

Pleidooi voor een radicale stelselherziening: De burger als drager van ons woonbeleid

Adri Duivesteijn, wethouder Ruimtelijke Ordening en Wonen in Almere

Immigratie, integratie en (on)veiligheid zijn de onderwerpen die het politieke debat domineren. Hoe wij in Nederland wonen, op welke manier het wonen georganiseerd is en het beheer van onze woon- en leefomgeving maken daarentegen nauwelijks onderdeel uit van het Haagse discours. De zeldzame keren dat er over wonen wordt gesproken, gaat het al snel over de kracht- of prachtwijken van oud-minister Ella Vogelaar, over fysieke structuren, over scheefwonen of over de hypotheekrenteaftrek; de intrinsieke betekenis van ons wonen - hoe draagt het wonen bij aan ons welbevinden, en hoe helpt het wonen sociaal maatschappelijke structureren te creëren? - blijft buiten beschouwing.

De geschiedenis van ons wonen is niet de geschiedenis van de burger, maar de geschiedenis van het maatschappelijke middenveld. Tot 1901, toen de Woningwet werd ingevoerd, was sprake van grote misstanden in onze volkshuisvesting. Het was een tijd van woningnood, van krotten en sloppen, van erbarmelijke leefomstandigheden. Een beweging die startte met onder meer de 'Bouwmaatschappij ter verkrijging van eigen woningen' in 1868 - feitelijk een burgerinitiatief - moest antwoord bieden op dergelijke misstanden. Deze maatschappelijke beweging leidde tot de introductie van de 'toegelaten instelling' in de Woningwet: woningcorporaties en woningbouwverenigingen. De politiek steunde deze opkomst, juist omdat deze aansloot bij de heersende ideeën over de verzorgingsstaat en omdat deze paste in onze lange traditie van overheidsplanning. De opzet van de sociale-huursector is dan ook een bewuste, politieke keuze geweest. Het probleem van de woningnood had ook op andere wijzen bestreden kunnen worden, bijvoorbeeld door de inzet van marktpartijen of langs de lijn van burgerinitiatieven. Maar in Nederland kreeg het maatschappelijke middenveld de hoofdrol toebedeeld.

Lange tijd was de sociale-huursector onze grote trots, en niet zonder reden. De koppeling tussen politieke doelstellingen en de sociale huursector maakte dat er een antwoord kwam op grote maatschappelijke vraagstukken. De woningcorporaties en woningbouwverenigingen bestreden de woningnood, leverden een belangrijke bijdrage aan de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog en herstelden oude wijken middels een veelvoud van stadvernieuwingsprojecten. Vaak vervulden woningcorporaties een voorbeeldfunctie op het gebied van architectuur, en onze sociale huurwoningen zijn - zeker in vergelijking met andere landen - met recht betaalbaar te noemen. Het zijn respectabele verdiensten van de politiek en de sociale-huursector. De politiek formuleerde maatschappelijk doelen en stelde de financiële middelen beschikbaar, de sociale-huursector vervulde de rol van geëngageerde uitvoerder. Het was een mooi samengaan van politiek en maatschappelijk middenveld, waarbij in alle eerlijkheid moet worden gesteld dat de samenleving opdraaide voor alle exploitatietekorten.

Maar na de Tweede Wereldoorlog werd de kwaliteitsslag die woningcorporaties zouden slaan meer en meer ingehaald door de kwantitatieve opgave. Door de aanhoudend stijgende vraag naar betaalbare woningen en de eenzijdige focus op huurwoningen - bezitvorming was in de ogen van de sociaal-democraten lange tijd verwerpelijk - is de sociale-huursector buitensporig gegroeid. Liefst 40% van ons woningbestand is in bezit van de sociale huursector

Tot 1995 gaf het maatschappelijke middenveld uitvoering aan het woonbeleid dat door de rijksoverheid en gemeentelijke overheden werd opgesteld. De bruteringsoperatie van Enneüs Heerma maakte daar abrupt een einde aan: de banden tussen politiek en corporaties werden doorgesneden. 'Meer markt, minder overheid' was het motto van Heerma, die veronderstelde dat de vraag en het aanbod zodanig met elkaar in evenwicht zouden zijn, dat huurders en verhuurders een gelijkwaardige positie zouden innemen. Vanaf dat moment stond de sociale huursector op eigen benen, en plaatste de politiek zich bewust op afstand.

