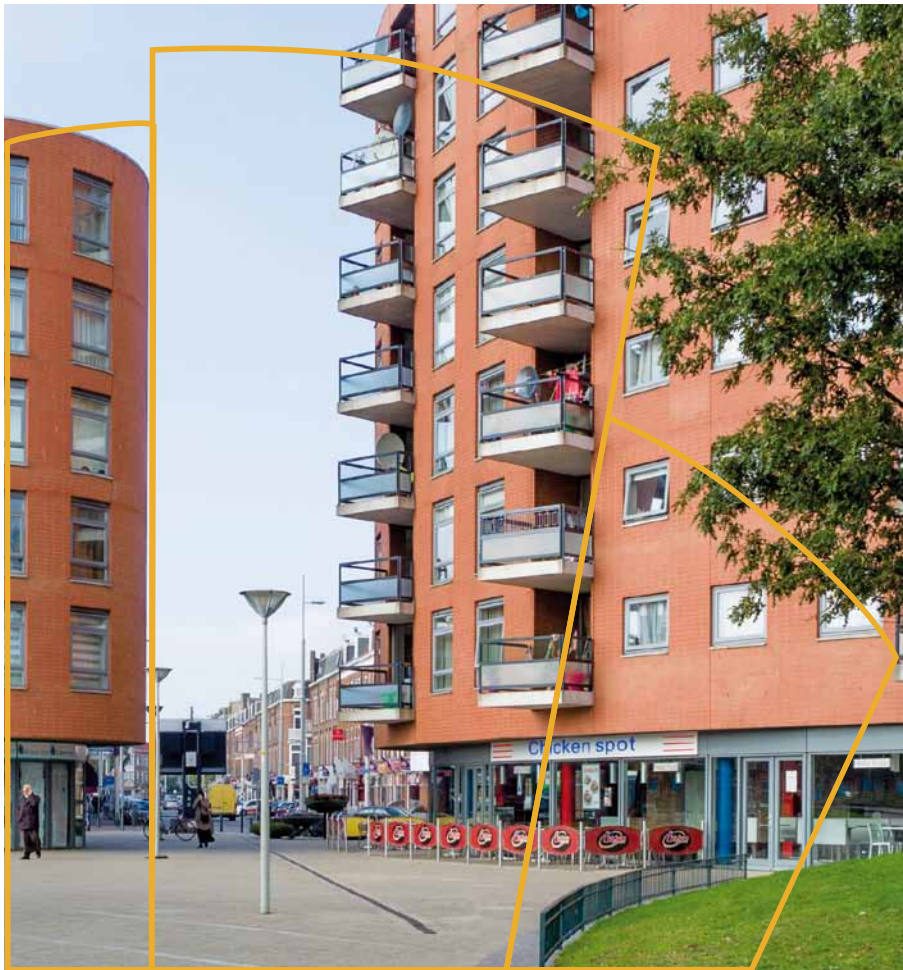


Samenvatting

# Lokalisering van het Woonbeleid

## Kansen en risico's

Rudy de Jong en Yves Vermeulen



Amsterdam, maart 2016

# Inleiding

Het woonbeleid lijkt tot rust gekomen. Er zijn politieke keuzes gemaakt voor de hervorming van de woningmarkt en een nieuwe gewijzigde Woningwet is vastgesteld. Toch is het de vraag of met dit nieuwe kader de hardnekkige problemen van de woningmarkt voldoende worden opgelost. Bovendien dienen zich drie vraagstukken aan die verband houden met wonen en die vragen om aanpassing van beleid:

- De groei van de steden, vooral in de Randstad, en de daarmee gepaard gaande, groter wordende regionale verschillen;
- De toename van de dynamiek in de samenleving en de groeiende behoefte van burgers om regie te nemen over de eigen leef- en woonsituatie;
- De groeiende behoefte om wonen en zorg, welzijn, werk en vermogensvorming met elkaar te vervlechten, of om voor kwetsbare huishoudens een samenhangend pakket van ondersteunende diensten te kunnen leveren.

