

Inbreng bij 32 769 - Herziening van de regels over toegelaten instellingen (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting) en 33 966 - Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting

Eerste Kamerfractie PvdA

Woordvoerder: Adri Duivesteijn

Den Haag, 10 maart 2015

Vandaag behandelt de Eerste Kamer een voor het sociaal woonstelsel belangrijk wetsvoorstel. Het is een wetsvoorstel dat de ontwikkeling van de sociale huursector in de komende jaren in de meest directe zin zal gaan beïnvloeden. De vraag is of het wetsvoorstel vooral een *standstill* symboliseert; of het een repressieve reactie is, van de politiek op de gedragingen van de sociale huursector, of dat er met deze wet daadwerkelijk ruimte ontstaat voor een modern woonstelsel dat dienstbaar is aan de burger. Om die vraag te beantwoorden, wil ik in mijn bijdrage op een drietal aspecten ingaan. Ik begin met een korte terugblik op de verzelfstandig van de sociale huursector. Vervolgens ga ik in op het voorliggende wetsvoorstel. Tenslotte sta ik stil bij de gewenste ontwikkelingsrichting van ons woonstelsel binnen onze huidige samenleving, en bij de rol die de sociale huursector daarin zou kunnen en moeten vervullen.

1. Een trieste afsluiting van een misplaatst vertrouwen van de politiek in de zelfregulering van de sociale huursector

In 1994 mocht ik als woordvoerder van de Tweede Kamerfractie de 'Wet Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting' (23 817), ofwel de zogeheten bruteringsoperatie volkshuisvesting, behandelen. U kunt zich voorstellen dat het voor mij ook een bijzonder moment is, om nu – twintig jaar na de verzelfstandiging van de woningcorporaties – bij de behandeling van de 'Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting' opnieuw te mogen optreden als woordvoerder Wonen van de PvdA-fractie in de Eerste Kamer. Toen werd het een wekenlang durend, intensief debat, met de – overigens door mij zeer gewaardeerde – staatsecretaris Enneüs Heerma, en na het aantreden van Paars I met staatssecretaris Dick Tommel. Beiden zijn politiek verantwoordelijk voor de verzelfstandiging van de sociale huursector. Met deze technische operatie bevrijdde de Rijksoverheid zichzelf en de sociale huursector van een ingewikkeld web van woninggebonden subsidies en kapitaalleningen. Het ging hier om een veelvoud van per project aangegane verplichtingen, die gekoppeld waren aan de realisering en exploitatie van nieuwbouw- en renovatiewoningen ten tijde van de wederopbouw en de stadsvernieuwing. De 'vrijmaking' van deze omvangrijke bureaucratie was zonder twijfel een zegen voor zowel de Rijksoverheid als de sociale huursector. In de politieke debatten was het dan ook niet zozeer de technisch-financiële

operatie die centraal stond, maar de vraag naar de mogelijke effecten daarvan. Was de financieel zelfstandige sociale huursector, als publieke sector, wel voldoende ingebed in een goed en helder wettelijk kader? Was de publieke taak voldoende gedefinieerd, en daarmee afdoende verankerd? Was er sprake van een evenwicht in de relatie tussen de gemeente(n) en de afzonderlijke woningcorporaties? Hadden de huurders nog wel invloed op het te voeren beleid van de eigen woningcorporatie? En, *last but not least*, was het financieel toezicht, in één van de meest fraudegevoelige sectoren, wel verzekerd?

Tussen de regering en verschillende Tweede Kamerfracties is er in die tijd grote verdeeldheid ontstaan over de vraag of – en zo ja: hoe – de woningcorporaties, als publieke sector, moesten worden ingebed in een goed en transparant wettelijk kader. Binnen de sociale huursector bestond er een diepe weerzin tegen invloed van de politiek op het eigen functioneren. In de sector was gaandeweg het ideaal van een ‘zichzelf regulerende volkshuisvestingssector’ ontstaan; een sector die – binnen het door Aedes-voorzitter Willem van Leeuwen zo hartstochtelijk uitgedragen concept van het ‘maatschappelijk ondernemen’ – zélf verantwoordelijk zou zijn voor de volkshuisvesting. De overheid zou op afstand komen te staan. De politiek mocht nog wel doelen voor het wonen formuleren, maar over de vraag hóe deze publieke taak – de zorg voor het wonen, met in het bijzonder het wonen van de lagere inkomensgroepen – inhoud te geven ging de sociale huursector in het vervolg zelf.

In 1994 was voor de regering vooral het korte termijn resultaat belangrijk. Het bruteren van subsidies en leningen zou immers, naast de beëindiging van een omvangrijk en complex bureaucratisch complex, ook in technische zin het EMU-tekort verlagen. Een fundamenteel debat over een wettelijk kader zou een overkomst over de bruteringsoperatie met de sociale huursector in de weg zitten, en dus werd de magische bezwering: ‘vertrouwen geven aan de sector’. Met verve verdedigden de beide staatssecretarissen dan ook de noodzaak van het vertrouwen van de politiek in de sector. Een roep om regelgeving – de inbedding in een goed publiek stelsel – was een uitdrukking van wantrouwen, en werd als politiek incorrect gezien.

Vanuit de Tweede Kamer is er desalniettemin sterk op aangedrongen om wel degelijk inhoud te geven aan een deugdelijk wettelijk kader voor de sociale huursector. Ik roep in herinnering dat de debatten over het wetsvoorstel 23 817 op 6 april 1995 werden afgesloten met de aanvaarding van maar liefst zeven moties, allen van de hand van Machteld Versnel-Schmitz (D66) en ondergetekende (PvdA). Al deze moties hadden betrekking op het creëren van een deugdelijk wettelijk kader, waarin er werd gestreefd naar *checks and balances* die passend zijn voor een publieke sector die én een grote verantwoordelijkheid heeft naar de samenleving toe, én financieel beheerder is van een onvoorstelbaar omvangrijk maatschappelijk vermogen. Ik kan uiteraard niet nalaten

hier te wijzen op motie 31, die uitspreekt om “in overleg met de Algemene Rekenkamer te komen tot de instelling van een onafhankelijk instituut, dat zal worden belast met het financieel toezicht op toegelaten instellingen en de daarmee verbonden andere rechtsvormen”. In het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties en de voorliggende ‘Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting’ worden vrijwel dezelfde teksten en toelichting gebruikt, als wat toen de kern van het debat was.