Terugkijkend zien we dat er vanaf dat moment ook een einde kwam aan de democratische invloed en de politieke controle op de woningcorporaties. Het vrijwel geheel verdwijnen van de woningbouwverenigingen is hiervoor illustratief. De vroegere democratische invloed en politieke controle zijn helaas niet vervangen door een gezond systeem van 'checks and balances', met als gevolg dat de sociale huursector en de politiek verder van elkaar vervreemd raakten.

Terwijl de politiek veelvuldig wordt aangesproken op haar grondwettelijke taak - de zorg voor het wonen - heeft de overheid niet langer invloed op het handelen van de woningcorporaties. Bijna lijdzaam zien we toe hoe de sector is vercommercialiseerd, hoe fusies meer regel dan uitzondering zijn¹, hoe sommige corporatiedirecteuren bijna schaamteloos pleiten voor de uittreding van individuele woningcorporaties uit onze volkshuisvestingssector. De 'vermarkting' van onze sociale-huursector maakte dat de overstap van non-profit naar profit verleidelijk werd. Want waarom zou een corporatie de rol van projectontwikkelaar niet op zich nemen, en de grote winsten inzetten om de 'goede doelen' van de volkshuisvesting te financieren? In de praktijk werd het begrip 'goede doelen' opgerekt en al snel werden de bouw van nieuwe, grotere en duurdere huurwoningen en de - uiterst risicovolle - strategische grondverwerving² onderdeel van het reguliere werk van de woningcorporaties, en helaas soms ook excessen als grote kantoren, dure auto's en extreme salarissen en vertrekpremies.

Burgers hebben het niet voor het zeggen

Onze sociale huursector - volledig opgebouwd met maatschappelijk kapitaal: subsidies en huurinkomsten³- heeft zich gaandeweg mentaal ontworsteld aan haar geschiedenis en aan haar primaire taakstelling. Waar zien wij de oude sociaal-democratische en christen-democratische waarden als emancipatie, solidariteit en rentmeesterschap nog terug? De huursector is vervreemd geraakt van haar oorspronkelijke donoren en, zorgelijker nog, van haar werkelijke stakeholders: de huurders. Het maatschappelijke middenveld beschouwde - en beschouwt - de burger niet als uitgangspunt, maar benadert deze als een 'woonconsument', die volledig afhankelijk is van het aanbod van de woningmarkt. In de definiëring van dit aanbod speelt de vraag van de burger, de eindgebruiker van de woning, nauwelijks nog een rol van betekenis.

Opmerkelijk genoeg hebben individuele burgers in de ons omringende landen wel een belangrijke positie in de woningbouw weten te verwerven. 'Een Belg wordt met een baksteen in zijn maag geboren', luidt een Belgisch gezegde. Zelf denk ik dat de Belgische regelgeving een grotere en meer structurele invloed heeft gehad op de stedenbouw en het woonbeleid. Met de invoering van de Wet De Taeye (1948) is in België een fundamenteel andere bouweconomie ontstaan. Door middel van

premies konden burgers zelf voorzien in de eigen huisvesting; geen standaard koopwoning, maar een woning die door hen zélf was gebouwd.

Waar de Nederlandse woningbouwmarkt wordt gedomineerd door een institutioneel maatschappelijk middenveld en grote bouw- en ontwikkelingsconglomeraten, staat in België de 'bouweconomie van onderop' centraal. Kleine architectenbureaus, aannemers en bouwbedrijven geven vorm aan de individuele woonwensen van burgers, en realiseren woningen die zich kunnen transformeren en dus per definitie duurzamer zijn. Het wonen is daarmee onderdeel van de sociaal maatschappelijke structuur en leidt tot sociale interactie, en het beheer is nadrukkelijk verbonden met het dagelijks leven van de mensen.

