



Visie op regionalisering

Een eerste verkenning

Welke ruimte biedt de nieuwe wetgeving
aan woningcorporaties om in te spelen op
regionale en lokale opgaven?

Annemieke Kleijssen, Kleia

Maartje Baede, BeBright

Visie op regionalisering

Een eerste verkenning

Welke ruimte biedt de nieuwe wetgeving woningcorporaties om in te spelen op de regionale en lokale opgaven?

1

Annemieke Kleijssen, Kleia

Maartje Baede, BeBright

Den Haag, april 2016

Uitgave

Platform31
Den Haag, april 2016

Redactie: Mirjam Hazenoot
Annemiek Lucas

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Inleiding	7
1 Verschillen tussen woningmarktregio's	10
1.1 Definitie regionalisering in de nieuwe Woningwet	10
1.2 Regionale en lokale verschillen	10
1.3 Regionale en lokale woningmarkt	12
1.4 Beleid en actoren	12
2 Nieuwe Wet- en regelgeving	14
2.1 Nieuwe Woningwet	15
2.1.1 Focus op de kerntaak	15
2.1.2 Prestatieafspraken met gemeenten en huurders	18
2.1.3 Passend toewijzen	19
2.1.4 Governance en betrekken huurders	21
2.1.5 Regionalisering	22
2.2 Verhuurdersheffing en Wet Maatregelen woningmarkt 2014-II	23
2.2.1 Verhuurdersheffing	23
2.2.2 Wet maatregelen woningmarkt 2014-II	24
2.3 Inkomensafhankelijke huurverhoging	24
2.4 Aangepast woningwaarderingstelsel	25
2.5 Vervallen geclusterde betaling huurtoeslag	26
2.6 Vervallen ouderentoeslag	27
2.7 Huisvestingswet 2014	27
2.8 Wet financiële scheiding wonen en zorg	28
2.9 Nieuwe wetgeving: Wet doorstroming huurmarkt	29
2.10 'Staat van de volkshuisvesting'	30
3 Uitkomsten interviews	31
3.1 Algemeen	31
3.2 De impact van wetten en regelgeving op de lokale opgaven	33
3.2.1 Nieuwe Woningwet	33
3.2.2 Verhuurdersheffing	37
3.2.3 Inkomensafhankelijke huurverhoging	38
3.2.4 Aangepast woningwaarderingstelsel	38
3.2.5 Vervallen geclusterde betaling huurtoeslag	39
3.2.6 Wet financiële scheiding wonen en zorg	39
4 Conclusies	41
4.1 Regionale verschillen, wetgevend kader en uitgangspositie corporaties	41
4.2 Drie sturingsinstrumenten woningcorporaties	42
4.3 Vervolg vragen	46

Bijlage: Bronnen	48
Deskresearch	48
Geïnterviewde personen	49

Samenvatting

Het speelveld rond wonen, zorg en welzijn is sterk veranderd. Platform31 heeft in deze verkenning onderzocht welke ruimte de nieuwe wetgeving biedt aan woningcorporaties om in te spelen op regionale en lokale opgaven. Daarbij is specifiek ingegaan op twee veronderstellingen:

1. Grote regionale verschillen zorgen voor verschillende regionale/lokale opgaven, en
2. De nieuwe wetgeving wordt steeds centraler bepaald. Dit belemmert corporaties om hun regionale en lokale activiteiten passend uit te voeren.

Niet regionaal, maar vanuit de opgave insteken

Elke regionale/lokale situatie kent zijn eigen opgave en schaalniveau. De opgave wordt gevormd door een mix van demografische, economische, fysieke, sociaal-maatschappelijke en politieke kenmerken. Deze verschillende kenmerken beïnvloeden elkaar. Ze kunnen leiden tot een positieve spiraal in groeigebieden en een negatieve spiraal in krimpgebieden. Deze bewegingen veranderen op hun beurt de kwantitatieve en kwalitatieve balans tussen vraag en aanbod van woningen in de verschillende regio's. En als gevolg daarvan: veranderende huizenprijzen en steeds groter wordende verschillen in het voorzieningenniveau (waaronder het zorgaanbod) en de leefbaarheid. In sommige steden zorgen deze ontwikkelingen zelfs voor verschillen op wijkniveau.

De regionale en lokale opgave is dus specifiek. Een regionale indeling (bijvoorbeeld gebaseerd op stad/land en groei/krimp) biedt onvoldoende houvast om op regionaal en lokaal niveau invulling te geven aan de opgaven. De lokale *opgave* kan op wijkniveau verschillend zijn en hangt nauw samen met een grote diversiteit aan lokale kenmerken.

5

De nieuwe wetgeving wordt centraal en regionaal/lokaal bepaald

De veronderstelling dat de nieuwe wetgeving steeds meer centraal wordt bepaald, wordt niet bevestigd. Corporaties moeten inderdaad steeds meer centraal verantwoording afleggen. Daarentegen moeten er steeds meer afspraken op regionaal en lokaal niveau gemaakt worden om het volkshuisvestelijk beleid te verankeren en het aanbod beter aan te laten sluiten op de lokale vraag. De partijen hebben veel instrumenten voor die lokale invulling. Dit zal dus steeds nadrukkelijker gebeuren via prestatieafspraken. Het probleem is dat nieuwe maatregelen vaak alleen nieuwe huurders treffen en niet de zittende huurders.

Instrumenten voor sturing

De mate waarin corporaties weten te sturen op regionale en lokale opgaven is afhankelijk van de uitgangspositie. Deze uitgangspositie wordt onder andere bepaald door de professionaliteit en vaardigheden binnen de organisatie, de financiële positie, de woningmarktsituatie en het bezit. Vanuit deze uitgangspositie kan de corporatie op drie manieren sturen en zo inspelen op de lokale/regionale situatie:

1. op huurprijs;
2. op bezit en leefomgeving (vastgoedstrategie koop, sloop, nieuwbouw en renovatie; beschikbaarheid, kwaliteit bezit en leefbaarheid);
3. op doelgroepen en toewijzing (keuze voor specifieke doelgroepen en voorrang geven aan urgentie; passende kwaliteit).

Zorg en sentiment uit de praktijk

Naast een verkenning van de systeemwereld is in dit onderzoek ook aandacht geweest voor het sentiment in het veld. Met diepte-interviews zijn een aantal waardevolle inzichten verkregen. Zo blijkt uit de interviews dat de administratieve lastendruk voor corporaties en gemeenten toeneemt. De rijksregelgeving is gedetailleerder dan de oude wetgeving. Het wil meer helderheid verschaffen over wat wel en niet tot de taken van een corporatie behoort. Maar in de praktijk heeft dit geleid tot een grote mate van complexiteit. Woningcorporaties en gemeenten ervaren een toenemende druk op capaciteit (in financiële middelen en kennis en kunde van mensen).

Daarnaast blijkt dat de scheiding DAEB en niet-DAEB veel vragen met zich meebrengt. De mate waarin investeerders bereid zijn om in een gebied te investeren, is namelijk sterk afhankelijk van de economische aantrekkelijkheid van regio's.

De scheiding van wonen en zorg baart woningcorporaties zorgen. Er is angst dat mensen tussen wal en schip zullen vallen, nu zorgorganisaties niet meer verantwoordelijk zijn en woningcorporaties pas in actie komen bij problemen.

Mensen maken het verschil

De lokale handelingsruimte wordt beïnvloed door het landelijk kader en de lokale afspraken. Maar de gepercipieerde ruimte om invulling te geven aan de lokale opgaven, verschilt van persoon tot persoon. Sommige bestuurders geven aan nog voldoende ruimte te zien voor eigen beleid binnen de nieuwe wetgeving. Anderen zien vooral de belemmeringen van de nieuwe wetgeving, en vinden dat de gedetailleerde wetgeving de handelingsruimte beperkt.

6

Hoe goed gemeenten en woningcorporaties samenwerken, is belangrijk. De mate van bestuurskracht, het kennisniveau, de strategische visie en de politieke standpunten bij de gemeenten beïnvloeden de afspraken die op lokaal niveau worden gemaakt. Dat maakt de menselijke factor steeds belangrijker. De persoonlijke samenwerking tussen verschillende stakeholders beïnvloedt ook de manier waarop lokaal invulling wordt gegeven aan de sociale huisvesting.

Knelpunten door landelijke wet- en regelgeving

Uit de deskresearch en interviews blijkt dat op een aantal thema's knelpunten zichtbaar zijn. Twee van deze knelpunten zijn een direct gevolg van regionale verschillen (groei en krimp regio's):

1. De splitsing Daeb/niet-Daeb kan vooral in krimpgebieden tot problemen leiden omdat er weinig tot geen andere partijen zijn die geïnteresseerd zijn de niet-Daeb activiteiten op te pakken.
2. De beschikbaarheid en betaalbaarheid in het middensegment is vooral in gebieden met een overspannen woningmarkt (groei) een probleem;

Daarnaast zien we een aantal knelpunten, die vooral op lokaal schaalniveau spelen (en niet direct een gevolg zijn van regionale kenmerken):

3. De afbakening van het kerngebied van een woningcorporatie door het vaststellen van een woningmarktregio kan leiden tot beperkt kunnen inspelen op de lokale opgave buiten het kerngebied.
4. Lokale prestatieafspraken (i.p.v. regionale) kunnen belemmerend werken voor een regionaal opererende woningcorporatie.
5. De landelijke norm voor het leefbaarheidsbudget sluit niet aan bij de lokale verschillen op het gebied van leefbaarheid; logischer zou zijn om prestaties af te spreken in plaats van een vast budget.

Inleiding

Nederlandse regio's verschillen duidelijk van elkaar. De Randstad ontwikkelt zich (al jaren) anders dan plattelandsgebieden aan de randen van het land. De regionale verschillen worden beïnvloed door economische en demografische ontwikkelingen: groei en krimp, vergrijzing en ontgroening (maar ook vergroening), verschillen in inkomensontwikkeling en opleidingsniveau en de bijbehorende verschillen in woonbehoefte, zorgvraag en ondersteuningsbehoefte. Veel van deze verschillen hebben invloed op de kwalitatieve en kwantitatieve woningvraag.

Regionale opgaven en schaalniveaus

De woningmarkt gaat in de meeste regio's over de gemeentegrenzen heen: een regionale markt dus. Maar ook binnen een regio kunnen verschillende woningmarkten bestaan. Zo kan in een regio in de ene kern sprake zijn van een overspannen woningmarkt, terwijl in een ander deel de woningmarkt zeer ontspannen is. Daardoor zijn de inhoudelijke opgaven waarvoor deze regio's staan, heel divers. Ook op wijkniveau bestaan verschillen. Gemeenten kampen in één wijk met grote leefbaarheidsproblemen en een lage kwaliteit van de woningen, terwijl een andere wijk lommerrijk is en vol staat met vrijstaande woningen. Zelfs de 'cijfers' en de praktijk kunnen verschillen. Op papier kunnen twee wijken overeen komen, bijvoorbeeld beiden vergrijsd, met een laag inkomensniveau en kleine verouderde woningen. Maar de leefbaarheid kan in een bepaalde wijk beter zijn omdat de sociale cohesie er veel hoger is. Daarom is het voor regio's soms lastig te spreken over 'regionale' opgaven. Iedere opgave kent zijn eigen schaalniveau. Het bepalen van het juiste schaalniveau is daarom van groot belang. Niet alleen vanuit de inhoud, maar ook vanuit de rollen.

7

Nieuwe wet- en regelgeving: spanningsvelden en onduidelijkheden

In het sociaal domein is de afgelopen jaren decentralisatie te zien op het gebied van wet- en regelgeving (het overhevelen van taken en verantwoordelijkheden van het Rijk naar lokale overheden). Het belangrijkste doel hiervan is: beter inspelen op de lokale opgaven en de uitvoering dicht bij de burger brengen. Daardoor kan er beter maatwerk geleverd worden. Gemeenten en zorgpartijen zijn volop bezig om de nieuwe rollen, taken en de nieuwe verhoudingen tussen burger en overheid of zorgverlener, vorm te geven.

Ook de wet- en regelgeving voor volkshuisvesting is al jaren in beweging. Bij de recente wijzigingen, zoals de verhuurderheffing, de nieuwe Woningwet 2015 en het aangepaste WWS, gaat het om landelijke wetten en regels. De vraag is welke ruimte deze wet- en regelgeving biedt om op regionaal en lokaal niveau invulling te geven aan specifieke opgaven.

Het kabinet wil een beeld krijgen van het functioneren van de volkshuisvesting binnen de nieuwe wetgeving. Daarom heeft het een prioritaire agenda opgesteld, de 'Staat van de volkshuisvesting'. Daarmee plaatst het landelijke opgaven op de lokale agenda's, zoals betaalbaarheid, duurzaamheid, urgente doelgroepen en het scheiden van wonen en zorg. Het Rijk monitort in 2016 of deze opgaven gerealiseerd worden en wil zo mogelijk prestaties (laten) vergelijken. Beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van woningen en woonomgeving staan centraal in de prioritaire agenda.

Dat de nieuwe wet nog veel onduidelijkheden en onvolkomenheden bevat, blijkt uit twee moties die medio december 2015 in de Tweede Kamer werden aangenomen (over de personeelskosten die niet in het leefbaarheidsbudget vallen en over het toestaan van samenwerking tussen woningcorporaties en

(institutionele) beleggers, bijvoorbeeld op het gebied van studentenhuisvesting). De onduidelijkheid blijkt ook uit de 'veegwet' en 'veeg-AMVB' die op 1 december 2015 ter consultatie zijn voorgelegd aan partijen in het veld. Deze 'veegvoorstellen' bevatten een groot aantal technische wijzigingen met betrekking tot de uitvoering van de nieuwe Woningwet. Aedes heeft uitgebreid gereageerd op de consultatie (mede gebaseerd op input van diverse corporaties). Daaruit blijkt dat er veel praktische belemmeringen uit de nieuwe wetgeving voortvloeien.

Aanleiding en doel verkenning

Platform 31 verkent in dit rapport de toekomst van sociale huisvesting en ontwikkelt een visie op regionalisering. Dat doen we vanuit het programma 'Vergezichten in de Volkshuisvesting'.

De aanleiding voor deze verkenning is het sterk veranderende speelveld rond wonen, zorg en welzijn. Wat gebeurt er?

- diverse actoren, zoals gemeenten en zorgpartijen, transformeren volop;
- woningcorporaties moeten zich weer richten op hun kerntaak;
- de doelgroep verandert (in samenstelling en wensen);
- er ontstaan grote regionale verschillen (groei/krimp, stad/land, samenstelling van de lokale doelgroep).

Deze verkenning wil ten eerste het inzicht vergroten in de huidige wet- en regelgeving voor sociale huisvesting en de impact daarvan op de beleidsruimte van woningcorporaties. Belemmert deze wet- en regelgeving woningcorporaties om in te spelen op regionale en lokale opgaven? Zo ja, in hoeverre? En wanneer stimuleert de wet- en regelgeving juist om vorm te geven aan beleid voor de betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit van het lokale woningaanbod?

8

De centrale vraag in deze verkenning is:

Welke ruimte biedt de nieuwe wetgeving woningcorporaties om in te spelen op de regionale en lokale opgaven?

We gaan daarbij uit van twee veronderstellingen:

1. Grote regionale/lokale verschillen zorgen voor verschillende regionale/lokale opgaven.
2. De nieuwe wetgeving wordt steeds meer centraal bepaald. Daarom belemmert de wet corporaties om hun regionale en lokale activiteiten passend uit te voeren.

Opzet verkenning

Als startpunt van de verkenning wil Platform 31 graag inzicht in de huidige wet- en regelgeving rondom sociale huisvesting en de impact daarvan op de beleidsruimte van woningcorporaties. Dit onderzoek moet gezien worden als een eerste verkenning en is gebaseerd op zowel deskresearch als diepte-interviews op basis van een gestandaardiseerde vragenlijst (zie bijlage). De gekozen opzet is als volgt:

1. De beschrijving van de systeemwereld waarbinnen de volkshuisvestelijke opgave wordt uitgevoerd;
2. De analyse van welke ruimte wet- en regelgeving biedt voor regionaal/lokaal beleid;
3. De beredeneerde effecten van de recente wetgeving;
4. Het sentiment hierover in het veld.

Aanzet tot verder onderzoek

De eerste versie van deze verkenning was begin december 2015 klaar. Maar omdat de wetgeving erg in ontwikkeling is, is deze verkenning een momentopname en een startpunt voor verder onderzoek. Wij brengen nu vooral de huidige stand van zaken in kaart en richten ons op recente wijzigingen in wet- en regelgeving. We beperken ons tot de wetten en regels die de afgelopen drie jaar zijn gewijzigd of ingevoerd. We kijken eerst naar welke kennis al in kaart is gebracht bij Platform 31. Omdat een deel van de wetgeving pas zeer recent is ingevoerd, is nog weinig informatie beschikbaar over de effecten ervan. Daarom hebben we acht interviews gevoerd met woningcorporaties. Vanwege de regionale verschillen hebben wij bewust woningcorporaties geïnterviewd die bezit hebben in over- en onderdruk gebieden, en die te maken hebben met diverse regionale opgaven. De geconstateerde verschillen zijn vaak te vinden binnen het werkterrein van één woningcorporatie. Daarom brengen we geen regionale ordening of vergelijking tussen woningcorporaties aan. Daarnaast hebben wij gesproken met een regionale belangenbehartiger bij Aedes. Tot slot hebben wij een wethouder geïnterviewd die wonen in haar portefeuille heeft. Dat hebben we gedaan vanwege de belangrijke rol die gemeenten toebedeeld krijgen in de nieuwe Woningwet.

De interviews hebben meer inzicht verschaft in de belemmerende en/of stimulerende effecten van de wetgeving op regionaal/lokaal niveau. In de interviews hebben wij ook gecheckt of er nog relevante wetgeving ontbreekt. Dit heeft geresulteerd in de toevoeging in dit onderzoek van de Huisvestingswet 2014 en de nieuwe wetgeving Doorstroming Huurmarkt, die in 2016 wordt ingevoerd.

