



---

# RAPPORTAGE EVALUATIEONDERZOEK

## DE WONINGWET IN DE PRAKTIJK

*„Tussen droom en daad staan wetten in de weg,  
en praktische bezwaren.”*

---

Oktober 2018

drs. Paul Doevendans  
dr. Gerrit van Vegchel  
Olga Verschuren MScRes  
Joeri Zandvliet MSc

Australiëlaan 5, 3526 AB Utrecht  
030 693 60 00  
info@atrive.nl  
www.atrive.nl  
KvK: 17106411

# Inhoudsopgave

---

De evaluatie in een notendop	1
Hoofdstuk 1 Observaties en kwesties	11
Hoofdstuk 2 Reflecties: patronen in perspectieven	40
Hoofdstuk 3 Suggesties	45
Hoofdstuk 4 Conclusie	51
Bijlage 1 Verantwoording	54
Bijlage 2 Dossier evaluatieonderzoek 'Woningwet in de praktijk'	57

---

# DE EVALUATIE IN EEN NOTENDOP

---

Dit onderzoeksrapport schetst een beeld van de (uit)werking van de herziene Woningwet op de handelingspraktijk van woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties. Dat beeld is veelkleurig en biedt inzicht in het hedendaags functioneren van de Nederlandse volkshuisvesting. De hoofdvraag van het evaluatieonderzoek, geformuleerd door de Aedescommissie Evaluatie Woningwet (de Commissie-Van Bochove), luidde als volgt:

*“Welke kansen en belemmeringen biedt de Woningwet met het oog op de maatschappelijke opgaven (betaalbaarheid, beschikbaarheid, verduurzaming, bijzondere doelgroepen, leefbaarheid)?”<sup>1</sup>*

De resultaten van het onderzoek worden in dit hoofdstuk samengevat. Die samenvatting kent verschillende perspectieven en niveaus. Samenvattend kan het volgende worden geconstateerd:

## **Wel begrip, beetje waardering, zeker geen blijdschap**

Vertegenwoordigers van corporaties, huurdersorganisaties en gemeenten en vstatoren tonen begrip voor de invoering van de Woningwet en begrijpen de achtergrond van de wet. Disfunctionerende corporaties en bestuurders hebben het in het recente verleden over de sector afgeroepen: een strikte disciplinerende van overheidswege. Betrokkenen vinden de maatregelen in de herziene Woningwet dan ook begrijpelijk.

Er is waardering voor de ‘aanscherping’ die de Woningwet biedt. De wet heeft volgens een groot deel van de geïnterviewden meer duidelijkheid over de kerntaak, de doelgroep van beleid en over de kernactiviteiten van corporaties gebracht. Zowel het speelveld als de spelregels van corporaties worden scherper afgebakend volgens de betrokken partijen. Ook heeft de wet de positie van de gemeenten en huurdersorganisaties versterkt, waardoor de betrokkenheid en het besef van meervoudige belangen is toegenomen. Zo is er met het passend toewijzen meer aandacht voor de

---

<sup>1</sup> Deze hoofdvraag leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- a. *Stelt de Woningwet en aanpalende wetgeving woningcorporaties voldoende in staat hun kerntaak uit te voeren, nu en in de toekomst?*
- b. *Welke effecten heeft de Woningwet (en aanpalende wetgeving) op de ambities en mogelijkheden van woningcorporaties (en hun stakeholders) in relatie tot (toekomstige) maatschappelijke opgaven?*

betaalbaarheid en de huurontwikkeling en wordt dat positief gewaardeerd, in elk geval voor de 'primaire doelgroep'. Via het goede gesprek in het tripartite overleg bieden partijen (maatschappelijke) tegendruk aan elkaar, vooral de huurdersorganisatie aan corporatie en gemeente en kunnen, indien nodig, ongewenst gedrag corrigeren. 'Cowboygedrag' op het terrein van vastgoedontwikkeling en -transacties, 'bestuurlijk hobbyisme' en 'filantropie' zijn met de komst van de wet drastisch afgenomen. De wet ontmoedigt dit gedrag en vergroot het risicobewustzijn onder bestuurders en commissarissen van corporaties. Daarbij komt dat door de geschiktheid- en betrouwbaarheidstoets van bestuur en raden van toezicht, de kwaliteit van bestuur en (intern) toezicht, is verbeterd.

