

'The times they are a changin'

'The times they are a changing' zong Bob Dylan in de roerige jaren zestig.⁽¹⁾ Een tijd waarin de panelen in de samenleving gingen schuiven met de babyboomers als stuwende kracht. Van een verzuilde meer volgende samenleving naar een meer open en actieve samenleving. Feminisering, individualisering en horizontalisering van gezagsverhoudingen zijn maatschappelijke processen die in deze tijd veel sneller verliepen. Het ideaal van meer gelijkheid van kansen, kennis en inkomens had een grote aantrekkingskracht. Hiertoe functioneerde een actieve verzorgingsstaat die zich verantwoordelijk wist voor het welzijn in de samenleving.

In ons land was er een actief beleid op het gebied van wonen. Wonen werd door het toenmalige kabinet Den Uyl gezien als een meritgoed. De welvaartseconomen in die tijd hadden meer oog voor marktfalen dan voor overheidsfalen. Subsidiekransen werden opengedraaid. Het eigen woningbezit werd actief bevorderd. De democratie van huiseigenaren met al zijn belangen en instituties wordt opgebouwd in combinatie met de intensieve aanpak van de stadsvernieuwing. De corporaties worden meer zelfstandig (de uitwerking van de aanbevelingen van het rapport van de commissie De Roos) en professionaliseren maar staan nog onder de regie van de brancheorganisatie en schuilen onder de paraplu van de overheid. In de slipstream van het overheidsbeleid

groeien ze in omvang en weten ze de eerste ronde van de verzelfstandiging goed door te komen.

Winter in de volkshuisvesting

Nu inmiddels aangekomen in de 21e eeuw is het een ijskoude winter in de volkshuisvesting. De bankencrisis heeft de volkshuisvesting keihard geraakt. In de nieuwbouwmarkten is er stagnatie. Tot nu toe konden woningcorporaties hun anticyclische kracht nog waarmaken maar de verhuurdersheffing maakt dat niet langer haalbaar. Het automatisme van de waardegroei van het woningbezit is doorbroken. Voor het eerst sinds tijden dalen de huizenprijzen. Huurstoeslag en fiscale subsidies zijn de laatste dominostenen. Huurprijsregulering ligt al jarenlang onder vuur. Het Friedmanmanifest uit 1946 over het liberaliseren van de huurprijzen staat hoog op



de lobbyagenda van economen. Woningcorporaties belemmeren in de ogen van veel economen het goed functioneren van de woningmarkt doordat ze impliciete subsidies verschaffen en ondoelmatig opereren. Ook de magie van de non-profitstatus van corporaties is uitgewerkt. De associatie van de non-profitstatus met idealisme is verdwenen. De sector wordt geconfronteerd met teveel

schandalen. Een aantal bestuurders blijkt uitvreeters te zijn die hun organisaties aan de rand van de afgrond hebben gebracht. Het Vestiadrama laat zien dat de prijs van de onderlinge solidariteit hoog is. Heel veel huurders met bescheiden inkomens worden slachtoffers van het wangedrag van enkele bestuurders in de volkshuisvesting. Een belangrijk gevolg is ook dat de corporaties hun maatschappelijke en politieke steun hebben zien dalen.

Een marktsamenleving

De tijden van een actieve verzorgingsstaat op het gebied van wonen ligt al tijden achter ons. Mede onder invloed van de Europese Unie en een veranderend maatschappelijk krachtenveld is er sprake van een marktsamenleving. Economen hebben nu vooral oog voor overheidsfalen, marktwerking wordt als ideaal gezien. De werkelijkheid wordt aan dit ideaal getoetst



en dan is het recept eenvoudig: beperk de rol van de overheid tot het minimum. De WRR heeft in 2012 een rapport geschreven over publieke zaken in de marktsamenleving. De samenleving is in toenemende mate gedifferentieerd en geïndividualiseerd. Er is sprake van een explosieve toename van kennis en als gevolg van technologische ontwikkelingen is informatie snel beschikbaar. Media en communicatiepatronen zijn ingrijpend veranderd. De overheid is teruggetreden en heeft een deel van

haar voormalige bestuurstaken overgedragen aan andere organen. Bij de implementatie van het marktwerkingsbeleid is de overheid volgens de WRR op de nodige problemen gestuit, te weten:

