

SEV



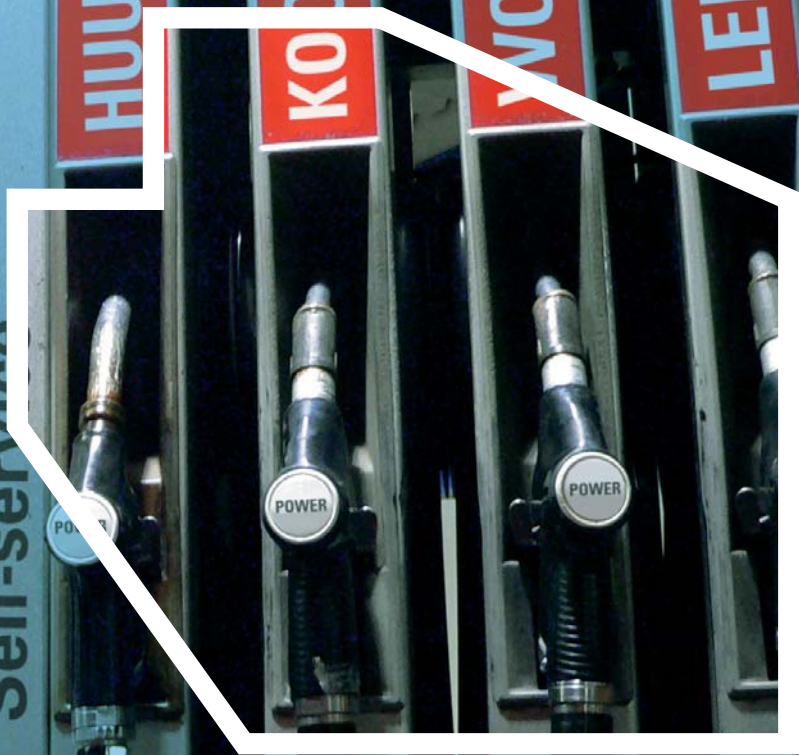
Self-service

HUUR

KOOP

WOON

LEEF!



EMPOWERMENT IN DE VOLKSHUISVESTING

Brandstof voor bewoners

EMPOWERMENT IN DE VOLKSHUISVESTING

Brandstof voor bewoners

TIJDSDOCUMENT

markering van een nieuw volkshuisvestelijk tijdsgewricht

Leon Bobbe en Letty Reimerink

VOORWOORD

Het kan verkeren. Eind jaren negentig van de vorige eeuw werd allerwegen beweerd én aangenomen dat het snel afgelopen zou zijn met de 'volkshuisvesting'. Het beeld van een stijgende kwaliteitsbehoefte gecombineerd met een welhaast verdampende doelgroep overheerste. Woningcorporaties zouden zich dan ook als de wiedeweerga moeten transformeren tot klant-vriendelijke, nee: klantgedreven vastgoedondernemingen. De opgave leek volbracht: het zou slechts een kwestie van tijd zijn tot iedereen zélf zijn woonbehoefte kon regelen en leegstand zou de mindere delen van de woningvoorraad snel op de slooplijst plaatsen. Het begrip 'volkshuisvesting' raakte al in onbruik, want ouderwets en niet meer passend in de nieuwe opgave, en werd vervangen door het meer glossy 'wonen'.

Hoe snel kan de werkelijkheid veranderen... Een paar jaar en een paar verkiezingen later ziet de wereld er weer heel anders uit. De kranten reppen niet alleen van 'de nieuwe woningnood', maar ook van armoede en achterstanden in buurten en wijken waar de tweedeling zich dreigt te verdiepen. Voedselbanken, hoge schooluitval en dito werkloosheidspercentages onder – zeker – allochtone jongeren vind je op één pagina met in de beeldvorming onderpresterende en zelfgenoegzame woningcorporaties, tot instituties verworpen en losgekomen van hun wortels...

Tegen deze achtergrond kon een reactie niet uitblijven. Een aantal woningcorporaties grijpt nadrukkelijk terug op haar wortels en stelt dat het uiteindelijk – weer – gaat om het vergroten van kansen, om perspectief van de mensen die ze huisvesten. Ze noemen zichzelf geen vastgoedonderneming meer, maar emancipatiemachine. En ze zijn op zoek naar strategieën die mensen – in goed Nederlands – niet langer pampieren, maar empoweren. Beperken hun focus niet tot 'de stenen', maar willen bijdragen aan vitale wijken, waarin mensen vooruit kunnen komen. En zijn ook weer gewoon werkzaam in de volkshuisvesting.

De SEV ondersteunt deze beweging van harte. Niet voor niets benoemden we het te lijf gaan van tweedeling als rode draad in ons nieuwe meerjarenprogramma. De centrale vraagstelling daarin is hoe het wonen een stuwende bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de samenleving en het samenleven, aan het bieden van kansen en het inhalen van achterstanden.

Met dit uitdagende essay, geschreven door Leon Bobbe, directeur/bestuurder van woningcorporatie Dudok Wonen en Letty Reimerink, zelfstandig adviseur, facilitator en coach, wil de SEV het debat over de rol van het wonen én de woningcorporaties aanjagen. Debatteert u mee?

René Scherpenisse
Directeur SEV

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	5
1. Ik empower, jij empower, wij empoweren	
Waar hebben we het eigenlijk over?	6
• Waardering en zelfwaardering	7
• Sociaal kapitaal	8
2. Emancipatie in de volkshuisvesting	11
• Toegang tot de kapitaalmarkt	11
• Van kapitaal naar zeggenschap	13
• Van bewoner naar woonconsument	13
3. Het tijdsgewricht	15
• De verzorgingsstaat nieuwe stijl	15
• Van vastgoedonderneming tot emancipatiemachine	16
• Eigen woningbezit in nieuw perspectief	17
4. Het huurreseervaat	19
• Van een dubbeltje naar een kwartje	19
• Inkomenspolitiek	20
5. Van huurderscorporatie naar koperscorporatie	22
• Kopersondersteuning	22
• Toegang tot de kapitaalmarkt	23
• Ontsnappingsroute uit het huurreseervaat	23
• Het vermogen uit de stenen	24
Nawoord	25
Over de auteurs	27
Literatuur	28

INLEIDING

Het maatschappelijke en politieke speelveld is onderhevig aan grote veranderingen; een nieuwe fase in de volkshuisvestingsgeschiedenis lijkt zijn intrede te doen. Die verandering draait in hoofdzaak om de bewoners: de klanten van corporaties. Al meer dan honderd jaar zorgen woningcorporaties voor hun klanten. Dat is een groot succes, eigenlijk een te groot succes. Nederland is verslaafd geraakt aan corporaties. Niemand lijkt meer zonder hen te kunnen of te willen. En corporaties zijn ervan overtuigd dat zij goed zijn voor de samenleving. Maar gelukkig strekt die tevredenheid van corporaties zich niet uit over alle gebieden. Op sommige plaatsen richten corporaties zich niet uitsluitend op het huisvesten maar ook op het empoweren van hun klanten. Zo zou bijvoorbeeld het bezit van een eigen huis mensen empoweren. Die combinatie van een 'eigen huis' en 'empowerment' sprak ons aan en daagde ons uit. Het bracht ons op de vraag wat eigenlijk verstaan moet worden onder empowerment? En hoe past dit begrip in de Nederlandse volkshuisvestingstraditie?

Wij zijn op zoek gegaan naar de inhoud en toepasbaarheid van empowerment in de hoofdstroom van de volkshuisvesting. Dat heeft ons geleid naar diverse sociologische en psychologische theorieën. Maar het bracht ons ook bij de rijke geschiedenis van woningcorporaties en hun idealen. Op grond van die zoektocht zijn wij tot de conclusie gekomen dat Nederland op de grens van een volkshuisvestelijke omslag staat. Die conclusie heeft ons verleid om dit essay te omschrijven als een 'tijdsdocument' waarin een nieuw volkshuisvestelijk tijdsgewricht wordt gemarkeerd. Wat overdreven? Wij denken van niet.

Als auteurs hebben wij verschillende achtergronden en drijfveren. Traditioneel botsen de opvattingen van sociologen en psychologen op fundamentele aannamen. Maar in dit geval bleek onze achtergrond juist complementair. In dit tijdsdocument ontmoet de mens de institutie; het verleden ontmoet de toekomst. In dit spanningsveld hebben we elkaar verder gebracht. En voor ons werk als zelfstandig adviseur en directeur/bestuurder van een woningcorporatie heeft het veel inspiratie opgeleverd.

In dit tijdsdocument beschrijven we in het eerste hoofdstuk het begrip empowerment en het hiermee samenhangende begrip 'sociaal kapitaal'. Vervolgens bekijken we in hoofdstuk 2 welke rol empowerment heeft gespeeld in de emancipatorische historie van woningcorporaties. In hoofdstuk 3 en 4 zoomen we in op huidige maatschappelijke trends en trends op de woningmarkt. We zoeken daarbij niet de nuance maar de scherpste. We gaan daarin zo ver dat we de huidige huurmarkt vergelijken met een dierenreservaat. Niet omdat we willen polariseren, maar omdat we met behulp van metaforen de boodschap scherper willen brengen. Ten slotte verbinden we daar in het laatste hoofdstuk onze conclusies aan. In essentie vragen wij daarin om oude idealen van woningcorporaties te doen herleven; we vragen om de woningcorporatie opnieuw uit te vinden.

1. IK EMPOWER, JIJ EMPOWER, WIJ EMPOWEREN

Waar hebben we het eigenlijk over?