Maar gedane zaken nemen geen keer, en dus kunnen wij nu, twintig jaar later, de balans opmaken van de verzelfstandiging van een publieke sector. Buiten kijf staat dat er op het beleidsterrein van het wonen inhoudelijk veel mooie en bijzondere resultaten zijn bereikt. Nederland kan trots zijn op het feit dat onze steden, maar ook de huisvesting van lagere inkomensgroepen, in algemene termen op een hoog niveau staan. Wij hebben hier fatsoenlijke huisvesting en geen *no go area's*. Dat is het resultaat van een gezamenlijke inspanning van de politiek én de sociale huursector, en dus een grote verworvenheid. Maar wanneer wij kijken naar hoe de zelfregulering van de sociale huursector – en ook het toezicht van de Rijksoverheid – z’n beslag heeft gekregen, is de uitkomst ronduit negatief. Het stelselmatig ontbreken van een afdoende systeem van *checks and balances*, binnen een wettelijk kader waarin de rollen tussen de politiek verantwoordelijke(n) en de sociale huursector goed zijn vastgelegd, heeft mede geleid tot een reeks van incidenten, buitensporigheden en mismanagement. De bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties hierover zijn klip en klaar.¹ Het gevolg is dat er materieel sprake is van een enorm verlies aan maatschappelijk vermogen. De prijs van dit falen, door de onderlinge solidariteit van woningcorporaties binnen het stelsel, is feitelijk op de huurders afgewenteld. Zij kunnen, als gevolg hiervan, immers niet profiteren van een meer gematigd huurbeleid, ondervinden de last van het oplopen van het tekort aan sociale huurwoningen en lopen bovendien nog het risico dat hun woning, als gevolg van een sanering, wordt verkocht aan een andere (particuliere) investeerder. Het is eigenlijk cynisch hoe het eigen falen hier wordt afgewenteld op de doelgroep waarvoor men zegt te werken. In moreel opzicht is dit het faillissement van een publieke sector. Deze sector heeft dan ook het vertrouwen van het publiek verloren, en binnen de politiek is er feitelijk geen enkele partij meer die zich nog écht identificeert met dit deel van ons publieke stelsel.

De reactie is duidelijk. In het voorliggend wetsvoorstel doet het parlement wat zij jaren achtereen heeft nagelaten, namelijk een publieke sector inbedden in een werkelijk wettelijk kader, dat ervoor moet zorgen dat de schoenmaker ditmaal wel bij z’n leest blijft. Het wetsvoorstel kan niet alleen worden gezien als het verlies van een sector die haar eigen ambitie tot zelfregulering niet heeft waargemaakt; het is zeker ook een

¹ Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties – Hoofdrapport, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 606, nr. 3

trieste afsluiting van een misplaatst vertrouwen van de politiek in de zelfregulering van de sociale huursector.

De belangrijkste les van vandaag is misschien wel dat wij ons realiseren dat wat er met de sociale huursector is gebeurd, niet uniek is. We moeten ons realiseren dat er vroeger sprake was van een publieke sector, die sterk verbonden was met het burgerinitiatief waaruit zij voortkwam; dát was de grondslag. Gevolg daarvan was dat er sprake was van een correctie van binnenuit. Maar met de ontzuiling, de professionalisering en institutionalisering zien wij dat de burger het initiatief is kwijtgeraakt. Wanneer dan ook de politiek zich op grote afstand plaatst, zoals het geval is met de sociale huursector, is een publieke sector feitelijke *footloose*. De noodzakelijke tegenspraak is verdwenen en in dit vacuüm zien wij dat ‘de dokter belangrijker is geworden dan de patiënt’.² Het instituut, de eigen dynamiek van de professional, wordt meer bepalend voor de ontwikkelingsrichting dan de sociale taakstelling. In essentie gaat het dus om de vraag hoe wij in ons land de relatie tussen politiek en overheid enerzijds en publieke sector anderzijds kunnen herstellen. Wanneer ook in de toekomst publieke taken, conform onze Nederlandse traditie, door private organisaties worden uitgevoerd, is de publieke inbedding en sturing ervan – het publieke opdrachtgeverschap en de publieke controle erop – essentieel.

Het bijzondere van de publieke sector is dat zij haar taak vervult in de fysieke ruimte tussen overheid en markt. Dat brengt een volstrekt eigen dynamiek met zich mee. In het geval van de sociale huursector is er zelfs sprake van een doelgroep die geen enkele andere keuze heeft dan te huren; waar je in de zorg nog van verzekeraar kan wisselen, is er binnen het woonstelsel voor huurders met een laag inkomen geen reëel alternatief. Juist die afhankelijkheid vereist eerder dienstbaarheid dan een opstelling als een marktconform handelende entrepreneur. Het marktdenken van veel van de professionals in de sociale huursector, heeft de sector in de afgelopen twintig jaar van een deel van de politiek, de burgers en haar eigen huurders vervreemd. Veel van de interne debatten die ik mocht meemaken gaan nauwelijks nog over de intrinsieke doelstellingen van wat ooit een idealistische sector was. De sector, het bedrijf, de waarde van het onroerend goed, de strategische posities lijken steeds meer centraal te staan. Het instituut is meer en meer een doelstelling in zichzelf geworden. Die bestuurders van woningcorporaties die pleiten voor uittrekking, zijn de ultieme illustratie(s) daarvan. Naar mijn overtuiging is de crisis in de publieke sector dan ook bovenal een morele crisis, waarin het belang en de ontwikkeling van het instituut dominantier zijn geworden dan de publieke doelstellingen.