Kortom, er is (enig) begrip voor het nut en de noodzaak van de Woningwet en er worden positieve effecten genoemd die zijn bewerkstelligd door de wet. Dit betekent niet dat de wet wordt omarmd. Van blijdschap over de Woningwet en werkvreugde als gevolg van de wet, is allerminst sprake. Integendeel. Er zijn nogal wat frustraties en kwesties. Die liggen vooral op het niveau waarop de wet is uitgewerkt en wordt toegepast.

#### **Ervaringen en kwesties: positief en negatief**

De ervaringen en kwesties van de geïnterviewden over de werking van de Woningwet in de praktijk zijn talrijk en verschillend van aard. Deze spelen zich grofweg af op drie verschillende niveaus:

- **Niveau 1:** ervaringen en kwesties betreffende de complexer wordende **volkshuisvestelijke en maatschappelijke opgaven** (mede) als gevolg van de maatregelen in de Woningwet en aanpalend rijksbeleid. De draaglast voor corporaties en hun partners is vergroot, terwijl de draagkracht van corporaties (zie niveau 3) is verminderd door de inperking van taken en de toename van regeltjes waaraan moet worden voldaan. Partijen voelen dat de balans van draaglast en draagkracht is verstoord.
- **Niveau 2:** ervaringen en kwesties met het **samenspel in de lokale driehoek** van gemeenten, huurdersorganisaties en gemeenten. Hierover geven partijen aan dat op lokaal en regionaal niveau de verhoudingen en de onderlinge rolverdeling van partijen zijn verhelderd. Een nieuwe infrastructuur is gelegd, maar het samenspel in de praktijk moet nog geoefend en geleerd worden.
- **Niveau 3:** ervaringen en kwesties met betrekking tot het **handelingsvermogen van corporaties**, in het bijzonder als gevolg van de wijze van uitwerking en handhaving van de wet. De uitwerking en legalistische handhaving van de Woningwet wordt op verschillende punten als te strikt en te rigide ervaren. Dit heeft forse impact op het handelingsvermogen, de handelingsbereidheid, de houding en het gedrag van corporaties. Er is sprake van frustratie, irritatie en apathie, waardoor de energie om opgaven op te pakken is verminderd.

#### **De Woningwet frustreert door ongewenste uitwerking, toepassing en handhaving**

De Woningwet roept in zijn uitwerking, toepassing en handhaving veel ongenoegen op, niet alleen bij woningcorporaties maar ook bij gemeenten, huurdersorganisaties en zorgorganisaties. In de meerstemmigheid van ervaringen klinkt een duidelijke grondtoon van ongemak en onvrede. Het is vooral de uitwerking van de wet (met name de regeling van de minister voor Wonen en Rijksdienst

met nieuwe nadere regels betreffende toegelaten instellingen volkshuisvesting ter uitvoering van de Woningwet en het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015) die in de praktijk frustratie en irritatie oproept.

Eigenlijk wordt niemand vrolijk van het woud aan regels die de Woningwet in de praktijk met zich meebrengt; en van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de handhaving van die regels, naar de letter. De wet vraagt om een intensieve verantwoording met relatief veel administratieve verplichtingen waarvan het nut niet altijd helder is en waar vooral kleinere corporaties onder gebukt gaan. En partijen ervaren dat de wet in veel gevallen onvoldoende aansluit op de lokale praktijk, daardoor remmend werkt op de realisatie van de volkshuisvestelijke opgaven. De uitwerking en handhaving van de wet roept ongewenste effecten op: realisatie van complexe opgaven kosten veel meer tijd vanwege allerlei afstemmingskwesties en de tijdsbesteding aan verantwoording en controle wordt als disproportioneel ervaren.

### **Volkshuisvestelijke kwesties in de praktijk**

De ongewenste effecten op het terrein van de volkshuisvesting liggen in de eerste plaats op het terrein van het passend toewijzen in combinatie met strikte toewijzingsnormen. Hierdoor (en door de instroom van bewoners met een intensieve zorgvraag als gevolg van de extramuralisering van de zorg) ontstaat in veel woongebieden een concentratie van kwetsbare bewoners met multiproblematiek in complexen en buurten. Dit heeft een negatief effect op de vitaliteit en de leefbaarheid van de wijk. Het woongenot -'jezelf veilig en thuis voelen in je eigen buurt'- staat onder druk.