Het is altijd een zwaktebod als je gebruik moet maken van een Engelse term om iets uit te drukken. Maar ook na uitgebreid zoekwerk hebben we geen Nederlands woord kunnen vinden dat zo precies de lading van de term empowerment weergeeft. In dit hoofdstuk willen we het begrip dat centraal staat in dit essay nader onderzoeken. Welke betekenissen worden eraan gegeven? Ook kijken we naar begrippen waar het mee verband houdt en de theorievorming rond een aantal van die begrippen. Uiteindelijk komen we tot een definitie wat voor ons de term empowerment betekent, toegepast in de volkshuisvesting.

De Engelse Van Dale geeft bij het werkwoord to empower de vertaling in staat stellen. De geraadpleegde versie uit 1989 blijkt het zelfstandig naamwoord ervan (nog) niet te kennen. We zijn duidelijk niet de enigen die nog geen adequate Nederlands term hebben gevonden voor empowerment, want we komen het ook in Nederlandse teksten geregeld tegen.

Prof. dr. D.J. van der Horst, hoogleraar sociaal beleid en organisatie aan de Universiteit voor Humanistiek in Utrecht doet onderzoek naar 'Burgerschap Et Empowerment'. Hij definieert empowerment als volgt: 'Het proces van zelfversterking (individueel en collectief) met de bedoeling ongewenste achterstelling in rechten, plichten en kansen ongedaan te maken en ruimte te scheppen voor het ontwikkelen en demonstreren van competenties en voor het beleven van een zinvol bestaan.' Het onderzoek richt zich op groepen die in mindere of meerdere mate worden uitgesloten van volwaardig burgerschap, zoals etnische en culturele minderheden, vrouwen, chronisch zieken, bijstandsmoeders en langdurig werklozen. De term empowerment komt hier heel dicht in de buurt van het begrip 'emancipatie'. Emancipatie is volgens Van Dale: 'De bevrijding van wettelijke, sociale, politieke, morele of intellectuele beperkingen, toekenning van gelijke rechten, gelijkstelling voor de wet.' Deze definitie sluit nauw aan bij het eerste deel van de definitie van Van der Horst, waarin hij praat over het ongedaan maken van ongewenste achterstelling in rechten en plichten. Deze definitie heeft iets instrumenteels; zorg voor gelijke rechten en alles komt goed. Dit gaat voorbij aan de essentie van wat volgens ons empowerment is. Een simpele definitie die gehanteerd wordt in het beginselprogramma van de PvdA uit 2000 spreekt ons meer aan: 'mensen helpen zichzelf te helpen'. De essentie zit volgens ons in het geven van ruimte en het scheppen van voorwaarden, opdat mensen in staat worden gesteld zichzelf te helpen. Dit aspect komt wel terug in het tweede deel van de definitie van Van der Horst, waarin hij het heeft over 'ruimte scheppen voor het ontwikkelen en demonstreren van competenties en voor het beleven van een zinvol bestaan'. Hier moeten we ook denken aan de behoeftehiërarchie van Maslow. We komen hier later nog op terug.

Mei Li Vos en Karin van Doorn gaan in hun boek 'Empowerment; over laten en doen' uit van empowerment als sturingsstrategie. Zij zeggen: 'Empowerment is een sturingsstrategie die uitgaat van kracht en kennis in de samenleving. Dat betekent dat de overheid minder stuurt en voorschrijft, maar ervoor zorgt dat burgers en bedrijven kunnen meedenken en meewerken aan oplossingen'. Het aanspreken van die kennis en kracht in de samenleving is volgens de auteurs nodig omdat de verzorgingsstaat niet meer goed functioneert. Zij zeggen hierover: 'In de verzorgingsstaat manifesteert de overheid zich als 'de eigenaar van de publieke zaak' en wordt daarop ook aangesproken. Daarmee wordt een te groot beroep gedaan op de capaciteit van de overheid en te weinig recht aan het zelfregulerend vermogen van de samenleving. Door verantwoordelijkheden terug te leggen waar zij horen en betrokkenen in staat te stellen die verantwoordelijkheid ook te nemen, wordt dit zelfregulerend vermogen hersteld.' Ook hier komt het werkwoord 'in staat stellen' weer prominent terug. Hun redenering lijkt ingegeven door een disfunctioneren van de verzorgingsstaat, die zichzelf als het ware heeft opgeblazen. Los van wat de overheid allemaal wel en niet kan, is het echter ook interessant om de insteek te kiezen vanuit de behoefte van de mens aan meer controle en sturing van zijn eigen leven.

Waardering en zelfwaardering

In dit verband halen we Abraham Maslow (1908 – 1970) maar weer even van stal. De psycholoog Maslow ging er vanuit dat veel menselijk gedrag verklaard kan worden door de neiging van elk individu om persoonlijke doelen na te streven die het leven betekenis en zin geven. Hij kwam uiteindelijk tot een piramide van vijf behoeften. De onderste laag zijn de fysiologische behoeften, zoals eten, zuurstof, slaap, seks en bescherming tegen kou. Een niveau hoger vinden we de behoefte aan veiligheid, die uitgelegd kan worden als een behoefte aan zekerheid, orde en structuur. Het derde niveau is de behoefte aan liefde en het gevoel ergens bij te horen. Het vierde niveau heeft te maken met waardering. Maslow maakt hier een onderscheid tussen waardering van anderen en zelfwaardering. Het hoogste niveau is dat van zelfverwezenlijking. Maslow definieert dit als 'het verlangen om alles te worden waartoe men in staat is'. Uitgangspunt in het denken van Maslow is dat behoeften van een lagere orde in ieder geval tot op zekere hoogte vervuld moeten zijn voordat iemand zich bewust wordt van hogere behoeften en erdoor gemotiveerd raakt.



Hoewel de theorie van Maslow weinig voorspellende waarde heeft en daardoor vanuit wetenschappelijke hoek niet in erg hoog aanzien staat, lijkt zijn denken over wat mensen beweegt, zeer actueel. Zowel binnen maatschappelijke context als binnen organisatiecontext staan begrippen als zelfverwezenlijking, het benutten van talenten en capaciteiten, eigen verantwoordelijkheid en ook ons centrale begrip empowerment volop in de belangstelling. De dimensie die Maslow aan deze discussie toevoegt, is die van de motivatie die intrinsiek in de mens aanwezig is, los van wat de overheid en andere instituties vinden dat goed is voor de mens.

Laten we nog even dieper ingaan op de theorie van Maslow. Hij onderscheidt twee soorten motieven die het gedrag van mensen bepalen, de zogenaamde deficit motives of D-motieven en de growth motives of B-motieven (B=being). De D-motieven zijn gericht op het voorkomen van een staat van ontbering, zoals honger, kou en onzekerheid. Ze zijn dus gericht op reductie van spanning. Daarentegen zijn de B-motieven, met de focus op groei, juist gericht op het vergroten van spanning. Immers, het verwezenlijken van je eigen potentieel, leidt tot het verleggen van je grenzen en daarmee als vanzelf tot extra spanning. Op de vraag waarom niet iedereen het niveau van zelfverwezenlijking in de piramide bereikt, had Maslow drie verklaringen. Allereerst is niet iedereen zich bewust van zijn eigen potentieel. Kortom, mensen zien niet altijd de mogelijkheden die ze hebben. Een andere belemmerende factor is de sterke negatieve invloed van de behoefte aan veiligheid. Zoals hierboven beschreven, staat het zoeken naar veiligheid in zekere zin haaks op de risico's die inherent verbonden zijn met het ontwikkelen van je potentieel. Alles wat de spanning verhoogt, leidt automatisch tot de neiging om veiligheid en zekerheid te zoeken om de spanning weer te verminderen. De derde, en in onze ogen belangrijkste, verklaring voor het feit dat niet iedereen tot zelfverwezenlijking komt, is volgens Maslow gelegen in de maatschappij die te weinig kansen, mogelijkheden en voorwaarden biedt voor het ontwikkelen van potentieel. Dat begint met iets simpels als cultureel bepaalde stereotyperingen over vrouwelijk en mannelijk gedrag, maar het gaat verder. Het zit ook in onze politieke en maatschappelijke structuur ingebakken. Als we een maatschappij willen waarin meer mensen kunnen worden wat ze eigenlijk willen, zullen we dus onze instituties moeten reorganiseren. Deze laatste constatering is voor ons interessant. Hoe kunnen de volkshuisvesting als sector en de corporaties als instituties zichzelf zo reorganiseren dat zij wél de mogelijkheden creëren voor mensen om zich verder te ontwikkelen zonder terug te vallen in gedrag dat alleen gericht is op het reduceren van spanningen?

Sociaal kapitaal

Van de behoeftehiërarchie van Maslow is het nog maar een kleine stap naar het begrip 'sociaal kapitaal'. Cultuursycholoog Jos van der Lans heeft het in 'Het woninkrijk der Bloemstraters' over een 'mentale boekhouding waarin zekerheden, onzekerheden, plussen en minnen, zorgelijkheden en genoegens in een bepaalde verhouding tot elkaar staan'. Naarmate het zorgelijke in het bestaan van iemand toeneemt, neemt zijn sociale kapitaal af, aldus Van der Lans. In feite zijn hier de D-motieven van Maslow aan het werk. Naast deze individuele dimensie onderscheidt Van der Lans nog drie dimensies van sociaal kapitaal. De gemeenschappelijke dimensie, waarin

het netwerk van zinvolle contacten en bezigheden bepaalt hoe iemand in het leven staat. De derde dimensie is een fysieke; de woning, de straat, de vereniging, kortom de fysieke omgeving waar de contacten met andere mensen zich afspelen. De laatste dimensie is de culturele context. De vorming van sociaal kapitaal speelt zich altijd af te midden van maatschappelijke ontwikkelingen, zoals individualisering en emancipatie.