² Ivan Illich, Oostenrijks-Amerikaans-Mexicaans-Duits publicist, filosoof en theoloog

Het debacle van de sociale huursector is een keiharde les voor de politiek, het parlement en de sector zelf. Ik zou het dan ook goed vinden wanneer wij er lessen uit zouden trekken; als we opnieuw zouden kijken naar wat het doel was, en wat de organiserende principes van een publieke sector zouden moeten zijn. Een terugkeer van de sociale huursector naar het hart van haar publieke taakstelling is daarin cruciaal. De toegelaten instelling is per definitie geen commerciële sector! Zij vervult een strikt publieke taak, en dient haar diensten dan ook zó in te richten dat zij zich richt op die activiteiten die én door de overheid én door de markt niet kunnen of zullen worden uitgevoerd. De sociale huursector is dus geen belegger in onroerend goed, geen vastgoedbedrijf, maar een vereniging of stichting die via de woning en woon- en leefomgeving diensten verricht die primair sociaal zijn. Dat moet uiteraard financieel verantwoord zijn, maar daarin staan burgers – in dit geval vooral de huurders van de woningcorporaties, en de bewoners van vaak kwetsbare wijken – centraal. De schaalgrootte van een organisatie en de mate van professionalisering zijn daarbij afgeleiden van de doelstelling zelf. In de kern gaat het om het werken aan publieke doelen, door het Rijk en gemeenten geformuleerd, om een dienstbare houding naar de huurders, om volledige transparantie en, niet onbelangrijk: om organisaties die in essentie democratisch moeten zijn. De vraag is of de ingrediënten daarvoor, met deze wet, aanwezig zijn.

2. De voorgestelde herziening van de Woningwet, een *standstill* of de stap naar de toekomst?

Net als heel veel betrokkenen bij het wonen in Nederland, hebben wij met een zekere spanning uitgekeken naar de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties, over de toekomst van ons woonstelsel. De commissie schetst daarvoor drie varianten: a) sociale huisvesting laten organiseren door de markt, b) sociale huisvesting laten organiseren door de overheid en c) sociale huisvesting laten organiseren door burgers zelf.³ Hoewel wij naar een ander woonstelsel zouden willen gaan, hebben wij waardering voor het feit dat de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties voorrang heeft gegeven aan het repareren van het wettelijk kader van de huidige sociale huursector. Het is, zoals de Enquêtecommissie in haar rapport stelt, eerst 'orde op zaken stellen'. Daarin staat onvermijdelijk een zekere restauratie van het historisch gegroeide publieke stelsel centraal. Materieel loopt de 'Herzieningswet toegelaten instellingen' echter het risico een *standstill* te zijn of te worden. Het ordent vooral wat in het verleden niet of in onvoldoende mate geordend was. Daarin kan een 'terugkeer naar de kerntaken' worden gelezen als een ongewenste inperking van een vastgoedsector, die z'n vleugels wilde uitslaan. Je kunt het echter ook lezen als de rehabilitatie van het oorspronkelijk gedachtengoed van een publieke sector. Wij kiezen voor die laatste interpretatie. Wij geloven dat ons woonstelsel gebaat is bij een sociale huursector, die zich primair concentreert op haar sociale opgave. Daarbij

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 606, nr. 4, pagina 27

gaat het zowel om de huisvesting van de doelgroepen van beleid, als om de woon- en leefomstandigheden waarbinnen deze doelgroepen woonachtig zijn. Dat is complexer dan ooit, omdat de transformatie naar een multi-etnische samenleving meer aandacht vraagt voor de sociale opgave waar de sector voor staat. Een samenleving waarin verschillende culturen met elkaar samenleven, begint in de buurten en de wijken. Dáár harmonie in brengen, valt naar onze mening onder de kerntaken van de corporaties. Het is aan de sociale huursector om zich als publieke sector te hervinden, juist gezien deze opgave. Tegen die achtergrond is de PvdA-fractie dus positief over het voorliggende wetsvoorstel. Het wettelijk kader zoals dat thans aan ons wordt voorgelegd, had er twintig jaar geleden eigenlijk al moeten zijn. Wat wij nu doen, is het terecht repareren van de *checks and balances* tussen de sociale huursector, de regering (de feitelijke opdrachtgever van de sector) en de partners in het veld, waaronder de gemeentelijke overheid, de huurdersorganisaties en de mensen die deel uitmaken van de doelgroep. Toch voorzien wij een doorontwikkeling van ons woonstelsel die, meer nog dan deze Herzieningswet, het wonen weer onderdeel laat zijn van de samenleving zelf. Alvorens op die gewenste toekomst van het woonstelsel in te gaan, wil ik namens mijn fractie een aantal kanttekeningen plaatsen bij de 'Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting' zelf. Wij doen dat aan de hand van een aantal hoofdthema's. Laat ik, voor alle volledigheid, toch nog even opmerken dat het vooral aan de Tweede Kamer is om, bij de uitwerking van de wet, alert te zijn. Ik heb begrepen dat deze slechts driehonderd vragen heeft gesteld over de verschillende AMvB's. Een geruststellende gedachte, dat onze overburen de vinger zo gedetailleerd aan de pols houden. Wel dringt de vraag zich op of deze AMvB's onze Kamer nog bereiken.

