beleidsstelsels van sociale verhuur worden onder meer gekenmerkt door de wijze waarop de toegang tot de kapitaalmarkt is vormgegeven: directe overheidsfinanciering, garanties, of onderlinge garantstelling tussen de instellingen. Kapitaalverschaffers zijn dan in redelijke mate verzekerd van rente en aflossing, met als gevolg dat voldoende krediet beschikbaar is tegen relatief gunstige voorwaarden. Daar komt nog een derde element bij, namelijk dat huisvesting wordt geboden aan een bredere groep dan alleen kansarmen. Huisvestingssystemen die wel een concentratie op zwakke bewonersgroepen kennen zijn kostbaar, door gebrek aan financiële middelen niet levensvatbaar en gaan met negatieve labeling gepaard: het zijn kerkers in plaats van vangnetten. Deze drie zaken – vermogensvorming ten behoeve van het doel, geregelde toegang tot de kapitaalmarkt en een ‘zekere taakbreedte’ – maken aanbod van kwalitatief goede woningen tegen een matige prijs

mogelijk, zonder dieptesubsidiëring van overheidswege.

Men kan dit alles beschouwen als een slimme institutionalisering binnen een marktcontext, zoals Raffeissen het ooit bedoelde: het is als verzekeringsformule een efficient arrangement. Sociale verhuur kent echter ook zwakke kanten: risicodeling kan onttaarden in risicoafwenteling, een breed werkerrein met staatssteun in concurrentie vervalting. Dus is er een cultuur van risicomijdend gedrag nodig, kan een afbakening van het werkgebied niet worden gemist, en moet voor een voortdurende dijkbewaking worden gezorgd. Het regime van toelating en financiële steun van overheidswege leiden bovendien tot externe regulering en toezicht, en wel meer naarmate het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid en het primaat van de politiek zwaarder wordt aangezet.

Het arrangement van non-profit verhuur bestaat al meer dan 100 jaar, kent dus een grote continuïteit door te veranderen, het is kneedbaar, maar dat betekent niet dat het arrangement onbetwist is. Wat in de loop der tijd veranderde was allereerst de wijze waarop het mechanisme in beweging werd gezet. Eerst was het een voertuig voor burgerinitiatief (self-help, of sociaal voelende elite), maar als snel werd het een door professionals geleide onderneming en is het tegelijk door regulering en subsidiëring verstatelijkt. De sector werd door de restrictieve toelating en de feitelijke onmogelijkheid van uittreden gesloten. De democratisering uit de jaren zeventig kreeg op deze ontwikkeling geen vat, werd ook extern aan de organisaties geplaatst. De verzelfstandiging van de woningcorporaties onder Heerma veranderde dit niet. De schaalvergroting, professionalisering en vermogensgroei vergrootten de autonomie. Deze brachten bovendien een tegenstreven naar controle door bestuur en politiek met zich mee. Zelfs in die mate dat het non-profit stelsel nu een regime van beheersing door de centrale overheid is geworden.

Ook veranderde de doelstelling: van goede huisvesting van een kleine groep valide arbeiders naar huisvesting van brede lagen der bevolking. Die verbreding vond in de Wederopbouwperiode plaats, omdat woningcorporaties efficiënte vehikels waren voor de benodigde investeringen. Met de expansie van het eigenwoningbezit sinds het midden van de jaren zestig, de opkomst van retailbanking en uitbreiding van de hypotheekverlening tot ook de middeninkomensgroepen, kwam de nadruk opnieuw te liggen op huisvesting van een doelgroep met bescheiden middelen én op woning- en gebiedsbeheer en -ontwikkeling in verarmende wijken. Dit was ook het beleidsperspectief dat onder de ministers Schut, Udink, en zelfs Gruyters domineerde. In en na de oliecrisis na 1978 werd de sociale verhuur echter opnieuw als investeringsvehikel gebruikt, met een enorme groei van het marktaandeel als gevolg. Staatssecretaris Heerma zette – ondanks zijn sympathie voor het maatschappelijk middenveld – een beleid van krimp en taakbeperking in. De vermogensgroei nadien – die vooral door externe factoren als dalende rente werd veroorzaakt – leidde echter weer tot forse programma's en taakverbreding. De financiële crisis na 2007 versterkte dit, totdat de risico's die in de voorgaande periode waren aangegaan manifest werden. De druk der omstandigheden bepaalden zodoende de ontwikkelingsgang. Dat neemt niet weg dat steeds verschillend over de plaats en taak van de sociale verhuur werd gedacht. Die zijn omstreten gebleven. De praktijk is dus ook een wankel compromis tussen tegengestelde visies.