Wij richten ons in deze verkenning op de beleidsruimte van woningcorporaties. Huisvesting staat echter niet op zichzelf. De leefwereld van de huurder staat centraal in het ecosysteem van wonen, zorg en welzijn. In de vervolgfases is het daarom wenselijk de bredere definitie van 'sociaal wonen' te hanteren. Dat is meer dan stenen en een dak: het gaat ook over de leefbaarheid in wijken, en heeft een nauwe samenhang met zorg en welzijn.

1 Verschillen tussen woningmarktregio's

In dit hoofdstuk staan we stil bij de vraag wat regionalisering is en hoe woningmarktregio's van elkaar kunnen verschillen.

1.1 Definitie regionalisering in de nieuwe Woningwet

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) omschrijft regio-indeling zo: "In de Woningwet 2015 worden eisen gesteld aan het werkgebied van woningcorporaties. Zij mogen in de toekomst nog slechts in één regionale woningmarkt volledig werkzaam zijn. Aangrenzende gemeenten kunnen vanaf 1 januari 2016 een verzoek indienen om samen een woningmarktregio te vormen. Woningcorporaties binnen deze regio's mogen alleen daar uitbreiden (koop en nieuwbouw). Bezit van een corporatie in andere regio's mag worden aangehouden, maar hier mag geen uitbreiding van de voorraad plaatsvinden. Met deze maatregel wordt de regionale verankering van de corporaties en de focus op het werkgebied vergroot. En tevens wordt regionale samenwerking versterkt".¹

In de Woningwet wordt met regionalisering vooral de indeling in woningmarktregio's en de lokale verankering en de regionale samenwerking bedoeld. De bredere definitie van regionalisering (zoals die buiten de Woningwet wordt gehanteerd) is het ontstaan van regionale verschillen als gevolg van economische en demografische ontwikkelingen.

1.2 Regionale en lokale verschillen

10

De wereldwijde trek naar de stad (verstedelijking) is ook in Nederland duidelijk zichtbaar. De steden, met name die in de Randstad en in Midden- en Zuid-Nederland, groeien. De dorpen en suburbane gebieden aan de randen van ons land krimpen. Deze bewegingen worden vooral beïnvloed door demografie (zoals bevolkingsgroei, vergrijzing en veranderingen in het leefpatroon van de bevolking) en economische omstandigheden. Door dalende economische activiteit in bepaalde regio's (Limburg, Zeeland, Groningen en het oosten van het land) trekken de bewoners (met name hoogopgeleiden) weg uit deze regio's om elders werk te zoeken.

"De grootste werkgever van Den Helder, de marine, krimpt en tevens krimpt de bevolking. De stad is arm. Wanneer bewoners rijker worden, vertrekken ze vaak uit de stad."

Regio's met meer economische activiteit zien het aantal inwoners stijgen. Dat maakt de regio aantrekkelijker voor investeringen, wat vervolgens de plaatselijke economie weer stimuleert. Bovendien leidt meer economische activiteit tot meer voorzieningen in de regio, toenemende werkgelegenheid en een meer aantrekkelijke leefomgeving. En dat trekt vervolgens (nog) meer inwoners. In krimpgebieden ontstaat vaak een negatieve spiraal, die de leefbaarheid (bijvoorbeeld door verdwijnende voorzieningen) en de economische groei steeds meer onder druk zet. De krimp en ontgroening (afnemen van het aantal jongeren) versterken de vergrijzing. Vooral het aantal oudere senioren zal hoger zijn in krimpregio's.

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, brochure 86144, Regio-indeling Woningcorporaties, juli 2015.

De positieve spiraal in groeigebieden en de negatieve spiraal in krimpgebieden leiden tot een veranderende kwantitatieve en kwalitatieve balans tussen vraag en aanbod van woningen in de verschillende regio's. Daardoor veranderen de huizenprijzen en ontstaan steeds grotere verschillen in leefbaarheid en het voorzieningenniveau (waaronder het zorgaanbod). In sommige steden zijn deze ontwikkelingen zelfs op wijkniveau te zien.²

Regionale en lokale verschillen die leefbaarheid en lokale vraag en aanbod van sociale huurwoningen beïnvloeden:

- regionale/lokale demografie
- regionale/lokale sociaal maatschappelijke situatie
- regionale/lokale economie
- regionale/lokale fysieke situatie.

Regionale/lokale demografie

Om inzicht te krijgen in de (kwantitatieve en kwalitatieve) vraagontwikkeling op regionaal/lokaal niveau is het belangrijk te kijken naar demografische kenmerken als:

- vergrijzing, ontgroening en leefstijl en daarmee samenhangend de huishoudensverdunding en sterke toename van eenpersoonshuishoudens (voornamelijk veroorzaakt door de vergrijzing);
- het aantal personen met een psychische of fysieke zorgvraag (mede afhankelijk van de vergrijzing en het aantal personen met een lage Sociaal Economische Status (SES));
- de aanwezigheid van kwetsbare/bijzondere doelgroepen zoals urgent woningzoekenden, statushouders (asielzoekers met een verblijfsvergunning) en arbeidsmigranten (al dan niet seizoensgebonden);
- bevolkingsdaling en -groei en daarmee samenhangend een afname of toename van het aantal huishoudens.

11

Regionale/lokale sociaal-maatschappelijke situatie

De sociaal-maatschappelijke situatie is van invloed op de opgave voor gemeenten en corporaties.

Relevante kenmerken zijn:

- sociale cohesie, betrokkenheid, burgerkracht en organisatievermogen van bewoners.

Regionale/lokale economische situatie

De economische kenmerken van een regio en zijn bewoners zijn van invloed op de vraag en aanbod van sociale huurwoningen. Relevante kenmerken zijn onder andere:

- groei van het BBP (Bruto Binnenlands Product) en de lokale werkgelegenheid;
- welvaarts-/inkomensniveau en opleidingsniveau van de bewoners, het aantal personen met een hoge SES en lage SES;
- het aantal werklozen en het aantal personen met een uitkering.

Regionale/lokale fysieke situatie

De volgende fysieke kenmerken hebben invloed op de vraag en aanbod in de woningmarktregio:

- is het vooral een verstedelijkt gebied of meer landelijk, bevat het meerdere gelijkwaardige kernen of is er een duidelijke centrumgemeente met daaromheen een aantal kleinere kernen;
- de kenmerken van de regionale woningvoorraad (omvang, kwaliteit en betaalbaarheid; verhouding koop/ huur/sociale huur; woningen voor specifieke doelgroepen, ontwikkeling van woningprijzen);

² Idenburg & Schweitzer (2013), Sociaal Wonen 2030, Scriptum.

- het lokale voorzieningenniveau (zorg en welzijn, winkels, aanbod vrijetijdsbesteding, sport, OV);
- leefbaarheid en de aantrekkelijkheid van de woonomgeving.

1.3 Regionale en lokale woningmarkt

De kwalitatieve en kwantitatieve (mis)match op de woningmarkt als geheel en de sociale huurmarkt in het bijzonder, wordt bepaald door de regionale verschillen genoemd in 1.2. Deze verschillen bepalen ook de dynamiek van een woningmarkt en de mate waarin deze overspannen, neutraal of ontspannen is.

Vraagstukken over de sociale huurmarkt en betaalbare huisvesting van de primaire doelgroep van woningcorporaties zijn gerelateerd aan de totale woningmarkt, inclusief de koopwoningenmarkt en de geliberaliseerde huurmarkt. Dit komt bijvoorbeeld terug in discussies rond scheefwonen en de beperkte doorstroming op de woningmarkt door gebrek aan voldoende huurwoningen in het middensegment. De regionale verschillen beïnvloeden deze vraagstukken sterk. Zo zijn in krimpgebieden de huizenprijzen over het algemeen lager, waardoor de doelgroep voor woningcorporaties hier ook kan kiezen voor een passende koopwoning in plaats van een sociale huurwoning. Terwijl in een gebied met een overspannen woningmarkt de huizenprijzen vaak veel te hoog liggen, waardoor kopen geen alternatief is.

De woningmarkt is in de meeste regio's een regionale markt die gemeentegrenzen overschrijdt. Maar ook binnen een regio kunnen verschillende woningmarkten aanwezig zijn. Dat maakt de inhoudelijke opgaven waar deze regio's voor staan, heel diffuus. Zo kan in één regio tegelijkertijd sprake zijn van bijvoorbeeld groei en krimp of vergrijzing en vergroening. Soms is in een krimpregio de woningmarkt in de centrumgemeente nog heel stabiel. Daarom is het voor regio's soms lastig om te spreken van 'regionale' opgaven: iedere opgave kent zijn eigen schaalniveau. Het bepalen van het juiste schaalniveau voor de opgaven is daarom van groot belang. Niet alleen vanuit de inhoud, maar ook vanuit de rollen. Lokale vraagstukken vragen om een lokale aanpak. Regionale afstemming over de ontwikkeling van de woningvoorraad is dan ook noodzakelijk. Daarbij gaat het om zowel aanpassingen aan de bestaande voorraad als om sloop en nieuwbouw.³

12

1.4 Beleid en actoren

De kaders voor het (kunnen) beïnvloeden van de regionale/lokale woningmarkt en het ontplooiën van activiteiten worden gevormd door de landelijke, regionale en lokale wetgeving, afspraken en agenda's. Het **Rijk** stelt de landelijke wet- en regelgeving en heffingen vast, verstrekt subsidies en geeft garanties (zoals WSW) af. Daarnaast houdt de Autoriteit woningcorporaties toezicht. De belangrijkste wet- en regelgeving en de landelijke kaders bespreken we in hoofdstuk 2.

Van oudsher spelen provincies een relatief beperkte rol op het gebied van sociale huisvesting. De taak van **provincies** is door de invoering van de Wro⁴ opgeschoven van plantoetsing naar (meer) regievoering. Als gebiedsregisseur ontwikkelt de provincie integrale ontwikkelingsvisies, weegt en stemt belangen af en bewaakt en bevordert complementariteit tussen steden en tussen regio's binnen de provincie. In veel regio's voert de provincie regie op de aantallen woningen die gebouwd 'mogen' of

³ Platform 31 (februari 2015), Van kwantiteit naar kwaliteit, Kennis voor regionale samenwerking en nieuwe opgaven op de woningmarkt;

⁴ De Wro wordt van 2014 stapsgewijs vervangen door de Omgevingswet.

'moeten' worden. De positieve of negatieve perceptie over deze rol van de provincie ligt aan de druk en dynamiek op de woningmarkt in de betreffende regio.

Met de afschaffing van de Wgr-plus regio's⁵ ontstaan er nieuwe **regionale samenwerkingsverbanden**. Daarin nemen vaak niet alleen de gemeenten deel. Er is ook meer betrokkenheid van woningcorporaties en andere maatschappelijke en private partijen, zoals makelaars en banken. Binnen deze regionale samenwerkingsverbanden worden regiovisies opgesteld.⁵

De rol van de **gemeente** wordt binnen de nieuwe wetgeving groter op het gebied van sociale huisvesting. Hierdoor kan de lokale politieke kleur en de kennis van invloed zijn op de lokale afspraken. Het maken van prestatieafspraken met corporaties is een taak van de gemeente. De gemeente kan sturen aan de hand van de woonbehoefte (hoeveelheid, soort bezit, locatie). Al worden er mogelijk in de toekomst ook steeds meer regionale prestatieafspraken met corporaties gemaakt, vooral omdat corporaties vaak regionaal georganiseerd zijn.

Woningcorporaties bepalen met hun beleid uiteindelijk hoe zij binnen de verschillende wettelijke kaders en afspraken hun activiteiten uitvoeren. De prestaties van een corporatie hangen mede af van hun competenties/professionaliteit, financiële situatie, bezit (kwantiteit en kwaliteit (ook energetische kwaliteit)) en de regionale/lokale situatie rond huurprijzen en leefbaarheid.

Veel van de visies en afspraken die op regionaal en lokaal niveau gemaakt werden, waren gericht op de kwantitatieve opgaven en nieuwbouw. Maar uit onderzoek blijkt dat de toekomstige opgave op de woningmarkt zich verplaatst naar de bestaande voorraad en naar meer kwalitatieve opgaven.⁵ Wat de rol en de mogelijkheden van de regio en gemeenten hierbij zijn, is echter de vraag. Regio's en gemeenten kunnen meer betekenen voor de leefbaarheid in wijken en de kwaliteit van wonen door te sturen op de bestaande voorraad, dan door te sturen op nieuwbouw. Wanneer de nadruk van het regionale woonbeleid meer komt te liggen op de bestaande voorraad, dan wordt het ook belangrijker om de relatie met andere beleidsterreinen te leggen. Bijvoorbeeld met ruimtelijke economie, zorg, duurzaamheid, arbeidsmarktbeleid, natuur en landschap en leefbaarheid en het behoud van voorzieningen. De koppeling met zorg is belangrijk vanwege de decentralisaties, waaruit behoefte aan woningtypen en woningaanpassingen voortkomt.³

⁵ Een plusregio (ook wel stadsregio genoemd) was een regionaal openbaar lichaam van verscheidene Nederlandse gemeenten in een stedelijk gebied waaraan wettelijke taken waren toebedeeld op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen. Deze zijn afgeschaft. (bron: www.nl.wikipedia.org/wiki/Plusregio, d.d. 6 januari 2016)

2 Nieuwe Wet- en regelgeving

In dit hoofdstuk beschrijven we de wet- en regelgeving op het gebied van sociale huisvesting. We onderzoeken op basis van beschikbare literatuur welke impact de wetgeving heeft op de leefbaarheid en op de betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit van het woningaanbod. Ook bekijken we of de wetgeving ruimte biedt voor lokale invulling. We bakenen de wetgeving af tot de wetten en regels die de afgelopen drie jaar zijn gewijzigd of ingevoerd.

Omdat een deel van de wetgeving pas zeer recent is ingevoerd, zijn de daadwerkelijke effecten van sommige wetten nog onvoldoende duidelijk. In veel gevallen beschrijven we daarom beredeneerde effecten. Op basis van acht interviews hebben we beter inzicht verkregen in hoeverre de wet- en regelgeving het vormgeven van beleid voor de sociale woningmarkt op regionaal/lokaal niveau belemmert of juist stimuleert.

We onderzoeken de volgende wetgeving:

1. **De nieuwe Woningwet** (1 juli 2015)
 - focus op de kerntaak:
 - juridische of administratieve scheiding DAEB/niet-DAEB (indienen voor 1 januari 2017);
 - geen beheer voor derden;
 - leefbaarheidsbudget;
 - prestatieafspraken met gemeenten en huurders;
 - passend toewijzen (1 januari 2016);
 - governance;
 - betrekken huurders;
 - regionalisering (verzoek indienen voor 1 juli 2016).
2. **De verhuurderheffing (belastingmaatregel)** (2014)
 - Wet Maatregelen Woningmarkt 2014-II (vrijstelling van heffing in krimp- of aandachtsgebieden).
3. **Inkomensafhankelijke huurverhoging** (1 juli 2013)
4. **Het aangepaste woningwaarderingssysteem (WWS)**
5. **Vervallen geclusterde betaling Huurtoeslag** (1 januari 2014)
6. **Huisvestingswet 2014** (1 januari 2015)
7. **Wet financiële scheiding van wonen en zorg**
 - Extramuralisering van zorg (1 januari 2013 ZP 1&2, 1 januari 2014 ZP 3);
 - Wet langdurige zorg (1 januari 2015).
8. **Nieuwe wetgeving** (2016)

2.1 Nieuwe Woningwet

De nieuwe Woningwet bepaalt dat woningcorporaties zich moeten focussen op hun kerntaak: het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen.

De nieuwe Woningwet creëert heldere spelregels voor de sociale huursector. De wet waarborgt de uitvoering van de kerntaak van woningcorporaties, namelijk: zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen. Onderdelen van de waarborg betreffen de kwaliteit van de sociale huisvesting, het beperken van de financiële risico's en het regelen van een passende toewijzing van sociale huurwoningen aan de doelgroep. Verder wordt het taakgebied van de corporatie afgebakend: concentratie op kerntaken en de financiering ervan. Het toezicht bij de Autoriteit woningcorporaties (Aw) belegd en zo aangescherpt. De Aw houdt toezicht op de rechtmatigheid, governance, integriteit en financiën van corporaties en kan sancties opleggen. Een betere aansluiting van de prestaties van corporaties op het lokale volkshuisvestingsbeleid wordt in de wet geborgd via het maken van prestatieafspraken.⁶

2.1.1 Focus op de kerntaak

Juridische of administratieve scheiding DAEB en niet-DAEB

Woningcorporaties moeten zich concentreren op DAEB-activiteiten (Diensten van Algemeen Economisch Belang).

DAEB-activiteiten zijn:

- *Bouw, verhuur en beheer van sociale huurwoningen*
Dit is de kerntaak van woningcorporaties: het huisvesten van mensen met een smalle beurs.
- *Beheer van maatschappelijk vastgoed*
Maatschappelijk vastgoed is bijvoorbeeld een buurthuis, wijkbibliotheek of opvanghuis. Het maatschappelijk vastgoed moet liggen in gebieden waar de corporatie woningen bezit. Corporaties mogen tien procent van hun maatschappelijk vastgoed een commerciële functie geven (zoals een kapperszaak of een huisartsenpraktijk). Voor verpleeg- en verzorgingshuizen gelden tijdelijk soepeler regels.
- *Investeren in leefbaarheid*
Dit zijn activiteiten om de leefbaarheid in een wijk te verbeteren (bijvoorbeeld huismeesters of initiatieven om overlast te bestrijden). Deze activiteiten worden samen met de gemeente vastgesteld. Corporaties mogen hier niet meer dan 126,25 euro per woning aan uitgeven. En de corporatie mag alleen de uitgaven doen in wijken waar zij bezit heeft. Ook moet de activiteit een verantwoordelijkheid zijn van een andere organisatie dan de woningcorporatie.