De vermaatschappelijking van de sociale huursector

Tot nog toe zijn onze Nederlandse huurders tamelijk bescheiden geweest, waar het gaat om het opeisen van invloed op het beleid van de verhuurder. Aan de andere kant was de verhuurder ook zelden geneigd tot een vergaande vorm van democratisering. Zelf mocht ik ooit het initiatiefwetsvoorstel 'Overleg huurders verhuurder' in deze kamer verdedigen. De sociale huursector was hiervan de grootste tegenstander; zij kon het zelf béter regelen. De praktijk is echter dat oude woningbouwverenigingen vrijwel allemaal zijn omgezet in stichtingen. In tegenstelling tot 'de bestuursverdiepingen' van de toegelaten instellingen, zijn de omstandigheden waarbinnen huurdersorganisaties moeten werken tot aan de dag van vandaag buitengewoon mager. De bestuursstructuur van de woningcorporatie heeft zich meer en meer verzakelijkt. Het interne debat gaat ook steeds meer over het bedrijfsmodel waarbinnen het vastgoed moet worden beheerd en verhuurd. De verbinding met de doelgroep zou juist een kernbeginsel moeten zijn in de organisatieopbouw van een publieke sector. Maar soms lijkt het wel of de doelgroep een afgeleide is van de doorontwikkeling van het vastgoed. Eigenlijk zou het uitgangspunt moeten zijn dat een woningcorporatie slechts

binnen één woningregio werkzaam is, zodat het voor de woningcorporatie (beter) mogelijk zou zijn om in de contacten met de (regio)gemeenten te komen tot goede en heldere prestatieafspraken. Haaks daarop staat de enorme schaalvergroting, die wij binnen de sociale huursector hebben mogen meemaken. Deze is niet echt dienstbaar aan een lokale verankering. Zowel in de huidige wet als in de voornemens van de minister lijkt het er echter toch op dat veel bij het oude blijft. Ik zie niet in wat er tegen het 'defuseren' is van de huidige te grote woningcorporaties. Terug naar overzichtelijke werkgebieden betekent dit per definitie terug naar de menselijke maat.

Het is goed dat de huurders(organisaties), mede dankzij de invloed van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties, nu meer invloed zullen krijgen op het beleid van de woningcorporaties. Wij delen de voorstellen van het kabinet om de positie van de huurdersorganisaties te verbeteren. Wij zijn ook minder bezorgd dat de vertegenwoordigers van huurders slechts de belangen van de zittende huurders in enge zin zouden verdedigen. Daarvoor is de concentratie van de sociale huursector op de doelgroep te goed in de wet verankerd. Naar onze overtuiging zullen een vergroting van de zeggenschap van de huurders en een volledige transparantie van de bedrijfsorganisatie naar de huurdersorganisaties toe, eerder een heilzame werking hebben op het beleid van de woningcorporaties. Veel van de uitspattingen zouden nooit de instemming van de huurders hebben gehad, veel fusies zouden niet zijn aangegaan. Je zou zelfs de stelling kunnen verdedigen dat een wat behoudende huurdersvertegenwoordiging in haar opstelling dichter bij de doelstellingen van de doelgroep staat, dan de bestuurder die de wereld wil veroveren met mooie en opwindende projecten.

Wij zouden het toejuichen wanneer, binnen de sociale huursector, het denken in 'klanten' wordt veranderd in 'onze doelgroep', 'onze huurders' en 'onze leden', waardoor het publieke karakter van de sector opnieuw betekenis zou kunnen krijgen. Hierin past ook de terugkeer naar de essentie, naar het bestaansrecht van een woningcorporatie. Dat is nooit om vastgoed op te richten, te verhuren en te verkopen. Nee, dat is om inhoud te geven aan de zorg voor de huisvesting zoals dat in de grondwet is vastgelegd. De primaire focus op de doelgroep mag uiteraard breder worden geïnterpreteerd dan alleen de lagere inkomens. Maar die verbreding mag niet ten koste gaan van de doelgroep. Vandaaruit geredeneerd is een passendheidsstoets ook een te rechtvaardigen instrument. De woningcorporatie moet passend toewijzen. Maar dat kan en moet ook betekenen dat zij de huurprijs daarop aanpast. Het is geen commerciële verhuurder, en moet dan ook een huurbeleid voeren dat bij de doelgroep past. Eigenlijk is iedere verhuring boven de aftoppingsgrens niet echt te verantwoorden. Het is toch

schokkend wanneer wij zien dat de huurquote van de lagere inkomens inmiddels is gestegen naar zo'n 25%. De vraag is niet of passend toewijzen fout is, maar hoe het huurbeleid passend zou kunnen zijn voor het inkomen dat hoort bij de huurder.

Samenvattend is de vraag: hoe kunnen wij naar een echte vermaatschappelijking van de sociale huursector? De wet is nog geen praktijk. Wij zouden het toejuichen wanneer de minister, de sociale huursector en de huurdersorganisaties gezamenlijk initiatieven zouden nemen om te komen tot een verdere vermaatschappelijking van ons woonstelsel, en zich dus ook buigen over de vraag hoe een grotere betrokkenheid van de burgers in de nabije toekomst mogelijk kan worden gemaakt. Wat is de opvatting van de minister hierover?