Ook nu nog zijn er verschillende visies op de gewenste inrichting van het woonbeleid, samen te vatten in een in de internationale literatuur bekende tweedeling: de duale- en de ongedeelde markt, of een residuele dan wel universeel werkende sociale verhuur. In de duale opvatting

is er sprake van een vrij werkend marktmechanisme in de koop en de commerciële verhuur, met daarvan afgescheiden een non-profit stelsel dat streng op de beperkt gedefinieerde doelgroep wordt gericht, als vangnet voor degenen die het in de vrije markt niet redden. In deze opvatting zijn ongelijkheden in de kwaliteit van wonen en woonmilieu functioneel omdat ze de sociale stratificatie versterken. In het ongedeelde stelsel is er een tamelijk breed werkende sociale verhuur met een gedifferentieerd woningaanbod en met vloeiende overgangen naar de vrije markt, zodat ook mensen met een bescheiden inkomen keuze hebben. In deze opvatting worden ongelijkheden in de kwaliteit van woning en woonmilieu juist getemperd door de condities voor keuzevrijheid te verbeteren. Hier zitten natuurlijk heel verschillende opvattingen over de gewenste vormgeving van de verzorgingsstaat achter. We zaten decennia lang op de tweede lijn en weten niet of we naar de eerste doorstoten. Daar gaat nu de discussie over. We hebben tegelijk eigenlijk geen idee welk complementair beleid nodig zou zijn om een doorstoot naar de krimpvariant vorm te geven.

## Rondblik in het heden

**Wenden we onze blik naar het heden: voor welke opgaven staan we? Een aantal opmerkingen.**

### 1 *Verzorgingsstaat en wonen*

Kenmerkend in de verzorgingsstaat die we hadden is de benadering dat burgers juridisch aanspraak kunnen maken op collectieve voorzieningen. Dat stelsel is aan het eroderen. Het wordt steeds duidelijker dat rechten worden omgevormd tot gunsten, waarbij in de verstrekking rekening wordt gehouden met de eigen kracht van de burger zelf. Het daarbij benodigde maatwerk vergt decentralisatie naar bestuurskrachtige gemeenten. Tegelijk zien we een grotere nadruk op burgerinitiatief, een beleidsoffensief van boven, met ook wel wortels in de wereld van onderen. Veel mensen zijn het paternalisme en gebrek aan sensitiviteit van de grote bovenwereld zat, ze hebben er ook geen toegang toe. Men is best bereid in eigen kring zaken te organiseren als de baten ervan zichtbaar zijn. De ene beweging versterkt de andere. Het volkshuisvestingsbeleid zoals we dat nu kennen, is eigenlijk een restant uit een ver verleden en past in de net geschetste ontwikkeling niet. Moeten we dan niet nadenken over de vraag of dat zich ontwikkelen moet in de richting van geïndividualiseerde arrangementen, met zorgplichten voor de aanbieders die door marktmeesters worden gehandhaafd? Wordt het niet tijd de verstarrende en uniformerende werking van de huurtoeslag, de huurprijnsbeheersing, en de regulering van de sociale huisvesting te doorbreken? Moeten we de handelingsruimte lokaal vergroten? En moeten we dan ook niet sociale huisvesting – wat nog iets anders kan zijn dan de verzameling woningcorporaties – als een sociale voorziening definiëren?