In de volkshuisvesting wordt veel gewerkt met het begrip sociaal kapitaal. Het gaat dan voornamelijk om het gemeenschappelijke aspect; de mens in zijn netwerk en omgeving. Met name als het gaat om wijkontwikkeling wordt veel naar dit soort aspecten gekeken, vanuit het idee dat meer sociale contacten en netwerken in de wijk, tot een sterkere wijk leiden. Een voorbeeld daarvan is de in Amerika ontwikkelde ABCD-aanpak. Deze aanpak is gebaseerd op de overtuiging dat je buurten en wijken opbouwt door je te richten op de positieve kwaliteiten en capaciteiten van de mensen die er wonen en niet op de individuele problemen. De methode sluit aan bij bestaande buurtnetwerken en probeert deze van binnenuit te versterken om zo de wijk op economisch, sociaal en cultureel opzicht vitaler te maken. Ook het WRR-rapport 'Vertrouwen in de buurt' dat in 2005 verscheen, gaat in op het versterken van het sociaal kapitaal in de buurt door mensen meer zeggenschap te geven over hun eigen woonomgeving. Deze benaderingen zijn van grote waarde. Wij willen echter het individuele aspect niet onderbelicht laten. Daarom ligt de focus van dit essay op de vraag: Hoe kan iemand die als dubbeltje geboren is, toch een kwartje worden?

Wat opvalt aan de toepassing van het begrip empowerment door onder meer Vos en Van Doorn en Van der Horst is dat het altijd wordt gebruikt in samenhang met achtergestelde groepen in de samenleving. Empowerment moet vervolgens leiden tot een volwaardige deelname aan de samenleving. Het gaat dus om het wegwerken van een achterstand.

Onze toepassing in de volkshuisvesting is gericht op mensen die nu in een huurwoning wonen en financieel gezien niet de mogelijkheden hebben om een koopwoning te bemachtigen. Gaat het om achtergestelde groepen? Ja, in de zin dat ze minder vermogend zijn. Tegelijkertijd is dit qua samenstelling wel een hele brede groep en is het gevaarlijk alle leden over een kam te scheren. Ons uitgangspunt is dan ook niet hun achterstand (tot een soort gemiddelde norm), maar hun groeipotentie. Empowerment betekent voor ons vooral economische zelfstandigheid en perspectief op een passende wooncarrière. Een eigen woning betekent vermogensvorming en dus meer mogelijkheden tot het maken van keuzes op de woningmarkt. Maar een eigen woning betekent ook meer zeggenschap over iets dat zo dicht bij de mensen staat, namelijk het gebruik, de inrichting en de aanpassing van hun woonruimte. Kortom een kans om zelf iets op te bouwen. Dit past binnen het realiseren van Maslows vierde behoefte, namelijk die van waardering. Dit kan bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling van mensen, mits er niet te veel risicospinning ontstaat waardoor mensen vooral investeren in het reduceren van die spanning. Dat kan door de voorwaarden te scheppen waardoor mensen kunnen kopen zonder al te grote risico's te lopen. Verderop in dit essay gaan we hierop uitgebreid in. Het individueel sociaal kapitaal kan hierdoor floreren, evenals het gemeenschappelijk sociaal kapitaal. Een onderzoek van de SEV uit 2002 naar de effecten van verkoop van sociale huurwoningen blijkt dit te bevestigen. Kopers investeren meer in hun woning. Dat is in eerste instantie zichtbaar aan de binnenkant.

Daarnaast realiseren kopers zich heel goed dat een nette buurt belangrijk is voor de waardeontwikkeling van hun woning. Je ziet dan ook dat kopers, vanuit een welbegrepen eigen belang, meer aandacht schenken aan de openbare ruimten; straatjes worden geveegd, tuintjes onderhouden en er wordt geen grofvuil zomaar op straat gezet, om maar eens een paar zaken te noemen. Kortom, de betrokkenheid bij de buurt neemt toe en daarmee wordt het sociaal kapitaal van de buurt versterkt¹. Interessanter nog zijn de invloeden op het individueel kapitaal. Opvallende uitkomst van het onderzoek was dat het kopen van een huis voor veel mensen – in Rotterdam gold dit voor maar liefst 21% van de kopers van een huurwoning – een extra aansporing was om (beter) werk te vinden. Eigen woningbezit heeft dus een positieve invloed op de arbeidsparticipatie van mensen en dus op de zelfredzaamheid. Tot slot noemen we nog de toegenomen trots van bewoners, die ook uit het onderzoek bleek. Dit element speelt vooral een rol bij allochtone bewoners, waar het bezit van een eigen huis in hoog aanzien staat.

De mogelijkheid om een eigen woning te bezitten is meer dan een keuze voor een bepaald woonarrangement; het kan de basis zijn voor empowerment van mensen en het voorkomen dat buurten die in een negatieve spiraal terecht komen.

1) Hieruit kan overigens niet het omgekeerde worden geconcludeerd, namelijk dat huurders altijd slecht voor hun woonomgeving zorgen. Vooral in buurten met veel binding (en dus weinig doorstroming) lijkt de betrokkenheid van de bewoners bij hun omgeving groot.

2. EMANCIPATIE IN DE VOLKSHUIS-VESTING

Soms lijkt het alsof emancipatie van bewoners een nieuwe ontwikkeling is in de sector. Niets is echter minder waar. Sterker nog, het emancipatiedenken loopt als een rode draad door de geschiedenis van de volkshuisvesting. Emancipatie wordt daarin overigens op hele verschillende manieren ingevuld. Laten we nog even de definitie van Van Dale erbij halen. Volgens van Dale is emancipatie 'de bevrijding van wettelijke, sociale, politieke, morele of intellectuele beperkingen en toekenning van gelijke rechten en gelijkstelling voor de wet'. Wie de historie van de Nederlandse volkshuisvesting bekijkt, ziet dat daarvoor met name de volgende zaken van belang waren: toegang tot de kapitaalmarkt, tot de instituties en de mogelijkheid om zelf instituties op te richten. Op basis van deze invulling onderscheiden we drie periodes in de geschiedenis van de volkshuisvesting, die in het midden van de 19de eeuw begon. Laten we deze periodes en hun emancipatoire karakter eens nader bekijken.

Toegang tot de kapitaalmarkt

De eerste golf loopt vanaf het midden van de 19de eeuw tot aan de Tweede Wereldoorlog. In de periode 1850-1900 zijn in Nederland zo'n veertig woningcorporaties actief. Ze zijn in omvang niet te vergelijken met de latere corporaties. Aan bouwen op grote schaal komen ze zonder overheidssteun niet toe. Het instituut woningcorporatie krijgt pas met de invoering van de Woningwet in 1901 vaste voet aan de grond. Toch is het aardig om te kijken naar de doelstellingen van een paar van deze corporaties¹.

In 1851 neemt een aantal notabelen uit Amsterdam het initiatief tot oprichting van de Vereniging ten behoeve van de arbeidersklasse te Amsterdam. Van filantropie willen de oprichters niets weten. Als de meer gegoeden in de samenleving zien zij hun opdracht in 'het verstrekken van datgene waartoe de arbeiders zelf geen toegang kunnen krijgen, namelijk kapitaal'. Zij kopen voortvarend stukken grond en panden aan. In 1880 is het bezit gegroeid tot achthonderd woningen. Bestuursleden van deze vereniging hebben een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van het gedachtegoed dat later tot de Woningwet heeft geleid.

De in 1868 opgerichte Bouwmaatschappij tot verkrijging van een eigen woning te Amsterdam heeft, net als enkele andere corporaties uit die tijd, het doel voor ogen om de te bouwen woningen na de afschrijvingsperiode van twintig jaar over te laten gaan in het bezit van de bewoners. De bewoners zouden naast de huur nog een dubbeltje per week betalen voor het lidmaatschap van de vereniging. Bij overdracht zou nog vijftientig gulden betaald moeten worden. Het idee om via deze weg eigenaar te worden van een woning spreekt velen aan, maar de realisering van de plannen gaat moeizaam. Het blijkt moeilijk om via de weg van een groot aantal 'spaarders'

¹ Grotendeels ontleend aan *Werken aan wonen – 75 jaar Nationale Woningraad*, NWR, B.G.A. Kempen en N. van Velzen, 1987.

genoeg geld bij elkaar te krijgen voor de bouw van de woningen. Ook wordt de vereniging geteisterd door bestuurlijke problemen. Het idee om de gereedgekomen woningen via een systeem van gewogen loting onder de 'spaarders' te verloten, geeft geregeld aanleiding tot meningsverschillen. Als de bewoners de woning hebben verkregen, mogen ze er nog steeds niet vrij over beschikken. Verkopen mag alleen aan de corporatie, uiteraard tegen een vastgestelde prijs. Verhuren mag ook alleen met toestemming van de corporatie. De overeenkomst tussen deze afspraken en het in de jaren zeventig van de twintigste eeuw in Rotterdam ontwikkelde 'maatschappelijk gebonden eigendom' is opvallend.

In 1884 laat de directeur van de Delftse gistfabriek woningen voor zijn fabrieksarbeiders bouwen onder het motto: 'De fabriek voor allen, allen voor de fabriek'. Ook hier is geen sprake van filantropie, maar van welbegrepen eigenbelang. Een verbetering in de levensomstandigheden van de arbeider stelt de arbeider in staat beter te produceren. Dergelijke initiatieven worden ook later op meerdere plaatsen genomen. Denk bijvoorbeeld aan Batadorp of Heveadorp.