Daeb en niet-daeb

Het beginsel van de scheiding tussen commerciële taken en niet commerciële taken is in beginsel een goede aangelegenheid. De verbreding van taken zoals wij die in de afgelopen twintig jaar hebben gezien, hebben de sector uiteindelijk geen goed gedaan. Ik moet dan denken aan de soms wel heel krankzinnige onderlinge competitie tussen woningcorporaties wie de rechten zou verwerven op een gebiedsontwikkeling. In het Amsterdamse heb ik daar schrijnende voorbeelden van gezien. Veel van de grondspeculaties waaraan ook woningcorporaties zich hebben bezoldigd, zitten keurig verborgen in de boekhouding van de sector. Laat één ding duidelijk zijn. De sociale huursector is geen commerciële vastgoedsector. Het is een publieke instelling met een sociale doelstelling voor de doelgroepen van beleid. Wij zijn het de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties en de minister eens, dat dit deel van de publieke sector terug moet naar haar kerntaak. Een werkelijke scheiding van daeb en niet-daeb, is zeker dienstbaar aan het verleggen van de focus. Die moet echt ten volle worden gericht op de doelgroep, en wat nog belangrijker is: op die woongebieden waar veel mensen met lage inkomens woonachtig zijn. Het zijn deze gebieden, die in het komende decennia niet zonder zorgen zijn. En juist daar mag de scheiding van daeb en niet-daeb activiteiten niet betekenen dat niet kan worden geïnvesteerd in de sociale vernieuwing van de wijk. Juist in de verbetering van de leefbaarheid van deze kwetsbare wijken hebben woningcorporaties een extra betekenis. Daar kan een wezenlijke bijdrage worden geleverd aan de transformatie van de multi-etnische samenleving naar een multiculturele samenleving. De aanwending van het maatschappelijk vermogen juichen wij hier toe. Wij willen graag dat de minister nader ingaat op de reikwijdte van woningcorporaties, om juist in deze wijken actief te kunnen en te mogen zijn ten behoeve van de doelgroep. Is dit ook Rijksbeleid?

Hoe krijgt het toezicht zijn vorm?

Eén van de verworvenheden van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties is dat, met het amendement Verhoeven, er nu een Autoriteit Woningcorporaties gaat komen. U begrijpt: ik herken mijn motie 31 uit 1995. De grote vraag is hoe dit toezicht zijn betekenis krijgt. In die zin roept het eventueel onderbrengen van het toezicht bij een grote Inspectiedienst vragen op, voor wat betreft de onafhankelijkheid en de relatie naar de volkshuisvestelijk zelf. Zoals ik in mijn betoog al uitvoerig heb aangegeven, gaat het hier primair om een publieke sector die een taak heeft binnen de volkshuisvesting. Dat is meer dan alleen financieel toezicht houden; het raakt ook de vraag of de inhoudelijke volkshuisvestelijke prestaties geleverd kunnen worden. Die samenhang is voor een volledig toezicht essentieel. De vraag dringt zich dan ook op hoe de eigenstandige positie van de Autoriteit Woningcorporaties in relatie tot de volkshuisvestelijke opgave inhoud zal gaan krijgen. Kan zelfstandig invulling worden gegeven aan de wettelijke toezichttaak door de Autoriteit Woningcorporaties en kan de Autoriteit zelfstandig optreden, zoals in het wetsvoorstel wordt beoogd?

Ongerichte uitverkoop van de sociale woningvoorraad

Nederland is uniek om haar omvangrijke sociale huursector. Deze is groter dan de omvang van de doelgroep. Maar door het zogeheten scheefwoningen is er paradoxaal genoeg een tekort aan betaalbare huurwoningen voor deze doelgroep. Dat is en blijft bizar. Toch is de druk om woningen in de uitverkoop te doen groot. Wij hoeven niet gek op te kijken, wanneer dit een terugkerend politiek thema zal zijn. De verkoop van sociale huurwoningen behoeft niet per se fout te zijn. Sterker nog: het kan wel degelijk dienstbaar zijn aan de doelgroep zelf. Maar met een ongerichte uitverkoop van sociale huurwoningen, dreigen ook de verworvenheden van ons woonstelsel te worden ondermijnd. Met name het overdragen van woningen aan particuliere investeerders brengt een groot risico met zich mee. Een particuliere investeerder die sociale huurwoningen wil overnemen, kun je op voorhand wantrouwen. De gedragingen van beleggers in de huursector zijn immers bekend; dat is tien, hooguit vijftien jaar verhuren en daarna uitponden. Dat is twee keer fors verdienen, en het onderhoudsprobleem wordt verschoven naar de individuele particuliere eigenaar. De particuliere opkopers zullen vooral geïnteresseerd zijn in de vermogenswinst die kan worden gemaakt bij het individueel uitponden van vrijkomende huurwoningen. Deze winst zal al snel zo'n 20% van de huidige marktwaarde bedragen (bij lege verkoop). Bij elkaar opgeteld gaat het om exorbitant hoge bedragen, die in feite worden onttrokken aan het maatschappelijk vermogen van de sociale huursector. Anders gezegd: met de verkoop van sociale huurwoningen aan particuliere investeerders, is er het risico op speculatie, op verlies van maatschappelijk

vermogen en zal zich op termijn een nieuw stadsvernieuwingsprobleem aandienen in de steden. Het kind wordt met het badwater weggegooid.

Maar ook het niet doordacht uitponden van woningen door de corporaties zelf heeft (vergelijkbare) risico's. Nu al zijn er wooncomplexen in de gestapelde bouw aan te wijzen waarin corporaties woningen zijn gaan uitponden, waar zich problemen in het onderhoud en beheer voordoen. Hier moeten wij op middellange termijn vrezen voor nieuwe vormen van verpaupering, die op een later tijdstip om overheidsingrijpen zullen gaan vragen. Opnieuw zal er dan weer een beroep worden gedaan op de overheid om die woningen op te kopen, renovatieprogramma's te financieren of sloop en nieuwbouw mogelijk te maken. Hoe dom kun je zijn?

De PvdA is niet in alle gevallen tegen de verkoop van sociale huurwoningen. Feit is dat er met de verkoop van een woning aan een scheefwoner wordt bijgedragen aan het behoud van de bevolkingsdifferentiatie in de wijk, en een einde wordt gemaakt aan (te) goedkoop wonen. Zeker is ook dat er stille reserves kunnen worden vrijgemaakt, die de sociale huursector opnieuw kan inzetten voor haar kerntaken. Belangrijk is dus dat er een beleid wordt ontwikkeld waarin de verkoop van sociale huurwoningen geen politiek dogma is, maar dienstbaar is aan (de essentie van) een sociaal woonstelsel. Wij denken dat de overdracht van sociale huurwoningen aan zittende huurders in de vorm van een Wooncoöperatie meerdere doelen kan dienen. Ik kom daar in mijn beschouwing over de toekomst van ons woonstelsel graag op terug.