Onder niet-DAEB-activiteiten valt de huidige geliberaliseerde voorraad en de ontwikkeling van:

- huurwoningen in de vrije sector (geliberaliseerd);
- koopwoningen;
- commercieel vastgoed.

⁶ Companen (september 2015), Handreiking Prestatieafspraken, Samenwerken volgens de Woningwet 2015, Aedes

Alleen onder strenge voorwaarden mogen woningcorporaties commerciële activiteiten ontplooiën. En alleen wanneer commerciële bedrijven geen interesse hebben. De gemeente moet in dat geval óók willen dat de activiteiten ontplooid worden. Vervolgens moet de gemeente een zogeheten markttoets uitvoeren waaruit blijkt dat er geen commerciële bedrijven geïnteresseerd zijn in het uitvoeren van de activiteiten.

Scheiden en splitsen van activiteiten

Volgens de nieuwe Woningwet moeten woningcorporaties hun commerciële activiteiten (niet-DAEB) loskoppelen van hun maatschappelijke activiteiten (DAEB) via een administratieve scheiding of een juridische splitsing.⁷

Doel splitsing DAEB en niet-DAEB

Het doel van de splitsing van DAEB en niet-DAEB is:

- De risico's bij commerciële activiteiten leveren dan geen gevaar op voor maatschappelijke activiteiten.
- De overheid kan eenvoudig controleren of geld dat bestemd is voor sociale woningbouw, ook daarvoor gebruikt wordt.

Effecten splitsing DAEB en niet-DAEB

Veel corporaties zijn nog bezig met het scheiden van activiteiten. De daadwerkelijke effecten zijn dus nog onvoldoende bekend. Beredeneerde effecten zijn:

- De scheiding van activiteiten brengt veel administratieve handelingen met zich mee en overleg/onderhandelingen met huurdersorganisaties en gemeenten.
- In (Rand)stedelijke gebieden en gebieden met een meer gespannen/overspannen woningmarkt, zijn over het algemeen meer marktpartijen geïnteresseerd in bijvoorbeeld het investeren/ beleggen in huurwoningen voor middeninkomens of het herontwikkelen van commerciële ruimten in de plint van een gebouw. In gebieden met een ontspannen woningmarkt zijn marktpartijen minder geïnteresseerd. De terugverdientijd is in gebieden met een lage huurprijs per vierkante meter, ook veel lager dan in de Randstad (waar huurprijs per vierkante meter over het algemeen hoog ligt).

16

“Verkopen van niet-DAEB is hier niet mogelijk omdat beleggers en projectontwikkelaars in dit gebied te weinig rendement halen”.

- Omdat het voor corporaties lastig geworden is om woningen in het middensegment te bouwen, kunnen zij niet bewust differentiëren in een wijk. Kunnen sturen op gemengde woningen (sociale en reguliere huur) is wel belangrijk voor het creëren van aantrekkelijke woonomgevingen en het voorkomen van segregatie. Ook het investeren in maatschappelijke projecten en voorzieningen is belangrijk voor het behoud van een aantrekkelijke leefomgeving. Het voorkomt ook (versterking van) krimpproblematiek.

Effecten vastgesteld leefbaarheidsbudget

De effecten van het leefbaarheidsbudget zijn nog niet zichtbaar. Aanvankelijk vonden corporaties onduidelijk wat er wel/niet binnen het leefbaarheidsbudget valt. Bijvoorbeeld of de personeelskosten

⁷ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/inhoud/activiteiten-woningcorporaties

van huismeesters (die corporaties van groot belang vinden voor de signalering van mogelijke problemen) binnen het budget vallen. De Tweede Kamer nam op 17 december 2015 een motie aan waaruit blijkt dat personeelskosten geen deel moeten uitmaken van het leefbaarheidsbudget van woningcorporaties. De minister heeft deze motie echter niet overgenomen. Wel is het mogelijk om in bepaalde gevallen op lokaal niveau uitzondering te maken op de limiet per woning. Dit dient in de prestatieafspraken vastgelegd te worden.

Geen beheer voor derden

Corporaties mogen geen beheer meer voor derden uitvoeren, alleen nog het beheer van maatschappelijk vastgoed.

Effecten geen beheer voor derden

Er komen vooral praktische problemen naar voren. Via een experimenteerartikel in aanvulling op de woningwet worden daar (per 1 december 2015) praktische oplossingen voor gevonden.

- Het lijkt nu voor een corporatie lastig om binnen de wetgeving onderhoud uit te voeren aan voormalige sociale huurwoningen die verkocht zijn, maar die nog wel onderdeel zijn van een complex waar ook sociale huurwoningen in gevestigd zijn. Dit leidt tot praktische problemen.
- Er is minder ruimte voor creatieve oplossingen voor maatschappelijk problemen, zoals het tijdelijk beheren van particuliere leegstaande woningen voor verhuur aan vergunninghouders.

De woningwet bood sinds 1 juli 2015 minder mogelijkheden voor samenwerking met commerciële partijen, zoals bijvoorbeeld in de studentenhuisvesting in Amsterdam (DUWO), waarbij beleggers investeerden in studentenhuisvesting en de corporatie het beheer en de verhuur organiseerden. Na een aanvullende motie op 15-12-2015 van CDA en D66 mogen woningcorporaties toch blijven samenwerken met (institutionele) beleggers bij de bouw van studentenwoningen - onder specifieke voorwaarden. De motie betekent dat de minister ervoor moet zorgen dat woningcorporaties en (institutionele) beleggers mogen samenwerken, zij het onder bepaalde voorwaarden. De beleggers moeten het eigenarenrisico dragen, de samenwerking mag geen extra financiële risico's voor corporaties opleveren en de beleggers mogen niet profiteren van het staatssteunvoordeel van corporaties. Hiermee wil de Tweede Kamer zorgen dat de bouw van (goedkope) studentenwoningen op peil blijft.

17

Experiment huisvesting vergunninghouders

Doordat de woningcorporaties het beheer van derden niet meer mogen uitvoeren, werkt dit op sommige plaatsen belemmerend voor de huisvesting van vergunninghouders. Om deze reden is een experiment opgezet. Woningcorporaties mogen het beheer van panden van gemeenten op zich nemen als het gaat om de huisvesting van vergunninghouders. Dat is zo geregeld in een experimenteerartikel in aanvulling op de nieuwe Woningwet. De regeling geldt vanaf 1 december 2015 en moet het creëren van woonruimte voor vergunninghouders stimuleren. Onder het beheer worden diensten verstaan zoals schoonmaakkosten voor collectieve ruimtes, werkzaamheden van huismeesters en administratie. Het pand moet gehuurd zijn door of in eigendom zijn van een gemeente.⁸

⁸ www.aedes.nl/content/artikelen/klant-en-wonen/bijzondere-doelgroepen/statushouders/beheer-gemeentelijke-panden-toegestaan-voor-huisve.xml

Ruimte voor regionale/lokale invulling

Door de scheiding van DAEB en niet-DAEB-activiteiten is het voor corporaties lastiger huurwoningen voor middeninkomens te bouwen en daarmee doorstroming te genereren en meer gedifferentieerde buurten te creëren. Ook hebben corporaties minder mogelijkheden om te investeren in projecten die de leefbaarheid of aantrekkelijkheid van een woongebied verhogen. Doordat de uitvoering van deze activiteiten lastiger zijn voor corporaties, kunnen corporaties ervoor kiezen om geen niet-DAEB-activiteiten meer uit te voeren. De vraag is dan: wie voert de niet-DAEB-activiteiten uit wanneer een corporatie deze niet meer uitvoert? De regionale/lokale situatie is zeer bepalend voor de mate waarin andere partijen geïnteresseerd zijn om de activiteiten uit te voeren. In een gespannen woningmarkt met veel starters, waarvan te verwachten is dat deze doorgroeien, zullen meer commerciële partijen willen investeren dan in een gebied met een ontspannen woningmarkt. Ook speelt de gemeente hierin een belangrijke rol. Wanneer een gemeente graag wil dat bepaalde projecten worden uitgevoerd, ondanks dat er weinig interesse is vanuit commerciële partijen, dan zal zij eerder een markttoets uitvoeren. Door de scheiding van DAEB en niet-DAEB-activiteiten in combinatie met een striktere wetgeving kan het moeizamer zijn invulling te geven aan lokaal maatwerk, zeker in economisch minder aantrekkelijke gebieden.

2.1.2 Prestatieafspraken met gemeenten en huurders

18

Woningcorporaties maken elk jaar afspraken met gemeenten en huurdersorganisaties over de prestaties die ze gaan leveren. In die afspraken staat bijvoorbeeld welke woningen corporaties gaan bouwen voor welke doelgroepen. Zo worden afspraken gemaakt over zaken als: nieuwbouw van sociale huurwoningen, betaalbaarheid van de woningen, huisvesting van specifieke doelgroepen, kwaliteit en duurzaamheid van de woningen. Deze onderwerpen zijn ook terug te vinden in het beleidsplan ('woonvisie') dat de gemeente opstelt. Heeft de gemeente geen woonvisie, dan zijn prestatieafspraken niet verplicht. Om goede afspraken te kunnen maken, zijn corporaties verplicht om gemeente en huurdersorganisaties uitgebreide informatie te geven, zoals de jaarrekening, het jaarverslag, het volkshuisvestelijk verslag en het overzicht van plannen (voor bijvoorbeeld sloop of nieuwbouw).⁹

Doel Prestatieafspraken

Het doel van de prestatieafspraken is lokale verankering van het volkshuisvestelijk beleid en daardoor betere aansluiting van het aanbod op de lokale vraag. Een steviger rol voor gemeenten en huurders, wat de lokale verhoudingen wijzigt in de driehoek gemeente, corporatie en huurdersorganisatie. Samenwerking en gelijkwaardigheid zijn belangrijke uitgangspunten.⁶

Effecten Prestatieafspraken

Het effect van de prestatieafspraken moet zijn dat het lokale aanbod beter aansluit op de lokale vraag, voor wat betreft betaalbaarheid, beschikbaarheid, kwaliteit en leefbaarheid.

⁹ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/inhoud/afspraken-woningcorporaties-gemeenten-huurders (geraadpleegd december 2015)

Ruimte voor regionale/lokale invulling

De prestatieafspraken zijn de plek waar invulling gegeven kan worden aan de lokale situatie. Ze zijn een onderdeel van het lokale kader waarbinnen de corporatie haar activiteiten uitvoert. Prestatieafspraken zullen in de praktijk vaker lokaal (dan regionaal) gemaakt worden. Daardoor kunnen deze lokale afspraken voor regionaal opererende corporaties gaan knellen, zelfs binnen één werkgebied.

2.1.3 Passend toewijzen

Woningcorporaties zijn vanaf 1 januari 2016 verplicht om aan huurtoeslagontvangers de goedkoopste woningen aan te bieden. Het kabinet wil zo de trend doorbreken dat lage inkomens steeds vaker relatief dure sociale huurwoningen krijgen toegewezen.

Belangrijkste doelgroep woningcorporaties: inkomens tot 35.739 euro

De belangrijkste doelgroep van woningcorporaties zijn huishoudens met een inkomen beneden 35.739 euro (prijspeil 2016).

- Woningcorporaties moeten ten minste 80 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen aan deze groep huishoudens toewijzen.
- Woningcorporaties mogen 10 procent van de woningen toewijzen aan huishoudens met een inkomen tussen 35.739 en 38.950 euro (prijspeil 2016).
- De 10 procent sociale huurwoningen die overblijft, mogen woningcorporaties vrij toewijzen. Daarbij moeten zij voorrang geven aan mensen die door fysieke of psychische beperkingen moeilijk aan passende huisvesting kunnen komen.

19

Huurprijs meer afstemmen op hoogte inkomen

Woningcorporaties moeten bij het vaststellen van de huren meer rekening houden met het inkomen van de doelgroep. Met ingang van 1 januari 2016 moet elke corporatie 95 procent van huishoudens die recht hebben op huurtoeslag een woning toewijzen met een huurprijs onder de zogeheten aftoppingsgrens. De aftoppingsgrens bedraagt in 2016 586,68 euro voor een- en tweepersoonshuishoudens en 628,76 euro voor drie- en meerpersoonshuishoudens. Deze verplichting geldt voor nieuw te verhuren woningen per jaar. De minister doet een moreel appel op woningcorporaties om zonedig maatregelen te nemen, zodat er geen negatieve effecten op de slaagkans optreden.

Doel passend toewijzen

- De regeling moet de uitgaven aan de huurtoeslag beperken en de betaalbaarheidsproblemen bij lagere-inkomensgroepen verminderen.
- Er kan zo voorrang worden gegeven aan personen met een hogere urgentie.

“Er liggen veel instrumenten, ook bij gemeenten, om zelf die lokale invulling te vinden. Dat zal dus steeds nadrukkelijk gebeuren in het kader van prestatieafspraken. Het probleem is alleen dat nieuwe maatregelen vaak alleen nieuwe huurders treffen en niet zittende huurders.”

- De regeling voorkomt scheefwonen (zowel naar beneden als naar boven).

Effecten passend toewijzen

De regelgeving moet nog worden ingevoerd. De daadwerkelijke effecten moeten dus nog duidelijk worden. Wel kunnen we een aantal effecten beredeneren:

- **Betaalbaarheid.** Huurders huren een woning die bij hun inkomenssituatie past. In gebieden met relatief dure sociale huurwoningen kunnen corporaties ervoor kiezen om de doelgroep niet de maximale toegestane huur (volgens het WWS) te vragen. Dit betekent in sommige gevallen dus een huurmatiging en daarmee een inkomstenbeperking voor corporaties.

“Op basis van het WWS en de energieprestaties zouden we voor woningen meer mogen vragen. Wij toppen kunstmatig af/verlagen de huren om binnen huurtoeslaggrenzen te blijven. Voor financieel herstel zouden wij 600 tot 700 euro moeten vragen, maar dan voldoen wij niet aan de kerntaak.”

20

- **Beschikbaarheid.** In gebieden waar een mismatch is tussen de kwaliteit van de woningen en het inkomen van de doelgroep (en daarmee een te hoge huurprijs) kan de beschikbaarheid van passende woningen voor de primaire doelgroep (huurtoeslaggerechtigden) afnemen. Voor de secundaire doelgroep neemt de beschikbaarheid toe. Wanneer huurders naar een andere huurwoning willen verhuizen (bijvoorbeeld vanwege hun leeftijd en de behoefte aan een levensfasebestendige woning), kunnen zij mogelijk vanwege hun inkomen niet meer in aanmerking komen voor een vergelijkbare woning (met vergelijkbare huur). Ze hebben dan alleen recht op woningen met een lagere huur en mindere kwaliteit of juist op woningen met een hogere huur (afhankelijk van de toewijzingsregels). De minister doet een moreel appel op corporaties dat de slagingskans niet mag verminderen. Dit betekent dus dat de corporaties in veel gevallen de huur bij nieuwe toewijzingen moeten matigen (zie ook Betaalbaarheid).
- **Kwaliteit.** De huurprijs van de woningen moet aansluiten bij het inkomen van de doelgroep. De huurprijs hangt samen met de kwaliteit van de woning. In de huidige voorraad, vooral buiten de grote steden, zitten veel woningen met een hoge kwaliteit en daarmee een hogere huur op basis van het WWS. Daarnaast is er op veel plaatsen een kwalitatieve mismatch door de specifieke eisen van onder meer ouderen of huurders met een zorgvraag. De passendheidstoets kan effect hebben op de kwaliteit van nieuw te bouwen woningen en op renovaties, om zo te zorgen dat deze aansluit bij de vraag.
- **Leefbaarheid.** Omdat woningen passend toegewezen moeten worden, kan in buurten of wooncomplexen met veel gelijkwaardige woningen, minder gedifferentieerd worden op basis van inkomen. Dit kan gevolgen hebben voor de leefbaarheid. Anderzijds kan het net iets boven de aftoppingsgrens positioneren van woningen in een bepaald gebied, voorkomen dat hier huurtoeslaggerechtigde huishoudens instromen. De passendheidstoets zou in deze gebieden positief kunnen zijn voor de leefbaarheid.