Lastige vragen, omdat je voor de huurders belangrijke zekerheden prijsgeeft, waar we ook trots op zijn. Maar er is nu al een discussie ontstaan over tijdelijke huurcontracten om de voorraad sociale huurwoningen beter te kunnen toewijzen, dat is pas het begin. Met de huurverhogingen tot marktniveau komt de huurtoeslag onder druk, die regeling explodeert straks. Die is al bijna verworden tot een exploitatiesubsidie, waardoor de schijn wordt opgehouden dat het bezit op commerciële marktwaarde gewaardeerd kan worden. Als dat subsidiestelsel door zijn benen zakt is het niet alleen met die hoge vastgoedwaardering gedaan, maar ook met de benadering dat ieder recht heeft op een goede huisvesting. Is het huidige beleid niet een bouwwerk dat op drijfzand staat?

### 2 *Kwaliteitsbeleid*

Het leidende idee achter het volkshuisvestingsbeleid is dat kwalitatief betere huisvesting voor brede lagen der bevolking grote maatschappelijke baten met zich brengt. Vandaar de term verbetering van de volkshuisvesting. De kwaliteit van de huisvesting is nu echter tot een zo hoog niveau gestegen dat de baten van generieke kwaliteitsstijging niet meer zichtbaar zijn. Dat is de reden voor een beleidswijziging, namelijk dat de generieke ondersteuning van de kwaliteitsvraag - rentaftrek, lage huren - wordt verminderd. Het nieuwe adagium wordt dat mensen de kosten van meer kwaliteit maar zelf dragen moeten. Een probleem is echter wel dat we de bodem van de woningmarkt ver hebben opgeteld. Er is een vorm van consumptiedwang ontstaan voor mensen die willen kiezen voor een lage kwaliteit. Wellicht wordt het thema voor de komende jaren zelfs kwaliteitsdifferentiatie naar beneden.

### 3 *Balansverkorting en co-financiering*

De ons achterliggende periode zal uitzonderlijk blijken. Die werd gekenmerkt door een ongekend ruime beschikbaarheid van goedkoop krediet. De vastgoedmarkten zijn opgeblazen, bij het wonen nog eens sterk bevorderd door fiscale voordelen en garanties van overheidswege. Maar deze expansieve financiering is voorlopig wel over en de toegang tot koop zal wel lastig worden als je weinig vooraf gespaard hebt. De lage rente, aanvankelijk forse huurstijgingen en verkoop, leidden inderdaad tot herwaardering van bezit, die veel financieringsruimte voor investeringen verschafte. Maar daar is nu ook wel een einde aan gekomen en niet alleen door de verhuurdersheffing. De komende tijd zal balansverkorting bij de sociale verhuurders een belangrijk thema zijn, al was het alleen om de risico's van de borgstelling te beperken. Om dan nog te kunnen investeren zijn andere vormen van financiering en risicodeling nodig. Worden cofinanciering en winstparticipatie de trefwoorden van de komende jaren? Bijvoorbeeld met bewoners die participeren in vastgoedfondsen of coöperaties. Of door beleggers die de risico's delen met woningcorporaties in ruil voor een redelijk rendement. Zeker is dat binnen de sociale verhuur de afwegingen meer op scherp komen te staan. Kies je voor betaalbaarheid met nieuwe soberheid, ga je voor investeren in beschikbaarheid met forse huurverhogingen? Breng je de dienstverlening aan de huurders tot een minimum terug? De periode van expansie is in ieder geval voorbij.

### 3 *Het middensegment*

Krimp van de sociale verhuur is dus een thema van de naaste toekomst, maar de ontwikkeling van een nieuw middensegment ook. Aan zo'n middensegment is in toenemende mate behoefte. Mensen die niet direct toegang tot de koopsector kunnen of willen hebben en in de sociale huursector niet toegelaten worden, moeten immers een plek kunnen vinden. Een dergelijk segment is ook nodig voor een meer vloeiende overgang tussen sociale huur en koop. Hoe we dit middensegment tot ontwikkeling moeten brengen, is echter onduidelijk. Er is nog geen beleid dat betaalbare huisvesting mogelijk maakt voor mensen die niet tot de formele doelgroep van beleid behoren, maar in de lokale samenleving een belangrijke en onmisbare functie hebben. Mijn voorspelling is dat het beleid van Blok niet leidt tot afdoende aanbodverruiming en dat verdergaande maatregelen nodig zijn. Overheidsbeleid zelf is een investeringsrisico voor commerciële beleggers: een regulerende en heffende overheid kan het opeens op zijn heupen krijgen en ook het geliberaliseerde marktdeel intrekken. Het zou me niet verbazen als we over enkele jaren met vergaande liberalisatie van de commerciële verhuur en met bijvoorbeeld fiscale premies (als een investeringsaftrek) een offensief programma voor het mid-