Dat vraagt om een stap voorwaarts in het woonbeleid. In het essay *Lokalisering van het Woonbeleid; Kansen en risico's* staat de vraag centraal wat lokalisering kan bijdragen aan het adresseren en oplossen van de belangrijke vraagstukken op de woningmarkt. Onder lokalisering wordt verstaan het op een lager schaalniveau leggen van de zeggenschap over het woonbeleid. Welke kansen biedt lokalisering, maar ook welke knelpunten en risico's brengt het met zich mee?



# Drie vraagstukken

## **Groei steden**

Het eerste belangrijke vraagstuk dat zich aandient voor het woonbeleid, is de sterke groei van de steden. Stedelijke gebieden zijn de belangrijkste bron van economische groei, welvaart en innovatie en werken als een magneet op jeugdige, dynamische en creatieve mensen. Het aantal inwoners in steden groeit snel, vooral door de komst van jongeren en buitenlandse migranten.

In dezelfde steden concentreert zich echter ook het risico op armoede en uitsluiting. Grote groepen mensen hebben een structureel laag inkomen. Ze participeren minder, hebben minder vertrouwen in de samenleving, zijn meer betrokken bij criminaliteit en zijn vaak ongezonder.

Niet alleen tussen maar ook binnen steden worden de verschillen groter. Dat vraagt, naast een economische en culturele, ook om een goede sociale agenda. En dus om specifiek woonbeleid.

## **Actieve bewoners**

Het tweede belangrijke vraagstuk is de groei van het aantal bewoners dat zelf regie wil over de eigen woon- en leefsituatie. Die groei is mogelijk geworden door het hogere opleidingsniveau en de verdergaande informatisering. Daarbij neemt het wantrouwen toe in instituties, waaronder gemeenten en woningcorporaties. Burgers willen best bijdragen aan het 'het publieke belang', maar zijn niet van plan de 'gaten' in de verzorgingsstaat te vullen die de overheid en instituties laten vallen. Ze kiezen zelf om te participeren in bestaande activiteiten of nieuwe initiatieven te starten.

Burgers zoeken een eigen weg om het wonen te realiseren. Ook dat vraagt om specifiek woonbeleid met ruimte voor flexibiliteit.

## **Verbinding beleidsdomeinen**

Voor de proactieve burgers bestaan er geen scherpe grenslijnen tussen domeinen als wonen, zorgverlening en vermogensvorming. Daar past dus ook geen verkokering van beleid bij. Voor kwetsbare groepen zijn sociale en financiële problemen bijna altijd verbonden met de woonsituatie. Gemeenten hebben er behoefte aan om op lokaal niveau publieke voorzieningen in samenhang te zien: zorg, maatschappelijke opvang, inkomensondersteuning én huisvesting.

Ook dat vraagt om specifiek woonbeleid.

## Overheidsbeleid en lokalisering

Omdat er tekortkomingen zijn op de woningmarkt, grijpt de overheid in. Met als doel het verbeteren van de beschikbaarheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid. In de loop van de tijd is een veelheid aan interventies opgebouwd om die doelen te realiseren: prijsregulering, kwaliteitseisen, verdeling van (schaarse) woonruimte, financiële voordelen, maar ook belasting voor verhuurders, vraagondersteuning voor alle kopers en voor huurders met lage inkomens, huurbescherming en de inzet van woningcorporaties. De interventies hebben bepaalde voordelen, maar ook ongewenste effecten. Effecten die per woningmarkt verschillend uitpakken. De spanning groeit tussen de behoeften van steden en burgers enerzijds en het landelijke, uniforme woonbeleid anderzijds.