3. De toekomst van ons wonen zal anders zijn, de vraag is hoe?

De toekomst van ons woonstelsel, is mijn overtuiging, zal fundamenteel anders zijn dan nu in de voorliggende Herzieningswet is voorzien. Dat is geen directe kritiek op de wet zelf, maar eerder de constatering dat de politiek achter de veranderingen in de samenleving aanloopt. De inrichting van ons huidige woonstelsel is eigenlijk het resultaat van de traditionele invulling van de verzorgingsstaat waarin het – bij het (bijna) afwezig zijn van de markt – vooral de overheid is geweest die, samen met de woningcorporaties, het woningtekort, de wederopbouw en de stadsvernieuwing ter hand heeft genomen. De schaal van de sociale huursector is daarvan een resultante.

Hoe goed bedoeld ook, de huidige klassieke werkwijze van de sociale huursector komt niet per se overeen met wat een moderne samenleving vraagt van een toekomstig woonstelsel. Zo is de klassendeformatie, waarin lagere inkomens alleen maar kunnen huren en voor het wonen volledig afhankelijk zijn van een huurtoeslag, achterhaald. Wij leven inmiddels in een samenleving waarin ook grote delen van de lagere

inkomensgroepen zijn geëmancipeerd, en dus ook zelf inhoud aan hun eigen wonen willen geven. Zelfs de burgers die, als gevolg van de vergrijzing, afhankelijk zijn geworden van een combinatie van wonen en zorg, zijn kritischer en zelfstandiger dan ooit. In termen van een verzelfstandigd woonstelsel, zou je kunnen zeggen dat de burger er nu ook aan toe is om zich te verzelfstandigen. De grote vraag is echter of onze sociale huursector, die toch wel heel erg met haar eigen bestaansrecht bezig is, in staat zal zijn hier tijdig inhoud aan te geven. Toch kan zij deze vraag niet langer uit de weg gaan. De Enquêtecommissie zegt dat op een *sophisticated* manier, dat “niet uit te sluiten valt dat op langere termijn publieke belangen in het volkshuisvestelijk domein ook op een andere manier kunnen worden verwezenlijkt.”⁴ Ik durf te voorspellen dat die “langere termijn” zich sneller zal aandienen, al was het alleen al omdat de verschillende politieke partijen zich niet of nauwelijks écht identificeren met dit stelsel; wij kunnen dus bij de komende verkiezingen al te maken krijgen met verschillende toekomstbeelden over een ander woonstelsel. Maar naast burger en politiek, is er nog een andere kracht die belang heeft bij een fundamentele verandering van ons woonstelsel, en dat is de vastgoedsector. Een woningbedrijf met een waarde van €285 miljard en een schuldpositie van slechts €90 miljard, is een aantrekkelijk jachtgebied. Vastgoed is geld, is verdien capaciteit, is per definitie een aantrekkelijk object van speculatie. Eigenlijk is de uitverkoop al begonnen met het uitponden van goede sociale huurwoningen, bij de woningcorporaties die gesaneerd worden. Zij zijn al gedwongen grote aantallen woningen te verkopen. De verplaatsing van grote delen van de sociale huursector naar de markt is dus een reëel scenario.

De sociale huursector zal zich moeten realiseren dat een modernisering geen vrijblijvende aangelegenheid is. Ook hier geven de woorden van de Enquêtecommissie duidelijk het gemeenschappelijke politiek klimaat weer, wanneer zij stelt dat “wanneer de voorgestelde aanpassingen in het huidige stelsel onvoldoende opleveren of niet serieus worden opgepakt, er alternatieven voorhanden zijn om het stelsel fundamenteel anders in te richten.”⁵ Anders gezegd: moderniseer sociale huursector, anders wordt u ingehaald door de burger, de politiek en de markt.

Ook voor ons begint een toekomstgericht woonstelsel met het onverkort serieus nemen van deze Herzieningswet door de sociale huursector. Daarbij is het aan de sector om zich te revancheren, door terug te keren naar de klassieke idealen van de volkshuisvesting. Daarin gaat het primair om de zorg voor goede en betaalbare huisvesting van de kwetsbare doelgroepen, de waardigheid van het wonen zelf en het sociaal functioneren van buurten en wijken waar deze doelgroep zijn gehuisvest. De terugkeer naar de kerntaak zal bijdragen aan het hervinden van het draagvlak bij de burger, de eigen doelgroep en (dus ook) de politiek.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 606, nr. 4, pagina 30

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 606, nr. 4, pagina 29

Maar dat is niet genoeg. Er moet aan een nieuwe toekomst gewerkt worden, en die nieuwe toekomst zit 'em in een verandering van de oriëntatie, zodat er naast het traditionele verhuren en beheren van woningen aandacht komt voor nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en woonopgaven. Wij zien twee ontwikkelingen die fundamenteel zijn. De eerste is het serieus nemen van burgerinitiatieven waarin de zittende huurders inhoud willen geven aan vormen van zelfbeheer, het tweede gaat over het samengaan van wonen, zorg en dienstverlening. Ik zal op allebei ingaan.

