

WONINGVERDELING BLIJFT NODIG

De nieuwe Huisvestingswet, die sinds eind 2009 bij het parlement ligt, garandeert vrije vestiging als beginsel, maar laat toe dat gemeenten de markt kunnen regelen op basis van 'leefbaarheid' of schaarste. Deelmarkten kunnen voor bepaalde groepen zo worden afgesloten of juist opengesteld.

DOOR JAN DIRK DE BOER EN HANKE BOER
RESPECTIEVELIJK SENIOR ADVISEUR EN
ADVISEUR BIJ LAAGLAND ADVIES TE HOUTEN
FOTOGRAFIE HOLLANDSE HOOGTE

Sinds eind 2009 ligt er een nieuwe Huisvestingswet bij het parlement. Na de val van het kabinet is de wet controversieel verklaard. Wanneer de wet wordt behandeld en van kracht zal worden, is dus onduidelijk¹. Het onderwerp blijft op de politieke agenda en verdient het ook om op de professionele agenda te blijven staan. De nieuwe ontwerp-Huisvestingswet is bedoeld om vrije vestiging als beginsel te garanderen. Tegelijkertijd laat de wet toe dat gemeenten de markt kunnen regelen op basis van 'leefbaarheid' (een nieuw begrip in de Huisvestingswet) of schaarste. De wildgroei aan regionale en lokale regels voor de woningmarkt zou met deze wet worden gestroomlijnd. Aanbieders en vragers op de markt hebben dan in het hele land met dezelfde spelregels te maken. Dat beginsel is nu maar in weinig gemeenten gegarandeerd. De regulering van de woningmarkt komt met de nieuwe wet weer een stukje meer naar de lokale overheid. In plaatsen met schaarste en risico's voor leefbaarheid kan de gemeente afwijken van het beginsel van vrije vestiging. Schaarste betekent te weinig betaalbare woningen of te weinig woningen 'voor de eigen bevolking'. Beperking van toegankelijk-

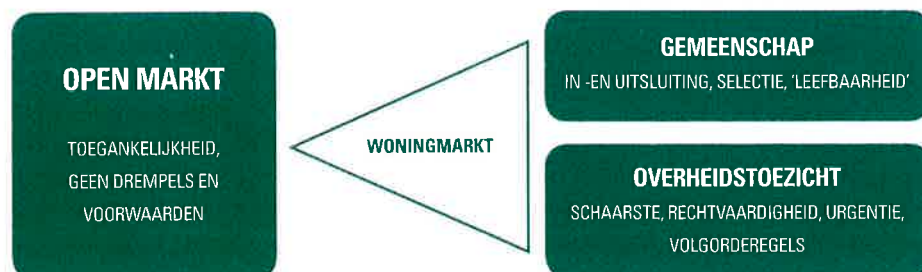
heid ten behoeve van de leefbaarheid mag alleen op kleine schaal (complex of buurt) worden toegepast. Het opstellen van een Huisvestingsverordening door de gemeente wordt weer verplicht. Prestatieafspraken tussen gemeente en woningcorporaties zijn niet meer genoeg². Door de nieuwe wet wordt een situatie met regionaal verschillende voorwaarden bestendigd. In dit artikel betogen we dat verdelingsinterventies ter bescherming van zwakke groepen op de woningmarkt en sturing in allerlei vormen al lang bestaan en nuttig en noodzakelijk zullen blijven. Het derde type motief voor interventie, 'leefbaarheid' is de afgelopen jaren ongemerkt steeds belangrijker is geworden.

DISCUSSIE

Er is al jaren discussie over de huisvestingswet. En nu nog. Suburbane gemeenten willen voorrang voor de eigen bevolking. Grote steden pleiten juist voor meer toegankelijkheid in hun buurgemeenten. Aedes vreest dat vrijwel alle ingrepen in de

woningmarkt woningzoekenden met een laag inkomen minder kans geeft³. Ze vergeet dat een ingreep, bijvoorbeeld een maximum inkomen voor goedkope woningen, de kansen voor die groep ook juist kan vergroten. Onder professionals is de overheersende visie dat meer toegankelijkheid en openheid voor het functioneren van de woningmarkt goed is en vooral goed is voor de woningzoekenden.