### Sterke steden

Het woonbeleid is op dit moment vooral op nationaal niveau geconcentreerd. Dat was overigens niet zo in de eerste helft van de 20<sup>e</sup> eeuw en in de jaren tachtig. Er worden nu weer enkele voorzichtige stappen richting decentralisatie gezet, maar als die verder vorm zou krijgen, dienen zich wel problemen aan. Zo is lokale zeggenschap over woonbeleid zonder de bijbehorende financiële instrumenten niet effectief, kan er bij decentralisatie concurrentie ontstaan tussen gemeenten, kunnen gemeenten keuzes maken die niet stroken met het rijksbeleid, is het de vraag of gemeenten voldoende capaciteit hebben om decentraal woonbeleid aan te kunnen en moet er veel meer intergemeentelijke samenwerking komen dan nu het geval is.

### Specifieker beleid

Kwantitatieve en kwalitatieve tekorten op de woningmarkten legitimeerden voorheen centrale sturing van het woningaanbod. Door afnemende tekorten maakte de stimulering van het aanbod plaats voor ondersteuning van de vraag. Dat biedt aan de ene kant meer ruimte voor particulier initiatief, maar vraagt aan de andere kant om meer specifiek beleid. Burgers die zelf hun woonsituatie willen organiseren, kunnen daardoor tegen nieuwe lokale regels oplopen. Bovendien houdt inspelen op particulier initiatief het risico in, dat de ongelijkheid tussen mensen in de stad wordt versterkt. Als publieke voorzieningen worden afgestemd op individuele behoeften dreigen algemeen geldende 'rechten' (zoals huurtoeslag) lokale, individuele 'voorzieningen' te worden.

### Verbonden domeinen

De behoefte om beleidsterreinen met elkaar te verbinden wordt breed gedeeld. Dat geldt voor burgers die zelf wonen willen verbinden met werk, zorg en ouderdomsvoorzieningen. Maar ook voor kwetsbare burgers die gediend zijn met de verbinding van wonen met maatschappelijke diensten. Het woonbeleid, inclusief het daarbij behorende instrumentarium, én de woning-



corporaties zijn echter de laatste jaren juist ‘losgeknipt’ van het brede beleid voor leefbaarheid, zorg en betaalbaarheid. Daar komt bij dat het uitermate complex blijkt om beleidsdomeinen, met geheel verschillende beleidsniveaus en uitvoeringsorganisaties, aan elkaar te koppelen.

## Drie perspectieven op lokalisering

Lokalisering van het woonbeleid levert niet alleen spanning op met het uniforme landelijke beleid en met de bestaande institutionele structuren, maar heeft ook grote gevolgen voor de verschillende belangen op de woningmarkt. In hoeverre die belangen worden geraakt, hangt af van de manier waarop lokalisering wordt vormgegeven. In het essay wordt daarom verkend hoe, vanuit het perspectief van de drie belangengroepen op de woningmarkt (gebruikers, aanbieders, overheid), lokalisering van het woonbeleid eruit zou kunnen zien. Bij elk van de drie perspectieven worden verschillende niveaus van lokalisering uitgewerkt, oplopend van 'centraal' naar 'decentraal'.

### Gebruikers

Voor de gebruikers is het van belang dat zij zoveel mogelijk voordeel c.q. zo weinig mogelijk last van het woonbeleid hebben. Het evenwicht tussen lusten en lasten is echter niet voor alle gebruikers gelijk. In het essay wordt bij de gebruikers een onderscheid gemaakt tussen 'actieven' (mensen die zelf regie willen), 'afnemers' (mensen die zorgeloos willen huren) en 'afhankelijken' (mensen die afhankelijk zijn van maatschappelijke ondersteuning). De vier verkende niveaus zijn:

- 1 *Versterking inspraak*: meer invloed van huurders op beleid en uitvoering;
- 2 *Overdracht beheer*: bewoners nemen beheer en onderhoud over van de verhuurder;
- 3 *Overdracht eigendom collectief*: groepen bewoners verwerven en beheren collectief woningen, bijvoorbeeld in de vorm van een coöperatieve vereniging;
- 4 *Overdracht eigendom individueel*: (grootschalige) individuele verkoop aan bewoners.