densegment van de woningmarkt hebben. Krijgen we een premiesysteem waar commerciële beleggers en sociale verhuurders onderling wedijverend op kunnen inschrijven? In het buitenland zien we dat al, in tal van programma's van affordable housing.

## Ontwikkelingspaden van de sociale verhuur

Wat zijn in het licht van het voorgaande plausibele ontwikkelingspaden voor de sociale verhuur? Ik werk er hier drie schetsmatig uit, namelijk marktconforme sociale verhuur, sociale verhuur als een sociale voorziening en sociale verhuur als platform voor bewonersinitiatief. Met enige goede wil herkent men er de beroemde Vanderdonkse driehoek in: meer markt, meer (lokale) overheid en meer gemeenschap (bewonersgroepen). Een eerder onderscheiden perspectief van consolidatie van de sociale verhuur laat ik hier buiten beschouwing; dat is inmiddels een gepasseerd station.

### 1 Marktconforme sociale verhuur.

Woningcorporaties zijn in deze benadering vastgoedbedrijven met een sociale missie, die tot uiting komt in het op de doelgroep afgestemde portefeuillebeleid, het individuele woonlastenbeleid en de onderlinge risicodeling. Er wordt in beginsel tegen marktvolgende prijzen verhuurd. Lagere inkomensgroepen worden in beginsel gehuisvest in goedkopere woningen. Maar ten laste van de eigen exploitatie kan een inkomensafhankelijke huurafslag worden gegeven om de keuzeruimte van urgent woningzoekenden te vergroten en/of de woonlasten te matigen (een huurafslag die ongetwijfeld publiekrechtelijk genormeerd zal zijn). De verhuurdersheffing is in deze variant dus vervangen door een interne bekostiging van de huurtoeslag. Zij krijgen de taak de huurbudgetrisico's te matigen, zullen streven naar zorgvuldige woningtoewijzing, vormen van tijdelijks interne subsidiëring en bijpassende tijdelijke huurcontracten. De corporaties hebben daarom een wettelijk verankerde zorgplicht voor de doelgroep. Dat dwingt overigens de overheid tot het formuleren van kwaliteitscriteria voor sociale huisvesting, omdat verlaging ervan financieel belang van de instellingen kan worden.

De hogere marktvolgende huren leiden per saldo vermoedelijk tot een vraagverschuiving naar kleinere en goedkopere woningen; de woningcorporaties breiden daarom het aanbod uit tot ver in het onzelfstandige segment.

Omdat er geen impliciete subsidies meer worden gegeven - de WSW-garanties worden uit hoofde van risicobeheersing van het overheidsbudget gaandeweg beperkt en vervangen een onderlinge waarborg - is er tezelfdertijd geen principieel bezwaar tegen een breder marktgebied dan alleen het 'DAEB-segment'. Corporaties verhuren woningen ook aan anderen dan de bewoners die tot de doelgroep behoren en verhuren woningen met ook een huur boven de liberalisatiegrens. De grenzen worden zacht. Van staatssteun is na verloop van tijd immers in beperkte mate sprake. Selectie aan de poort wordt minder belangrijk, behoudens een goede bestemming van de goedkopere voorraad. Door de hogere huren is er tegelijk een grotere investeringscapaciteit. De corporaties zullen zich ook toeleggen op bouw voor het brede midden. De vraag naar die woningen is toegenomen doordat immers - geheel passend in deze variant - de fiscale renteaftrek verder is beperkt. Als woningcorporaties in dit segment bouwen en exploiteren zullen zij met andere risicodragende partijen samenwerken. De corporatie kan zich als het ware tot een knooppunt van afgezonderde vast-



*'Het volkshuisvestingsbeleid zoals we dat nu kennen, is eigenlijk een restant uit een ver verleden'*

*(Foto: Peter Hilz / Hollandse Hoogte)*

goedfondsen ontwikkelen. Het marktaandeel van het kernbedrijf daalt vermoedelijk, maar er is een forse groei aan de rand. Op verschillende fronten ontstaan vloeiende overgangen naar het geliberaliseerde commerciële huursegment.