De motieven van de initiatiefnemers van deze corporaties zijn divers. De notabelen van de Vereniging ten behoeve van de arbeidersklasse in Amsterdam zien het als hun morele plicht om ten behoeve van de arbeiders datgene te regelen dat zij niet zelf voor elkaar kregen, namelijk toegang tot de kapitaalmarkt. Ondertussen worden ze er zelf ook niet slechter van. Het tweede voorbeeld richt zich meer op het versterken van de arbeidersklasse door bewoners uiteindelijk het eigendom van de woning te geven, weliswaar onder allerlei beperkende voorwaarden. Het derde voorbeeld is geval van welbegrepen eigenbelang van de fabrieksdirecteur, maar ook hier is sprake van inspanningen die gericht zijn op het verbeteren van de leefomstandigheden van de arbeiders. Ook een vorm van emancipatie.

Het verbeteren van leefomstandigheden is natuurlijk ook de drijfveer achter de totstandkoming van de Woningwet in 1901. Alles is erop gericht om verkrotting tegen te gaan. Door de verkrotting daalt het woningbestand, terwijl tegelijkertijd de bevolking exponentieel toeneemt. Daarnaast is hygiëne een belangrijk aandachtspunt. Mensen moeten worden opgevoed in het goed gebruik van hun woning. Ook dat wordt in de Woningwet geregeld. Wellicht nog belangrijker dan deze ingrepen, is dat de Woningwet het voor het eerst mogelijk maakt voor corporaties om via goedkope leningen te beschikken over voldoende kapitaal. In de periode voorafgaand aan de Woningwet is deze toegang geheel afhankelijk van kapitaalkrachtige notabelen. Dat beperkte de mogelijkheden van corporaties enorm. Met de Woningwet komen de corporaties opeens als paddestoelen uit de grond.

De corporaties vinden hun oorsprong in allerlei sectoren: levensovertuiging, politieke overtuiging, arbeidssector en ook combinaties daarvan. Ook de arbeiders zelf nemen het heft in eigen handen en richten corporaties op. Zo is bijvoorbeeld woningcorporatie Het Oosten in Amsterdam opgericht door de katholieke arbeiders van de Oostergasfabriek.

In de periode 1900 – 1940 worden in Nederland 1 miljoen woningen gebouwd, waarvan twintig procent door corporaties en gemeenten.

Van kapitaal naar zeggenschap

De Tweede Wereldoorlog zorgt voor een impasse en na de oorlog staat alles in het teken van de wederopbouw. De gemeenten nemen daarin het voortouw en de corporaties worden gedegradeerd tot beherende instanties. In feite ontstaat daarmee ook een blokkade in het emancipatoire gedachtegoed. In deze periode past ook het volgende citaat van Tweede Kamerlid Ten Hagen bij de behandeling van de begroting van Wederopbouw en Volkshuisvesting voor 1953: 'Zonder het bezit van een eigen woning door minder draagkrachtigen als minder gewenst te verwerpen, meen ik toch ernstig te moeten waarschuwen tegen een ondoordachte stimulering hiervan. (...) Men stelt soms dat de eigen woning zo bij uitstek geschikt is voor de ontplooiing van de persoonlijkheid en van het verantwoordelijkheidsbesef. Dit zijn grote woorden. Als men alles met enige werkelijkheidszin bekijkt, blijft er weinig van over.'

In de tweede helft van de jaren zestig vindt een kentering plaats. De mensen willen weer invloed op de organisaties die ten principale zijn opgericht voor hun emancipatie. Veel stichtingen worden omgezet in verenigingen, waar de leden rechtstreekse invloed hebben op het beleid. Nieuwe corporaties kunnen uitsluitend verenigingen worden. Corporaties worden verplicht huurders te betrekken in het overleg over een groot aantal zaken betreffende het beheer en beleid. Vooral in de stadsvernieuwing weten bewoners- en krakersorganisaties sterke posities op te bouwen. In deze periode ligt de bakermat van wat later de Nederlandse Woonbond² is gaan heten.

De belangstelling voor nieuwe beheer- en eigendomsvormen stijgt. De stichting 'Huis in eigen hand' publiceert over diverse buitenlandse coöperatieve beheervormen en cascobouw. In Rotterdam wordt het zogeheten Maatschappelijk Gebonden Eigendom (MGE) geïntroduceerd. Het Bouwfonds komt met de zogeheten 'bezitwoning' op de markt, Het Oosten ontwikkelt Koophuur. Bij de laatste twee producten worden de voordelen van de koop- en huurwoning samengebracht. Krakers en mensen uit de verschillende alternatieve bewegingen starten – soms ondersteund door corporatie en Woonbond³ – projecten voor woongroepen en 'Centraal Wonen' waarbij sprake is van veel collectieve woonruimte en voorzieningen in eigen beheer. Slechts weinig van deze nieuwe beheer- en eigendomsvormen blijken duurzaam. Alleen MGE heeft onder de naam 'Koopgarant' een vaste plaats in de volkshuisvesting van de 21e eeuw verworven.

Van bewoner naar woonconsument

De voorgaande tweede golf, gekenmerkt door betrokkenheid van bewoners, loopt tot eind jaren tachtig. Staatssecretaris Enneüs Heerma maakt de sector klaar voor het volgende decennium. De bruteringsoperatie knipt de banden met de overheid, die na de Tweede Wereldoorlog inniger waren geworden, weer los. De corporaties moeten financieel hun broek ophouden. Dat vereist ook een professionaliseringslag. Er wordt druk gefuseerd en verenigingen worden op grote schaal omgezet in stichtingen.

2) In 1991 fuseerden het Nederlands Verbond van Huurders (NVH), het Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing (LOS) en de Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting (LOBH) tot de Nederlandse Woonbond.

3) Toen nog LOBH.

Ook de relatie met de bewoner verandert. Van collectieve invloed via de vereniging komt er nu meer ruimte voor individuele invloed op de woonbeleving. Het beleid op het gebied van Zelf-aangebrachte Voorzieningen (ZAV) wordt aangepakt. Niet meer de betuttelende houding van de corporatie die eist dat alles in de woning bij vertrek in de oorspronkelijke staat wordt teruggebracht. Bewoners worden aangemoedigd om zelf te investeren in hun woning en kunnen daar bij vertrek in sommige gevallen zelfs nog geld voor krijgen ook. De bewoner verandert in een woonconsument. Bewonerpanels en tevredenheidsonderzoeken doen hun intrede bij woningcorporaties. Tegelijkertijd kiest de Woonbond voor het versterken van de zogenaamde externe democratisering¹⁾. In het verlengde daarvan wordt de positie van onafhankelijke huurdersorganisaties wettelijk verankerd in het BBSH⁴⁾ en de Overlegwet.

Sommige corporaties, het Rotterdamse Woonbron voorop, gaan in de jaren '90 aan de slag met leefstijlen om op die manier mensen een bewustere keuze te laten maken voor een bepaalde buurt of complex. De achterliggende gedachte is dat er minder leefbaarheidproblemen zijn in buurten waar mensen een zelfde levensstijl hanteren.

In de nota 'Mensen, wensen, wonen' van minister Remkes uit 2000 wordt ook heel nadrukkelijk gestuurd op meer keuze voor de bewoner. Corporaties krijgen zelfs een concrete opdracht om woningen te verkopen, zodat de consument een keuze heeft. Vanuit de overheid wordt hiervoor een koopsubsidie bedacht. De consument maakt er echter nauwelijks gebruik van. Ook wordt zwaar ingezet op particulier opdrachtgeverschap. Iets wat binnen de corporatiesector nauwelijks van de grond komt.

De roep om meer keuzevrijheid en een bewoner die als consument optreedt, zijn in theorie mooie gedachten, maar de praktijk is weerbarstig. Is er wel sprake van een echte woonconsument – met de daarbij behorende consumenteninvloed – als er feitelijk toch weinig te kiezen blijft? De druk op de sociale woningmarkt blijft onverminderd groot. De doorstroming komt niet of nauwelijks op gang. Voor mensen met een laag inkomen blijft er weinig te kiezen. De gedachte om corporatiewoningen te verkopen en mensen daarmee niet alleen een keuze te geven, maar ze ook de gelegenheid bieden om kapitaal op te bouwen, is een mooie. Feit blijft echter dat ook een corporatiewoning voor mensen met de laagste inkomens onbetaalbaar blijft. Ook met een eventuele koopsubsidie blijft het gat te groot.

1) Nederlandse Woonbond, *Woningcorporatie, bondgenoot en tegenstander*.

4) Besluit Beheer Sociale Huursector – Ministerie van VROM.

3. HET NIEUWE TIJDSGEWRICT

Professor Paul Frissen roept in de Enneüs Heermalezing 2003: 'De paternalistische houding van de staat of politiek die ons vertelt wat goed voor ons is, is definitief voorbij. Dat betekent dat ook die fundamentele verhouding van paternalisme tussen verzorgingsstaat en burger niet meer werkt in een samenleving die geëmancipeerd en volwassen is geraakt.'

Verzorgingsstaat nieuwe stijl

Uit andere hoeken klinkt ook de roep om de verzorgingsstaat op de schop te nemen, maar meer vanuit pragmatische motieven; de kosten zijn met de toenemende vergrijzing niet meer op te brengen en bovendien zijn ze schadelijk voor de economische concurrentiekracht van Nederland. De werkgeversorganisatie VNO-NCW schrijft er in 2004 een discussienota over. 'Doel van het opnieuw uitvinden van de verzorgingsstaat 'nieuwe stijl' is empowerment: mensen en ondernemingen moeten hun eigen kracht (her)vinden en gebruiken om weer voor zichzelf en voor elkaar te zorgen en minder een beroep te doen op een publieke voorziening of instantie', aldus het rapport. Het zal niemand verbazen dat een werkgeversorganisatie vanuit concurrentieoverwegingen tot een dergelijke conclusie komt. Wel opvallend is, zo vinden wij, dat ook hier de term 'empowerment' valt.