Ook het wonen mét zorg wordt belemmerd door de herziene Woningwet. De wet werkt namelijk remmend op het realiseren van nieuwe vormen van wonen met zorg, bescherming en een passend niveau van voorzieningen. Wanneer je aan de slag wil met innovatieve woon(-zorg)constructies loop je al snel op tegen een muur van wet- en regelgeving, zo ervaren corporaties, zorginstellingen en gemeenten; dat is nu anders dan vóór 2015. Concrete businesscases starten enthousiast, maar stagneren vaak snel, met frustratie alom tot gevolg.

De Woningwet roept daarnaast een toenemende spanning op tussen verduurzaming en betaalbaarheid. Corporaties hebben een verduurzamingsopgave, zo vinden zij ook zelf. Die opgave is in beeld gebracht en corporaties zijn bezig met de uitwerking van de opgave in concrete 'energietransitieplannen'. Voor de realisatie van deze plannen worden concrete businesscases gemaakt. Ook hier werkt de Woningwet remmend op het realiseren van nieuwe vormen van energievoorziening in brancheoverstijgende samenwerkingen. Modellen van 'all-inclusive wonen' bieden klantgemak en sturing op betaalbaarheid van woonlasten, maar staan volgens de handhavingsregels op gespannen voet met de kerntaak van de corporatie. De (handhaving van de) wet laat corporaties weinig ruimte voor levering van energie buiten de directe aansluitingen op woningniveau noch voor samenwerkingsverbanden met energieproducenten, -transporteurs en -opslagbedrijven. Het effect is dat de wet -wederom- zowel het ondernemerschap als de innovatiekracht afremt.

In veel regio's is het huisvesten van 'de onderkant van de middengroepen' een serieus en toenemend vraagstuk. Dat wordt, naast door een algeheel tekort aan beschikbare woningen, mede veroorzaakt door de harde inkomensgrenzen die worden gesteld, door de notie dat dit marktsegment (in de Woningwet) niet langer tot de doelgroep van corporaties behoort en door een imperfecte marktwerking. Corporaties moeten eerst toestemming vragen voor de ontwikkeling van dit segment en marktpartijen richten zich bij voorkeur op de bovenkant van de markt omdat daar meer rendement kan worden behaald en het hoogste doorstroomeffect kan worden bereikt. De Woningwet veronderstelt dat dit vraagstuk door partijen wordt opgepakt in de woonvisie van de gemeenten en bij de lokale en regionale prestatieafspraken. De praktijk echter laat zien dat dit (nog) niet zo werkt.

### **Een driehoek met toekomst**

Ondanks dat de samenwerking binnen het driehoeksoverleg van gemeenten, huurders en woningcorporaties nog onvoldoende in staat is om tot een adequate agendering en resultaatgerichte benadering van de volkshuisvestelijke opgave te komen, ervaren partijen het overleg wel als van toegevoegde waarde.

Partijen zijn zich meer verbonden gaan voelen en hebben ook een beter beeld gekregen van elkaars belangen, de gezamenlijke opgave en ieders mogelijke bijdrage daaraan. Het belang van het driehoeksoverleg wordt door de partijen onderschreven. Daarbij valt wel op dat er wisselend wordt gedacht over de rolinvulling van partijen. Partijen zijn nog erg zoekende en vinden dat hun rol nog maar beperkt uit de verf komt. Dit laatste geldt vooral voor de huurdersorganisaties en de gemeenten. De gemeenten pakken in de ogen van corporaties en huurdersorganisaties onvoldoende regie – missen daarin met name kleinere gemeenten de capaciteit (en deskundigheid) voor. Datzelfde geldt voor veel huurdersorganisaties: ook zij kampen met een tekort aan middelen en expertise en willen daarbij graag ondersteuning. Daarnaast geven ze ook aan dat dergelijke trajecten intensief zijn en beslag leggen op hun agenda. Gemeenten en corporaties zijn professionele organisaties. De huurdersorganisaties worstelen met een professionaliseringsvraagstuk: hoe te professionaliseren zonder eigenheid en contact met de achterban (legitimiteit) te verliezen? Het vinden van een goede balans tussen vrijwilligheid en (semi)professionaliteit heeft tijd en creativiteit nodig.