### Aanbieders

De aanbieders bestaan, naast sociale verhuurders, ook uit private commerciële verhuurders, commerciële verhuurders voor beleggers en commerciële bouwers en ontwikkelaars. Ook hier lopen de belangen sterk uiteen. Maar wat allen delen, is de behoefte aan minder regelgeving en meer ruimte voor eigen keuzen. De vier verkende niveaus zijn:

- 1 *Meer marktwerking*: meer ruimte, bijvoorbeeld voor arrangementen passend bij een gedifferentieerde vraag;
- 2 *Huurregeling en huurtoeslag*: regionale differentiatie van huurregulering en huurtoeslag, zodat prijs en kwaliteit beter aansluiten en vraagondersteuning past bij de specifieke markt;
- 3 *Gedeelde verantwoordelijkheid*: overdracht van een budget huurtoeslag aan de lokale overheid die afspraken maakt met aanbieders over het huur- en investeringsbeleid;
- 4 *Privatisering*: gelijkschakeling (naar fiscaliteit en condities) van alle aanbieders in de huur- en de koopmarkt, waarbij de overheid wel zeggenschap houdt over de inzet van het corporatievermogen.



## Overheid

Voor de overheid betekent lokaliseren bestuurlijke decentralisatie, zoals dat recent in het sociaal domein is gebeurd. Decentralisatie van het woonbeleid gaat over vergroting van de lokale bevoegdheden rond huurbeleid, kwaliteit, ruimtelijke ordening en financiële instrumenten. Lokale inkomsten zijn van belang voor het verkrijgen van zeggenschap voor de lokale overheid. Er zijn echter geen subsidies die gedecentraliseerd kunnen worden, zoals in andere sectoren. Een andere complicatie is dat de bestuurlijke organisatie van Nederland niet ingericht is op zeggenschap voor stedelijke regio's. Ook is het ongewenst dat bij decentralisatie een extra bestuurslaag worden gecreëerd.

De drie verkende niveaus zijn:

- 1 *Regionale afspraken*: regionale afspraken binnen een centraal kader over de hoogte van de huren, de huurtoeslag en de liberalisatiegrens en de inzet van (een deel van) de verhuurdersheffing;
- 2 *Decentralisatie financiën*: decentrale financiële instrumenten, bijvoorbeeld in de vorm van een lokale heffing voor verhuurders, een regionaal gebudgetteerde huurtoeslag en een sterke lokale overheidsrol bij het bieden van garanties voor investeringen van corporaties;
- 3 *Publieke eigenaar*: overdracht van de eigendomsrechten van het corporatiebezit aan de lokale overheid, waarmee de gemeente aandeelhouder wordt van een dan publiek bedrijf.



## Conclusies

Het essay maakt duidelijk dat er drie belangrijke vraagstukken spelen die op gespannen voet staan met het huidige landelijke woonbeleid: de sterke groei van de steden, de wens van actieve burgers om de eigen woonsituatie te regelen en de behoefte om beleidsdomeinen met elkaar te verbinden. In het essay is verkend of lokalisering een bijdrage kan leveren aan het adresseren van deze vraagstukken. De conclusie luidt dat lokalisering van het woonbeleid een goede bijdrage kan leveren, maar dat er ook belangrijke aandachtspunten zijn.