Zelfredzaamheid maakt echter al lang niet meer exclusief deel uit van het liberale gedachtegoed. Ook linkse partijen nemen de woorden 'zelfredzaamheid' en 'empowerment' veelvuldig in de mond. Zo staat in het PvdA beginselprogramma 'Tussen droom en daad' uit 2000: 'De kern is mensen helpen om zichzelf te helpen (empowerment)'. Empowerment bevat volgens de PvdA meer dan hulp bij ontplooiing. Het gaat om een besef van eigen kracht in verbondenheid met anderen. Het programma bekritiseert de 'individualistische' samenleving. 'Niet omdat ze te individualistisch is, maar omdat de waarde en potentie van ieder individu juist onvoldoende tot hun recht kunnen komen.'

In 2005 voegt PvdA-leider Wouter Bos daar het begrip 'perspectief' aan toe. Dit is een reactie op, wat hij noemt, het cynisme en pessimisme in de samenleving waar het huidige kabinet over klaagt. 'Perspectief bieden' gaat uit van een positieve insteek. Het gaat er niet langer om wat mensen niet kunnen, maar wat ze wel kunnen. Is het glas half leeg of is het half vol? Is iemand 50% arbeidsongeschikt of kan hij nog voor 50% werken? Is een sociale huurwoning het eindpunt of het beginpunt?

Perspectief bieden suggereert ook een keuze voor mensen. Maar keuzevrijheid, zo stelt het PvdA beginselprogramma, is geen gegeven. Het moet steeds opnieuw door mensen worden vormgegeven tegen de verdrukking van onder meer gevestigde instituties en structuren in. De macht der gewoonte moet als het ware worden doorbroken. Woningcorporaties behoren inmiddels tot de gevestigde instituties in Nederland, dus er ligt voor hen een uitdaging. Vervallen in de macht der gewoonte is makkelijk. De structuren doorbreken en ruimte bieden aan echte innovaties is een

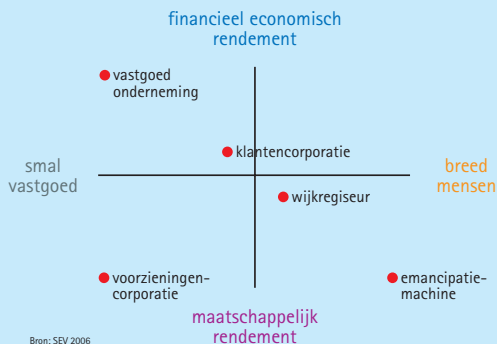
stuk moeilijker. Maar ook hier krijgen de corporaties inmiddels vanuit verschillende hoeken aanmoediging. Zo stelt professor Paul Frissen in de eerder aangehaalde Heermalezing dat corporaties juist zeer gebaat zijn bij hun hybride karakter. Volgens Frissen moeten we ook vooral niet proberen om publiek en privaat van elkaar te scheiden. Sterker nog, het hybride karakter van corporaties, met de daarbij horende ambiguïteit, is volgens hem de grootste voorwaarde voor innovatie. Ook het WRR-rapport Bewijzen van goede dienstverlening en het SER-rapport Ondernemerschap voor de publieke zaak roepen op tot ondernemerschap en meer ruimte voor innovatie. De WRR spreekt over 'van georganiseerd wantrouwen naar verdiend vertrouwen' als het gaat om de relatie met de overheid, en 'van controleren naar leren'. Daarmee roept zij op om meer ruimte te bieden aan non-conformisten en dwarsliggers; mensen binnen de corporaties die met vernieuwende oplossingen komen voor de problemen in de sector.

Van vastgoedonderneming tot emancipatiemachine

In de discussie over het functioneren van corporaties wordt telkens de vraag gesteld waarom corporaties 'op aard zijn'. De SEV^{III} heeft de beantwoording van deze vraag gekoppeld aan een aantal archetypen van woningcorporaties. Om te bepalen waarvoor men 'op aard is', moet volgens de SEV elke corporatie eerst bepalen welk probleem zij wenst op te lossen. Vervolgens bepaalt de corporatie welke middelen zij daarvoor inzet. De SEV ordent deze middelen en komt op grond daarvan tot een schematisch overzicht met een vijftal archetypen van woningcorporaties. Bij elke van deze archetypen hebben we sturings- en verantwoordingsvelden benoemd:

- **Vastgoedonderneming:** bouwende en beherende woningcorporatie; er wordt gestuurd en verantwoord op basis van bouwproductie, omvang van de (sociale) voorraad en het (minimaal noodzakelijke) financieel noodzakelijke resultaat (financiële continuïteit).
- **Klantencorporatie:** de corporatie stuurt op en legt verantwoording af op basis van de mate waarin gewenste klanttevredenheid wordt bereikt.
- **Wijkregisseur:** de corporatie stuurt op en legt verantwoording af over mate waarin de gewenste leefbaarheid, vitaliteit en waardeontwikkeling in de wijk wordt bereikt.
- **Emancipatiemachine:** corporatie streeft naar individuele en/of collectieve empowerment van haar klanten en legt verantwoording af over de mate waarin dat wordt bereikt.
- **Voorzieningscorporatie:** corporatie specialiseert zich in de bouw en beheer van maatschappelijk vastgoed (voor onderwijs, zorg, welzijn, e.d.) en legt verantwoording af over de mate waarin dat wordt bereikt.

Archetypen woningcorporaties



In de praktijk zullen corporaties veelal bestaan uit een mix van deze archetypen. In het kader van empowerment is vanzelfsprekend de emancipatiemachine het interessantst. Daarin zijn twee richtingen te onderscheiden om te empoweren: corporaties die uitsluitend hun huisvestingsspecialisme daarvoor inzetten en corporaties die dat doen in combinatie met een ander aanbod. Zo biedt woningcorporatie De Woonplaats een specifieke groep bewoners de mogelijkheid om hun woning na drie jaar met korting te kopen mits ze succesvol zijn bij het vinden (en behouden) van een baan. Het kan nog interessanter worden als corporaties een verband leggen tussen de rol van wijkregisseur en die van emancipatiemachine. Zo zoekt Woonbron naar mogelijkheden om, naar analogie van diverse Engelse woningcorporaties, een soort opbouwwerk nieuwe stijl te ontwikkelen.

Eigen woningbezit in nieuw perspectief

Ook het denken over eigen woningbezit is de laatste jaren aan het schuiven. De liberalen zijn natuurlijk vanouds grote pleitbezorgers voor het opbouwen van eigen bezit en kapitaal. In linkse kringen is dit echter lange tijd not done. Wel pleit PvdA Tweede Kamerlid Adri Duijvesteyn in 1996 voor een sociale koopsector. Huurders moeten het kooprecht op hun huurwoningen krijgen en woningcorporaties moeten verplicht worden tot verkoop. De opbrengst van de verkoop zou moeten worden gestort in een nationaal fonds en de woningen zouden worden overgedragen aan een coöperatieve vereniging van eigenaar-bewoners. Het collectief speelt hierin dus een prominente rol. Ook van Duijvesteyn komt het initiatief voor een koopsubsidie als tegenhanger van de huursubsidie, die het mensen met een laag inkomen mogelijk moet maken om een woning te kopen. De regeling is geen succes, want er wordt nauwelijks gebruik van gemaakt. Waarschijnlijk omdat het gat tussen huren en kopen te groot blijft; de koopwoningen zijn nog steeds te duur. Een negatief effect dat van deze koopsubsidie uitgaat, is dat er voor de nieuwe huizenbezitters geen prikkel ontstaat voor inkomensverbetering. De subsidie is immers inkomensafhankelijk en meer inkomen leidt tot een daling van de subsidie en over de hele linie dus niet tot een verbetering.

De laatste tijd noteren we echter veel liberale uitspraken van linkse politici. Groen Links fractieleider Femke Halsema erkent in een interview met Eigen Huis het belang van een eigen woning. Zij zegt onder meer: 'Een eigen huis is een uitermate solide vorm van sparen. (...) Een eigen huis is een dierbaar bezit, mensen investeren méér in een eigen woning en dat draagt bij aan de leefbaarheid van steden en dorpen. Omdat er liefde in zit. (...) En het maakt mensen vrij, een eigen huis geeft mensen het gevoel van vrijheid.'

Ook de Amsterdamse PvdA-wethouder Hannah Belliot maakt zich bij haar afscheid in een interview met het Parool sterk voor huizenbezit. Zij zegt hierover: 'Ik vind dat je armoede het best kunt bestrijden door bezit te stimuleren. Buurten knappen op als mensen een eigen huis hebben om voor te vechten. (...)'

Tot slot noemen we nog het belang van eigenwoningbezit voor de integratie van allochtonen. Veel allochtonen investeren hun geld in een huis in hun land van herkomst, terwijl ze daar naar

alle waarschijnlijkheid nooit zullen terugkeren. Meer nog dan voor autochtonen is het bezit van een eigen huis een belangrijk statussymbool. De Algerijnse eigenaar van de succesvolle oosterse winkel Le Souk in Groningen roept zijn personeel echter op om in Nederland een huis te kopen. Hij zegt daarover in een interview met het Volkskrant Magazine: 'Mensen met een hypotheek zullen hard werken en goed hun best doen. Integratie is niet alleen een kwestie van kroket en frikadel.'