Woningcorporaties worden in deze variant vrij zelfstandige instellingen met een groot marktgebied, nog steeds hybride, die echter wel bestuurd moeten worden binnen rijksbegrenzings (vermogensbehoud!) en binnen de klijtstrepen van lokaal beleid. Er blijft goed extern toezicht nodig om dat te borgen.

### 2 Sociale verhuur als sociale voorziening.

In de tweede variant zijn woningcorporaties teruggebracht tot hun kerntaak, namelijk verhuur tegen een gematigde prijs aan een wel gedefinieerde doelgroep. Die relatief lagere huur is gerechtvaardigd, omdat ook op langere termijn fiscale voordelen voor eigen woningbezit bestaan, maar deze vergt strenge selectie aan de poort en tijdens bewoning. Het is een krimpscenario vanwege beperkte investeringscapaciteit. Het bezit buiten het kernbedrijf wordt gaandeweg verkocht aan bewoners, bewonerscollectieven of beleggers. Dit gaat gepaard met een sterke nadruk op eigenlijk gebruik van de voorraad. Huurders die er qua inkomen niet meer thuishoren, worden op termijn verplicht te verhuizen of om meer huur te betalen. Instromers krijgen een tijdelijk contract, waarvan de verlenging



afhankelijk is van de mogelijkheden elders een woning te vinden. De concentratie van mensen met een laag of onzeker inkomen en van mensen die op hulp zijn aangewezen om de regie over hun eigen leven te houden, groeit dus. Dat stelt aan het beheer hoge eisen. Er is niet alleen veel persoonlijke aandacht nodig, er zal ook een steunstructuur in werking gehouden moeten worden. De nabijheid tot het gemeentelijk sociale beleid neemt toe, de samenwerking met andere instellingen bij zorg, onderwijs en participatie wordt belangrijker. Vooral in netwerken in buurten. Er is per saldo sprake van domeinversmalling en scopeverbreding.

Ook in deze variant wordt de verhuurdersheffing omgezet in een bekostiging van de huurtoeslag, die echter in tegenstelling tot de voorgaande door de gemeenten wordt verstrekt. Er komen lokale woonlastenfonds met de gemeente als budgetbeheerder. De gemeente heeft dan ook de zorgplicht. Dit wordt de WMO route in het woonbeleid. Dit opent een de weg naar herijking van de verhouding tussen de gemeente en de corporatie, afhankelijk van de lokale bestuurscultuur en politieke opvattingen over de regierol van de gemeente. De lokale differentiatie neemt toe. De gemeente kan de taken volledig mandateren, maar ook actief meesturen; het is zelfs denkbaar dat de gemeente woondiensten bij commerciële exploitanten inkoopt als dit efficiënter blijkt. Corporaties die tegen een lage prijs verhuren, leggen minder beslag op het woonlastenfonds; corporaties met marktconform huren meer, en de vraag is wat in dat licht de

bijdrage aan de lokale volkshuisvesting zal zijn. Een programma van meer kwaliteit of van een ruimer aanbod zal tot netto hogere huren leiden. Op lokaal niveau ontstaat een serieus debat over de wijze waarop de driehoek woonlasten-vermogensomvang-investeringen wordt vormgegeven. Rijkstoezicht wordt bestuurlijk toezicht op de gemeenten. Rijksinstrumenten als een landelijke huurbepaling verdwijnen.