Evengoed geven partijen aan het tripartite lokale overleg als zodanig te waarderen, al kenschetsen zij de ontwikkeling in de huidige praktijk als een gezamenlijke zoektocht. Er ligt een infrastructuur die toekomst heeft, mits er voldoende tijd, ruimte en energie wordt gestoken in het gezamenlijk leerproces.

### **De Woningwet knelt: groeiende opgaven versus ingeperkte handelingsruimte**

De kern van veel gesignaleerde 'knelpunten en frustraties' betreft de groeiende opgave versus de ingeperkte handelingsruimte. Partijen willen vraagstukken serieus oppakken, zoals die van de beschikbaarheid van woningen voor middeninkomens, de huisvesting van en zorg voor bijzondere doelgroepen, die van verduurzaming van de gebouwde omgeving en die van de leefbaarheid in complexen en buurten. Het zijn betekenisvolle volkshuisvestelijke vraagstukken die vaak dusdanig complex en grensoverschrijdend zijn dat zij alleen in samenwerking met derden adequaat kunnen

worden opgepakt. Voor partijen is vaak niet helder hoever de corporatie mag gaan en in welke mate ze echt nog kunnen rekenen op de corporatie als betrokken partner.

De uitvoeringspraktijk laat zien dat de Woningwet in uitwerking, toepassing en handhaving het effectief oppakken van verschillende opgaven in de weg zit. Regels en normen, zoals op het gebied van (passend) toewijzen en leefbaarheid sluiten niet goed aan op wat lokaal nodig wordt geacht. Vernieuwende en goeddoordachte plannen mislukken of komen niet tot stand omdat ze niet geheel voldoen aan de lijsten van regeltjes die na de wet zijn ingevoegd. Het 'goed toepassen van de regeltjes' is belangrijker dan goede plannen realiseren. Het veelvuldig aanlopen tegen de 'muur van regeltjes' van de Woningwet maakt ook dat de energie van aanpakken weglekt: de ondernemende houding neemt af en de afwachtende houding neemt toe. Terwijl de volkshuisvestelijke opgaven alleen maar groter worden, neemt het vermogen van corporaties (en hun partners) om deze vraagstukken op te pakken door de verminderde handelingsruimte alleen maar af.

Ervaringen van corporaties met de Aw zijn wisselend. Dat hangt samen met de vraagstukken die spelen. Over het algemeen kan worden gesteld dat er een brede acceptatie is ten aanzien van het instituut 'onafhankelijk toezichthouder'. Natuurlijk roepen beslissingen van de Aw reacties op als deze niet in lijn zijn met de verwachtingen van de corporaties. Maar in het onderzoek hebben we in de reacties van corporaties op de handelwijze van de Aw geen aanwijzingen gehoord voor sabotagegedrag of gedrag dat er op gericht is om het gezag van de Aw te ondermijnen. Daarmee is niet gezegd dat er sprake is van een open transparante verhouding met duidelijke rollen. De handelwijze van de Aw wordt bij complexere vraagstukken ervaren als 'zoekend' en regelmatig ook als 'inconsistent'. Zo gaat de Aw in bepaalde gevallen ook op de stoel van adviseur zitten. Ook de medewerkers van de Aw geven verschillende signalen af. Zo geven enkele corporaties aan dat in oordeelsbrieven passages staan over of iets wel/niet mag, welke vervolgens na aantekening van bezwaar worden gewijzigd. Ook worden corporaties die met vernieuwende experimenten aan de slag willen door de Aw gevraagd om dit aan de voorkant goed af te stemmen om teleurstellingen te voorkomen. De praktijk echter wijst uit dat bij aanvang blijkt dat de Aw op veel vraagstukken ook geen adequaat antwoord heeft en dat leidt niet alleen tot het 'verder uitzoeken en nieuwe regels', maar ook tot het afremmen van maatschappelijk gewenste initiatieven en ongenoegen bij corporaties. Dit is een lastige kwestie. De wet blijkt in zijn uitwerking nog veel tekortkomingen te hebben. Op zich hoeft dat geen probleem te zijn als hiervoor een adequate handelwijze is waarbij in alle redelijkheid snel een goed oordeel kan worden geveld.