- (1) de onoverzichtelijkheid die is ontstaan door het grote aantal actoren dat bij de uitvoering betrokken is - waarbij die actoren bovendien vaak ook nog de rol die zij te spelen hebben, moeten leren;
- (2) de schaal en complexiteit die in het geding is, waarbij zich de vraag aandient of daadwerkelijke behartiging van publieke belangen nog wel plaats kan vinden op geleide van de wetgever;
- (3) de dynamiek van markten en de inherente onzekerheid waarmee marktwerking gepaard gaat.

Het behartigen van publieke belangen weerbarstig

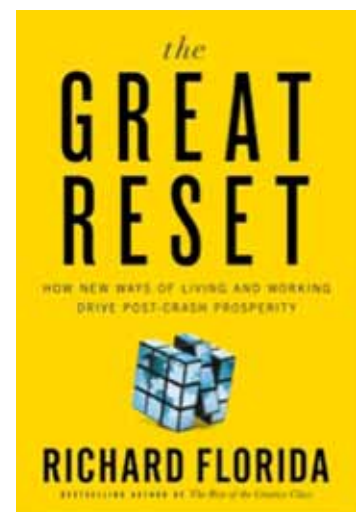
De overheid wordt zo geconfronteerd met structurele beperkingen op het terrein van de informatievoorziening, de normstelling en haar sturingsmogelijkheden. Zij heeft ontdekt dat het vormgeven van markten en het onder de nieuwe omstandigheden doen behartigen van publieke belangen aanzienlijk moeilijker is dan aanvankelijk werd verondersteld. Waar de overheid zich heeft teruggetrokken, is de ruimte bovendien vaak gevuld door bestuurlijke satellieten met - wat hun legitimiteit betreft - een soms onduidelijke statuur. De vraag wie nog betrokken is bij het behartigen van publieke belangen, waar en hoe die betrokkenheid zich dan manifesteert, en waarop de legitimiteit van die betrokkenheid berust, is een onderwerp geworden voor onderzoekers die zijn geïnteresseerd in 'de verplaatsing van de politiek'. Zij hebben alras kunnen concluderen dat eenvoudige antwoorden op die vragen niet te geven zijn. In de volkshuisvesting zijn deze vraagstukken van de marktsamenleving duidelijk zichtbaar. Publieke belangen zijn

niet helder geoperationaliseerd. Rollen en taken zijn over meerdere organen verspreid. Er is sprake van een bestuursstelsel waarin nauwelijks metasturing meer plaatsvindt. De koepel van woningcorporaties heeft gekoerst op zelfregulering en daarmee gekozen voor een a-symmetrisch conflict. In gewoon Nederland een conflict dat niet te winnen is. Het rapport van de commissie kaderstelling en toezicht laat zien dat het externe toezicht niet goed was gecoördineerd waardoor ontsporingen niet tijdig werdenesignaleerd. De wetgever was niet in staat de ordening en sturing door de overheid tijdig te moderniseren. De lessen van de nobelprijswinnaar Elinor Ostrom om dergelijke bestuurstelsels waarin zowel private alsmede publieke organisaties zorgdragen voor het goed beheer van het gemeenschappelijke arrangement zijn niet toegepast. Onvoldoende metasturing en teveel oog voor korte termijn belangen zijn maatgevend geweest. Het is tijd voor een koerswending want er staat veel op het spel.