- Bij lokalisering kunnen gemeenten samen met lokale partijen een goede, specifieke mix aan instrumenten inzetten om problemen op de woningmarkt aan te pakken. De consequentie is dan wel dat gemeenten daarbij andere keuzes kunnen maken dan het Rijk rond bijvoorbeeld de huren, de huurtoeslag, de hoogte van de liberalisatiegrens, de ongedeelde stad en het werkdomein van corporaties.
- Lokale overheden staan dicht bij de burger. Ze kunnen dus de energie van actieven beter benutten en de kwetsbaren beter beschermen. Het risico daarvan is wel dat daarmee de ongelijkheid wordt vergroot en algemene rechten van burgers ingeruild worden voor individuele voorzieningen
- Het lokaal verbinden van beleidsterreinen kan actieve burgers helpen die al zelf een verbinding leggen tussen werk, zorg, wonen en ouderdagsvoorzieningen. Ook kan het kwetsbare burgers helpen als wonen en maatschappelijke diensten worden verbonden. En het kan gemeenten helpen om een samenhangende aanpak van maatschappelijke problemen in buurten en wijken te bewerkstelligen. Het risico is wel dat daarmee de beheersing van de overheidsuitgaven onder druk komt te staan.
- Het is van groot belang rekening te houden met de verschillende belangen op de woningmarkt. Actieve burgers hebben andere belangen dan kwetsbare huishoudens. Aanbieders vragen om minder regels, niet om lokale regels. De overheid kan haar effectiviteit en efficiëntie vergroten door lokalisering van het woonbeleid. Maar dat vraagt wel om eigen financiële ruimte voor lagere overheden en het accepteren dat er lokaal verschillen ontstaan.

Al met al wordt uit de analyse duidelijk dat één uniforme regeling voor het woonbeleid moeilijk houdbaar is. Dat geldt voor diverse beleidsinstrumenten die afgestemd moeten worden op vraag en aanbod, prijsvorming en lokale omstandigheden op de woningmarkt. Ook vragen de regionale verschillen om variatie in het investeringsbeleid van overheden en corporatie. Lokaal moeten daarvoor de beleidsruimte en de financiële middelen beschikbaar zijn. Dat geldt in het bijzonder voor het beleid ten aanzien van kwetsbare huishoudens en buurten en wijken. Maar er zijn ook risico's. Lokalisering is geen wondermiddel. Een wijziging van het woonbeleid





kan belangrijke economische gevolgen hebben en zal een zaak moeten zijn van kleine stappen en lange adem. Wat de komende periode in ieder geval zou moeten gebeuren is dat de regelgeving een zekere bandbreedte toestaat waarbinnen lokale partijen naar lokale oplossingen kunnen zoeken en daarbij de beschikbare middelen inzetten. De in het essay beschreven niveaus van lokalisering kunnen behulpzaam zijn bij het bepalen van die bandbreedte.

Met de conclusie dat het woonbeleid met lokalisering een sprong voorwaarts kan maken, wil De Vernieuwde Stad een discussie aanjagen die de komende tijd prominent op de agenda zou moeten staan.

Deze samenvatting is gebaseerd op het essay *Lokalisering van het Woonbeleid; Kansen en risico's* van Rudy de Jong (adviseur) en Yves Vermeulen (De Vernieuwde Stad).

Het essay is te downloaden van [www.devernieuwdestad.nl/publicaties/algemeen](http://www.devernieuwdestad.nl/publicaties/algemeen) en te bestellen bij het secretariaat ([devernieuwdestad@afwc.nl](mailto:devernieuwdestad@afwc.nl)).

Bij het schrijven van het essay hebben de auteurs gebruik gemaakt van een grote groep deskundigen voor input en kritische reflectie. Zij zijn opgenomen in het essay.



de**vernieuwde**stad

**De Vernieuwde Stad**  
**Postbus 9959**  
**1006 AR Amsterdam**  
**[devernieuwdestad@afwc.nl](mailto:devernieuwdestad@afwc.nl)**  
**[www.devernieuwdestad.nl](http://www.devernieuwdestad.nl)**

**Auteurs** Rudy de Jong (adviseur) en Yves Vermeulen (De Vernieuwde Stad)  
**Foto's** Driejuni – Tekst & Fotografie (Theo Scholten)  
**Ontwerp/opmaak** Carta – communicatie & grafisch ontwerp, Lian Oosterhoff

Maart 2016