### **De Woningwet infantiliseert: van ondernemen naar afwachten en risico's mijden**

Dat afnemend vermogen van corporaties om volkshuisvestelijke vraagstukken op te pakken is niet uitsluitend het gevolg van (feitelijk) minder handelingsruimte. Dit onderzoek schetst een zorgwekkend beeld waarin de herziene Woningwet, vooral in zijn uitwerking en handhaving, de betrokkenen partijen, corporaties in het bijzonder, infantiliseert. De fijnmazige regels van de minister betreffende de uitvoering van de Woningwet in combinatie met een strikte handhaving naar de letter van de wet door de Autoriteit woningcorporaties (Aw) hebben een verlamme werking. Bovendien leiden gesignaleerde 'knelpunten' in de regelgeving bij de toezichthouder in veel gevallen tot nog

meer regels en verantwoording. De wijze van handhaving door de Aw wordt door partijen gevoeld als uiting van wantrouwen in corporaties en hun bestuurders. De ervaren controlecultuur werkt door in alle geledingen van de corporatie. Er zijn bestuurders die angst hebben om een 'aanwijzing' te krijgen ("dat betekent het einde van je carrière"), RvC's die vooral inzetten op risicomangement en medewerkers verhuur die bij het toewijzen van woningen voor zekerheid kiezen. Ook gemeenten, marktpartijen en zorgorganisatie nemen dit waar en geven aan dat dit een negatieve impact heeft op de samenwerking in maatschappelijke projecten.

#### **Reflecties: patronen en perspectieven**

In het rapport is een veelheid en verscheidenheid aan inzichten en opvattingen bijeengebracht. Voor een belangrijk deel gaat het om breed gedeelde inzichten, maar soms ook verschillen de waarnemingen en waarderings. Bij de duiding van de waarnemingen (b)lijken achterliggende factoren en patronen relevant:

- De achtergrond en van de organisatie (betrokkene): het doet ertoe of je als corporatie, als gemeente of als huurdersorganisatie naar de Woningwet kijkt. In het algemeen zijn woningcorporaties aanzienlijk kritischer. Ook is de afkeer van de Woningwet en de werking ervan groter bij corporaties (en bestuurders) die zich positioneren als 'autonome maatschappelijke ondernemers'.
- De specifieke situatie van de organisatie (betrokkene), in het bijzonder de corporatie: met name de omvang, de uitgangssituatie van de organisatie vóór de Woningwet en de marktomstandigheden doen ertoe: kleine corporaties ervaren een belastende administratieve lastendruk, een voorheen als 'kerntaakcorporatie' gepositioneerde corporatie ervaart minder verandering en corporaties in een meer gespannen woningmarkt zien een compleet wegvallend middensegment in de huur.

#### **Balans verstoord en (te) dichtbij huis**

In het recent verschenen boek van René Appel, *Dansen in het donker* (2018), staat een passage over de leraar Nederlands die de taalvaardigheid van leerlingen moet toetsen aan de hand van de samenvattingen die de leerlingen hebben ingeleverd. Daarbij moet de leraar zich verantwoorden op basis van een formulier waarin alle noodzakelijke inhoudsonderdelen staan en ook de subonderdelen zijn uitgewerkt:

*"Elk onderdeel levert één of meer punten op. Wat dat met taalvaardigheid te maken heeft, begrijpt de leraar niet, maar dat schijnt er niet toe te doen. 'Alles moet vooral objectief gescoord kunnen worden', daar gaat het om. Dat hebben de 'rekenmeesters' van het onderwijs bevolen. Opvallend, de missieven komen altijd van de rekenmeesters, nooit van de taalmeesters en zelf is hij nu eenmaal een taalmeester".*

Deze passage geeft een ervaringsbeeld dat ook in dit onderzoek veelvuldig naar voren is gebracht. Van toepassing lijkt de beroemde zin van Willem Elsschot „Tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren”. Met name de werking van de Woningwet in de praktijk leidt tot belemmeringen, ervaren betrokkenen. Bij het oplossen van volkshuisvestelijke en maatschappelijke vraagstukken wordt de inzet niet zozeer bepaald door de vraag 'wat is nodig om het vraagstuk verstandig en effectief op te lossen?' De leidende vraag lijkt veeleer: 'passen we de regels goed toe en kunnen we dat correct verantwoorden?' Werken vanuit het 'gezond verstand', de bedoeling en de



lokale behoefte heeft plaatsgemaakt voor werken vanuit regelgeving en naar de letter van de wet. Dat staat een goede aanpak van vraagstukken in de weg.