Hoe anders is het in Nederland. In 1997 heeft de Tweede Kamer het voorstel 'Overleg Huurders-Verhuurder'⁴ aangenomen, maar voor die overwinning is hard gevochten. De sociale-huursector verzette zich hevig tegen het voorstel, waarin onder andere het recht op overleg tussen huurder en verhuurder wettelijk werd vastgelegd. Deze weerzin is illustratief voor het feit dat het maatschappelijk middenveld zich niet of nauwelijks heeft gedemocratiseerd. De burger is huurder en dus consument, zonder wezenlijke invloed op de eigen woning en woonomgeving. Het lijkt of het op afstand houden van de burger onderdeel is van het Nederlandse DNA. Want niet alleen op het gebied van huur, maar ook als het gaat om het bouwen van woningen wordt de burger nauwelijks betrokken. Het heeft tot 1995 geduurd voor een politieke poging werd gedaan om de burger een (meer) centrale plek te geven in het bouwbeleid. Met een kamerbreed gesteunde motie⁵ - waarvan de inhoud ook is terug te vinden in de nota *Mensen, Wensen, Wonen*⁶ - droeg de Tweede Kamer de regering op om een derde van de woningbouwproductie door middel van een vorm van eigenbouw tot stand te laten komen. Een mooie ambitie, die tot op de dag van vandaag niet is verwezenlijkt.

De vraag dringt zich op of de sociale huursector geen onbedoeld 'bijproduct' is van een periode van noodzakelijke overheidsinterventie. Waar de woningnood, wederopbouw en stadsvernieuwing interventies rechtvaardigden, werd - onbedoeld, maar desondanks - bereikt dat een groot deel van de Nederlandse woningvoorraad in handen kwam van een sterk en helaas ook gesloten institutioneel middenveld. De corporatiesector heeft zich vervreemd van de politiek en de burger.

Jim Schuyt, directievoorzitter van woningcorporatie De Alliantie, heeft deze ontwikkeling in een artikel in *Building Business* treffend verwoord met zijn onderkoelde stelling dat er 'nog flinke anti-politieke sentimenten in de sector' heersen.⁷ Juist omdat er nooit een gezonde verhouding tussen de sociale sector en de overheid is ontstaan, bepalen de instituties nu het publieke domein van het wonen. Dat zou geen probleem zijn, ware het niet dat zij van maatschappelijke organisaties met een sterk ideologische achtergrond zijn verworven tot exploitanten van vastgoed; exploitanten die hun woningen óók sociaal verhuren en beheren, maar die de waardeontwikkeling minstens zo belangrijk - zo niet belangrijker - vinden. Illustratief is dat woningcorporaties hun werkgebied, juist in deze tijd van economische crisis, kritisch tegen het licht houden. Dit leidt niet noodzakelijkerwijs tot een concentratie van hun werk in de probleemgebieden, maar soms zelfs tot een terugtrekking daaruit.

Een eeuw lang heeft het maatschappelijke middenveld en daarmee de aanbodzijde onze woningmarkt gedomineerd. Het 'bijproduct' is een eigen leven gaan leiden en heeft zich verzelfstandigd. De Amerikaanse cultuurcriticus Ivan Illich heeft zich, met betrekking tot de gezondheidszorg, ooit hardop afgevraagd of de dokter niet belangrijker is geworden dan de patiënt. Is

dat hier ook het geval? Feit is in ieder geval dat de burger nooit de mogelijkheid heeft gekregen te voorzien in zijn eigen woningbehoefte.

Pleidooi voor nieuw woonbeleid

Inmiddels hebben honderd jaar van emancipatie, algemeen onderwijs en individualisering ons in verschillende opzichten gevormd, maar op het beleidsterrein van het wonen blijven we in Nederland redeneren en handelen vanuit een zorgcultuur. Niet de vraag, maar het aanbod van woningen staat centraal. Maatschappelijke vraagstukken als het woningtekort leidden tot schaalvergroting en marktwerking - een cultuur die mede in stand wordt gehouden door de woningcorporaties. Maar de tijd van woningnood ligt achter ons, in sommige dorpen en steden is zelfs sprake van krimp. De rollen van en verhoudingen tussen corporaties, overheid en burgers zijn ingrijpend veranderd. Toch is ons woonbeleid nooit aangepast; we zijn nooit gekomen tot een stelsel dat recht doet aan de situatie van vandaag. Sterker nog: in de afgelopen decennia is het wonen - niet alleen als fundamentele waarde, maar ook als maatschappelijke interventie - nauwelijks onderdeel geweest van ons politieke handelen.