De nieuwe Huisvestingswet probeert een oude tegenstelling in de woningmarkt opnieuw te definiëren: die tussen toegankelijkheid voor iedereen en eerlijke verdeling van schaarste en introduceert een derde motief: 'leefbaarheid'⁴. In de visies en praktijken van interventie op de woningmarkt zien we de drie motieven terug. De motieven zijn representatief voor ideologieën van de aloude drie zuilen in Nederland: vertrouwen in de overheid, in de markt of in de gemeenschap. Het motief 'leefbaarheid' kunnen we zien als uiting van het belang dat aan



gemeenschap wordt gehecht. De nieuwe Huisvestingswet zoekt de balans. We zetten de sturing van de woningmarkt in een kort historisch perspectief. Vervolgens laten we zien hoe in bestaande praktijken de motieven rechtvaardige verdeling en leefbaarheid voorkomen.

HISTORISCH

Tot aan de jaren negentig werd de huurwoningmarkt gekenmerkt door binding aan dorp of woningvereniging toewijzing vond plaats op basis van op de persoonlijke situatie gerichte en subjectieve beoordeling van de urgentie of noodzaak en passendheid. Daarbij werd terdege rekening gehouden met wat we nu de lokale leefstijl in een buurt zouden noemen. Woonconsulenten ('opzichteressen') schatten woningzoekenden in op hun wooncultuur en omgangsvormen. En als die niet voldeden, was er tot in de jaren zestig de woonschool om het te leren.

Daarnaast was er de economische basis van regulering; de notie dat de woningmarkt fundamenteel onvolkomen is. Vastgoed beweegt niet en een niet-koopkrachtige woningvraag wordt niet bediend zonder interventie of bescherming. Schaarste werd verdeeld naar wachttijd en lange tijd leek dat de enige eerlijke manier.

IN DELFT BEGON LIBERALISERING

Met de introductie van het aanbodmodel in Delft is begin jaren negentig een ommekeer ingezet, die werd gevolgd door tal van vervolgstappen. Objectiviteit, transparantie, controleerbaarheid, marktwerking en verdergaande keuzevrijheid voor de consument waren daarbij de leidraad. Huren zou op kopen gaan lijken.

De afdeling huisvesting is in veel gemeenten opgedoekt, alleen in Amsterdam is de Dienst Wonen nog steeds een machtig apparaat. De verhuurafdeling van woningcorporaties waar in heel veel plaatsen de verantwoordelijkheid terecht is gekomen voor de toewijzing van sociale woningen, is een marketingteam geworden. Goede marketing is de enige uitdaging die er nog lijkt te liggen voor professionals op de woningmarkt. De individuele klant hoeft alleen maar verleid te worden om te kopen, te verhuizen en soms om te huren. Zeker in krimpgebieden. "Een vastlopende woningmarkt.... Het is de klant die bepaalt. De klant is koning, bron van informatie, aanleiding voor innovatie,... grijpbaar of ongrijpbaar, en vaak niet begrepen."⁵

De afgelopen decennia is de woningruimteverdeling in de sociale huursector sterk gemoderniseerd. De woningmarkt werd een vragersmarkt. De klant is geëmancipeerd en redt zichzelf. Dat is het beeld van de woningmarkt in professionele media.⁶

Klopt dat beeld wel, zo vragen wij ons af. Is de woningmarkt zo open als het lijkt? De vraag stellen is hem beantwoorden. Achter de klantgerichte woonmarketing gaat een praktijk schuil waarin woningen buiten de markt om of op een besloten markt worden verdeeld. Dat is de praktijk, ook nu nog, twintig jaar na het invoeren van het aanbodsysteem.

RECHTVAARDIGHEID

De jonge starter die de woningmarkt betreedt op de website van zijn regio krijgt eerst de indruk dat er heel wat te kiezen valt. Maar bij nader inzien staan bij tal van woningen één of meer beperkingen, afgezien van de te verwachten wachttijd. Een minimum- of een maximuminkomen, leeftijd minimaal 23 of minimaal 50 of 65 jaar, het minimum aantal gezinsleden. Er zijn weinig regio's waar zulke beperkingen niet bestaan.