### 3 Platform voor bewonersinitiatief.

In de derde denkrichting zijn woningcorporaties instellingen die met hun krachtige infrastructuur kleinschalige ontwikkelingen faciliteren. Het worden dienstverlenende bedrijven die in opdracht van de bewoners werken, een ketenomkering. De instellingen behouden belangrijke taken bij het financiële beheer, het investerings- en financieringsbeleid en de woningtoewijzing voor huisvesting van een doelgroep. Maar er worden op twee fronten maatregelen getroffen. De eerste is dat bewoners financieel kunnen participeren. Sociale verhuurders mogen dan ook een dividend aan bewoners uitkeren naar rato van het ingebrachte vermogen. Die financiële participatie kan op verschillende manieren vorm krijgen, bijvoorbeeld door uitgifte van verhandelbare aandelen of certificaten, door dochtercoöperaties die certificaten met een woonrecht uitgeven aan leden. Onderdeel van deze variant zou kunnen zijn dat de sociale verhuurder in overleg met bewoners de huur boven de liberalisatiegrens tilt en de baten van het vervallen van de verhuurdersheffing stort in een groeiend fonds voor korting op de

aankoopprijs van het eigendomsdeel: het nieuwe tijdperk van huursparen. Ten tweede wordt er een recht op zelforganisatie ingevoerd, zodat bewonersgroepen toegelaten kunnen worden tot de sociale huursector, een vorm van interne democratisering. Het woningbeheer wordt dan betwistbaar, vergelijkbaar met het gedachtengoed van de Big Society. Aan coöperaties kleven wellicht nadelen van kleine schaal en geringe slagkracht, maar dat hoeft veel minder te gelden bij bundeling van coöperaties, die overigens ook bij gemengde VvE's maar dan op vrijwillige basis mogelijk zou moeten zijn. Het is een middel van gecontroleerde krimp en ontwikkeling van het middensegment. Beter het voordeel direct aan de geïnteresseerde bewoners door te geven dan het bezit tegen een gematigde prijs (dit vanwege de commerciële rendementseis) aan beleggers over te dragen! Het is bovenal een middel om de eigen verantwoordelijkheid van bewoners voor hun woonsituatie te versterken. Op deze manier wordt het non-profit regime geopend en een nieuwe bron van energie en innovatie aangeboord.

### SLOTOPMERKINGEN

Wordt alles anders? Doormodderen kan wellicht ook. Volkshuisvestingsbeleid is uiteindelijk een merkwaardig rommeltje van maatregelen. We weten ook niet zeker hoe lang de shocktherapie van Blok wordt doorgezet en wat de levensduur van de verhuurdersheffing – breekijzer bij uitstek – zal wezen. Maar het lijkt me ondanks dergelijke onzekerheden nuttig om over ontwikkelingspaden van de sociale verhuur na te denken.

Corporaties die de nadruk leggen op een groot investeringsvolume, zullen al snel kiezen voor huurverhoging en individuele huurafslag. Deze variant legt op de legitimering van beleid en uitvoering zwaar beslag. Een aandachtspunt is dat in de huidige beleidscontext de huurtoeslag een afwentelingsmechanisme wordt. Het is niet goed denkbaar dat verhuurders de huren en huurders de kwaliteit maar kunnen blijven verhogen op kosten van het gemeen. De huurtoeslag wordt dus minder houdbaar, terwijl de huurders er steeds afhankelijker van worden. Dat moet je niet willen. Vandaar de eerste denkrichting, waar de band tussen beslissen en betalen strakker wordt aangetrokken.

Maar die variant brengt een eigen dynamiek. Marktconforme huren zullen daarin niet of slechts ten dele gecompenseerd worden door extra (interne) subsidies. Hoe dan ook zal op termijn het recht op een bijdrage worden uitgehold. Doorgaan op deze weg leidt er toe, dat er binnen de sociale verhuur een segment zal ontstaan van druk bezette goedkope woningen, met weinig huurpotentieel, en vanwege de geringe koopkracht van de bewoners een lage waarde. Dan kom je dicht bij het tweede scenario, de WMO-route, terecht en misschien is het beter om er openlijk voor te kiezen. Dan kun je tenminste bewust en gericht werken aan een woningvoorziening waar betaalbaar wonen met redelijke kwaliteit en met uitstekende dienstverlening voor kwetsbare groepen is geborgd en waar je als corporatie de legitimiteit in de lokale verankering zoekt. Wellicht kan dit met het derde scenario gecombineerd worden, waarmee (een deel van?) de sociale verhuur meer van de bewoners wordt en op een offensieve wijze niet alleen de krimp van het kernbedrijf maar ook het gewenste middensegment wordt vormgegeven. Voor bewoners worden verschillende carrières op de woningmarkt mogelijk. Dat dit gepaard gaat met de dan noodzakelijke ontmanteling van het systeem van centrale sturing en dus met een kans op grotere differentiatie in organisatie- en contractvormen in het lokale, is een mooie bijvangst. Dat verhoogt de weerbaarheid van het geheel.