'Bezit' en 'vermogensopbouw' zijn geen begrippen meer die je alleen in liberale en conservatieve kringen mag bezigen. De bijdrage die het bezit van een eigen woning kan hebben aan de ontwikkeling van zowel mensen als buurten wordt inmiddels door veel politici over de hele breedte van het politieke spectrum erkent. De tuin is omgespit en er is gezaaid. Wanneer is de tijd rijp om te oogsten?

4. HET HUURRESERVAAT

Onlangs hoorden we van iemand uit de sector de volgende uitspraak: 'Valt je iets op als je door de verpauperde wijken in de grote steden in Nederland rijdt? De wijken zijn bijna allemaal volledig corporatiebezit!' Een interessante constatering die ons aan het denken zette. Want wat is oorzaak en wat is gevolg? Corporaties doen al decennia lang waar ze voor zijn: het huisvesten van mensen die daar gezien hun omstandigheden of hun inkomen niet zelf in kunnen voorzien. Ook de leefbaarheid van de wijken waar ze die mensen huisvesten heeft bij veel corporaties hoge prioriteit. De betrokkenheid en de goede intenties van corporatiedirecteuren staan hier dan ook niet ter discussie. Maar stel je toch voor dat alle goede bedoelingen het tegenovergestelde effect hebben van wat we beogen.

Zoals in het SEV-onderzoek naar de effecten van verkoop van sociale huurwoningen blijkt, draagt eigen woning bij aan betrokkenheid bij de buurt. Het kan het tij keren in buurten met een hoge mutatiegraad die dreigen weg te zakken. Maar, zo stelt het rapport, het is geen wondermiddel. In buurten die in verval zijn, is meer nodig, ook in de fysieke sfeer. Corporaties kunnen daar dus veel goeds doen door flink te investeren in zowel de fysieke als de sociale aspecten van de wijk. Wij zijn echter inmiddels van mening, dat er ook een tijd komt, waarop de corporatie weer moet vertrekken. De zwakke baby heeft extra zorg en bescherming nodig in de couveuse, maar als de baby echt levensvatbaar wil zijn, komt er ook een moment dat hij het op eigen kracht moet proberen. Zo is het volgens ons ook met wijken. Dat wil niet zeggen dat de corporatie van de ene op de andere dag moet vertrekken en de wijk aan zijn lot moet overlaten. Het betekent wel dat corporaties en andere instituties voorwaarden moeten scheppen die de bewoners helpen om op eigen benen te staan en zich verder te ontwikkelen.

Van een dubbeltje naar een kwartje

Wat is er aan de hand in de wijken vol corporatiebezit? Wie nu in een gesubsidieerd huurhuis woont, is niet snel bereid te verhuizen zodra het inkomen stijgt. Mensen moeten dan voor een klein beetje meer kwaliteit veel meer betalen, of krijgen te maken met een armoedeval. Het valt te vergelijken met een dierenreservaat. Dieren die buiten het reservaat komen, kunnen niet overleven. Zo heeft het corporatiebezit iets weg van een huurreservaat. Mensen kunnen of willen er niet uit en zitten gevangen. We hebben ze afhankelijk gemaakt en zijn vergeten dat ze het misschien ook zelf kunnen redden. Terwijl dat toch altijd de bedoeling is geweest van woningcorporaties: mensen helpen zodat ze zich zelfstandig op de woningmarkt kunnen redden. Wie in de sociale huursector zit, komt er nog maar moeilijk uit. Dus wie als dubbeltje geboren wordt, zal nooit een kwartje worden. Inmiddels hebben we in de Parijse voorsteden met eigen ogen kunnen zien waar uitzichtloosheid toe leidt.

Nu is Nederland niet hetzelfde als Frankrijk. De getto's die ze daar hebben, kennen we hier niet. Gelukkig maar. En dat is in hoge mate een verdienste van de corporaties. Maar dat is echter nog

geen reden om ons in slaap te laten sussen. Het fatsoenlijk huisvesten van mensen zien wij in Nederland als een belangrijke publieke taak. Hier geen krotten en ondeugdelijke bouwwerken, maar keurige appartementen en rijtjeshuizen. In Nederland zijn we trots op 'onze volkshuisvesting'. Dat bleek onlangs ook weer toen eurocommissaris Kroes zich vanuit het oogpunt van oneerlijke concurrentie met 'onze volkshuisvesting' dreigde te bemoeien. Politieke tegenstelling verdwenen even van tafel en de rijen sloten zich gebroederlijk ter bescherming van de sector. Kroes maakte ook een opmerking over de enorme omvang van de sociale huursector in Nederland. Die is groter dan in welk ander ons omringend welvarend land dan ook. Hebben we het in Nederland dan zo slecht? Natuurlijk niet. Dus laten we die cijfers eens nader bekijken.

Nederland kent 2,4 miljoen woningen in de sociale huursector. De groep die op basis van inkomen tot de doelgroep voor de sociale huurwoningen telt, bedraagt op basis van de cijfers uit 2002 op 1,9 miljoen^{IV}. De voorraad voldoet dus ruimschoots. Die 1,9 miljoen mensen wonen echter lang niet allemaal in een goedkope woning. Een deel van hen woont in ruime mate te duur. Wie wonen er dan wel in die sociale huurwoningen? Mensen die inmiddels meer verdienen. Het gaat hier niet om een enkeling, maar om maar liefst 46% van de bewoners van goedkope woningen! Deze groep heeft de financiële middelen om een duurdere woning te betalen, maar verhuist niet. Mensen zijn immers economische wezens die ook een rationele afweging maken tussen wat iets kost en wat het oplevert. Een duurdere, voor hen nog betaalbare woning is nauwelijks voorradig of levert geen kwaliteitsverbetering op. Waarom meer betalen voor hetzelfde? Wie echt meer kwaliteit wil, moet zoveel meer betalen, dat het voor mensen met een modaal inkomen nog niet te betalen is. Het effect: er gebeurt helemaal niets. De wachtlijsten voor sociale huurwoningen blijven onverminderd lang. De reactie van de politiek: 'We moeten meer goedkope huurwoningen bouwen.'

Nee, zeggen wij. Het land staat er vol mee. Volgens ons moeten we prikkels creëren, waardoor mensen wel in beweging komen. We moeten ze verleiden.

Inkomenspolitiek

Dat is één kant van het verhaal, maar er zit ook een principiële kant aan. Corporaties mogen niet aan inkomenspolitiek doen, dus het inkomen van een huurder wordt alleen gecheckt als hij de woning gaat huren. Daarna nooit meer. De scheefwoner kan in zijn handjes knijpen. Wij – de maatschappij – zien scheefwonen vooral als een praktisch obstakel dat de doorstroming belemmert. Maar hoe zit het met het morele aspect? Vinden wij het oké dat grote groepen mensen gebruik maken van voorzieningen die met publiek geld zijn opgericht, die niet voor hen bedoeld zijn? Werklozen hebben een sollicitatieplicht. Als ze niet solliciteren, kunnen ze hun uitkering verliezen. Dat vinden we allemaal heel normaal. Maar waarom hebben scheefwoners dan geen verhuisplicht? Of op zijn minst de verplichting om meer te gaan betalen? Zij profiteren immers onterecht van de inzet van publieke middelen! Deze vergelijking roept vaak hele verontwaardigde reacties op, maar het is tot op heden nog niemand gelukt om ook maar één steekhoudend tegenargument te noemen. Wij dagen u graag uit.

IV Uit: Gert Middelkoop, Jan Winsemius, Anne Marthe Koeman, Pieter Brouwer, *Beginnen bij Nul – Publiek belang van volkshuisvesting herzien*, Bureau Middelkoop, mei 2005.

Met ons volkshuisvestingsbeleid hebben we – ondanks alle goede bedoelingen – huurreservaten gecreëerd. Reservaten waarin mensen met een laag inkomen beschermd worden. Er wordt voor ze gezorgd, maar ze zijn ook afhankelijk geworden van die zorg. Als we de hekken van het reservaat openen, zullen ze waarschijnlijk niet eens naar buiten gaan. Doen ze dat wel, dan is de kans groot dat ze het niet redden; ze hebben immers nooit geleerd om op eigen benen te staan. In plaats van reservaten te creëren, kunnen we beter investeren in programma's die erop gericht zijn mensen tijdelijk te ondersteunen en ze voor te bereiden op een zelfstandig bestaan op de woningmarkt. Alleen degenen die het echt niet redden in het 'wild', moeten kunnen rekenen op blijvende ondersteuning.

5. VAN HUURDERSCORPORATIE NAAR KOPERSCORPORATIE

Eind 2005 maakt minister Dekker in een beleidsbrief aan de Tweede Kamer kenbaar dat 'de brede zorg voor het wonen' de missie van corporaties is. 'Daarbij gaat het om goede huisvesting en de aanpak van wijken, gericht op een evenwichtige woningsamenstelling en een goede woonkwaliteit. Om die missie te realiseren mogen corporaties een scala aan activiteiten ontplooiën.' Centraal daarin staat voor Dekker het huisvesten van de 'aandachtgroep', mensen met een inkomen tot circa € 33.000,-. Binnen die missie noemt Dekker als eerste concrete doelstelling 'het toewijzen van gereguleerde huurwoningen aan de aandachtsgroep'. Maar daar voegt zij aan toe dat ook het aanbieden van sociale kooparrangementen bijdraagt aan het adequaat huisvesten van mensen. Dat is een essentiële toevoeging en wijziging van beleid. Dat geeft corporaties de ruimte om de 'aandachtgroep' meer keuzevrijheid te bieden. Daarmee kunnen ze ontsnappen aan de wurgende wetten van het huurreservaat. Maar voor die 'ontsnapping' is meer nodig dan het incidenteel verkopen van huurwoningen of het bouwen van nieuwe, betaalbare koopwoningen. Kooparrangementen zouden in onze visie een integraal en dominant onderdeel van de corporatiediensten moeten uitmaken. We moeten er vanaf dat corporaties uitsluitend 'huurderscorporaties' zijn; het wordt tijd dat ze ook 'koperscorporaties' worden.