In de meeste grote steden is er een andere inperking van de markt, die niet meteen zichtbaar is. Een deel van het aanbod komt helemaal niet op de markt. Dat zijn woningen die bedoeld zijn voor mensen die

urgent een woning nodig hebben, niet kunnen wachten en geen geld hebben om direct op de vrije markt een woning te bemachtigen. Veel gemeenten hebben twintig jaar geleden heel stoer hun urgentieregeling afgeschaft. Een urgentieregeling zou alleen nog maar nodig zijn voor 'echte' acute noodgevallen, zoals brand of instortingsgevaar van de woning. De realiteit is dat in veel gemeenten een grote groep urgenten wordt bediend met voorrang op de markt. Amsterdam is een uitzonderlijk gereguleerde markt, en een hele grote. Niet zo lang geleden ging in Amsterdam eenderde van alle sociale woningen naar voorrangskandidaten.⁷ Dat zijn voor een groot deel zogenaamde stadsvernieuwingsurgenten; bewoners die hun woning moeten verlaten voor sloop en daarom voorrang krijgen. Daarnaast zijn er in Amsterdam tal van andere voorrangsgroepen: mensen met oude rechten, opgebouwde wachttijd bij vroegere woningverenigingen, vluchtelingen (in het jargon statushouders) en bepaalde beroepsgroepen.⁸ Voor die laatste groep geldt een geheel andere motief, namelijk het sturen op de arbeidsmarkt. Amsterdam kent een woud aan regels met 19 verschillende uitvoeringsinstructies.

DE AFGELOPEN DECENNIA IS DE WONINGMARKTVERDELING IN DE SOCIALE HUURSECTOR STERKE GEMODERNISEERD. DE WONINGMARKT WERD EEN VRAGERSMARKT

In Rotterdam is het aandeel verhuuringen buiten de markt nog groter (in 2009 totaal 43 procent).⁹ In de KAN-regio (Arnhem, Nijmegen e.o.) is de liberalisering in de jaren negentig verder gegaan: iedereen, ook van buiten, kon zich vestigen en alle passendheidsnormen werden afgeschaft. Vijf jaar geleden is het gebied weer op slot gegaan (inwoners uit KAN-gemeenten hebben nu weer voorrang) en de passendheidsnormen zijn door afzonderlijke corporaties stapje voor stapje weer ingevoerd. Normering naar inkomen en woninggrootte door de gemeente was in Nijmegen dit jaar weer een verkiezingsstern en onderdeel van het collegeakkoord. Veel van deze regels zijn terug te voeren op het motief dat tal van zwakke groepen op de woningmarkt ondersteuning verdienen: mensen die op straat (komen te) staan, elders verdreven zijn door sloop of vluchten voor oorlog en gebrek, grote gezinnen met weinig middelen, in het algemeen lagere inkomens (de 'doelgroep van beleid'). Maar ook jonge tweeverdieners ('starters') met hoge kwaliteitsverwachtingen worden in plattelandsgemeenten als de zwakke groep beschouwd.

FOCUS OP DE SOCIAAL STEVIGE BUURT

Tegelijkertijd komen interventies op de woningmarkt vanuit een geheel ander motief de laatste jaren weer terug. Dat motief is de zorg om 'de leefbaarheid' van de buurt, het herstel van de balans in de buurt, voorkomen van verwachte overlast. Of de keuze voor "ons soort mensen", het behouden van het karakter van de eigen gemeenschap. Soms gaat het initiatief uit van gemeente of verhuurder, soms van een groep bewoners. We noemen hieronder een aantal uiteenlopende voorbeelden.



Twee bewakers houden een oogje in het zeil in een gated community in de Chinese stad Taiyuan.

Foto: Otto Snoek / Hollandse Hoogte

HET WEREN VAN ASO'S

Woningcorporatie Talis in Nijmegen heeft voor een buurtje met een zwakke sociale positie enkele jaren geleden het verbod ingevoerd voor woningzoekenden met een strafblad. Het is niet zo dat die nergens een woning krijgen maar de 'Kolpingbuurt' komen ze niet in. Dat is een beperking van de vrijheid van woningkeuze voor mensen die vrij zijn, na hun vrijheidsstraf te hebben voldaan. Na wat aanvankelijk protest en vragen in de gemeenteraad is deze aanpak geaccepteerd als een bescherming van de goedwillende bewoners in de buurt en een zinvolle maatregel om de sociale verhoudingen in de buurt te verbeteren.