Zelfbeschikking en zelfbeheer

Een modern woonstelsel is in beginsel eigendomsneutraal. Daarin is geen plaats voor een kunstmatige scheiding tussen koop en huur, voor een onderscheid tussen sociale klassen, tussen onafhankelijkheid en afhankelijkheid, tussen zelfbeschikkingsrecht en geen toegang tot zeggenschap. Burgers maken zelf uit hoe zij willen wonen, en worden in de gelegenheid gesteld daar een passende vorm voor te vinden. Dat kan huur zijn of koop, zolang het maar een werkelijke, zelf gemaakte keuze is. Zo'n vrije keuze voor een woning, een buurt of een wijk moet ook een positieve keuze zijn. Daarnaast wil je dat die positieve keuze leidt tot een grotere bereidheid om te investeren in het beheer van de woon- en leefomgeving. Voor mij is de Schilderswijk in Den Haag nog altijd een sprekend voorbeeld. Daar hebben wij te maken met 12.000 woningen, waarvan 20% koopwoningen en 80% wordt beheerd door drie woningcorporaties. Van die drie corporaties heeft er één, te weten Haag Wonen, maar liefst 7.403 woningen in eigendom, en is Vestia niet meer in staat fatsoenlijk te investeren. Wijken als de Schilderswijk zouden erbij gebaat zijn wanneer juist de bewoners zélf daar medeverantwoordelijkheid voor het beheer zouden gaan – of: zouden kunnen –nemen. Maar er zijn in deze wijk, die groter is dan menig Nederlandse stad, nauwelijks substantiële initiatieven tot zelfbeheer, anders dan het versnipperd uitpenden van wat individuele woningen. De slag is nog niet geslagen, maar een sociale vernieuwing is óók, en misschien wel juist, dat de burger verantwoordelijkheid krijgt voor de eigen woning en woon- en leefomgeving.

De kern van een toekomstig sociaal woonstelsel is dus keuzevrijheid, en een recht op zelfbeheer. Om zelfbeschikking en zelfbeheer binnen het woonstelsel mogelijk te maken, moeten wij ons vrijmaken van onze traditionele denkwijze. Ook dat vraagt een cultuuromslag van de Nederlandse volkshuisvester. Zij moet zich losmaken van het 'institutionele denken'. Samen met actieve burgers moet dat lukken. Als het gaat om burgerinitiatief op het beleidsterrein van het wonen, zijn er twee ontwikkelingen die nieuwe betekenis kunnen geven aan ons woonstelsel: het recht op zelfbeheer ('Right to Manage'), in het geval van een complex sociale huurwoningen, en de overdracht van woningen aan een Wooncoöperatie⁶ van zittende huurders.

⁶ De Wooncoöperatie, Op weg naar een zichzelf organiserende samenleving, 2013
<http://www.adriduivesteijn.nl/wp-content/uploads/De-Wooncoöperatie.pdf>

Right to Manage

In Engeland is er een wettelijk verankerd recht, dat huurders de mogelijkheid geeft het onderhoud van het eigen wooncomplex ter hand te nemen. Zelfbeheer voor huurders is aantrekkelijk omdat het deze bewoners in de gelegenheid stelt om het eigen wonen, binnen bepaalde randvoorwaarden, beter betaalbaar en meer leefbaar te houden. De ervaringen in Engeland zijn daarover bemoedigend, en waarom zouden wij een dergelijk beginsel niet mogelijk maken voor de huurders in de Nederlandse sociale huursector? Wij zouden dan ook graag zien dat het kabinet dit 'recht op zelfbeheer' voor zittende huurders wettelijk vastlegt. Vooruitlopend daarop zou het goed zijn wanneer er op korte termijn gestart zou kunnen gaan worden met experimenten. Ik verneem graag van de minister, of hij bereid is hieraan inhoud te geven.

De Wooncoöperatie

Mijn fractie is blij dat het debat over de Verhuurdersheffing (december 2013) in ieder geval heeft opgeleverd dat de Wooncoöperatie nu eindelijk is opgenomen in het sociaal woonstelsel. Vanaf de presentatie van de nota 'De Koopwoning Bereikbaar'⁷ van ondergetekende en Rick van der Ploeg (1996), hebben wij al gepleit voor het structureel opnemen van de mogelijkheid dat lagere inkomens zelf inhoud geven aan hun eigen wonen en woon- en leefomgeving. Daarmee kan nu serieus een begin worden gemaakt. Maar het opnemen van de Wooncoöperatie in de wet is niet voldoende. De professionals binnen de sociale huursector kunnen maar moeilijk afstand nemen van de gedachte dat 'hun' huurders zich willen verzelfstandigen. Ook hier is nog een forse cultuurslag te slaan. Om die cultuurslag gemeenschappelijk te maken, is het van belang dat ook van de zijde van de minister en zijn ministerie actief wordt gewerkt aan de modernisering van ons woonstelsel. Niet door de Wooncoöperatie van bovenaf op te leggen, maar door actief op zoek te gaan naar de positieve kracht bij gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties. Mij is gebleken dat in de steden een bereidheid bestaat om mee te werken aan een gezamenlijk programma, waarin er voorbeeldprojecten op een wat grotere schaal worden geïnitieerd. Op deze manier kunnen ervaringen worden uitgewisseld, en kunnen barrières in wet- en regelgeving worden geslecht. Vanuit mijn eigen praktijk in Almere weet ik dat er daar, in het kader van het programma 'Ikbouwmijnhuishuisbetaalbaar in Almere' (IbbA), al ruim 500 huishoudens hun eigen huis hebben gebouwd, geheel naar eigen inzicht en met betaalbare woonlasten. De financieringsmethode van IbbA is juist binnen de bestaande bouw goed toe te passen, omdat het hier de woningcorporaties zelf kunnen zijn die in de

⁷ De koopwoning bereikbaar, 1996

<http://www.adriduivesteijn.nl/wp-content/uploads/Boekje-De-koopwoning-bereikbaar-def.pdf>

financiering mogen voorzien met een gebruikmaking van de 50% kortingsregeling op de aankoop som bij verkoop aan zittende huurders. De korting kan dan in de vorm van een uitgestelde betaling, van dát deel dat men niet zelf kan financieren. In dit verband vinden wij het wenselijk dat Wooncoöperaties waarin koop en huur worden gecombineerd worden vrijgesteld van een verhuurdersheffing. Op deze wijze wordt bereikt dat én zittende huurders lid kunnen worden van een sociale Wooncoöperatie (waarbij zij betaalbaar wonen), én dat er bij de woningcorporatie zeer aanzienlijke financiële middelen vrijkomen, die kunnen worden ingezet voor de matiging van het huurbeleid dan wel voor sociale investeringen. Deze inrichting van het woonstelsel is een sociaal alternatief voor de verkoop van sociale huurwoningen aan private investeerders.