Ruimte voor regionale/lokale invulling

Corporaties hebben geen ruimte om lokaal af te wijken van de norm voor passend toewijzen. Alle corporaties moeten aan deze norm voldoen. In praktijk betekent dit dat sommige corporaties een grotere opgave hebben dan anderen. Een woningcorporatie heeft wel de mogelijkheid om haar eigen huurbeleid (bijvoorbeeld streefhuurbeleid) uit te voeren en de huurprijs van bepaalde woningen af te toppen, zodat deze betaalbaar of nog onder de huurtoeslaggrens blijven. Dit heeft impact op het inkomen van de woningcorporatie, maar hierdoor kan wel elke corporatie zijn eigen toewijzingsregels

bepalen (mits er niets is vastgelegd in een verordening). Veel gemeenten en corporaties maken gezamenlijk afspraken over het percentage woningen dat onder de aftoppingsgrens wordt aangeboden. Een gemeente kan via de nieuwe Huisvestingswet 2014 deels sturen op woonruimteverdeling, bijvoorbeeld in het voorrangbeleid en met tijdelijke huurcontracten naar doelgroep. Willen gemeenten eigen toewijzingsregels hanteren, dan moeten zij een huisvestingsverordening vaststellen waarin is geregeld in welke gevallen een huisvestingsvergunning nodig is. De gemeente is verplicht alle relevante partijen, waaronder woningcorporaties, te betrekken bij het maken van de verordening.¹⁰

Aantal te dure toewijzingen toegenomen

De afgelopen jaren hebben de meeste corporaties bij de woningtoewijzing vooral gelet op de 90 procent-norm (volgens DAEB-regels). Woningzoekenden uit de huurtoeslagdoelgroep hebben in de meeste gebieden veel keuzevrijheid. Daardoor zij ook kunnen kiezen voor een woning met een hogere huur, bijvoorbeeld omdat deze een lagere energierekening heeft. Daarbij komt dat de afgelopen jaren de huren zijn gestegen als gevolg van meer woningwaarderingpunten, huurverhoging bij harmonisatie en benodigde extra inkomsten voor de verhuurderheffing. Er worden momenteel veel minder woningen onder de aftoppingsgrens aangeboden dan dat er huurtoeslaggerechtigden worden gehuisvest. Uit onderzoek blijkt dat het aantal te dure toewijzingen in de afgelopen jaren is verdrievoudigd: van 11 procent in 2009 tot 31 procent in 2013. Vooral regionaal zijn er forse verschillen. Met name corporaties met bezit met veel woningwaarderingpunten (vaak landelijk of suburbaan gelegen) wijzen nu veel 'niet-passend' toe.¹¹

2.1.4 Governance en betrekken huurders

De Woningwet 2015 stelt regels aan de governance en het interne toezicht van woningcorporaties:

21

- **onafhankelijk toezicht** (de Autoriteit woningcorporaties houdt integraal extern toezicht op financiën, prestaties, staatssteun en integriteit);
- **geschiktheidstoets voor bestuurders en RvC-leden**;
- **nevenfuncties bestuurders**;
- **instemmingsrecht huurders bij fusies**;
- **huurderscommissarissen** (Huurdersorganisaties mogen minimaal een derde van de leden van de raad van toezicht voordragen. Deze voordracht is bindend);
- **huurdersraadpleging** (Huurdersorganisaties kunnen een huurdersraadpleging houden. Dit kan gebeuren in de vorm van een schriftelijke enquête of een bijeenkomst. Ook gemeenten en corporaties kunnen dit middel inzetten).

Er komen ook nieuwe regels voor de financiële verantwoording. Met de jaarstukken (jaarrekening, het jaarverslag en het volkshuisvestingsverslag) legt de woningcorporatie verantwoording af over de geleverde prestaties. Deze documenten moeten de woningcorporaties ter beschikking stellen aan de gemeenten en de huurders- en bewonersorganisaties.

Doel governance en betrekken huurders

Het doel is:

- versterking van intern en extern toezicht;

¹⁰ Schreuders, Wassenberg (juli 2015), Zo flexibel als een huis. Oplossingsrichtingen voor meer dynamiek op de woningmarkt, Platform 31

¹¹ Corèl, Hijckema, Kromhout, Broxterman (september 2015), Handreiking Passend toewijzen, Platform31/ Rigo 2015

- afbakening van het takenpakket en geografische afbakening
- beperking van de risico's;
- striktere controle op uitvoering van de taken binnen de wetgeving.

Effecten governance en betrekken huurders

Effecten op de lokale woningmarkt zijn (nog) niet duidelijk.

Ruimte voor regionale/lokale invulling

Governance biedt alleen de mogelijkheid tot inzetten van huurdersraadpleging. Afgezien daarvan biedt governance geen ruimte voor lokale invulling.

2.1.5 Regionalisering

Aangrenzende gemeenten kunnen vanaf 1 januari 2016 een verzoek indienen om samen een woningmarktregio te vormen. Woningcorporaties mogen alleen binnen deze regio's uitbreiden (koop en nieuwbouw). Dat moet voorkomen dat corporaties te ver buiten hun kerngebied actief zijn, en moet de lokale verankering en regionale samenwerking versterken.

- Gemeenten zijn niet verplicht een verzoek in te dienen. Hebben gemeenten een jaar na intreding van de Woningwet geen aanvraag ingediend (dus per 1 juli 2016), dan zal de minister zelf regio's vormen of gemeenten toevoegen aan reeds gevormde regio's.
- Heeft de minister een woningmarktregio goedgekeurd, dan mogen woningcorporaties niet meer uitbreiden buiten deze woningmarktregio (kerngebied). (Investeren in) bestaand bezit buiten het kerngebied is wel toegestaan. Ook moeten woningcorporaties in relatie tot hun bestaand bezit nog steeds een bod uitbrengen op het volkshuisvestelijk beleid van gemeenten buiten het kerngebied.
- Het verbod op nieuwbouw en aankoop van bestaande woningen buiten de eigen woningmarktregio geldt niet voor categorale instellingen.¹²

22

Vorming van woningmarktregio's

- De woningmarktregio bestaat uit minimaal twee aan elkaar grenzende gemeenten, met gezamenlijk ten minste 100.000 huishoudens. De wet stelt geen bovengrens aan het aantal huishoudens van een woningmarktregio. Een gemeente kan deel uitmaken van slechts één woningmarktregio.
- De gemeenten maken aannemelijk dat zij, vanuit het oogpunt van het functioneren van de woningmarkt, één geheel te beschouwen gebied zijn. Dit kunnen ze aantonen op basis van bijvoorbeeld regionale verhuispatronen of een gezamenlijk woonruimteverdeelsysteem voor sociale huurwoningen. Het is niet verplicht dat deze gemeenten een gezamenlijk woonruimteverdeelsysteem hebben.
- Van de gemeenten wordt verwacht dat zij een gezamenlijke woonvisie hebben. Het is niet verplicht dat deze gemeenten een gezamenlijke woonvisie hebben.
- De gemeenten moeten zich rekenschap geven van de gevolgen voor de volkshuisvestelijke doelstellingen in de gemeenten die buiten de woningmarktregio vallen (waarin de betrokken woningcorporaties niet langer nieuwe woningen mogen bijbouwen of kopen).¹²

Doel regionalisering

Lokale binding en regionale samenwerking versterken.

¹² Woningwet in de praktijk, Regionalisering; versie 3, 1 december 2015, Aedes

Effecten regionalisering

De regionalisering moet nog worden ingevoerd, dus de daadwerkelijke effecten zijn nog niet duidelijk.

Ruimte voor regionale/lokale invulling

Het vormen van de woningmarktregio is een onderdeel van het regionale kader waarbinnen de corporatie haar activiteiten uitvoert. De woningmarktregio wordt wel in overleg met de corporatie(s) die werkzaam zijn in het gebied bepaald: de corporatie(s) kunnen hun zienswijze op de regio geven. De woningmarktregio kan een corporatie immers belemmeren om actief te investeren (koop en nieuwbouw) in alle gebieden waar het bezit heeft, tenzij de woningmarktregio volledig aansluit bij het werkgebied van de corporatie (kerngebied). Dit betekent dat een corporatie niet kan doen wat misschien nodig is in een bepaald gebied en in de gebieden buiten het kerngebied minder kan sturen met het bezit.

2.2 Verhuurdersheffing en Wet Maatregelen woningmarkt 2014-II**2.2.1 Verhuurdersheffing**

De verhuurdersheffing is de belasting die de overheid oplegt aan verhuurders met meer dan tien woningen. Het wordt berekend op basis van de WOZ-waarde van de sociale huurwoningen.

“We kunnen het ophoesten, maar stellen investeringen uit”.

De verhuurdersheffing is in 2015 0,449 procent van de WOZ-waarde van de sociale huurwoningen. Dit tarief loopt daarna verder op van 0,491 procent in 2016 tot 0,536 procent in 2017. De heffing wordt berekend over de totale WOZ-waarde van de woningen, verminderd met tien maal de gemiddelde WOZ-waarde van de woningen.

23

In de rijksbegroting 2016 wordt expliciet de wens geuit de opbrengsten uit de verhuurdersheffing te verhogen tot 2 miljard euro in 2018, en door te laten lopen in de jaren erna. Ook meldt het kabinet dat het de stijgende aanspraken op de huurtoeslag uiteindelijk via de heffing wil doorberekenen aan de woningcorporaties. Dit betekent dat de overheid in 2018 zo'n 2,5 miljard euro aan verhuurdersheffing ophaalt bij corporaties. Gezien de verwachting van de benodigde huurtoeslag zal dit bedrag de jaren erna verder oplopen.

Doel verhuurdersheffing

De financiële bijdrage van verhuurders moet de nationale schuld verminderen.¹³

Effecten verhuurdersheffing

- **Betaalbaarheid.** Omdat de verhuurdersheffing deels wordt doorberekend aan de huurder via huurverhoging, kunnen deze de sociale huurwoningen steeds minder vaak betalen. Corporaties proberen een deel van de heffing op te vangen door hun bedrijfslasten te beperken en door efficiencyverbetering.
- **Beschikbaarheid.** De verhuurdersheffing tast het investeringsvermogen van corporaties aan. Veel corporaties hebben een deel van hun investeringen stilgelegd. Nieuwbouw en

¹³ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/inhoud/verhuurderheffing (geraadpleegd december 2015)

renovatieprojecten worden uitgesteld. Dit kan de beschikbaarheid en de kwaliteit van woningen beïnvloeden.¹⁴

- **Kwaliteit.** Zie Beschikbaarheid.
- **Leefbaarheid.** Omdat investeringen in renovatieprojecten worden stilgelegd, wordt de kwaliteit van de leefomgeving en daarmee de leefbaarheid beïnvloed.

De verhuurderheffing wordt in 2016 landelijk geëvalueerd. In 2014 zijn de inkomsten voor het Rijk 38 miljoen euro hoger uitgevallen dan verwacht.¹⁵

Ruimte voor regionale/lokale invulling

De verhuurdersheffing heeft vooral impact op het investeringsvermogen van corporaties. Een corporatie kan sturen op de omvang van de verhuurdersheffing door duurder bezit af te stoten. Daarnaast kan de corporatie via haar huurbeleid de verhuurdersheffing deels doorberekenen naar de huurders.

2.2.2 Wet maatregelen woningmarkt 2014-II

De Wet maatregelen woningmarkt, die geldt sinds 1 januari 2014, biedt corporaties een mogelijkheid voor heffingsvermindering. Dan moeten corporaties investeren in maatschappelijk urgente opgaven, zoals de aanpak van de woningvoorraad in Rotterdam-Zuid of de sloop van woningen in bepaalde krimpregio's (Noordoost Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg). Ook de transformatie van kantoren, scholen of kerken naar woningen, komt in aanmerking voor een heffingsmindering. Corporaties kunnen een heffingsvermindering van 10.000 of 15.000 euro per woning krijgen als ze tenminste 2,5 keer dat bedrag investeren in diezelfde woning (respectievelijk 25.000 of 37.500 euro).

24

De mogelijkheid voor een lagere heffing (70 miljoen euro per jaar) geldt tijdelijk voor de jaren 2014 tot en met 2017. De heffingsvermindering bedraagt maximaal 15 miljoen euro per belastingplichtige per jaar.

Doel maatregelen woningmarkt

Compensatie voor de verhuurdersheffing in gebieden met maatschappelijk urgente opgaven. Dat moet het investeringsvermogen in deze gebieden vergroten en belemmeringen wegnemen. Ook moet het de transformatie van bestaand vastgoed stimuleren.

Effecten maatregelen woningmarkt

De effecten zijn nog niet bekend.

Ruimte voor regionale/lokale invulling

De Wet maatregelen woningmarkt erkent de verschillen tussen verschillende regionale woningmarkten. En biedt extra investeringsruimte voor de aanpak van urgente opgaven in bepaalde gebieden.

2.3 Inkomensafhankelijke huurverhoging

Sinds 1 juli 2013 mogen verhuurders een extra huurverhoging berekenen aan huurders van zelfstandige woonruimte met een middeninkomen of hoger inkomen. De extra huurverhoging geldt

¹⁴ Website Aedes, (10 januari 2013), 'Effecten verhuurderheffing op betaalbaarheid belangrijk', (www.aedes.nl)

¹⁵ Website Aedes (20 mei 2015), 'Verhuurdersheffing levert rijk 38 miljoen euro meer op dan verwacht' (www.aedes.nl)

alleen voor sociale huurwoningen (huurwoningen met een gereguleerde huurovereenkomst). Voor geliberaliseerd verhuurde woningen geldt geen maximumpercentage voor de jaarlijkse huurstijging. Verhuurders mogen voor deze woningen dan ook geen inkomensindicatie opvragen. Verhuurders zijn niet verplicht de huur extra te verhogen.¹⁶

De nieuwe Wet doorstroming huurmarkt (en de daarin opgenomen huursombenadering) beïnvloedt de huurverhoging die corporaties mogen doorvoeren. Deze wet wordt waarschijnlijk in 2016 ingevoerd.

Doel inkomensafhankelijke huurverhoging

Met deze maatregel wil het kabinet het zogenaamde scheefwonen tegengaan en de doorstroming op de woningmarkt bevorderen. Corporaties kunnen via de huurverhoging een deel van de verhuurdersheffing op hun huurders verhalen.

Effecten inkomensafhankelijke huurverhoging

In veel onderzoeken over de inkomensafhankelijke huurverhoging zijn de percentages terug te vinden waarmee de huurprijzen stijgen. Ook maken de onderzoeken duidelijk hoe het opvragen van informatie bij de belastingdienst is verlopen. We noemen hieronder echter alleen beredeneerde effecten, die niet zijn onderbouwd door onderzoek.

“Als corporatie ben je niet meer van de doelgroep boven de 34.911. Daardoor zie je een indikking van kansarmen ontstaan onder de huurders”.

25

Betaalbaarheid. Door de huurverhogingen kunnen huurders financieel in de problemen komen, vooral in de doelgroep die net niet meer in aanmerking komt voor huurtoeslag.

Beschikbaarheid. De inkomensafhankelijke huurverhoging is bedoeld als prikkel voor doorstroming, zodat de sociale huurwoningen ook daadwerkelijk beschikbaar zijn of komen voor de juiste doelgroep. In hoeverre deze maatregel nu daadwerkelijk de doorstroming bevordert, is niet duidelijk terug te vinden in onderzoek.

Leefbaarheid: Het voorkomen van scheefwonen kan leiden tot eenzijdige wijken met weinig differentiatie. Dit kan invloed gaan hebben op de leefbaarheid in een wijk.

Ruimte voor regionale/lokale invulling

De huurprijsregelgeving is aan kaders gebonden. Hierbinnen kunnen verhuurders keuzes maken rond (eventuele) huurverhoging - met inspraak van huurders en gemeenten. De woningcorporatie mag haar eigen huurbeleid uitvoeren en via prijsbeleid sturen op dynamiek. In gebieden met een krappe woningmarkt zullen corporaties vaker maximaal gebruik maken van de geboden ruimte. Vaak zijn in deze gebieden meer scheefwoners, die gewilde sociale huurwoningen bezet houden.

2.4 Aangepast woningwaarderingstelsel

Per 1 oktober 2015 geldt een nieuw puntensysteem (woningwaarderingstelsel, WWS) die de marktwaarde mee laat wegen bij de berekening van de maximale huurprijs. De belangrijkste wijziging is dat de WOZ-waarde van de woning meetelt in de berekening van het aantal punten. Het

¹⁶ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/inhoud/huurverhoging/extra-huurverhoging-hogere-inkomens-en-middeninkomens-informatie-voor-verhuurders, (geraadpleegd december 2015)

puntensysteem geeft de kwaliteit van een huurwoning weer. Woonomgeving, hinderlijke situaties (zoals geluidsoverlast door verkeer) en woonvorm (eengezinswoning, flat) tellen niet meer mee. Ook zijn de schaarstepunten vervallen. De wijzigingen gelden alleen voor zelfstandige woonruimtes (ook voor bestaande huurcontracten). Voor monumentenwoningen en zorgwoningen gelden een aantal speciale regels. Bij elkaar opgeteld, leveren de punten een maximale huurprijs op. Deze wordt elk jaar opnieuw vastgesteld. Voor geliberaliseerde huurwoningen (huur op de begindatum hoger dan 710,68 euro (prijspeil 2016)) geldt geen maximale huurprijs.

Het nieuwe puntensysteem kan alleen bij nieuwe huurcontracten leiden tot het optrekken van de huur tot de maximale huurprijsgrens. Bij bestaande huurcontracten moet de verhuurder zich houden aan de wettelijk vastgelegde huurverhoging.

Doel aangepast WWS

Het woningwaarderingssstelsel ('puntenstelsel') moet marktconformer worden omdat de locatie van een sociale huurwoning meer tot uitdrukking komt in de maximaal toegestane huurprijs. Hierdoor kunnen vergelijkbare woningen per regio een andere huurprijs hebben.

Effecten aangepast WWS

Het aangepaste WWS is recent ingevoerd, dus de daadwerkelijke effecten moeten nog blijken.

Betaalbaarheid. Uitgangspunt van het nieuwe WWS is dat de maximumhuren op landelijk niveau gelijk blijven. Uit de doorrekening van ABF Research blijkt dat dit het geval is. Op woningniveau treden wel verschuivingen op in de maximumhuur. In een aantal gevallen gaat de maximaal toegestane huur met meer dan 2,5 procent omhoog of omlaag. Dat betekent niet per definitie dat de daadwerkelijke huur omhoog of omlaag gaat. De huren die woningcorporaties vragen, vallen gemiddeld nog steeds ruim onder de maximaal toegestane huren. In het nieuwe WWS blijft dat zo. Door de invoering van het WWS kan het gebeuren dat juist in gebieden met schaarste de maximale huren naar beneden gaan (door het afschaffen van schaarstepunten) terwijl in gebieden met een meer ontspannen woningmarkt de maximale huren omhoog gaan.

26

Ruimte voor regionale/lokale invulling

Een woningcorporatie heeft de mogelijkheid haar eigen huurprijsbeleid (bijvoorbeeld streefhuurbeleid) uit te voeren en de huurprijs van bepaalde woningen af te toppen, zodat deze betaalbaar of bijvoorbeeld onder de huurtoeslaggrens blijven. In de meeste prestatieafspraken zijn wel afspraken opgenomen over de minimale kernvoorraad/betaalbare voorraad (tot 710 euro en/of aftoppingsgrenzen), die het huurprijsbeleid van de corporatie beïnvloeden.