Zo ontstaat een gat tussen wat nodig en mogelijk is. Waar een krachtig aanpakken van de groeiende volkshuisvestelijke opgaven gewenst is -via innovatief maatschappelijk ondernemerschap- zet de bevoogdende Woningwet aan tot terughoudendheid, voorzichtigheid en gehoorzaamheid bij corporaties. Daarmee wordt een belangrijke balans tussen draaglast (volkshuisvestelijke en maatschappelijke opgaven) en draagkracht (het handelingsvermogen van corporaties) verstoord.

Alles bijeen genomen, ervaren corporaties dat ze nu wel erg kort worden gehouden. Zo lijkt in de doelstelling van corporaties volkshuisvesting teruggebracht tot het 'huisvesten van de doelgroep', wonen tot 'woning' en thuis voor 'huis'. In identiteit en positionering van corporaties ten opzichte van de (rijks)overheid percipiëren betrokkenen een ontwikkeling van 'maatschappelijke onderneming' vóór de Woningwet 2015 naar 'taakorganisatie voor uitvoering van rijksbeleid' ná de herziening –sterk onder toezicht.

Veel corporaties ervaren dit kort houden, gezien hun langjarig goed functioneren en volkshuisvestelijk functioneren en presteren, bovendien als wrang en 'onverdiend'. Zij wijzen daarbij ook op de grote verbeteringen die, mede door de herziene Woningwet, zijn aangebracht in de kwaliteit van bestuur en intern toezicht. In plaats van bevoogding achten zij meer waardering en vertrouwen gepast; en meer ruimte voor eigen invulling vanuit het gezonde verstand.

### **De Woningwet verbeteren: suggesties voor echte verandering**

#### **Suggesties: gewenste veranderingen**

In het onderzoek komen diverse suggesties naar voren voor verbetering van de (werking van de) Woningwet. Een deel daarvan is rechtstreeks in de gesprekken met betrokkenen geopperd, een ander deel komt voort uit een nadere beschouwing. We maken daarbij onderscheid in suggesties aan/voor:

- de wetgever (wetgeving): de Tweede Kamer
- de beleidsmaker (uitwerking): het ministerie van BZK
- de gebruikers (toepassing): corporatie, gemeenten en huurdersorganisaties
- de handhaver (handhaving) : de Autoriteit woningcorporaties (Aw)
- de sector: de vertegenwoordigende instituten.

Dit onderzoek haalt een duidelijk en dringend verzoek tot aanpassing van de Woningwet op: de sectorpartijen willen dat de Wet hen minder bevoogdt en meer bijdraagt aan het oppakken van belangrijke volkshuisvestelijke opgaven. Dat vraagt om meer ruimte voor corporaties en hun partners om samen, vanuit het gezonde verstand en 'de bedoeling', initiatief te nemen tot de benodigde maatwerk aanpak en vernieuwing, zodat de volkshuisvestelijke opgave adequaat opgepakt wordt. Nu en in de toekomst. Aan de minister en de handhaver dan ook de vraag om een omslag in cultuur te bevorderen, zodat de sector weg kan bewegen van de verlamdende voorzichtigheid richting het benodigde innovatief maatschappelijk ondernemerschap.

Om de werking van de Woningwet te verbeteren, is er voor alle partijen werk aan de winkel. Duidelijke **voorstellen voor verandering** betreffen:

Pas grenzen/normen en beleid aan waar nodig (denk aan: passend toewijzen, toewijzingsnormen, DAEB-niet-DAEB, leerbaarheidsbudget en -activiteiten) om ongewenste maatschappelijke effecten te voorkomen (zoals: concentratie van doelgroepen, een beperkte beschikbaarheid van woningen voor kwetsbare middeninkomens en voor bijzondere zorgvragers en een stagnerende doorstroming) en om gewenste maatschappelijke effecten te bevorderen (bijvoorbeeld: verduurzaming, leefbaarheid). Betrek hierbij ook (de uitwerking van) aanpalend beleid.

Concreet: herbezin op de huurprijsgrens tussen DAEB en niet-DAEB. Gezien de groeiende knelpunten op de woningmarkt is het wenselijk om die grens naar boven bij te stellen, met name in gespannen woningmarktregio's.