De tijd is rijp voor een nieuwe visie op het wonen, op hoe wij onze steden kunnen herstellen en vernieuwen, en op hoe de burger daarin de schakel kan zijn. Illustratief is de gang van zaken in het bijna van de kaart geveegde Ganzedijk (Gemeente Oldambt, Groningen). Dit gehucht zou als gevolg van de regionale krimp volledig worden gesloopt. Actieve bewoners, huurders en eigenaarsbewoners verenigden zich in 'Ganzedijk Blijft!' en maakten plannen om de wijk een rigoureuze opknappbeurt te geven. Voor bewoners gelden andere wetmatigheden - een andere tijdshorizon en een ander investeringspatroon - dan voor institutionele partijen.

Voormalig minister Eberhard van der Laan heeft met zijn brief aan de Tweede Kamer, waarin hij het kabinetsstandpunt op een nieuw 'Arrangement Overheid-Corporaties'⁸ introduceert, aan de knoppen van het huidige stelsel gedraaid. Zo worden woningcorporaties maatschappelijke ondernemingen, moet strenger op corporaties worden toegezien, gaat het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) op de schop en komt er een nieuwe 'Autoriteit Corporaties'. Hiermee richt Van der Laan zich primair op de verbetering van de 'checks and balances', en zoekt hij - zo staat in zijn brief verwoord - naar 'een balans tussen zelfstandig maatschappelijk ondernemerschap van corporaties en de publieke waarboren in het corporatiebestel'. De brief van de minister is een terechte poging om een van oudsher publieke sector opnieuw binnen de randen van het publieke speelveld te plaatsen. De vraag is echter of daarmee is voldaan aan de ambitie van Van der Laan: wordt de sociale-huursector daadwerkelijk maatschappelijk verankerd? Daarvoor is naar mijn mening een meer ingrijpende operatie nodig.

In mijn optiek volgt de maatschappelijke verankering van de sociale-huursector op de maatschappelijke verankering van het wonen. De vraag is dus *hoe* het wonen maatschappelijk wordt verankerd? Ik geloof dat de oplossing ligt in een radicale, politieke stelselherziening. Bij de inrichting van een dergelijk nieuw stelsel moet het niet langer gaan over de (her)inrichting van het bestaande institutionele middenveld. Natuurlijk, het is onvermijdelijk en noodzakelijk dat er nieuwe regelgeving voor instituties ontstaat; een al lang bepleitte wet voor ons volkshuisvestingsstelsel is zelfs onontbeerlijk. De aanbevelingen van Van der Laan vormen een belangrijke aanzet voor het terugbrengen van de sociale huursector in het publieke domein, en zijn dan ook belangrijke stappen

voorwaarts. De echte heroriëntatie vindt echter plaats door de burger centraal te stellen. De burger wordt de belangrijkste speler in ons volkshuisvestingstelsel, en krijgt de kans daadwerkelijk autonoom te handelen. De nadruk moet liggen op zeggenschap, zelfbeschikking en zelfbeheer, op emancipatie en op solidariteit.

Burgers die een belangrijk bijdrage leveren aan het creëren van het woningaanbod, en concreet en actief inhoud geven aan het eigen wonen - dat is werkelijke maatschappelijke verankering. Overheidsmaatregelen zouden zich dan ook primair moeten richten op het stimuleren van de burger. Wanneer het lukt de burger op dit gebied te activeren, zal een veelvoud van initiatieven ontstaan - initiatieven die het wonen stuk voor stuk zullen binden aan de bevolking, en andersom.

Richtingen voor nieuw woonbeleid

Wanneer de burger de drager van ons woonbeleid wordt, zal de rol van de politiek en van de corporaties ingrijpend veranderen. Zij spelen niet langer de hoofdrol, maar worden dienstbaar. Ze moeten leren de kaders te creëren waarbinnen burgers zélf initiatieven kunnen ontplooien. Hiervoor is allereerst een paradigmawisseling noodzakelijk in het denken over volkshuisvesting. De vraag die in het vervolg allereerst gesteld moet worden, is wat de burgers zelf kunnen. De vraag die daarop als vanzelfsprekend volgt, is hoe de belemmeringen of blokkades waarmee burgers zich geconfronteerd zien kunnen worden opgeheven. Wanneer de burger zelf wil bouwen, moet hij daartoe volop mogelijkheid krijgen.