2.5 Vervallen geclusterde betaling huurtoeslag

Per 1 januari 2014 is de geclusterde betaling van huurtoeslag aan woningcorporaties vervallen. Huurders ontvangen huurtoeslag voortaan op eigen rekening. Dit heeft te maken met het computersysteem bij de Belastingdienst per 1 december 2013. De Belastingdienst kan in het nieuwe systeem alleen per burgerservicenummer (BSN) aangeven wie recht heeft op huurtoeslag. De woningcorporaties hebben niet van al hun huurders en hun medebewoners het BSN. Het ophalen van deze gegevens is een zeer omvangrijke en privacygevoelige operatie.¹⁷

¹⁷ Website Aedes, (9 juli 2014) 'Directe uitbetaling huurtoeslagen blijft van de baan'(www.aedes.nl)

Doel vervallen geclusterde betaling huurtoeslag

Geen. Het vervallen van de geclusterde betaling is een gevolg van een nieuw computersysteem (2013) bij de Belastingdienst.

Effecten vervallen geclusterde betaling Huurtoeslag

Betaalbaarheid. Het risico is dat huurders met schulden hun huurtoeslag niet gebruiken voor het betalen van hun huur, waardoor er grotere financiële problemen ontstaan. Tussen de uitbetaling van de huurtoeslag en het betalen van de huur zit circa twee weken.

2.6 Vervallen ouderentoeslag

Per 1 januari 2016 wordt ook de ouderentoeslag afgeschaft. De ouderentoeslag is een extra belastingvrijstelling op eigen vermogen voor ouderen met een laag inkomen. De afschaffing hiervan heeft alleen gevolgen voor ouderen met een laag inkomen en relatief veel vermogen. AOW-gerechtigden met een inkomen lager dan 20.075 euro bruto per jaar en meer dan 21.437 euro spaargeld, gaan per 1 januari 2016 niet alleen meer belasting betalen, maar verliezen ook hun recht op huurtoeslag. Dit kan leiden tot extra financiële problemen in deze doelgroep.

2.7 Huisvestingswet 2014

Op 1 januari 2015 is de nieuwe Huisvestingswet in werking getreden. Hiermee kunnen gemeenten (beperkt) sturen in de woonruimteverdeling, bijvoorbeeld in het voorrangbeleid en met tijdelijke huurcontracten voor de doelgroep. De Huisvestingswet moet woningzoekenden meer keuzevrijheid bieden voor de vestigingsplaats. Alleen om zwaarwegende redenen mag een gemeente met toewijzingsregels dit recht van vrije vestiging beperken. Toewijzingsregels zijn alleen mogelijk voor zover noodzakelijk en geschikt om de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste te bestrijden.

27

Willen gemeenten eigen toewijzingsregels hanteren, dan moeten zij een huisvestingsverordening vaststellen waarin is geregeld in welke gevallen een huisvestingsvergunning nodig is. De gemeente is verplicht alle relevante partijen, waaronder woningcorporaties, te betrekken bij het maken van de verordening. Een gemeente mag toewijzingsregels vaststellen voor de goedkope huurwoningenvoorraad. De nieuwe Huisvestingswet stelt geen vaste huurprijsgrenzen meer. Gemeenten mogen zelf bepalen wat de goedkope, en dus vergunningplichtige, voorraad is.

Doel Huisvestingswet 2014

De mogelijkheid bieden tot sturen in de woonruimteverdeling, om zo onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste te bestrijden.

Effecten Huisvestingswet 2014

Een te beredeneren effect is dat de Huisvestingswet corporaties kan belemmeren in het vrij toewijzen van tien procent van hun sociale huurwoningen. Ook kunnen langere wachtlijsten ontstaan voor reguliere huurders zonder urgentieverklaring. Overige effecten zijn, waarschijnlijk door de recente invoering, nog onvoldoende bekend.

Ruimte voor regionale/lokale invulling

De vaststelling van de huisvestingverordening is gericht op ingrijpen in de lokale situatie. Het is een onderdeel van het lokale kader waarbinnen de corporatie haar activiteiten uitvoert. Een gemeente mag alleen gebruik maken van de huisvestingsverordening wanneer blijkt dat voor bepaalde doelgroepen schaarste ontstaat. Omdat corporaties betrokken moeten zijn bij het opstellen van de verordening, kunnen ze hier invloed op uitoefenen. Heeft een gemeente helemaal geen verordening (als er geen schaarste is bijvoorbeeld), dan is het de corporatie vrij dit te doen.

2.8 Wet financiële scheiding wonen en zorg

Wet financiële scheiding wonen en zorg

Per 1 januari 2013 zijn wonen en zorg gescheiden voor mensen met een Zorgzwaartepakket (ZZP) 1 en 2, en sinds 2014 ook voor mensen met ZZP 3. Dit betekent dat wonen en zorg apart gefinancierd wordt. De cliënt betaalt zelf voor wonen via huur of koop. De zorg wordt apart gefinancierd via de zorgverzekeringswet, Wmo, AWBZ en eventueel via eigen middelen. De scheiding moet stimuleren dat mensen langer thuis blijven wonen en daar zorg ontvangen ('extramuralisering van zorg').

Wet langdurige zorg

De Wet langdurige zorg is per 1 januari 2015 ingevoerd en vervangt de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De Wet langdurige zorg is er voor mensen die de hele dag intensieve zorg of toezicht dichtbij nodig hebben. Bijvoorbeeld ouderen met vergevorderde dementie of mensen met een ernstige verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking.

28

Aanpassingen verhuurderheffing en inkomensafhankelijke huurprijsverhoging

Het woonakkoord van 13 februari 2013 doet uitspraken over de (ver)huur van zorgwoningen. Er is vastgelegd dat de verhuurderheffing niet geldt voor onzelfstandige eenheden voor ouderen maar wel voor zelfstandige eenheden voor ouderen. Voor deze woningen blijft het woningwaarderingstelsel gelden. Wel volgt een vereenvoudiging en integratie met de WOZ-waarde.

De voorgenomen inkomensafhankelijke huurprijsverhogingen gelden niet voor gehandicapten en chronisch zieken met een zorgindicatie van minimaal een jaar voor minimaal tien uur extramurale zorg (thuiszorg of begeleiding) per week.¹⁸

Doel Wet langdurige zorg

Doel is om mensen zo lang mogelijk thuis te laten wonen. Zo nodig met ondersteuning van de gemeente of zorg via de zorgverzekering. Beter inspelen op de persoonlijke situatie van mensen en kijken naar wat ze zelf nog kunnen, moet mensen in staat stellen over hun eigen leven blijven beslissen. De overheid wil zo ook de zorg betaalbaar houden.

Effecten Wet langdurige zorg

Wat betekent zelfstandig wonen door zorgdoelgroepen concreet voor een corporatie?

- Kwetsbare groepen met een lage zorgindicatie (zoals ouderen, werklozen, mensen met een beperking) raken meer aan huis gebonden, omdat traditionele kaders van verzorgingshuizen, inrichtingen en werkvoorzieningen niet meer beschikbaar zijn voor hen. Deze groepen moeten vanuit huis hun leven vormgeven, waaronder het organiseren van zorg. En tevens moeten zij hun

¹⁸ www.kenniscentrumwonenenzorg.nl, dossier: scheiden wonen en zorg/actuele besluitvorming

- weg vinden in de nieuwe zorgarrangementen die de oorspronkelijke voorzieningen vervangen.
- De bestaande woningvoorraad moet aangepast worden aan de zwaardere zorg die thuis wordt geleverd. Corporaties spreken hun zorgen uit of er voldoende geschikte woningen zijn. Veel corporaties hebben recent geïnvesteerd in het levensloopbestendig maken van hun voorraad. Zij vragen zich ook af of daar dan de juiste zorgdoelgroep woont.
- Meer huurders met een zware zorgindicatie en mensen met een psychiatrische beperking die thuis wonen, vragen aandacht. Die kan gegeven worden door bijvoorbeeld woonconsulenten of huismeesters. Dit voorkomt ook overlast voor andere huurders. De rol van de huismeester zal herwaardeerd moeten worden.

“(...) hun zorgvraag is ook niet van ons, alleen bij overlast en huurachterstand.”

- Leegstaand zorgvastgoed. Zorgorganisaties willen geen langlopend huurcontract voor zorgvastgoed meer. Corporaties moeten op zoek naar een nieuw businessmodel voor de financiering van het voormalige verzorgingshuis. Dit kan betekenen dat zij bestaand zorgvastgoed moeten afwaarderen, contracten moeten aanpassen of andere huurders moeten vinden.¹⁹

Als gevolg van de extramuralisering van zorg neemt het aantal mensen toe die om fysieke of psychische redenen moeilijk aan passende huisvesting kunnen komen. Hierdoor wordt de wachtlijst voor mensen zonder bijzondere urgentieverklaring langer.

Op de website van Aedes-Actiz zijn de gevolgen van de extramuralisering en ambulantisering van zorg in Nederland, in kaart gebracht (toename voor de periode 2013-2023). Het gaat om de gevolgen per regio, voor ouderen en voor mensen met ggz-problematiek en verstandelijk gehandicapten. De cijfers zijn normatief per regio berekend. Een belangrijke kanttekening die hierbij wordt gegeven, is dat de afwijking op lokaal of zelfs wijkniveau groot kan zijn door demografie, kwaliteit van het vastgoed, aan- of afwezigheid van een zorginstelling of zorgondersteuning, etcetera.

29

Ruimte voor regionale/lokale invulling

Corporaties (en zorgorganisaties) staan voor strategische keuzes. Dit vraagt om inzicht in ontwikkelingen rond wonen en zorg en kennis van de regionale woningmarkt en woningbehoeftes. Maar ook om kwantitatieve gegevens en kengetallen over zorgvastgoed, vergrijzing, extramuralisatie en zelfstandig thuis wonen. Op basis hiervan kan een corporatie samen met de gemeente en de zorginstellingen afspraken maken. Op basis van deze afspraken en het eigen beleid, kan de corporatie op lokaal niveau keuzes maken over bezit, toewijzing en zonodig extra toezicht of ondersteuning.

2.9 Nieuwe wetgeving: Wet doorstroming huurmarkt

De Wet doorstroming huurmarkt ligt momenteel bij de Raad van State en wordt naar planning in 2016 ingevoerd. Deze wet regelt onder meer Huursombenadering, de uitbreiding van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur binnen de Leegstandswet en de periodieke inkomensstoets. Het wetsvoorstel verandert 24 artikelen in 6 verschillende wetten.

¹⁹ Duivenvoorden, Kooistra, Van Triest, Senior, Witter (oktober 2015), Langer zelfstandig wonen - de opgave voor corporaties, Kennisdossier corporatieleerkring, Platform 31/ Aedes-Actiz

In de begroting voor 2016 is opgenomen dat woningcorporaties bij de jaarlijkse aanpassing van de huurprijzen de huursombenadering gaan toepassen. Dat begrenst wat corporaties aan huurverhogingen in rekening mogen brengen:

- In 2016 is die begrenzing op de totale huursom: inflatie plus een procent. De gemiddelde huurstijging per verhuurder valt hiermee lager uit dan in eerdere jaren.
- De huurstijging per individuele woning is: maximaal inflatie plus 2,5 procent.
- Voor zittende huurders met een inkomen boven de toewijzingsgrens ('scheefwoners') is een huurverhoging mogelijk van: inflatie plus vier procent.

2.10 'Staat van de volkshuisvesting'

Om de lokale partijen te ondersteunen, maakt het kabinet een prioritaire agenda, de 'Staat van de volkshuisvesting'. Daarmee plaatst zij landelijke opgaven op de lokale agenda's, zoals betaalbaarheid, duurzaamheid, urgente doelgroepen en scheiden van wonen en zorg. Het rijk wil in 2016 of deze opgaven gerealiseerd worden en wil zo mogelijk prestaties (laten) vergelijken. Beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van woningen en woonomgeving staan hierin centraal. De minister zal geregeld de prioriteiten vaststellen en vanaf 2016 de kamer jaarlijks informeren over de staat van de volkshuisvesting.¹⁰

3 Uitkomsten interviews

Ter aanvulling van onze deskresearch hebben wij acht personen geïnterviewd (zie bijlage 1). De interviews geven inzicht in het sentiment over de (waargenomen) ruimte binnen de nieuwe wet- en regelgeving om te sturen op betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit. Voorafgaand aan het interview (zie vragenlijst bijlage 2) bespraken we de centrale vraagstelling van het onderzoek. Ook gaven we aan dat deze verkenning mede bedoeld is om de thema's te bepalen die vervolgonderzoek verdienen. Voordat we het effect van wet- en regelgeving op de lokale interventiemogelijkheden bespraken, stelden we twee algemene vragen over de visie van het Rijk en de specifieke lokale omstandigheden.

3.1 Algemeen

Vraag: Heeft het Rijk een langetermijnvisie op het wonen?

Volgens de deelnemers lijkt de nadruk van het Rijk op "*regelgeving en afroaming*" te liggen. Een integrale visie ontbreekt. Het Rijk heeft volgens een deelnemer slechts stukjes gehaald uit Wonen 4.0, terwijl dat juist bedoeld was als een integraal verhaal²⁰. Een duidelijke, integrale visie zou volgens de geïnterviewden gewenst zijn, met daarbij decentraal ruimte om die visie in te vullen.

'Afslanking' wordt door allen als belangrijk thema van het huidige overheidsbeleid genoemd. Het inzichtelijk maken van investeringen van woningcorporaties is een gedragen beslissing. Het Rijk houdt echter met de nieuwe rolverdeling te weinig rekening met het feit dat woningcorporaties met zowel financieel als maatschappelijk rendement rekenen, terwijl beleggers vooral geïnteresseerd zijn in financieel rendement.

31

In ieders ogen is het beleid van het Rijk gericht op het verkleinen van de corporatiesector. Een corporatiesector die zich alleen richt op armlastig Nederland. Dit lijkt een stap terug naar de vroegere Gemeentelijke Woningbedrijven. De middengroepen vallen buiten het werkkerrein. Hierdoor ontstaat het gevaar dat in Nederland eenzijdige wijken ontstaan met problemen vergelijkbaar met die in de Banlieues in Parijs. Een deelnemer noemde dit beleid "politiek gekleurd" en beschreef de situatie die ontstaan is door de nieuwe woningwet als "woningcorporaties die speelbal van de politiek zijn geworden".

De deelnemers maken ook een vergelijking tussen de huur- en de koopsector, waarbij de koopsector in hun ogen onevenredig wordt gesubsidieerd door middel van de hypotheekrenteaftrek. Het bedrag voor de hypotheekrenteaftrek is ruim 7 miljard euro, terwijl de huurtoeslag 2,4 miljard euro bedraagt (CBS 2014).

Tot slot wensen alle deelnemers meer rust in plaats van voortdurend nieuwe regels. De complexiteit en administratieve lastendruk zijn in hun optiek enorm toegenomen in de laatste jaren. Deze beweging staat, zo geven allen aan, haaks op het verminderen van de kosten van de bedrijfsvoering. Bovendien leidt het steeds vaker tot problemen bij medewerkers die de samenhang en consequenties van de relevante wet- en regelgeving nauwelijks meer kunnen doorzien. Aan huurders is het daardoor steeds

²⁰ Gepresenteerd op 23 mei 2012 en in samenwerking tot stand gekomen met vertegenwoordigers van Vereniging Eigen Huis, de Woonbond, Aedes, VBO, VastgoedPro en de NVM

lastiger uit te leggen hoe hun huur tot stand komt. Dit veroorzaakt onrust bij huurders in complexen. Een onwenselijke situatie volgens de geïnterviewden, ook vanuit het oogpunt van transparantie.

Vraag: Welke kenmerken van de lokale/regionale situatie beïnvloeden de behoefte aan lokaal maatwerk?

Wij kozen bij onze interviews bewust voor personen die werkzaam zijn in regio's met verschillende lokale kenmerken. Aedes blijkt bewust te kiezen voor een regionale belangenbehartiging omdat een landelijke oplossing in hun optiek niet in alle regio's werkt. De verschillen in Nederland zijn groot, blijkt ook uit de interviews. In de meeste gesprekken wordt een oproep gedaan voor meer regionale flexibiliteit. Aan de andere kant biedt de huidige wetgeving soms te veel ruimte. Zo is het aan de woningcorporaties om te bepalen of en hoe zij aftoppen. Dit creëert in een werkgebied waar meerdere woningcorporaties actief zijn, soms grote verschillen in de wijze waarop iedere partij dit aanpakt.