"The great reset"

Een crisis legt bloot wat wel werkt en wat verstorend werkt. In crisistijden wordt gezaaid en de kiemen gelegd voor hervormingsprogramma's die nodig zijn om de samenleving weer beter te laten functioneren. Dit geldt ook voor de woningmarkt. "The great reset" is de titel van een boek van Richard Florida (bekend van de opkomst van de creatieve klasse). Hij heeft de gevolgen van twee eerdere crisissen (1873 en 1929) voor de volkshuisvesting en de ruimtelijke ontwikkeling bestudeerd. De crisis van de jaren dertig heeft volgens hem een doorbraak betekend in de volkshuisvesting. Het eigen huis als ultieme verwezenlijking van de Amerikaanse droom werd het grote ideaal. Die droom werd mogelijk doordat op-eenvolgende regeringen vanaf de jaren dertig instituties

ontwikkelde die gericht waren op het bevorderen van het eigen woningbezit. Daarnaast was er overheidsbeleid dat vele huishoudens, ook met bescheiden inkomens, in staat stelde om die droom ook werkelijkheid te laten worden. Volgens Florida ontstaat er een nieuwe nuchterheid. Van onderop ontstaat er mede onder invloed van de veranderde economische omstandigheden ander gedrag. Hij ziet dat steeds meer huishoudens in de USA een huurwoning prefereren boven een koopwoning. Recent onderzoek laat volgens hem zien dat kopers niet gelukkiger zijn dan huurders. Minder verrassend is dat kopers veel meer last hebben van stress dan huurders. Logisch, de verhandelbaarheid van hun bezit is problematisch, de waarde stijging laat op zich wachten, maar ook het onderhoud is voor velen een heel karwei.



Volgens Florida zijn mobiliteit en flexibiliteit de sleutelbeginselen van de moderne economie. Mensen die eenentwintig jaar voor dezelfde organisatie kunnen en willen werken worden steeds zeldzamer. Bedrijven reorganiseren continu. De productlevenscyclus wordt steeds korter. Huren past hier veel beter in. Daar komt nog bij dat we in ons land een demografisch veranderingsproces doormaken van ontgroening en vergrijzing. Ook voor veel oudere huishoudens is huren een kans. Ze kunnen hun in stenen geïnvesteerd vermogen liquide maken en hoeven zich geen zorgen meer te maken over het onderhoud van hun woning. De nieuwe realiteiten in de economie en de woningmarkt maken huren aantrekkelijker. Huren is niet het domein van alleen

de verliezers. De groei van de huishoudens die we de komende jaren meemaken wordt bepaald door de alleenstaanden. Recente onderzoeken laten deze trend van meer vraag naar huurwoningen ook zien.

Surrealistisch overheidsbeleid

Het kabinet en vele lobbyende economen leven in de wereld van gisteren. Zij hebben nog onvoldoende oog voor de reset die in onze samenleving plaatsvindt. Wij lijken het einde te beleven van een tijdperk van ongekende groei en mogelijkheden. Het einde ook van een ideologie. De gevestigde patronen en instituties komen aan de grenzen van hun mogelijkheden. Er is sprake van de uitputting van politieke en economische ideeën die de woningmarkt lange tijd in beweging brachten. Conventies zijn taai. We blijven geloven in de heilige graal van het eigen woningbezit. Het eigen woningbezit als een hefboom voor onze economische en welvaartsgroei.

De corporatiesector wordt gezien als een restpost. Een sector die kleiner kan en uitsluitend bedoeld is voor huishoudens met een bescheiden inkomen. Dus alleen oog voor de manifeste functie. De vele meerwaarden van de corporaties worden niet gezien. Alle heil wordt in de beleidsmoden verwacht van zichzelf regulerende markten. Volledig harmoniseren van huren mede op basis van WOZ-waarden dus. Verdergaande segregatie ligt op de loer. Oplopende woningtekorten in de huurmarkt eveneens. Het Dashbord van Blok is bijna uitsluitend gericht op het verkleinen van het begrotingstekort. Daarnaast op verkleinen van het speelveld. De rol van de woningcorporatie wordt als aanvullend gezien alleen bedoeld voor hen die of geen markthuurling of geen koopwoning kunnen betalen. Het is een surrealistische benadering gestoeld op aan-



names over voorkeuren van burgers die niet met die in de werkelijkheid overeenkomen. Voorts worden de regels aangescherpt en het externe toezicht op alle mogelijke manieren geïntensiveerd. Eenzijdig wordt met name het corrigerende vermogen van de sector vergroot.