In Enschede en Almere is in de praktijk te zien hoe succesvol een dergelijk beleid is, De gemeente zorgt voor een integrale visie voor de ontwikkeling van het gebied. Uitgewerkt in een stedenbouwkundig – en bestemmingsplan, met eventueel kavelpaspoorten per individuele kavel. Daarbinnen kunnen mensen hun eigen initiatieven zélf invullen In Enschede hebben zo'n vijfhonderd huishoudens gezorgd voor hun eigen huisvesting. In Almere hebben in slechts drie jaar tijd ruim zeventienhonderd huishoudens hun eigen woning gebouwd. Dat zijn niet alleen de hoge inkomensgroepen, maar nadrukkelijk ook de mensen met een inkomen tot modaal. Met de regeling 'Ikbouwbetaalbaar in Almere' kunnen mensen met een bruto jaarinkomen van €20.000 tot €36.500 een eigen woning bouwen. De verzelfstandiging van de burger in ons woonbeleid levert de samenleving enorme winst op. Er ontstaat een grote verscheidenheid aan woningen en ondernemingen. Het is een diversiteit die in de kern duurzamer is dan veel van de projectmatig gebouwde nieuwbouwwoningen van ontwikkelaars, en helaas ook van veel woningcorporaties. Niet alleen hebben de burgers de woning geestelijk en fysiek in eigendom; we zien dat het wonen zich als het ware verpersoonlijkt. De intrinsieke waarde van een zelfgebouwde woning is niet in geld uit te drukken, maar zal altijd groter zijn dan de waarde van een standaardproduct. Burgers beschouwen hun wonen niet als vermogenstraject, maar stellen woongenot en gebruikersgemak centraal. Ook het beheer wordt actief door de burgers opgepakt. Dat gaat natuurlijk niet altijd zonder discussie, maar het is het type discussie dat hoort bij het leven in buurten en wijken.

Een meer revolutionair concept van zelfbeschikking wordt toegepast in de zogeheten 'Baugemeenschappen', zoals die in Duitsland bestaan. Burgers verenigen zich om praktische redenen in deze Bouwgroepen en realiseren gezamenlijk een eigen (vaak) appartementenblok. Het contrast tussen deze zelfgebouwde bouwblokken en de appartementen die door commerciële ontwikkelaars zijn

gerealiseerd, is groot. Waar de projectontwikkelaar winstmaximalisatie centraal stelt, streven de Bouwgroepen naar woonmaximalisatie. De burgers maken in alle opzichten winst – ze realiseren hun woning tegen lagere kosten, de woning heeft een hogere economische waarde én ze hebben de woning naar hun eigen wensen kunnen bouwen. Ook de stad profiteert van de initiatieven van de Bouwgroepen. De woningen verrijken de stad in kwalitatieve zin, door de grote variatie in woningtypologie en architectonische verschijningsvorm. In Almere is in februari 2010 gestart met de ontwikkeling van een centrumgebied volgens deze methode van Bouwgroepen - 'het Tübingen-model'.

Een nog grotere stap zou het verbreden van de sociale sector zelf zijn; als we zoeken naar nieuwe toetreders, naar nieuwe 'toegelaten instellingen'. Feitelijk is dit een rehabilitatie van de *'Bouwmaatschappij ter verkrijging van eigen woningen'* en de eigendomsvorm die onze woningmarkt domineerde in de periode tussen de Eerste en de Tweede Wereldoorlog. Nog steeds zijn er coöperaties actief, maar op zeer bescheiden schaal. Een coöperatie is niet meer - maar zeker ook niet minder - dan een vorm van gezamenlijk bezit en gemeenschappelijk beheer. De coöperaties zouden de positieve evenknie van onze huidige Vereniging van Eigenaren kunnen zijn. De VvE's zijn onderdeel van een regressief of passief stelsel; de wet schept verplichtingen voor de deelnemers eraan ten opzichte van elkaar, maar een positieve prikkel om werkelijk actief te worden ontbreekt. Een VvE richt zich eigenlijk op de bescherming van het individu, in plaats van dat er sprake is van de bevordering van het collectieve aspect van het wonen. Naar mijn overtuiging zou juist de invoering van een meer beschermde vorm van collectief bezit de burger stimuleren om verantwoordelijkheid te nemen voor zijn eigen woon- en leefomgeving. Het ideaal is dat de burger uit de sociale huursector stapt en zich verzelfstandigt.