De belangrijkste kenmerken die worden genoemd in relatie tot lokaal maatwerk:

- demografische kenmerken zoals krimp of groei, maar ook vergroening en vergrijzing. Daarmee verschilt de samenstelling van de lokale doelgroep (de primaire en secundaire doelgroep en die van de scheefwoners). Een deelnemer meldde dat in hun werkgebied de vergrijzing groot is. De wensen van deze doelgroep sluiten niet aan bij het aanbod: *“Wij moeten een groeiende groep senioren steeds vaker teleurstellen. We mogen ze slechts een eenpersoonswoning van 550 euro toewijzen, terwijl ze nu tussen de 600 en 700 euro wonen.”*
- opleiding en werkgelegenheid voor de doelgroep. Voor een deel is de samenstelling van de doelgroep historisch zo gegroeid:
 - *“De werkgelegenheid in het havengebied van Rotterdam is van oudsher laaggeschoold. De woningen zijn voor die doelgroep gebouwd en trekken nu ook weer vergelijkbare doelgroepen uit Polen en Bulgarije aan”.*
 - *“De grootste werkgever van Den Helder, de marine, krimpt en tevens krimpt de bevolking. De stad is arm. Wanneer bewoners rijker worden, vertrekken ze vaak uit de stad. Veel winkeliers wonen in Bergen en bijvoorbeeld officiers wonen in Schagen. Dit is van oudsher zo gegroeid”.*
- de correlatie die wij al eerder in onderzoek aantreffen tussen Sociaal Economische Status (SES) en gezondheid en levensverwachting², wordt bevestigd in de interviews. Door deze correlatie stapelen zich in bepaalde gebieden problemen op, bijvoorbeeld in een deel van Limburg dat kampt met *“derde generatie werkloosheid, analfabetisme en veel gezondheidsproblemen”*.
- onderdruk of overdruk op de woningmarkt, ook wel een ontspannen of gespannen markt genoemd. Een aantal woningcorporaties heeft beide vormen in zijn werkgebied en geeft aan dat bijvoorbeeld het wegvallen van schaarstepunten een averechts effect heeft. In overdrukgebieden zoals Utrecht zijn de huren verlaagd en in Arnhem verhoogd, terwijl dit gezien de lokale woningmarkt niet wenselijk is. In Kennemerland, een relatief overspannen markt, kunnen mensen met een inkomen boven 35.739 euro (2015: 34.911 euro) slecht terecht omdat het aanbod van huurwoningen met een huur tussen 800 en 900 euro beperkt is, en koopwoningen vaak te duur zijn.
- de aard van het bezit, bijvoorbeeld vooral dure, grote eengezinswoningen of veel goedkope gestapelde bouw. Dit beïnvloedt onder andere de mogelijkheid voor woningcorporaties om af te toppen naar de huurtoeslaggrens. Bij een woningvoorraad met gemiddeld veel grote woningen is de huurderiving daardoor aanzienlijk.

- het verwachte rendement voor beleggers. Het economisch klimaat heeft een directe invloed op het rendement en de investeringsbereidheid van particuliere beleggers. Zo verschilt de terugverdientijd aanzienlijk. De huurprijs per jaar voor winkeloppervlakte is in Den Helder circa 125 euro per m² en in Den Haag circa 1.350 euro per m².
- mensen maken het verschil. Het maakt lokaal uit hoe goed gemeenten en woningcorporaties samenwerken.
- werken gemeenten en corporaties vanuit een gedeelde visie? Eén van de deelnemers geeft aan dat Het Planbureau voor de Leefomgeving eind dit jaar met een rapport komt waarin is onderzocht welke volkshuisvestelijke instrumenten effect hebben op de betaalrisico's bij huurders. De conclusie uit het rapport zou zijn dat de persoonlijke visie bij beleidskeuzes vaak zeer bepalend is. Naast aandacht voor regionale verschillen bij de lokale invulling van de volkshuisvestelijke opgave is het belangrijk aandacht te besteden aan de menselijke verschillen.
- Heeft iedereen gedegen kennis van zaken, zoals een goed financieel inzicht? Een deelnemer meldde: *“Wij gaan uitleggen aan raadslieden en wethouders hoe de corporatiebegroting werkt. Zij ruiken investeringen, terwijl ons vermogen in stenen zit. Wij zijn geen belegger die verkoopt. Er bestaan veel incomplete beelden. De toegenomen complexiteit maakt het nog lastiger”*.

3.2 De impact van wetten en regelgeving op de lokale opgaven

In deze paragraaf koppelen wij terug hoe de verschillende deelnemers in het veld de impact van wet- en regelgeving ervaren. Wij hebben expliciet gevraagd of zij deze impact stimulerend, neutraal of belemmerend vinden.

33

3.2.1 Nieuwe Woningwet

Voor de invoering van de nieuwe woningwet is een actieve discussie gevoerd over de vermeende effecten. In de interviews hebben wij gevraagd wat de impact in de praktijk is van de belangrijkste onderdelen:

1. juridische of administratieve scheiding DAEB/niet-DAEB;
2. leefbaarheidsbudget;
3. passend toewijzen;
4. governance;
5. betrekken huurders;
6. regionalisering;
7. tijdelijke huurcontracten.

De algemene opmerkingen vanuit het veld over de nieuwe woningwet waren:

- *“In het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) waren veel van de huidige zaken ook vastgelegd, maar deze werden vaak niet gehandhaafd. Het is begrijpelijk om een herijking van de regels door een nieuwe wet te bestendigen en om daarmee aan te geven dat handhaving van de wet nu strikter zal worden uitgevoerd.”*
- *“Woningcorporaties moeten zich volgens de nieuwe wetgeving vooral bezighouden met de kerntaak. Echter, er zijn in onze regio weinig, of zelfs geen andere ontwikkelpartijen of investeerders die geïnteresseerd zijn in investeren.”*
- *“Er liggen veel instrumenten, ook bij gemeenten, om zelf die lokale invulling te vinden. Dat zal dus steeds nadrukkelijk gebeuren in het kader van prestatieafspraken. Het probleem is alleen dat*

nieuwe maatregelen vaak alleen nieuwe huurders treffen en niet zittende huurders. Een oplossing op grote schaal voor het probleem van de geringe doorstroming is volgens mij nog niet gevonden.”

1. Juridische of administratieve scheiding DAEB/niet-DAEB

De nieuwe woningwet is duidelijk: ‘schoenmaker blijf bij je leest’. Maar is daar deze splitsing voor nodig? De deelnemers geven aan dat we doorschieten in regelgeving: *“De striktere wetgeving geeft het gevoel van een voetbalstadionsyndroom. Omdat er honderd hooligans zijn, moeten 120.000 mensen worden gefouilleerd. Er wordt nu een harde lijn getrokken voor iedereen.”*

De wet werkt volgens alle deelnemers belemmerend. De kernvraag blijft: wat levert het op? De volgende nadelen worden genoemd:

- Wie pakt de niet-DAEB activiteiten op?
- De nieuwe Woningwet is nogal ‘Randstedelijk’ geschreven. In de Randstad zijn over het algemeen voldoende marktpartijen geïnteresseerd in het investeren in maatschappelijke projecten.
- De kerntaak van woningcorporaties is de sociale huisvesting. Maar dit is, zoals een deelnemer verwoordt *“een brede problematiek waar wij als woningcorporatie nog maar beperkt aan kunnen bijdragen.”* Gemeenten en zorgpartijen hebben ook geen geld, dus er ontstaat een gat.
- Ontwikkelaars zijn niet geïnteresseerd in gebieden met een laag rendement.
- Het gevaar ontstaat van een steeds grotere segregatie.
- Het wordt lastiger voor de corporatie om gemixte wijken of gebouwen te realiseren. Terwijl een woonomgeving met een goede mix aan bewoners en voorzieningen belangrijk is om collectief prettig te wonen. Marktpartijen zijn nu in krimpgebieden niet meer geïnteresseerd in het investeren in gemengde gebouwen.
- Het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid wilde meer middengroepen, een hoger gemiddeld inkomen, hogere WOZ-waarde en een hoger afgemaakt opleidingsniveau. De wens was in Rotterdam-Zuid hetzelfde gemiddelde niveau te bereiken als in de rest van Rotterdam. De tijdslijn voor dit doel was twintig jaar. Investeren in deze initiatieven uit het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid zijn nu niet meer geoorloofd, zoals een brede school (basisschool: kansarme milieus verdienen de beste scholen om achterstand in te halen); en de zorgboulevard gebaseerd op een Integrale zorgbenadering waarin al 130 miljoen is geïnvesteerd.
- De scheiding kost veel tijd en energie.
- De precieze belemmering is nog niet duidelijk. Wel zien de deelnemers in de praktijk dat er objecten zijn die bijvoorbeeld deels DAEB en deels niet-DAEB zijn (bijvoorbeeld splitsing van parkeergarage of gemengde complexen). Een risico is dat wat je nu overbrengt naar niet-DAEB, daar dan ook blijft. Je kunt niet op termijn kiezen om het te wijzigen, en dit zorgt voor minder flexibiliteit.
- *“Door alle extra administratieve handelingen neemt de handelingsnelheid sterk af.”*
- *“Wij hebben net geen twee procent niet-DAEB. We verlagen de huren. Liever huurderwing dan de rompslomp van een administratieve scheiding. Verkopen van niet-DAEB is hier niet mogelijk omdat beleggers en projectontwikkelaars in dit gebied te weinig rendement halen”.*
- *“Creativiteit wordt doodgeslagen door alle administratieve rompslomp die erbij komt kijken”.*
- Is de scheiding in het belang van het gemeentelijk beleid?
- Gemeenten willen kwalitatief mooie woningen graag behouden voor de sociale woningvoorraad. Zij vinden het niet altijd wenselijk dat deze nu worden overgeheveld naar niet-DAEB. Gemeenten stelden in het verleden vaak ook hoge eisen aan de architectuur van

sociale woningen. Daardoor zijn er mooie kwalitatieve projecten neergezet. De nieuwe wetgeving vraagt op dit gebied om versoering.

- *“In het stadshart staan meerdere panden van drie verdiepingen. De panden zijn opgebouwd uit twee woonverdiepingen en een commerciële ruimte in de plint. Renovatie van deze panden past in het herontwikkelingsplan van de gemeente. Omdat de plint meer dan 25 procent van de vierkante meters inneemt, mag de corporatie niet in dit project investeren. Aangezien er dan een te groot deel aan niet-DAEB is toegewezen. Dit vormt een grote belemmering in de herontwikkeling van het Stadshart. Vooral omdat er geen andere partijen geïnteresseerd zijn in de herontwikkeling van de commerciële ruimten”.*

2. Leefbaarheidsbudget

Een aantal deelnemers geeft aan dat het leefbaarheidsbudget van 126,25 euro per VEH ontoereikend is in hun werkgebied. *“Wij hebben al veel aan andere partijen overgelaten waaronder aan de gemeente, maar om zowel onze wijk- en sociaal consulenten als het kantoorpersoneel allemaal te betalen uit die 126,25 euro per VEH, lukt niet”.* Bij het leefbaarheidsbudget gaat het om een gemiddeld bedrag per woning. Corporaties kunnen dus wel kiezen in welke wijken ze al dan niet geld steken. Hierover moeten lokaal afspraken gemaakt worden met de gemeente en de huurders.

Verder wordt opgemerkt dat de doelstelling voor projecten op het gebied van leefbaarheid moeten worden vastgelegd in kwaliteitseisen, en niet in een vast budget per woning. Een vast budget belemmert lokale uitvoering van activiteiten op het gebied van leefbaarheid. Bovendien mogen deze activiteiten niet meer door woningcorporaties worden uitgevoerd, terwijl een leefbare woonomgeving van groot belang is voor het behouden van de waarde van het vastgoed. Een andere kanttekening is dat voor de verantwoording van de uitgaven alles administratief uit te splitsen is, zodat uiteindelijk te voldoen is aan het budget. *“Het bereikte effect is: slimmer dan de controller zijn, maar zo kun je alles wel recht praten en dat zou niet de bedoeling moeten zijn.”* Alle deelnemers zijn het er over eens dat het om de geleverde prestatie moet gaan.

35

3. Passend toewijzen

Woningcorporaties moeten bij het vaststellen van de huren rekening houden met het inkomen van de doelgroep. Dit moet leiden tot een betere betaalbaarheid voor armen. De verschillen die in de complexen ontstaan door passend toewijzen, zijn lastig uit te leggen. Alle deelnemers toppen af, dat wil zeggen dat zij de huurprijs van woningen verlagen tot de grens van de huurtoeslag. Eén deelnemer geeft aan: *“Het passend toewijzen kost geld, maar je had het als sector nooit zover moeten laten komen.”* Uit de interviews blijkt dat de beslissing en ruimte om af te toppen ligt bij de woningcorporatie. Vanuit een eigen visie op het stimuleren van betaalbaarheid vult iedereen dat anders in:

- *“Op basis van het WWS en de energieprestaties zouden we voor woningen meer mogen vragen. Wij toppen kunstmatig af/verlagen de huren om binnen huurtoeslaggrenzen te blijven. Voor financieel herstel zouden wij 600 tot 700 euro moeten vragen, maar dan voldoen wij niet aan de kerntaak.”*
- Drie aspecten van aftoppen hebben een negatief financieel effect: het aftoppen/de huurverlaging van duurdere woningen naar de huurtoeslaggrens, de verhuurderheffing gebaseerd op waardering volgens WWS en het (mogelijk) verhalen van de stijgende kosten van huurtoeslag door het Rijk op woningcorporaties.
- Een woningcorporatie geeft aan een spanningsveld te voelen tussen haar eigen financieel herstel als saneringscorporatie, de wetgeving (passend toewijzen) en de beperkte financiële kracht van hun kerndoelgroep.

- Aftoppingsprincipes verschillen per woningcorporatie. Voorbeelden: aftoppen voor de hele doelgroep met een inkomen tot 34.000 euro, sturen op incidentniveau (koppeling huurverlaging en inkomen), koppeling aan inkomen en bezettingsgraad (aantal personen in een huishouden). Gemeenten die te maken hebben met meerdere corporaties, eisen eenduidigheid. Dit geldt ook voor de keuze voor één verdeelsysteem en het in elkaar schuiven van wachtlijsten. Een deelnemer is voorstander van “*Een Funda voor de hele corporatiesector.*”
- Passend toewijzen heeft in een aantal gevallen een negatieve uitwerking op de doorstroming: “*Vooraf in dorpen waar in verhouding meer eengezinswoningen staan is zie je de laagste mutatiegraad, mensen blijven zitten waar ze zitten.*”
- Corporaties moeten in regio's met een grote vergrijzingsgraad een groeiende groep senioren teleurstellen. Zij hebben recht op een eenpersoonswoning van 550 euro, terwijl ze nu in een woning wonen met een huurprijs tussen 600 en 700 euro.

4. Governance

De deelnemers zien het nut van de aanscherping. Wel geven zij aan dat de optelsom van administratieve druk behoorlijk hoog is. De vraag wordt gesteld of we niet ons doel voorbijschieten. Gemeenten hebben een grotere rol. Er worden door sommige deelnemers vraagtekens gezet bij de aanwezige capaciteit, kennis en kunde van het gemeentelijk apparaat. Ook geven verschillende deelnemers aan dat door de belangrijkere rol van de gemeente, de invloed van de politiek op het volkshuisvestelijk beleid groeit. We zien regio's waar gemeente en corporatie één visie delen, maar ook gebieden waar het gemeentelijk beleid afwijkt. Zo wil de gemeente Rotterdam minder sociale huurwoningen. Door koopwoningen in de vrije sector aan te bieden moeten de middeninkomens weer terugkomen in de stad. Eén van de woningcorporaties wil juist de mensen behouden die zich ontwikkelen. De investeringsbeslissingen van de gemeente waren de afgelopen jaren slechts beperkt gunstig voor Rotterdam-Zuid. Corporaties hebben hier het voortouw genomen. Deze voortrekkersrol wordt nu beperkt. Hierdoor wordt gevreesd dat de achterstanden blijven.

36

5. Betrekken huurders

De corporatie moet aan het Rijk vooral verantwoording afleggen over de betrokkenheid bij de prestatieafspraken. De meeste deelnemers geven aan dat het betrekken van huurders stimulerend werkt. Het houdt je scherp. Kanttekening is dat het veel tijd kost, soms moeizaam verloopt en erg afhankelijk is van personen. Huurdersbelangenverenigingen worden ook overvraagd. Het vraagt aan hun kant ook een professionaliseringsslag. Nieuwe organisatievormen zijn wenselijk, zoals een nauwere samenwerking en kennisdeling tussen huurdersverenigingen in verschillende steden.

6. Regionalisering

De vraag is of regionalisering een oplossing is en of het echt nodig is. Er werd door overheden gevoeld dat grote corporaties te veel macht hadden en te weinig lokale binding. Volgens een deelnemer wordt er met een kanon op een mug geschoten. De nieuwe Woningwet regelt dat de Autoriteit woningcorporaties er strikter bovenop zit, huurders meer te zeggen hebben en gemeenten ook meer bevoegdheden krijgen. Dit zou al voldoende oplossing moeten bieden.

In de interviews wordt aangegeven dat gemeenten deze splitsing vaak niet wenselijk vinden. Grotere corporaties kunnen door hun omvang en investeringskracht juist grote projecten aanpakken die noodzakelijk zijn. Nu heerst er nog veel onzekerheid: wat gaat dit betekenen voor de gemeenten, zeker

voor die gemeenten die niet in het focusgebied vallen? Want daar gaat niet meer actief in geïnvesteerd worden. En de vraag is: wie gaat dat dan wel doen?

Sommige investeringen vragen volgens de deelnemers om schaalgrootte. Ook de gemeenten geven dit aan. Bovendien zou het onnodig duur zijn om te gaan splitsen. Hierdoor zou maatschappelijk geld wegvloeien.

7. Tijdelijke huurcontracten

Het aanbieden van tijdelijke huurcontracten is juridisch op dit moment alleen voor speciale doelgroepen geregeld, dus voor dit onderzoek nog niet opportuun (de nieuwe wet Doorstroming huurmarkt besteedt hier meer aandacht aan). Het aanbieden van tijdelijke contracten is bedoeld om scheefwonen te bestrijden. Het biedt bijvoorbeeld meer mogelijkheden om tijdelijk starters te huisvesten. Zij gaan waarschijnlijk groeien in inkomen en dan is een tijdelijk contract een mooie manier om hen tijdelijk een betaalbare woning toe te wijzen. Maar wanneer zij qua inkomen zijn gegroeid, moeten zij weer plaatsmaken voor nieuwe starters. Corporaties met een werkgebied met veel starters, zijn enthousiast. Zij noemen het positieve effect op de economie van de stad. De kanttkening bij deze regeling wordt gemaakt door corporaties in herstructureringsgebieden, die juist blij zijn met scheefwoners als kaders in de wijk. Ook de huurdersverenigingen zijn niet enthousiast.