Dit artikel is een bewerking van twee lezingen, namelijk bij het afscheid van Jan Kammeyer van Futura (november 2013) en van Ton Streppel van Wonen Breburg (december 2013).

### Noten

- 1 Commissie Hoekstra (2012) *Rapport*. Den Haag
- 2 Jong, R de (2013) *De balans verstoord*. Aedes.
- 3 Minister Blok (2013) *Integrale visie op de woningmarkt*. TK, 32.847 nr 87 dd 17 september 2013
- 4 Zie ook: CPB (2013) *De governance van semi-publieke instellingen*, Den Haag, waarin een genuanceerd standpunt wordt ingenomen.
- 5 Helderman, J.K. (2007) *De corporatie tussen status en contract*.
- 6 Brandsen, T ; W. van der Donk, & P. Kenis (2006) *Meer eenvoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Lemma
- 7 WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam University Press
- 8 Beekers, W. (2012) *Het bewoonde land*. Uitgeverij Boom.
- 9 Zie M. Harloe (1995) *The people's home*. Blackwell, en naar J. Kemeny (1995) *From public housing to the social market*. Routledge. L. Ghekiere (2007) *The development of social housing in the European Union* biedt niet alleen een prachtig overzicht, maar maakt ook een bruikbare driedeling (residueel, generalistisch en universeel). In mijn proefschrift *Groei en bloei van de Nederlandse volkshuisvesting* (Delftse Universitaire Pers, 1987) ben ik overigens uitgebreid ingegaan op de verschillende visies op volkshuisvestingsbeleid en de rol van de sociale verhuur daarin.
- 10 Ik verwijs in dit verband maar eens naar een oud advies van de VROMRaad (1999) *Huurbeleid met contractvrijheid*. Den Haag.
- 11 Zie bijvoorbeeld VROM-raad (2004) *Eigenwoningbezit op eigen kracht*. Den Haag; idem, 2007: *Tijd voor keuzes*. Den Haag
- 12 Zie bijvoorbeeld mijn afscheidsrede. Schaar, J. van der (2009) *Twintig jaar verder*. In: De lezer zal begrijpen waar mijn voorkeur naar uitgaat. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam, blz 251 ev.
- 13 Fleurke, F; J. van der Schaar & F. Van Wijk (2009) *Ontwikkelingspaden voor woningcorporaties*. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam, blz 89 ev.
- 14 Zie ook het Experiment Huur op Maat: Kromhout, S e.a. (2011) *Evaluatie huur op maat*. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam. SEV (2011) *Huur op maat, advies*. Rotterdam
- 15 W. van Leeuwen pleit daar voor in de recent verschenen periscope van het Wetenschappelijk instituut van het CDA: *Het CDA en de maatschappelijke onderneming*. December 2013. Maar er is niets nieuws onder de zon: zie I. Broos, B. van Dalen en A. van de Water (1980) *Naar een nieuwe beheervorm*, NCIV; Zie ook: J. van der Schaar *Sectorvormingsbeleid en beheervormen*, in: Stuurgroep gebouwde omgeving (1980) *Gebouwde omgeving, gebruik, beheer en inrichting*. Staatsuitgeverij, Den Haag, blz 209-274.
- 16 Zie Brandsen, R en J.K. Helderman (2009) *coöperatieven, een alternatief?* Futura, Tilburg.
- 17 Duivestein, A (2013) *De wooncoöperatie: op weg naar een zichzelf organiserende samenleving*.