Kopersondersteuning

In de Nederlandse volkshuisvesting is altijd veel belang gehecht aan de toegankelijkheid van de kopersmarkt voor de lage en midden inkomens. De hypotheekrenteaftrek is daar nog steeds het meest sprekende voorbeeld van. Maar door de brede werking van deze regeling heeft dat uiteindelijk vooral tot een generieke prijsopdrijving geleid en niet tot een verbeterde toegankelijkheid van de koopmarkt. Daartoe kent Nederland in de jaren zeventig en tachtig wel een breed scala van premiekoop-subsidies. Deze subsidies zijn in hoge mate inkomensgerelateerd en gericht op het verlagen van de drempel tot de koopmarkt.

Het gat dat is ontstaan door het vervallen van deze premiekoop-regelingen, wordt de laatste jaren door diverse gemeenten gevuld via een Starterslening van de stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn). De Starterslening is een flexibele lening: zij beweegt mee met de ontwikkeling van het inkomen van het huishouden. De Starterslening is in het begin renteloos en aflossingsvrij. Groeit het inkomen na verloop van tijd, dan gaat het betalen van rente en aflossing hiermee in de pas lopen.

Ten slotte verstrekte in het verleden bijna elke gemeente in Nederland een hypotheekgarantie voor kopers met een laag inkomen. Die voorziening is in de jaren negentig verzelfstandigd in de stichting Waarborgfonds Eigen Woning. De borging wordt nu verstrekt middels de Nationale Hypotheek Garantie. Zo'n half miljoen huishoudens maakt gebruik van deze borgingsfaciliteit.

Toegang tot de kapitaalmarkt

Deze overheidsgerelateerde activiteiten hebben echter niet bewerkstelligd dat de 'aandacht-groepen' van corporaties de kopersmarkt kunnen betreden. Daarvoor zijn de koopprijzen te hoog. In voorgaande hoofdstukken hebben we geconstateerd dat het succes van de Nederlandse volkshuisvesting in hoge mate te danken is aan het feit dat corporaties toegang hebben gekregen tot de kapitaalmarkt. Die toegang tot de kapitaalmarkt was de sleutel voor het succes voor corporaties. De afgelopen jaren is door veel corporaties hard gewerkt aan de ontwikkeling van werkelijk betaalbare koopproducten. Wat deze producten gemeen hebben, is dat het kapitaal van woningcorporaties wordt gebruikt om voor huurders de drempel te verlagen tot de koopmarkt. Dat is nieuw. In het verleden was het uitsluitend de (rijks)overheid die daarvoor arrangementen aanbod.

Woonbron is de eerste corporatie die hiermee op grote schaal aan de slag is gegaan. Zij introduceerde het principe van Te Woon. Dit concept heeft inmiddels navolging gevonden bij een tiental andere corporaties. Bij Te Woon bepaalt de bewoner zelf of de woning wordt gekocht of gehuurd. Op de koopprijs wordt een substantiële korting gegeven; daartegenover staat dat de koper een belangrijk deel van de waardeontwikkeling met de corporatie moet delen. Per saldo legt de corporatie er geen geld op toe. De korting is in feite een voorfinanciering door de corporatie. Hetzelfde principe van voorfinanciering geldt voor vele andere nieuwe kooparrangementen waaronder het succesvolle 'Koop Goedkoop'. Bij dit kooparrangement verkoopt de corporatie de opstal en verhuurt ze de grond. En als je het goed bekijkt is voorfinanciering het kenmerk van een corporatie. Is een huurwoning immers ook niets anders dan een voorfinanciering door de corporatie?

Als voorfinanciering in feite het belangrijkste kenmerk van corporaties is, is het des te opmerkelijker dat woningcorporatie De Alliantie van VROM het verbod kreeg om de eerder genoemde Starterslening op de markt te brengen. Dit wijst erop dat VROM gevangene is geworden van moderne volkshuisvestelijke dogma's. De brede emancipatoire doelstelling, waarmee corporaties anderhalve eeuw geleden begonnen, is gereduceerd tot het 'primair aanbieden van huurwoningen'. Een onnodige verarming van de Nederlandse volkshuisvestingstradities.

Ontsnappingroute uit het huureservaat

Begin 2006 is een viertal corporaties⁵ gestart met het door de SEV gesteunde Nationale Experiment Sociale Koop®. In dit experiment krijgen kopers de mogelijkheid om een woning te kopen tegen een door henzelf bepaalde koopprijs. Het restant wordt betaald bij doorverkoop van de woning. Dit restantbedrag wordt wel geïndexeerd met de waardeontwikkeling van koopwoningen in de regio. Ook bij het kooparrangement Sociale Koop® legt de corporatie er per saldo geen geld op toe. Maar omdat de (bij aanvang) betaalde koopprijs verlaagd kan worden tot 30% van de marktprijs, ontstaat voor de koper een woonlast die vergelijkbaar is met die van een huurwoning.

5) Dudok Wonen Hilversum, Sité Doetinchem, Volkshuisvesting Arnhem en Com_Wonen Rotterdam

Ook bij dit arrangement speelt hetzelfde principe van voorfinanciering⁶ een centrale rol. Alleen wordt hier gekozen voor een nog grotere voorfinanciering dan bij andere kooparrangementen. Dat maakt kopen ook voor de laagste inkomens mogelijk. Bovendien heeft het experiment nog een aantal andere onderscheidende kenmerken:

- De koper bepaalt zelf welke koopwoning wordt gekocht. Er is geen binding meer met het corporatiebezit, zoals bij Te Woon het geval is.
- De koper kan elk moment een stuk 'bijkopen'.

Dit heeft een aantal ingrijpende consequenties. In de eerste plaats verdwijnen hiermee traditionele corporatiewijken. De koper bepaalt de wijk; hier is dus bijna letterlijk sprake van het ontsnappen uit het huurreservaat. In de tweede plaats verdwijnt de armoedeval. Dat komt omdat, als de bewoner bij een inkomensstijging een groter deel van de koopsom wenst te betalen, hij aan extra vermogensvorming doet. Terwijl een huurder dus wordt gestraft voor inkomensstijging, wordt de bewoner bij dit kooparrangement juist steeds zelfredzamer. Overigens verwacht men om diezelfde reden dat scheefwonen in rap tempo verdwijnt.

Op de keeper beschouwd, is Sociale Koop[®] het eerste arrangement van corporaties dat zich geheel richt op het ondersteunen van het individu in plaats van de woning. Daarmee wordt door corporaties de lijn opgepakt van object- naar subjectondersteuning zoals die begin jaren negentig door staatssecretaris Heerma is ingezet.

Het vermogen uit de stenen

Door de corporaties die deelnemen aan Sociale Koop[®] is berekend wat op lange termijn de financiële gevolgen voor de corporatie zijn. Die berekeningen laten overduidelijk zien dat met het product een forse investeringscapaciteit vrij komt. Dat is natuurlijk niet verwonderlijk. Het kapitaal dat nu in de stenen zit, wordt voor een belangrijk deel geactiveerd. Er hoeven ook geen extra leningen te worden aangetrokken. Bestaande leningen kunnen zelfs worden afgelost. Dit maakt duidelijk dat corporaties in een wezenlijk andere positie zijn gekomen dan ten tijde van hun oprichting. Toen was toegang tot de kapitaalmarkt voor hen van essentieel belang. In de achterliggende periode hebben corporaties zo veel vermogen opgebouwd dat zij nu op hun beurt dit kapitaal kunnen aanwenden voor het empoweren van hun primaire doelgroepen. En was dat niet waar corporaties voor zijn opgericht?

6) In formele zin is er geen sprake van een voorfinanciering omdat gebruik wordt gemaakt van een erfpachtconstructie.

NAWOORD

In onze zoektocht naar de betekenis van empowerment constateerden we dat empowerment nodig is omdat de maatschappij soms te weinig kansen, mogelijkheden en voorwaarden biedt voor het ontwikkelen van potentieel dat in elke mens zit. Volgens Maslow begint dat met iets simpels als cultureel bepaalde stereotyperingen over vrouwelijk en mannelijk gedrag, maar het gaat verder. Het zit ook in onze politieke en maatschappelijke structuur ingebakken. Maslow – en velen met hem – komt daarbij tot de logische constatering dat, als we een maatschappij willen waarin meer mensen kunnen worden wat ze eigenlijk willen, we onze instituties moeten reorganiseren.

Onze eindconclusie hadden we al geformuleerd in het voorwoord: Het instituut corporatie zal moeten veranderen; het zal zichzelf opnieuw moeten uitvinden. Dit 'tijdsdocument' is niet meer dan een eerste handvat voor nieuw denken. Het is ook niet volledig. Door ons te richten op de 'hoofdstroom' in de volkshuisvesting hebben we ons uitsluitend gericht op individuele huisvestingsarrangementen. Daarmee zijn we voorbij gegaan aan mogelijkheden van een aanpak vanuit het collectieve perspectief van de wijk. Bovendien zijn er situaties dat men op individueel niveau nog verder moet gaan, vooral als het gaat om de echte onderkant van de samenleving zoals dak- en thuislozen. Voor dergelijke groepen organiseert bijvoorbeeld de Dordtse woningcorporatie Woondrecht brede arrangementen rondom 'wonen-leren-werken-zorg'. Daarmee krijgt empowerment een extra dimensie voor corporaties. Ook daar is nog een hele wereld te veroveren voor corporaties.