3.2.2 Verhuurdersheffing

De verhuurdersheffing tast het investeringsvermogen van corporaties in alle regio's aan. Het is dus niet specifiek een lokaal/regionaal probleem. Alle deelnemers zien de verhuurdersheffing als een belemmerende maatregel. *“Het is geld dat je weghaalt bij de sociale huur”* en *“Omdat we geen vennootbelasting betaalden en er een ‘level playing field’ gecreëerd moest worden, is er 1,7 miljard ten behoeve van de algemene middelen naar de staatskas gegaan”*.

37

- Als positieve effect van de verhuurdersheffing wordt genoemd dat corporaties door de heffing meer aandacht zijn gaan besteden aan het verlagen van de bedrijfslasten en aan het verhogen van de doelmatigheid.
- De meeste corporaties die wij hebben gesproken, beschikken over voldoende middelen om de verhuurdersheffing te betalen. Maar ze geven aan dat het een negatief effect heeft op het investeringsniveau: *“We kunnen het ophoesten, maar stellen investeringen uit”*. Met uitzondering van één deelnemer zagen alle corporaties zich genoodzaakt hun investeringsniveau te verlagen: *“Er is circa 130 miljoen aan investeringen geschrapt”*. Een deelnemer gaf aan dat de verhuurdersheffing voor vijftig procent is doorberekend aan de huurder en dat vijftig procent is opgevangen door het schrappen van investeringen.
- Het effect van de huurverhogingen is dat meer mensen moeite hebben met het betalen van de huur. Uit armoedeonderzoek van de Woonbond blijkt dat ongeveer 23-24 procent van de huurders een betalingsrisico heeft. Ook is de aanspraak op huurtoeslag landelijk gestegen, onder meer door de huurverhogingen als gevolg van de verhuurdersheffing.
- De verhuurdersheffing kan leiden tot de gedwongen verkoop van woningen. Hierdoor neemt de beschikbaarheid van sociale huurwoningen af. Ook kwam naar voren dat de verhuurdersheffing de prikkel kan geven om bij verkoop juist te kiezen voor woningen met een hoge WOZ-waarde. Dan houdt de corporatie de goedkope woningen over, wat de verhuurdersheffing gunstig beïnvloedt. Hierdoor kan de kwaliteit van de woningvoorraad van een corporatie afnemen. Topt een woningcorporatie af, dan wordt deze beweging versterkt: *“Duurdere woningen betekenen een grotere aftopping en een hogere verhuurdersheffing”*.
- Een aantal deelnemers vraagt zich af hoe zij investeringen in bijvoorbeeld duurzaamheid terug kunnen verdienen. *“Het voordeel van lagere woonlasten zouden wij idealiter 50/50 verdelen, dus*

een deel zijn onze kosten maar een deel zou worden doorbelast in de huren. Dit is met de huidige aftoppingsgrens niet te doen. Dus nu komen de volledige kosten bij ons”.

De Wet Maatregelen Woningmarkt 2014-II (vrijstelling van heffing in krimp- of aandachtsgebieden) was van toepassing op twee van de deelnemers.

- In Rotterdam geeft deze wet aanvullende mogelijkheden in de Afrikaanderwijk. Hier is met behulp van de vrijstelling vervangende nieuwbouw mogelijk.
- De vrijstelling van de verhuurdersheffing geldt bij sloop. Het initiatief ‘Internationale Bau Ausstellung’ in Nederland (met Jo Koenen als directeur) pleit voor dit concept om een economische impuls te geven aan gebieden waar dit nodig is. Het concept wordt toegepast in Parkstad (Limburg). In plaats van alleen sloop wordt het materiaal hergebruikt. Maar nu bestaat het risico dat hierdoor de vrijstelling niet meer geldt. In Limburg zijn de corporaties naar aanleiding van de invoering van de Wet maatregelen woningmarkt “*met de bus naar Blok*” gegaan. “*Minister Blok is wezen kijken maar vooral met de bril ‘gaat de corporatie zijn boekje niet te buiten’*”. De corporatie hoopt dat lokaal duurzame en creatieve initiatieven mogelijk blijven binnen de huidige wet- en regelgeving.
- Een corporatie wilde leegstaande particuliere woningen opkopen, een periode gaan exploiteren en van die opbrengsten de sloop bekostigen. Maar dit is geen rendabele exploitatie: de opgekochte woningen worden in de voorraad meegenomen, waardoor er verhuurdersheffing over betaald moet worden.

3.2.3 Inkomensafhankelijke huurverhoging

38

Inkomensafhankelijke huurverhoging is een instrument om scheefwonen tegen te gaan. Hoe groot de effecten hiervan zijn, is niet helemaal duidelijk. ‘Huren op maat’ wordt in een interview als alternatief genoemd (huur gebaseerd op hoogte van het gezinsinkomen en kwaliteit van de woning). Hierbij wordt ook een jaarlijkse check op inkomen gedaan. Huren worden naar beneden afgetopt als dat noodzakelijk is, maar ook weer op markthuurniveau gebracht als het inkomen toereikend blijkt. Over het algemeen zien de deelnemers niet dat de wet- en regelgeving de doorstroming bevordert. “*Als corporatie ben je niet meer van de doelgroep boven de 34.911. Daardoor zie je een indikking van kansarmen ontstaan onder de huurders*”. Alleen door te verleiden is het mogelijk om doorstroming te bevorderen. ‘Verleiden’ zal uitstroom verminderen, terwijl de instroom van kansarmen groter wordt (bijvoorbeeld huurders met een fysieke of psychische zorgvraag, of ouderen met een zwaardere zorgvraag, die langer thuis wonen).

Een deelnemer geeft aan dat in zijn gebied de inkomensafhankelijke huurverhoging juist belemmerend werkt, omdat het leidt tot eenzijdige wijken. “*Wanneer de huur door de inkomensgroei te hoog wordt dan is huren niet meer interessant. Kopen wordt op dat moment aantrekkelijker en is gemakkelijker door de lage rentestand en de huizenprijzen die zijn gedaald.*” Trekt zo iemand uit een woning, dan heeft dat volgens de deelnemer twee negatieve consequenties: het lukt niet meer om voor die woning de eerdere hogere huur te vragen, en het publiek dat je juist wilt hebben voor de diversiteit in een wijk, vertrekt.

3.2.4 Aangepast woningwaarderingstelsel

De WOZ-waarde van de woning telt vanaf 2015 ook mee in het puntensysteem. Eén deelnemer geeft aan te merken dat de doorstroming lastig blijft. “*Verhuizen betekent vaak een hogere huur, voor niet méér woning.*” Ook wordt de vraag gesteld hoe de maatregel aansluit bij de lokale woningmarkt. In gebieden met krapte gaat de huur juist omlaag door het wegvallen van schaarstepunten, terwijl in ontspannen gebieden de huurprijzen stijgen.

3.2.5 Vervallen geclusterde betaling huurtoeslag

Per 1 januari 2014 vervalt de geclusterde betaling van de huurtoeslag aan woningcorporaties. Dat betekent dat huurders de huurtoeslag op hun eigen rekeningnummer ontvangen, ook als dat bedrag voorheen rechtstreeks naar de corporatie ging. De afgelopen tijd is er volgens een aantal deelnemers een toename van het huurachterstand zichtbaar. Eén deelnemer ziet ook een rol als volksofvoeder voor de corporatie. De corporatie grijpt dan in als het mis dreigt te gaan. De vraag bij corporaties is hoe de armoede zich zal ontwikkelen door de toenemende lasten en de afkalving van huurtoeslagen. Het gaat bij de huurtoeslag niet alleen om de manier van uitkeren, maar ook (vooral) om het feit dat er minder huurtoeslag bij de ontvangers terecht komt. Daarnaast is per 1 januari 2016 de ouderentoeslag vervallen - een fiscale maatregel waardoor sommige senioren hun recht op huurtoeslag verliezen. De verminderde tegemoetkoming in huurkosten heeft dus direct invloed op de betaalbaarheid.

3.2.6 Wet financiële scheiding wonen en zorg

Het aantal intramurale plaatsen vermindert terwijl het aantal kwetsbare ouderen toeneemt. Belangrijke aspecten hierbij zijn:

- Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2013) blijkt dat de groep kwetsbare ouderen in Nederland de komende jaren sterk toeneemt: van 750.000 tot 1 miljoen in 2025. Rond 2020 zal het aantal ouderen groter zijn dan het aantal jongeren. Doorslaggevend voor hun kwetsbaarheid is het hebben van meer dan één aandoening (multimorbiditeit) en het hebben van matige of ernstige functiebeperkingen (in bewegen, zelfverzorging en/of huishoudelijk werk).
- Het bouwen van speciale seniorenwoningen lijkt niet altijd zinvol, aangezien veel senioren graag blijven wonen waar ze wonen. Ze zijn vaak alleen bereid te verhuizen naar een appartement in dezelfde buurt (met zelfde sociale netwerk) als waar ze nu wonen. Senioren vinden de locatie erg belangrijk. Op dit moment zien de deelnemers dat de toename van senioren door de vergrijzing nog weinig impact heeft. Ze verwachten het te gaan merken in de mutatiegraad: senioren blijven langer ergens wonen.
- De financiële scheiding van wonen en zorg en de extramuralisering van zorg is een grote veranderopgave voor zorginstellingen. Een deelnemer vindt de termijn voor de implementatie veel te kort. En zorgpartijen hebben moeite om snel te herorganiseren. Hierdoor ontstaan risico's voor de huurders met een lage zorgzwaartepakket (ZZP)-indicatie, die nu in een sociale huurwoning wonen in plaats van intramuraal of in een beschutte woonvorm. Deelnemers verwachten een toename aan incidenten omdat de zorg aan cliënten nu nog niet voldoende goed is georganiseerd.
- De intramurale capaciteit van de ouderenzorg is de afgelopen dertig jaar met 20 procent gedaald.
- De extramuralisering van ZZP een tot en met drie en de helft van ZZP vier, betreft circa 35 procent van de intramurale capaciteitsplaatsen.
- Het aantal mensen met indicatie ZZP vier of hoger, zal door de vergrijzing blijven toenemen.
- Het aantal mensen met mobiliteitsproblemen zal stijgen van 400.000 in 2011 tot ongeveer 650.000 in 2030.
- Mensen met indicatie ZZP een tot en met drie zullen vaak andere vormen van 'beschut wonen' zoeken.
- De corporatie spreekt met de gemeente een quorum af voor woningen voor mensen met een urgentieverklaring, bijvoorbeeld toestroom uit de zorg (nu maximaal 10 procent van de woningen die daarvoor beschikbaar zijn). Dit heeft een direct effect op de regulier woningzoekenden.

- Een aantal zorginstellingen gaat zelf bouwen, meldt een deelnemer. Ze zeggen de huur op van panden die zeven jaar geleden speciaal voor hen zijn gebouwd. De reactie van de corporatie is tweërlei: ze accepteren de huuropzegging niet, of ze passen samen met zorginstelling de woningen aan (bijvoorbeeld voor de groeiende groep dementerende bejaarden).
- De deelnemers stellen zich de vraag: wie is verantwoordelijk voor de huurders met een zorgvraag? De zorginstellingen geven veelal aan dat deze huurders niet meer 'van hen' zijn. Maar de deelnemers geven aan: "*hun zorgvraag is ook niet van ons, alleen bij overlast en huurachterstand.*" Een deel van deze mensen kan problemen gaan veroorzaken voor de omgeving. De politie in de grote steden is inmiddels veel tijd kwijt aan verwarde mensen, meldt een aantal deelnemers. Mensen met psychische problemen wonen relatief vaak in wijken met weinig diversiteit. De overlast in woongebouwen en in de straat is duidelijk toegenomen door mensen die vroeger in instellingen zaten.

4 Conclusies

4.1 Regionale verschillen, wetgevend kader en uitgangspositie corporaties

Regionale en lokale verschillen zorgen voor verschillende regionale en lokale opgaven

Een standaardindeling van de verschillende regio's op kenmerken als stad/land en groei/krimp blijkt onvoldoende. Elke regionale/lokale situatie kent zijn eigen opgave en schaalniveau. De opgave wordt gevormd door een mix van demografische, economische, fysieke, sociaal-maatschappelijke en politieke kenmerken. Deze verschillende kenmerken beïnvloeden elkaar. Ze kunnen leiden tot een positieve spiraal in groeigebieden en een negatieve spiraal in krimpgebieden. Deze bewegingen veranderen op hun beurt de kwantitatieve en kwalitatieve balans tussen vraag en aanbod van woningen in de verschillende regio's. En als gevolg daarvan: veranderende huizenprijzen en steeds groter wordende verschillen in het voorzieningenniveau (waaronder het zorgaanbod) en de leefbaarheid. In sommige steden zorgen deze ontwikkelingen zelfs voor verschillen op wijkniveau. Zo zijn er in Rotterdam alleen al op wijkniveau drie verschillende woningmarkten, die allemaal om hun eigen benadering vragen. Woningcorporaties hebben door regionale verschillen dus verschillende opgaven. Zelfs binnen het werkkterrein van een woningcorporatie zijn soms regionale verschillen te vinden.

Kortom: Elk gebied kent zijn eigen opgave en schaalniveau en vraagt om een eigen aanpak. De opgave wordt gevormd door een mix van demografische, economische, fysieke, sociaal-maatschappelijke en politieke kenmerken. Een uniforme indeling van regionale kenmerken doet geen recht aan de lokale opgave.

41

De nieuwe wetgeving wordt centraal en regionaal/lokaal bepaald

De veronderstelling dat de nieuwe wetgeving steeds meer centraal wordt bepaald, wordt niet bevestigd. Corporaties moeten inderdaad steeds meer centraal verantwoording afleggen. Daarentegen moeten er steeds meer afspraken op regionaal en lokaal niveau gemaakt worden om het volkshuisvestelijk beleid te verankeren en het aanbod beter aan te laten sluiten op de lokale vraag. De partijen hebben veel instrumenten voor die lokale invulling. Dit zal dus steeds nadrukkelijker gebeuren via prestatieafspraken. Het probleem is dat nieuwe maatregelen vaak alleen nieuwe huurders treffen en niet de zittende huurders.

Het landelijk kader is het belangrijkste en leidende kader. Het bestaat uit wet- en regelgeving en governance.

Het regionaal/lokale kader wordt gevormd door:

- woonvisie en prestatieafspraken;
- huisvestingsvergunningen/verordeningen vanuit de gemeente;
- regionalisering - woningmarktregio;
- integrale ontwikkelingsvisie van de provincie.

Het regionale/lokale kader wordt samen met gemeenten, huurdersbelangen-verenigingen en woningcorporaties opgesteld (een uitzondering is de integrale ontwikkelingsvisie van de provincie). Woningcorporaties hebben dus invloed op deze lokale afspraken.

Kortom: Corporaties moeten inderdaad steeds meer centraal verantwoording afleggen. Daarentegen moeten er steeds meer afspraken op regionaal en lokaal niveau gemaakt worden om het volkshuisvestelijk beleid te verankeren en het aanbod beter aan te laten sluiten op de lokale vraag. Maar omdat de corporatie deelneemt aan lokale afspraken, heeft zij hier ook invloed op.

De uitgangspositie verschilt per corporatie

De mate waarin een woningcorporatie de lokale opgave zelf kan invullen is onder andere afhankelijk van:

- de professionaliteit van de organisatie en de competenties en vaardigheden;
- de financiële positie van de corporatie;
- de omvang, kwaliteit en waarde van het bezit;
- de kennis en competenties van lokale partijen waarmee de corporatie moet samenwerken, zoals de gemeente. Mensen en de onderlinge relaties maken hier het verschil;
- de lokale woningmarktsituatie (overspannen/ontspannen, huizenprijzen, verhouding (sociale huur/koop e.d.).

Kortom: De mate waarin een woningcorporatie de lokale opgave zelf kan invullen is onder andere afhankelijk van organisatorische kenmerken (zoals de professionaliteit van de organisatie) en de financiële positie. Ook de kennis en competenties van lokale partijen is van belang. Vaak hangt een goede samenwerking af van de betrokken personen en de onderlinge relaties.

42

4.2 Drie sturingsinstrumenten woningcorporaties

Een woningcorporatie kan op drie manieren sturen en zo inspelen op de lokale/regionale situatie:

1. op huurprijs,
2. op bezit en leefomgeving (vastgoedstrategie koop, sloop, nieuwbouw en renovatie; beschikbaarheid, kwaliteit bezit en leefbaarheid);
3. op doelgroepen en toewijzing (keuze voor specifieke doelgroepen en voorrang geven aan urgentie; passende kwaliteit).

Er zijn ook knelpunten. Deze komen bij de sturingsinstrumenten kort aan bod.

1. Sturen op huurprijs (betaalbaarheid)

Een aantal recent doorgevoerde wetten en regels heeft invloed op de huurprijzen van sociale huurwoningen en daarmee de betaalbaarheid:

- inkomensafhankelijke huurverhoging;
- passend toewijzen;
- aangepast WWS.

Daarnaast heeft de verhuurdersheffing veel invloed op de financiële situatie van een woningcorporatie. Een woningcorporatie moet mogelijk haar huren verhogen om een deel van de verhuurdersheffing op te vangen. Ook de ontwikkelingen op het gebied van huurtoeslag hebben invloed op de betaalbaarheid van huurwoningen.

Op lokaal niveau zijn prestatieafspraken en eventuele huisvestingsverordeningen van invloed op het huurprijsbeleid van een corporatie.

Beschikbaarheid betaalbare huisvesting verschilt regionaal, maar is landelijk probleem

De mogelijkheden voor huishoudens met een laag inkomen om een betaalbare woning te vinden zijn regionaal verschillend en afhankelijk van de lokale woningmarkt. Maar betaalbaarheid is in heel Nederland een probleem. Vrijwel overal heeft de primaire doelgroep voor sociale huisvesting financiële ondersteuning nodig. Wel is betaalbaarheid in sommige regio's ook voor lage middeninkomens een probleem, terwijl in andere regio's de koopsector toegankelijk is voor huishoudens met een relatief laag inkomen.