Over scheppend en corrigerend vermogen

In mijn benadering van het bestuursstelsel van de volkshuisvesting gaat het om werkzame arrangementen die vormgeven aan het scheppend en corrigerend vermogen bij de aanpak van de vraagstukken op het gebied van wonen (inclusief de ketens met de zorg en in de wijkvernieuwing). "Het gaat dus om twee zaken tegelijk: enerzijds de mobilisatie van organiserend en handelend vermogen (scheppend vermogen) anderzijds de regeling van controlerend, toezichthoudend en tegenwichtbiedend vermogen (corrigerend vermogen)". In het huidige landelijke overheidsbeleid ligt de focus volledig op het corrigerend vermogen. Begrijpelijk maar vanuit de behoeften en verwachtingen in de samenleving een gemiste kans. Bovendien worden alle corporaties over een kam geschoren. Uit tal van visitatierapporten blijkt dat zij in de ogen van veel lokale belangenhouders naar behoren functioneren. Met name woningcorporaties met hun revolverende fondsen blijven als ze niet als een pinautomaat voor de rijksbegroting worden gezien zeer goed in staat in te spelen op de nieuwe vraagstukken van wonen en zorg. Ze hebben ook bewezen sterk te zijn in

de processen van de wijkvernieuwing. Daarnaast slagen hun huismeesters erin om ook relationele diensten te leveren waardoor het samenwonen van mensen mogelijk blijft. Ook aan deze relationele diensten is in onze samenleving behoefte nu zoveel ouderen alleen in hun woning verblijven. Uiteraard is er in het bestuurlijk en maatschappelijk functioneren van corporaties veel te verbeteren. Binding aan logische marktgebieden is daarbij essentieel omdat alleen dan de opgave in samenspel met lokale overheden en bewoners kan worden gedefinieerd. Ook de bewoners kunnen actiever en intensiever betrokken worden waarbij uitvoerende taken zeker geen taboe mogen zijn.



Tot slot: Om de kwaliteit van het bestaan

De publieke waarde van de volkshuisvesting wordt opnieuw bepaald. Er is sprake van een buigpunt in de volkshuisvesting en de samenleving. Een taakbeperking van de corporaties is een van de kerndoelen van het beleid van Blok. Het interne en externe toezicht wordt verscherpt. Het risico is wel dat het corrigeren en afremmen teveel nadruk krijgt. Het vermijden van risico's wordt dan de norm. In ons land kunnen we bogen op een rijke traditie waarin de kwaliteit van de volkshuisvesting hoog is. Ook de kwaliteit van wijken en buurten is in de ogen van veel bewoners toegenomen. Zeker er zijn nog vele zaken te verbeteren. In inzicht en uitzicht

een bundel opstellen over economie en politiek van wijlen Joop den Uyl staat een opstel over de kwaliteit van het bestaan. In dat opstel geschreven in een tijd met een explosieve welvaartsgroei wordt het belang van de publieke voorzieningen benadrukt. Niet alleen ruimte voor de markt maar ook aandacht voor de kwaliteit van het bestaan. Zeker in een tijd waarin de welvaartsgroei niet meer vanzelfsprekend is. Om de kwaliteit van het bestaan een missie die actueler is dan ooit. Wonen is meer dan economie.

Leo Gerrichhauzen*

(1) 'The times they are a changing, zong Bob Dylan in de jaren zestig. Verandering is nog steeds de constante in ons bestaan. Tegelijkertijd hebben velen last van een toekomstshock. Ze kunnen het tempo van de veranderingen niet bijbenen. Informatie overspoelt ons. De verbinding tussen heden verleden en toekomst is verbroken. Het heden bepaalt. Een nieuw dienend leiderschap is nodig om gewenste veranderingen op te sporen en te begeleiden'

Deze publicatie is oorspronkelijk geschreven voor de bundle Missie & Mores die is verschenen ter gelegenheid van het vertrek van Jan van der Moolen bij het CFV in 2013.