Maar zelfs als we dit soort arrangementen buiten beschouwing laten, zal een kooparrangement niet voor iedereen zaligmakend zijn. Empoweren betekent het aanspreken van mensen op hun talenten. Het is echter te optimistisch om te denken dat iedereen uit de doelgroep de juiste talenten heeft voor het huiseigenaarschap. Het eigenaarschap vraagt uiteindelijk organisatorische en financiële vaardigheden die voor sommigen te hoog zijn gegrepen. Daarnaast zullen niet veel ouderen empowered worden met een betaalbare koopwoning. Voor een grote groep ouderen geldt eerder het omgekeerde. Zij hebben een klein pensioen maar bezitten wel een eigen huis. Voor deze groep moeten corporaties geen producten aanbieden om vermogensopbouw te realiseren maar juist producten om het opgebouwde vermogen vrij besteedbaar te krijgen.

Dudok Wonen heeft daarvoor een schitterend voorbeeld van bewoners die een wooncarrière maakten in hun eigen woning. In 1975 begon hun wooncarrière met het huren van een woning. In 1990 kochten ze deze woning. En recent hebben ze deze woning aan Dudok Wonen verkocht op basis van Verzilverd Wonen⁷. Het effect van deze wooncarrière is dat ze nu zorgeloos en gratis wonen en ook nog veel geld op de bank hebben staan. Hiermee kunnen ze de door hen gewenste extra zorg inkopen. Een mooier voorbeeld van empowerment valt haast niet te geven. Als ze al die jaren huurder waren gebleven, dan had hun leven er nu vermoedelijk heel anders uitgezien.

7) Bij verkoop met Verzilverd Wonen ontvangen de bewoners 40 – 60% van de marktwaarde van hun woning maar behouden ze het gratis woonrecht. De corporatie is verantwoordelijk voor al het onderhoud aan de woning.

Discussie

Het denken over de inhoud van dit 'tijdsdocument' vond in hoofdzaak plaats in 2005. We werden geïnspireerd door vele discussies in de sector. Een bijzondere plaats daarin neemt Het Netwerk. Dit aan onze keukentafel ontstane netwerk van tien ondernemende corporaties en de SEV vormde een grote stimulans om onze ideeën op papier te zetten.

Niet in elke discussie die we in de sector hebben gevoerd, ging het er even zachtzinnig aan toe. Soms werden we beticht van het verkwanselen van het corporatie-erfgoed en het stigmatiseren van huurders. Dat kwam niet geheel onverwachts. Ons betoog voor meer koop kan gemakkelijk worden opgevat als een veroordeling van huur. Wellicht zullen sommigen dit 'tijdsdocument' nog een keer als een bevestiging van hun oordeel zien. Wij willen echter niet bereiken dat huren uit raakt; we willen slechts bereiken dat ook kooparrangementen voor corporaties core-business worden. Op die manier doen we recht aan de motieven van hen die anderhalve eeuw geleden de eerste woningcorporaties oprichtten.

Amsterdam, 2006.

Over de auteurs

Drs. Leon Bobbe (1955) is directeur/bestuurder van woningcorporatie Dudok Wonen in Hilversum. Hij studeerde sociologie en werkt ruim vijfentwintig jaar in de volkshuisvesting. Hij kent de sector vanuit alle invalshoeken: als directeur van de Woonbond en één van haar rechtvoorgangers zette hij zich tien jaar in voor de belangen van huurders. Als adviseur werkte hij aan de commerciële kant en begeleidde hij diverse corporaties bij de overgang van vereniging naar stichting. In Almere behartigde hij de volkshuisvestingsbelangen van de gemeente. In 1998 koos hij uiteindelijk voor de corporatiesector. Eerst als hoofd productontwikkeling bij Het Oosten en sinds 2002 in zijn huidige functie bij Dudok Wonen.

Drs. Letty Reimerink (1964) werkt als zelfstandig adviseur, facilitator en coach. Zij begeleidt organisaties onder meer bij visieontwikkeling en positioneringsvraagstukken. Haar passie ligt bij het uitdagen van het talent in organisaties om daarmee de resultaten te bereiken die er voor de organisatie toe doen. In 1994 trad zij als communicatieadviseur in dienst bij adviesbureau Van Nimwegen & Partners, waar zij kennismaakte met de volkshuisvesting. Ook nu heeft zij veel opdrachtgevers in de sector. Daarnaast is zij secretaris van het Forum Wonen, een externe denktank van woningcorporatie de Alliantie, en schrijft zij regelmatig artikelen over ontwikkelingen in de sector. Letty Reimerink studeerde organisatiepsychologie en communicatiewetenschappen. Voor meer informatie zie www.reimerink.com

Literatuur

- Larry A. Hjelle en Daniel J. Ziegler, *Personality Theories – basis assumptions, research and applications*, McGraw-Hill, 2nd edition, 1981.
- Discussienota Bilderbergconferentie 2005, *Op eigen kracht – van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij*, Stichting NCW, 2005.
- H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.), *Maatschappelijke dienstverlening – een onderzoek naar vijf sectoren*, WRR-verkenningen, Amsterdam University Press, 2004.
- Mei Li Vos en Karin van Doorn – *Empowerment; over laten en doen*, Uitgeverij Eburon, 2004.
- Jos van der Lans, *Het woninkrijk der Bloemstraters – individualisering en sociaal kapitaal*, Forum Wonen de Alliantie i.s.m. Uitgeverij de Balie, 2003.
- Stephen R. Covey, *The 8th habit*, Free Press, New York, 2004.
- *ABCD – wie doet er mee?*, dossier in het Tijdschrift voor de Sociale Sector, maart 2002.
- *Vertrouwen in de buurt*, WRR-rapport, Amsterdam University Press, 2005.
- *Bewijzen van goede dienstverlening*, WRR-rapport, Amsterdam University Press, 2005.
- *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, SER-rapport, 2005.
- Wouter Turpijn, Henk Veenema, *Bewonersparticipatie*, van Loghum Slaterus 1979.
- Prof. dr. P.H.A. Frissen, *Het publieke domein is niet van de staat*, Enneüs Heermalezing 2003, Forum Wonen de Alliantie.
- *De effecten van verkoop van sociale huurwoningen*, rapport van de SEV in het kader van het programma Woonarrangementen, april 2002.
- *Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties*; brief minister Dekker (VROM) aan de Tweede Kamer, 7 december 2005.
- *'Het waren heftige tijden'*, interview met Hannah Belliot in Het Parool, 17 september 2005.
- *'Een eigen huis maakt mensen vrij'*, interview met Femke Halsema in Eigen Huis Magazine, juni 2005.
- *'Zonder vastgoed geen vastgoedloze woningcorporatie'*, Aedes Magazine no. 22, 2005.
- *Perspectief is nu het toverwoord*, Jeroen Göttgens en Jantine Kriens, Forumpagina de Volkskrant, 9 juli 2005.

Websites

- www.dudokwonen.nl
- www.forumwonen.nl
- www.koop-goedkoop.nl
- www.koopgarant.com
- www.nhg.nl
- www.onderzoeksinformatie.nl
- www.sev.nl
- www.socialekoop.nl
- www.SVn.nl
- www.tewoon.info
- www.torenstadverzilverdwonen.nl
- www.woonbron.nl

Colofon



Uitgave

SEV

Redactie en Tekst

Leon Bobbe en Letty Reimerink

Omslagontwerp en vormgeving

Gé grafische vormgeving, Rotterdam

Productie

Free Musketeers, Woerden, www.freemusketeers.nl

ISBN 90-8539-464-3

Rotterdam, mei 2006

Empowerment in de volkshuisvesting

Eind jaren negentig van de vorige eeuw werd het einde van de volkshuisvesting voorzien. Er was een algemeen beeld van een stijgende kwaliteitsbehoefte en een verdampende doelgroep. Woningcorporaties moesten transformeren tot klantgedreven vastgoedondernemingen, want het was slechts een kwestie van tijd tot iedereen zélf zijn woonbehoefte kon regelen en leegstand zou de mindere delen van de woningvoorraad snel op de slooplijst plaatsen.

De voorspellingen kwamen niet uit. Inmiddels verschijnen er krantenberichten over de nieuwe woningnood, armoede en achterstanden in buurten en wijken waar de tweedeling zich dreigt te verdiepen. In de beeldvorming presteren zelfgenoegzame woningcorporaties onder de maat en zijn ze losgeraakt van hun wortels. De tegenbeweging kwam hiermee op gang. Een aantal woningcorporaties grijpt nadrukkelijk terug op haar wortels. Het gaat weer om kansen vergroten en het perspectief van de mensen die ze huisvesten. Die corporaties zijn op zoek naar strategieën waarmee bewoners gefaciliteerd worden om hun woondoelen te bereiken. Empoweren is het woord waarmee de auteurs van dit essay die strategieën samenvatten (met een verontschuldiging en verklaring voor het anglicisme). Ach, what's in a name? Het gaat om wat deze beweging wil bereiken: het wonen een stuwende bijdrage laten leveren aan de kwaliteit van de samenleving, aan het bieden van kansen en het inhalen van achterstanden.



Dit is een publicatie uit het SEV-programma:

**VERNIEUW(D) MAATSCHAPPELIJK
ONDERNEMERSCHAP**