Afhankelijk van de regionale kenmerken zullen corporaties waarschijnlijk verschillend omgaan met de inkomensafhankelijke huurverhoging. In gebieden met een krappe woningmarkt maken corporaties vaker maximaal gebruik van de geboden ruimte. Vaak zijn er in deze gebieden meer scheefwoners die gewilde sociale huurwoningen bezet houden.

Het WWS biedt al een grondslag voor regionalisering. Omdat de locatie van een sociale huurwoning meer tot uitdrukking komt in de maximaal toegestane huurprijs, wordt deze meer marktconform. Hierdoor kunnen vergelijkbare woningen per regio een andere huurprijs hebben. In de praktijk blijkt echter dat juist in gebieden met schaarste de maximale huren omlaag gaan (door het afschaffen van schaarstepunten), terwijl in gebieden met een meer ontspannen woningmarkt de maximale huren omhoog gaan.

Huurprijsbeleid

43

Via eigen huurprijsbeleid kan een corporatie zelf bepalen in hoeverre de landelijke wet- en regelgeving financiële consequenties heeft voor de huurders. Ook kan een corporatie met eigen huurprijsbeleid vormgeven aan één van de belangrijke thema's: betaalbaarheid. Een woningcorporatie bepaalt zelf:

- de streefhuur;
- het al of niet doorvoeren van huurverhogingen;
- de huurharmonisatie.

De mate waarin een woningcorporatie haar eigen huurprijsbeleid kan voeren is afhankelijk van zijn financiële situatie en van de afspraken die met de gemeente zijn gemaakt (bijvoorbeeld over de minimale kernvoorraad).

Een woningcorporatie kan de huurprijs van bepaalde woningen aftoppen, zodat deze betaalbaar of nog onder de huurtoeslaggrens blijven. Dit heeft echter wel impact op het inkomen van de woningcorporatie. Maar hierdoor kan wel elke corporatie zijn eigen toewijzingsregels bepalen, mits er niets is vastgelegd in een verordening. Veel gemeenten en corporaties maken gezamenlijk afspraken over het percentage woningen dat onder de aftoppingsgrens wordt aangeboden.

Kortom: De landelijke wet- en regelgeving beïnvloedt de (passende) huurprijzen en daarmee de betaalbaarheid van sociale huurwoningen. Regionale verschillen in de woningmarkt beïnvloeden de lokale betaalbaarheidsopgaven. Echter: woningcorporaties kunnen met hun huurprijsbeleid inspelen op de lokale opgave en zo zelf bepalen in hoeverre wet- en regelgeving financiële consequenties heeft voor de huurders.

2. Sturen op bezit en leefomgeving

De woningcorporatie kan via vastgoedstrategie sturen op zijn bezit (kwantiteit en kwaliteit in combinatie met betaalbaarheid; beschikbaarheid). De corporatie kan woningen met specifieke kwaliteiten bouwen of transformeren (bijvoorbeeld seniorenwoningen, beschutte woonvormen, studentenwoningen, verduurzaming woningen). Of keuzes maken over de samenstelling van de vastgoedportefeuille naar type woningen (zoals eenpersoonswoning, appartementen en eengezinswoningen). Door de lokale doelgroepen en hun woonbehoefte te bepalen (omvang, kwaliteit en betaalbaarheid), kunnen de best passende woningen in de voorraad worden opgenomen.

Wet- en regelgeving beïnvloedt de mate waarin een corporatie op bezit kan sturen

Splitsing DAEB/niet-DAEB activiteiten:

- Met de splitsing van DAEB/niet-DAEB activiteiten eindigt over het algemeen de rol van woningcorporaties om meer maatschappelijke projecten uit te voeren die buiten de kerntaak vallen.
- In (Rand)stedelijke gebieden en gebieden met een meer gespannen of overspannen woningmarkt, zijn over het algemeen meer marktpartijen geïnteresseerd in het investeren of beleggen in huurwoningen voor middeninkomens of in de herontwikkeling van commerciële ruimten in de plint van een gebouw. In gebieden met een ontspannen woningmarkt zijn marktpartijen minder geïnteresseerd. De terugverdientijd is in gebieden met een lage m²-huurprijs ook veel langer dan in de Randstad (waar de m²-huurprijs over het algemeen hoog ligt).
- Het is voor een corporatie lastig geworden om woningen in het middensegment te bouwen, waardoor het niet bewust kan differentiëren in een wijk. Kunnen sturen op gemengde gebouwen (sociale en reguliere huur) is echter belangrijk voor het creëren van aantrekkelijke woonomgevingen en het voorkomen van segregatie. Ook het investeren in maatschappelijke projecten en voorzieningen is belangrijk voor het behoud van een aantrekkelijke leefomgeving en om te voorkomen dat de krimpproblematiek wordt versterkt.
- Er is minder ruimte voor creativiteit voor lokale maatschappelijke opgaven. In de interviews komt naar voren dat het lastiger is om creatieve (tijdelijke) oplossingen te bieden (onder andere omdat er geen beheer voor derden mag worden uitgevoerd).
- Het is lastiger voor een corporatie om te sturen op diversiteit en doorstroming via woningen voor middeninkomens. Gemeenten worden nu gevraagd initiatieven te nemen tot de bouw van middeldure huurwoningen.
- De mogelijkheden tot investeren in leefbaarheid en in belangrijk projecten die de lokale woonomgeving versterken, zijn beperkt. Denk aan investeren in een aantrekkelijk stadshart (wat ook belangrijk is voor de waarde van het vastgoed). De landelijke norm voor het leefbaarheidsbudget sluit niet aan bij de regionale verschillen op het gebied van leefbaarheid. Het zou logischer zijn om prestaties af te spreken in plaats van een vast budget.

Aangepast WWS:

- Het aangepaste WWS biedt ruimte voor lokale sturing op sloop/nieuwbouw en het afstoten van te duur bezit.

Regionalisering, woningmarktregio's:

- Een corporatie kan niet overal sturen met zijn bezit: buiten het kerngebied mag alleen worden geïnvesteerd in bestaand bezit en niet in (uitbreiding via) koop/nieuwbouw. Hierdoor kan een corporatie niet overal doen wat nodig is om in te spelen op de lokale opgave.
- Prestatieafspraken worden vaak nog op lokaal niveau gemaakt en niet op regionaal niveau. Lokale prestatieafspraken kunnen knellend zijn voor regionaal opererende corporaties.

De beschikbaarheid van (sociale huur) woningen en een leefbare woonomgeving verschilt sterk per regio

De beschikbaarheid van sociale huurwoningen verschilt sterk per regio. In een aantal regio's kan een woningzoekende makkelijk op korte termijn een passende woning vinden. In andere regio's moet de particuliere markt of tijdelijke verhuur of onderhuur soelaas bieden. Dit wil niet zeggen dat de sociale huursector daar te klein is, er is sprake van een algehele krapte op de woningmarkt. Ook toevoeging van duurdere woningen kan hier verlichting geven. Maar omdat corporaties zich op hun kerntaak moeten focussen, moeten hier andere partijen het voortouw nemen. Ook op het gebied van leefbaarheid zijn er grote verschillen zichtbaar, zelfs op wijkniveau. Deze regionale verschillen vragen om een verschillende aanpak.

Een woningcorporatie kan vooral in krimpgebieden en regio's buiten het kerngebied minder goed sturen op een leefbare woonomgeving

Het wordt lastiger voor corporaties om gemixte wijken of gebouwen te realiseren. Terwijl een woonomgeving met een goede mix aan bewoners en voorzieningen belangrijk is om collectief prettig te wonen. De vraag is ook of dit (nog) de verantwoordelijkheid is van de corporatie. Marktpartijen zijn nu in krimpgebieden minder geïnteresseerd in het investeren in gemengde gebouwen. Hierdoor kan ook de leefbaarheid in sommige wijken onder druk komen te staan, wat weer van invloed is op de waarde van het vastgoed. Met name in de krimpgebieden blijkt dat door de landelijke wet- en regelgeving een grijs gebied is ontstaan en dat het nog onzeker is hoe dat zal worden ingevuld. De vraag is: wie is verantwoordelijk voor het grijze gebied, wanneer de corporatie zich moet richten op de kerntaak?

Kortom: De nieuwe wet- en regelgeving beïnvloedt de mate waarin een corporatie met zijn bezit kan inspelen op de lokale opgave. Met name in krimpgebieden, waar marktpartijen niet geïnteresseerd zijn in investeren en corporaties zich moeten richten op hun kerntaak, ontstaat een grijs gebied. De vraag is wie hier verantwoordelijk voor is. De splitsing DAEB/niet-DAEB werkt vooral belemmerend in krimpgebieden. En ook het landelijk vastgestelde leefbaarheidsbudget sluit niet aan bij de regionale verschillen op het gebied van leefbaarheid. Het zou logischer zijn om prestaties af te spreken in plaats van een vast budget.

45

3. Sturen op doelgroepen en toewijzing

De volgende wet- en regelgeving beïnvloedt de doelgroep voor sociale huisvesting (zowel de voorrangsgroepen als de kenmerken van deze doelgroep, zoals een grotere zorgvraag):

- urgentieverklaringen (bijv. statushouders, mensen met een fysieke/ psychische zorgvraag);
- huisvestingsverordeningen (vanuit de gemeente);
- wet financiële scheiding wonen en zorg.

Regionale/lokale verschillen in schaarste kunnen door lokale verordeningen worden aangepakt

De vaststelling van een huisvestingverordening is gericht op ingrijpen in de lokale situatie. Het is een onderdeel van het lokale kader waarbinnen de corporatie haar activiteiten uitvoert. Een gemeente mag alleen gebruik maken van de huisvestingsverordening wanneer blijkt dat voor bepaalde doelgroepen schaarste ontstaat. Omdat corporaties betrokken moeten worden bij het opstellen van de verordening, kunnen ze hier invloed op uitoefenen. Heeft een gemeente helemaal geen verordening (als er geen schaarste is bijvoorbeeld), dan is het helemaal aan de corporatie.

Huisvestingsverordeningen en urgentieverklaringen kunnen corporaties mogelijk (gaan) belemmeren in het vrij toewijzen van tien procent van hun sociale huurwoningen. Ook kunnen er langere wachtlijsten ontstaan voor reguliere huurders zonder urgentieverklaring. Overige effecten zijn, waarschijnlijk door de recente invoering, nog onvoldoende bekend.

Door de extramuralisering van zorg neemt het aantal mensen toe dat om fysieke of psychische redenen moeilijk aan passende huisvesting kan komen. Daardoor wordt de wachtlijst voor mensen zonder bijzondere urgentieverklaring langer. In gemeenten waar grote verzorgingshuizen sluiten of waar een grote groep mensen is die specifieke zorg nodig hebben die zij eerder in een GGZ-instelling kregen, zal het probleem groter zijn. Hierdoor kunnen flinke regionale verschillen ontstaan.

In de praktijk blijkt dat een deel van de doelgroep met een psychische of fysieke zorgvraag, extra overlast met zich meebrengt. Ook vraagt dit in sommige gevallen om aangepaste woningen (mismatch kwaliteit).

De doelgroep van woningcorporaties verandert en corporaties hebben minder vrijheid in toewijzing van woningen

Sommige woningcorporaties kiezen bewust bepaalde doelgroepen (zoals senioren, studenten en starters) en labelen de woningen specifiek voor deze doelgroepen. In dat geval hoeven deze woningen niet aan (andere) huurders met een urgentieverklaring te worden toegewezen. Dit kan ten koste gaan van de slaagkansen van deze groepen woningzoekenden.

Wie laat vraag en aanbod beter op elkaar aansluiten?

46

De vraag is: wie neemt het voortouw om vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten? Gemeenten, woningcorporaties, zorginstellingen of nieuwe toetreders? De complexiteit en de belangen zijn groot en de uitkomst onzeker. Verschillende partijen zullen samen ervoor moeten zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen.

Kortom: De impact van bovenstaande wet- en regelgeving is dat corporaties minder vrijheid hebben in toewijzing van woningen. En tevens dat hun primaire doelgroep verandert. Zo leidt de extramuralisering van zorg tot een toename van mensen met een fysieke/psychische zorgvraag.

4.3 Vervolg vragen

Uit de verkenning komen twee knelpunten die direct gevolg zijn regionale verschillen en kenmerken en die nadere verdieping behoeven:

1. De splitsing Daeb/niet-Daeb kan vooral in krimpgebieden tot problemen leiden omdat er weinig tot geen andere partijen zijn die geïnteresseerd zijn de niet-Daeb activiteiten op te pakken.
2. De beschikbaarheid en betaalbaarheid in het middensegment is vooral in gebieden met een overspannen woningmarkt (groei) een probleem; de huurprijzen van particuliere huur zijn vaak te hoog en de koopsector te duur;

Deze verkenning levert daarbij de volgende vragen en aandachtspunten op die relevant zijn bij een verdere verdieping:

1. De mate van bestuurskracht lijkt een belangrijke factor. Het gaat dan onder meer om de menselijke factor (kennis, relatie met stakeholders), de financiële ruimte, de historie van de portefeuille, de

economische situatie en de verdeling van doelgroepen. Welke keuzes worden gemaakt en hoe dragen deze bij tot de prestaties op het gebied van de lokale opgave?

2. Aandacht voor de bredere context van wonen, zorg en welzijn. Wij richten ons in deze verkenning bewust op de beleidsruimte van woningcorporaties. Huisvesting staat echter niet op zichzelf. De leefwereld van de huurder staat centraal in het ecosysteem rond wonen, zorg en welzijn. Het is wenselijk om vanaf nu deze bredere definitie te hanteren.

Bijlage: Bronnen

Deskresearch

- Ministerie van BZK, Circulaire 18 november 2014, Parameters huurtoeslag, inkomensgrenzen staatssteun, verkoopregels en inkomensafhankelijke huurverhoging en liberalisatiegrens 2015
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, brochure 86144, Regio-indeling Woningcorporaties, juli 2015
- Corèl, Hijlkema, Kromhout, Broxterman (september 2015), Handreiking Passend toewijzen, Platform31/ Rigo 2015
- Duivenvoorden, Kooistra, Van Triest, Senior, Witter (oktober 2015), Langer zelfstandig wonen - de opgave voor corporaties, Kennisdossier corporatieleerkring , Platform 31/ Aedes-Actiz
- Schilder, De Groot, Conijn (31 juli 2015), Corporaties en betaalarisico's huurders, Planbureau voor de Leefomgeving
- Harms (augustus 2013), 'Continuïteit in de volkshuisvesting is nu echt volkomen zoek', Tijdschrift voor de Volkshuisvesting
- Idenburg & Schweitzer (2013), Sociaal Wonen 2030, Scriptum
- Platform 31 (februari 2015), Van kwantiteit naar kwaliteit, Kennis voor regionale samenwerking en nieuwe opgaven op de woningmarkt
- Companen (september 2015), Handreiking Prestatieafspraken, Samenwerken volgens de Woningwet 2015, Aedes
- Schreuders, Wassenberg (juli 2015), Zo flexibel als een huis, Oplossingsrichtingen voor meer dynamiek op de woningmarkt, Platform 31
- Woningwet in de praktijk, Regionalisering; versie 3, 1 december 2015, Aedes
- Website Aedes-Actiz (geplaatst op 3 april 2014) 'meer woningen nodig voor ouderen en gehandicapten', (www.kcwz.nl)
- www.kenniscentrumwonzorg.nl, dossiers: scheiden wonen en zorg/ actuele besluitvorming (geraadpleegd december 2015)
- Website rijksoverheid (11 april 2014), 'Kabinet vult hervormingen huursector in', (www.rijksoverheid.nl)
- Www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/inhoud/huurverhoging/extra-huurverhoging-hogere-inkomens-en-middeninkomens-informatie-voor-verhuurders, geraadpleegd december 2015
- Www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/inhoud/afspraken-woningcorporaties-gemeenten-huurders, geraadpleegd december 2015
- Www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/inhoud/verhuurderheffing, geraadpleegd december 2015
- Www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/inhoud/activiteiten-woningcorporaties, geraadpleegd december 2015
- Website Aedes, (9 juli 2014) 'Directe uitbetaling huurtoeslagen blijft van de baan', (www.aedes.nl)
- Website Aedes, (1 december 2015), 'Beheer gemeentelijke panden toegestaan voor huisvesting vergunninghouders', (www.aedes.nl)
- Website Aedes, (10 januari 2013), 'Effecten verhuurderheffing op betaalbaarheid belangrijk', (www.aedes.nl)
- Website Aedes (20 oktober 2014), 'Hoe ziet het nieuwe woningwaarderingstelsel eruit', (www.aedes.nl)
- Website Aedes (20 mei 2015), 'Verhuurdersheffing levert rijk 38 miljoen euro meer op dan verwacht', (www.aedes.nl)

- Website Woningwet 2015 (www.woningwet2015.nl)
- Inbreng Aedes veegwet en veegAMVB (24 december 2015), Aedes

Geïnterviewde personen

	Naam	Organisatie	Stedelijk/ landelijk	Typering
1	Bas Sievers	Wonen Limburg	Stedelijk/ Landelijk	Krimp
2	Marjo Vankan	HEEMwonen	Stedelijk/ Landelijk	Krimp, Sterke krimp in Parkstad
3	Wieke van Veldhuizen	Portaal	Stedelijk/ Landelijk	Groei
4	Jacqueline van Dongen	Gemeente Den Helder	Stedelijk	Anticiperen op krimp
5	Robbert Waltmann	Woningstichting Den Helder	Stedelijk	Anticiperen op krimp
6	Esther vd Knaap	Pré Wonen	Stedelijk/ Landelijk	Groei
7	Rob Ravestein	Aedes		
8	Jaap Koole	Vestia (vestiging Rotterdam-Zuid)	Stedelijk	Urgente maatschappelijke opgave, Rotterdam-Zuid