Onduidelijk is nog hoe dit stelsel, dat burgers wil motiveren en enthousiasmeren om deze verantwoordelijkheid op zich te nemen, moet worden ingericht. Hoe kunnen wij particuliere opdrachtgevers, Bouwgroepen en coöperaties de kern van ons wonen laten zijn? Het is de moeite waard om een commissie - van burgers, wellicht? - aan te stellen om deze vraag te beantwoorden.

Financiering van de sociale huisvesting en stedelijke vernieuwing

Het grootste voordeel van de verzelfstandiging van burgers, is dat de burger zich min of meer 'uitkoopt' uit het maatschappelijk middenveld en een eigen stelsel vormt. Dit maakt miljarden euro's los. Het is eerder berekend⁹; we hebben het over een waardebezit dat meer dan 300 miljard euro bedraagt¹⁰. En dan komen plots verschillende doelen samen. De overheid staat immers voor een immense bezuinigingsoperatie. In de 'Werkgroep Heroverwegingen' wordt het gehele stelsel - subsidies, belastingen, regels en instituties op het gebied van wonen - afgewogen, om te komen tot een bezuiniging van ruim 2,5 miljard euro. Tegelijkertijd is er juist meer geld nodig binnen de volkshuisvesting: denk aan de noodzakelijke en ingrijpende aanpak van kwetsbare wijken in de grote steden. Door de heroverwegingen niets slechts een financiële operatie te laten zijn, maar een voertuig voor verandering, kunnen verschillende doelstellingen samen oplopen. Het fundamentele debat over ons woonbeleid en over veranderende rollen van de politiek, corporaties en burgers, en de vraag op welke manier geld met geld kan worden gemaakt. Binnen de volkshuisvesting is dat mogelijk door een intelligent potje Monopoly.

Als het wonen opnieuw van de mensen zelf wordt, betekent dat niet dat er geen plaats meer is voor de sociale huursector. De Nederlandse woningmarkt kan niet worden gedragen door burgers alleen. En uiteraard zullen er ook burgers zijn die niet zelf willen of kunnen zorgen voor hun eigen woning. Er is niets tegen de continuering van de sociale-huursector, op kleinere schaal weliswaar. De woningcorporaties hebben toekomstperspectief, juist omdat het hun primaire taak is om op te komen voor de burgers die niet in staat zijn zelf zorg te dragen voor hun wonen. Dit betekent wel dat zij moeten terugrijpen op het verleden, op de taakstelling waar zij in 1901 mee startten, maar die in de loop der jaren naar de achtergrond verdwenen is. Als de woningcorporaties in staat zijn om deze taken op hedendaagse wijze in te vullen en zich dienstbaar op te stellen, ligt voor hen een lange toekomst in het verschiet.

¹ In 1974 waren 1.340 corporaties actief, in 2009 waren dat er 430. Zie *Het fusieboek*, Katern 5: Fusies en extern toezicht, Quintis, 16 januari 2009.

² In 2007 waren corporaties verantwoordelijk voor 42% van de totale landelijke nieuwbouwproductie, in 2008 liep dit percentage op tot 46, *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties*, CFV, 2009.

³ Volgens Marlet, Poort en van Woerkens (EBS, *Verzilver het stenen dividend 2009*) bedraagt de waarde van het corporatiebezit waarschijnlijk meer dan 300 miljard euro, een waarde die sinds de verzelfstandiging met zo'n 200 miljard is toegenomen.

⁴ Kamerstuk 24.080, Adri Duivesteijn, 10 juni 1997.

⁵ Kamerstuk 29398, Adri Duivesteijn, 16 april 1998.

⁶ *Nota Wonen*, Johan Remkes, 2000.

⁷ Jim Schuyt, *Building Business*, december 2009.

⁸ 12 juni 2009.

⁹ *Building Business; Uithuilen en opnieuw beginnen*, Pieter Brouwer, Jan Winsemius en Anne Marthe Koema, Juni 2005.

¹⁰ ¹⁰ EBS, *Verzilver het stenen dividend*, Marlet, Poort en Van Woerkens, 2009.