DE WOONGEMEENSCHAP

Van een andere orde is de afscherming van stukjes woningmarkt, in het kader van bewoners gestuurd bouwen. De woningen in klantgestuurde projecten zijn soms niet meer via een open markt te verkrijgen. Waar een initiatiefgroep van bewoners een project start, bepaalt die groep wie er bij mag komen. Hetzelfde geldt voor centraal wonen en andere woongemeenschappen, die al bestaan. De huidige bewoners hebben en houden tot in lengte van jaren, volledige of vergaande invloed op de keuze van nieuwe bewoners.

Als we een centraalwonenproject een 'gated community' noemen klinkt dat misschien in de ogen van velen erg onvriendelijk en on-Nederlands. Maar op het punt van de toegangsselectie is dat wat het is. De uitwerking op de woningmarkt komt overeen met het weren van 'aso's'.

Voor toegangsselectie is veel te zeggen uit een oogpunt van gemeenschapszin, sociale cohesie en prettig wonen voor degenen die er – mogen – wonen. Er is absoluut geen vrije toegang op een klein stukje van de markt. Dat marktdeel zou overigens de komende jaren wel eens langzaam kunnen groeien, door de toename van projecten in CPO of klant-gestuurd bouwen.

HET CORRIGEREN VAN EEN IMPERFECTE MARKT IS JARENLANG DE NORMAALSTE ZAAK GEWEEST. HET BEELD DAT DIT NIET MEER GEBEURT, KLOPT NIET

OUDERWETSE TOEWIJZING EN LOTEN

De Volendamse woningcorporatie "De Vooruitgang" met zo'n 1000 woningen in één dorp heeft de hele moderniseringsgolf aan zich voorbij laten gaan en koppig doorstaan. Ze heeft nog een lange lijst met urgenten, die in een Toewijzingscommissie worden behandeld. Alle persoonlijke omstandigheden en wensen zijn bekend en worden daar gewogen. Voorkeuren tellen mee en er wordt rekening gehouden met het karakter van de buurt: 'past ome Piet wel in dit buurtje of Chantal?' Tegelijkertijd wordt ook de helft van de woningen verloot. De op het eerste gezicht archaische werkwijze is een mix van ouderwets en verassend post-modern. "De Vooruitgang" - what's in a name. De achterblijver blijkt voorloper te zijn.

DÉ WOONSWITCH

In 2008 heeft Ymere in de regio Zuid-Kennemerland voor bestaande klanten dé Woonswitch geïntroduceerd. Belangrijkste doel was om meer doorstroming op de markt te realiseren en klanten meer passend te laten wonen. Huurders die willen verhuizen nemen opties op clusters van woningen. Vervolgens bepaalt een bemiddelingscommissie op basis van subjectieve criteria, zoals leefbaarheid en WMO-criteria, wie de woning krijgt toegewezen. Daarnaast wordt gelet op huishoudensgrootte en inkomen. Leefbaarheid betekent in dit verband: naar verwachting sociaal sterke huurders in buurten plaatsen die wel wat ver-

sterking kan gebruiken en andersom zwakkere huurders daar dus niet. De 'Woonswitch-woningen' worden binnen de zogenaamde vrije ruimte toegewezen en aan de open markt onttrokken.

LEEFSTIJL

Een aanstal corporaties - Woonbron in Rotterdam is er mee begonnen - hanteert persoonlijke 'culturele' voorkeuren als sorteringcriterium op complex of buurtniveau. De leefstijl keuze in de woningtoewijzing is een voorzichtige toepassing daarvan. Bewoners met bepaalde leefgewoonten bij elkaar laten wonen draagt bij aan rust en verdraagzaamheid van de buurt.