Wij zouden het positief vinden wanneer de Kamer vandaag het signaal afgeeft dat wij de sociale huursector weliswaar weer verankeren in het publieke stelsel, maar tegelijkertijd ook hechten aan een door en voor de burgers gewenste transformatie en modernisering van ons toekomstig woonstelsel.

Wonen, zorg en dienstverlening

Een nog steeds onderschatte woonopgave is de integratie van wonen en zorg. De demografische samenstelling van de bevolking, is al langer aan verandering onderhevig. De vergrijzing is en wordt een steeds groter probleem. Dat heeft ook vergaande consequenties voor de wijze waarop wij gehuisvest zijn. Eén ding is zeker: hoe trots de volkshuisvesters ook op de eigen prestaties zijn; op de opgave om wonen, zorg en dienstverlening te combineren zijn wij – en belangrijker nog: is onze woningvoorraad – in het geheel niet voorbereid. Dat heeft direct te maken met hoe wij in de publieke sector, op tal van beleidsterreinen, omvangrijke instituten tot stand hebben laten komen. Het zijn instituten die vaak belast zijn met een sectorale taakstelling, en daar door de overheid ook op worden afgerekend. Wat binnen de overheid logische scheidingen tussen departementen en sectoren zijn, zijn dat niet noodzakelijkerwijs in de samenleving. Wonen en zorg is daarvan een bizarre illustratie. In de publieke sector zien wij gescheiden werelden. Maar in de normale samenleving is dat helemaal niet zo vanzelfsprekend. Laten wij bijvoorbeeld kijken naar burgers die financieel onafhankelijk zijn. Veel van deze burgers bereiden zich voor op de tijd dat hun fysieke mobiliteit en mentale gemoedstoestand niet meer vanzelfsprekend zijn. Dat doen zij bijvoorbeeld door een overstap te maken naar een vorm van huisvesting waarin wonen, zorg en dienstverlening op een sympathieke manier worden geïntegreerd; waarin zelfstandig wonen wordt gecombineerd met verzorging – in de vorm van huishoudelijke ondersteuning, een restaurant of anderszins.

De vraag die heel actueel is, is hoe wij het samengaan tussen wonen, zorg en dienstverlening echt mogelijk gaan maken voor de doelgroep van de huidige sociale huursector. Het moet nu, met de inmiddels geaccepteerde decentralisaties van de zorg naar de gemeenten, meer dan ooit mogelijk zijn om nieuwe wegen in te slaan en te komen tot een werkelijke integratie van die drie beleidsvelden. Om daar inhoud aan te geven, moeten menskracht en maatschappelijk vermogen worden vrijgemaakt. Met het kapitaal dat binnen gemeenten nu aan zorg wordt besteed, is er zeker een slag te maken. Ik zou graag van de minister vernemen of hij bereid is om, samen met de staatssecretaris van VWS, te laten nagaan hoe wonen, zorg en dienstverlening werkelijk kunnen samengaan, ten gunste van de doelgroep wiens zelfstandigheid meer en meer in geding is.

Tot slot

Tot slot wil ik nog een belangrijke kwestie aan de orde stellen; een kwestie die, vreemd genoeg, onderbelicht blijft in ons parlement en in de samenleving. Het betreft ook een doelgroep van de sociale huursector. Ik heb het over de instroom van asielzoekers in ons land. Op dit moment zijn er binnen de asielcentra zo'n 28.000 personen gehuisvest. De meeste daarvan zitten in de procedure en accepteren uiteraard de beperkte huisvestingsmogelijkheden. Van de huidige 28.000 personen zijn er echter maar liefst 12.000 zogeheten vergunninghouders. Dit zijn asielzoekers die de procedure officieel hebben doorlopen, en zijn toegelaten tot ons land. De wet schrijft voor dat een vergunninghouder binnen veertien weken in een reguliere woning moet zijn geplaatst. Ik heb begrepen dat er van de 12.000 vergunninghouders zo'n 5.000 al langer dan veertien weken wachten op een reguliere woning. Zo'n 1.000 vergunninghouders wachten zelfs al langer dan zes maanden op hun woning.

Hoe kan het dat wij in een land wonen met een sociale huursector met 2,4 miljoen sociale huurwoningen in portefeuille, maar dat de plaatsing van asielzoekers desalniettemin structureel stagneert? Het vluchten uit een conflictgebied is een dramatische ervaring. Dat vluchtelingen in een asielzoekerscentrum moeten wonen is onvermijdelijk, maar wanneer je officieel wordt toegelaten is het zaak dat de leefomstandigheden van deze kwetsbare groep zo snel mogelijk normaliseren. 'Regels zijn regels', is een veel gehoorde, maar tevens ongenueanceerde uitspraak. Je zou op z'n minst van de overheid en de toegelaten instellingen in de volkshuisvesting mogen verwachten, dat zij de vastgelegde termijnen respecteren. Wij hebben het hier over een doelgroep en een kerntaak van de sociale huursector. De huisvesting van de meest kwetsbare groepen, raakt het wezen, het bestaansrecht van de sector. Ik zou dan ook graag van de minister willen horen, welke mogelijkheden hij binnen de Herzieningswet heeft om de sociale huursector aan te spreken op haar bijdrage aan een voorspoedige uitstroom van vergunninghouders uit de asielcentra, en of hij de inzet zodanig kan

intensiveren dat de uitstroom van asielzoekers tenminste binnen te de wettelijk gestelde termijnen kan worden gerealiseerd.