TWEE WONINGEN VOOR GESCHIEDEN OUDERS

Urgentie op sociale gronden is de afgelopen jaren steeds moeilijker gemaakt, bijna een taboe geworden. Gescheiden ouders kunnen in veel gemeenten niet meer allebei op een woning rekenen. Toch gaat dit niet over een marginale doelgroep. Eenderde van alle kinderen groeit op met gescheiden ouders. Een tegenovergestelde benadering dan deze gangbare is denkbaar: zorg dat ouders die scheiden snel een woning in dezelfde buurt kunnen krijgen. Dat is goed voor kinderen, goed voor sociale (familie)banden en daarmee ook goed voor sociale samenhang in een buurt. Daarbij zou overigens ook tijdelijke huurcontracten soulaas kunnen bieden, een ander taboe in het sociale woningmarktbeleid. Tijdelijke woningen maken de keus groter. Het komt nog weinig voor. In Amersfoort is het sinds 2007 mogelijk gemaakt dat gescheiden ouders beiden recht hebben op (urgentie voor) een woning.

SLOT

Sturing op leefbaarheid is op kleine of grote schaal al heel lang en in sommige vormen pas enkele jaren toegepast. We zien in deze voorbeelden een reactie op de moderniseringstrend, die in zekere zin teruggrijpt op oude werkwijzen: persoonlijke benadering van de klant, niet in alle opzichten de markt laten werken en rekening houden met subjectieve persoonlijke voorkeuren. Met name corporaties in de grote steden en met bezit in kwetsba-

re wijken zijn naarstig op zoek naar correcties op de anonieme marktwerking en naar nieuwe instrumenten: het optiemodel, dé Woonswitch, het leefstijlmodel, woonconsulenten als persoonlijke makelaars. Het corrigeren van een imperfecte markt is jarenlang de normaalste zaak geweest. Het beeld dat zulks nu niet meer gebeurt, klopt niet. De werkelijkheid is dat correctie nog op grote schaal plaatsvindt in gespannen markten.

De wetgever erkent deze praktijken en sanctioneert zowel interventies van de gemeenten om schaarste te verdelen naar lokaal bepaalde rechtvaardigheid als de mogelijkheid om deelmarkten af te sluiten voor bepaalde groepen of juist uitsluitend open te stellen voor een groep, teneinde gemeenschappen te versterken of de 'leefbaarheid' te bevorderen. De concept-Huisvestingswet stelt dat onvolkomenheden voor wat betreft schaarste en leefbaarheid eerst aangetoond moeten worden, alvorens de interventies worden toegestaan. Het postmoderne antwoord op de onvolkomenheden van de markt is een mix van klantgericht werken, gemeenschapszin bevorderen en interventie van bovenaf. □

Voetnoten

- 1 Het onderwerp is in tussen van de VROM site verdwenen...
- 2 De in de jaren 90 geïntroduceerde prestatieafspraken rond woningmarkt tussen corporaties en gemeenten worden vervangen door de Huisvestingsverordening. Nu zijn er ook huisvestingsverordeningen als de gemeente daar voor kiest.
- 3 Aedes, brief aan de Tweede Kamer, 10 februari 2010.
- 4 Als een gemeente wil sturen op de leefbaarheid, dient zij bij verordening sociale kenmerken vast te leggen, waaraan woningzoekenden moet voldoen, willen zij in aanmerking komen voor de aangewezen woonruimte. Hierbij gaat het expliciet niet om etniciteit of inkomen uit werk (VNG 2009)
- 5 Folder Congres Woonmarketing voor wooncorporaties, Rotterdam 2010
- 6 Zie bijv. Catwalk van de Woonruimteverdeling 2005, Laagland'advies e.a.
- 7 Perspectief op een wooncarrière, van woonruimteverdeling naar woonmarketing" 2007. Tineke Booi en Frank Köster.
- 8 2001 32%, 2008 : 23%
- 9 In Amsterdam worden Jaarlijks 250 woningen bij voorgang toegewezen aan bepaalde beroepsgroepen (75 voor de politie, 75 voor onderwijs en 100 voor de zorg)Notitie Dienst Wonen Amsterdam, 2008 Rotterdam, COS, 2009, 31% directe bemiddeling, 8% lokaal maatwerk, 4% 'Rotterdam-wet'. Waarschijnlijk een groot aandeel stadsvernieuwingsurgentie