Zet de decentralisatie van het wonen door, in de (praktische) vormgeving van effectief lokaal samenspel (PA-cyclus, capaciteit, professionalisering) en in het creëren van meer beslis- en handelingsruimte voor betrokken partijen ten behoeve van lokaal maatwerk. Zie er daarbij op toe (en stimuleer) dat partijen -van corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties tot marktpartijen (en zorgpartijen)- de eigen rol en verantwoordelijkheid serieus opvatten en invullen en zich daarop ook aan laten spreken. Formuleer daarbij een passend antwoord op het ontbrekende externe toezicht op de kwaliteit en uitvoering van woonvisie en prestatieafspraken. Hoewel partijen het lokale samenspel als waardevol ervaren, vraagt een adequate uitwerking van dit overleg echter om meer capaciteit, deskundigheid en professionaliteit.

Concreet: faciliteer de (verdere) inrichting en invulling van het driehoeksoverleg, bijvoorbeeld via de instelling van lerende 'communities of practices'.

Heb oog voor het handelingsvermogen en de energie van organisaties, corporaties in het bijzonder, om maatschappelijke opgaven op te pakken. De combinatie van heffingen, beperkingen in handelingsruimte en de ervaren infantilisering ondermijnen dit. Creëer ruimte voor een inzet die primair gemotiveerd is vanuit de lokale opgave, die resulteert in maatschappelijke meerwaarde en die voortkomt uit een gezamenlijk en goed volkshuisvestelijk gesprek. Beargumenteer afwijken van regels moet mogen indien de lokale bedoeling van de volkshuisvesting daarom vraagt. De Aw en corporaties zullen daartoe met elkaar in gesprek moeten om meer ruimte voor maatschappelijk gewenste initiatieven te bieden. Daarvoor moeten mogelijk regels worden afgeschaft en ook andere vormen van beoordeling worden ingezet. Mogelijk kan ook het oordeel van gemeenten en zorgorganisaties in een dergelijke afweging worden betrokken. Eén ding staat in elk geval vast: nog meer regels en criteria om te komen tot een objectief oordeel gaat bij dergelijke vraagstukken niet werken. Dat schiet zijn doel voorbij en doet geen recht aan de gewenste rolinvulling van corporaties.

Concreet: hanteer de regels van passend toewijzen minder rigide, bijvoorbeeld via instelling van het principe: “pas toe of leg uit”.

Verminder de controle en administratieve lastendruk, zeker voor goed functionerende corporaties (en maak het voor met name kleine corporaties beter hanteerbaar).

Concreet: breng alle overbodige regels in beeld en bezin op hun noodzaak, bijvoorbeeld vanuit de methodiek in de zorg: “snappen of schrappen”. En breng meer maatwerk aan in het toezicht: houd risicogericht toezicht vanuit ‘de geest van de wet’, dat wil zeggen: ga vaker/zwaarder langs waar rode vlaggen opsteken.

Creëer, stimuleer en benut ruimte om te experimenteren en leren met elkaar, in volkshuisvesting, in wonen, in welzijn en zorg en in verduurzaming. Het adequaat blijven oppakken van opgaven, nu en in de toekomst, vraagt om vernieuwing. En oefen, experimenteer en leer ook in het onderhouden en inzetten van relaties, lokale netwerken en allianties die samen beter presteren.

Concreet: ten aanzien van wonen en zorg is een grote behoefte aan nieuwe vormen van wonen, mét bescherming en mét passende voorzieningen. De problematiek is het grootst in de (grote) steden. Start bijvoorbeeld met een 20-tal experimenten voor de ontwikkeling en realisatie van nieuwe vormen van wonen met bescherming en passende voorzieningen, waarbij corporaties zich achteraf verantwoorden. Ten aanzien van de verduurzamingsopgave is een aantal corporaties bezig met een ‘all-inclusive’-concept waarin woningen betaalbaar worden gehouden met de opbrengsten uit de energiebesparing. Ook hier is het wenselijk om experimenten te starten waarbij corporaties de ruimte krijgen om met marktpartijen de energietransitie aan te jagen.

Monitor de uitvoeringspraktijk en blijf regelmatig met elkaar reflecteren op het functioneren van de volkshuisvestelijke uitvoeringspraktijk en evalueer daarin ook de rol en toekomstbestendigheid van de Woningwet. Creëer ruimte voor een goed volkshuisvestelijk gesprek, lokaal en op sectorniveau; en heb daarin ook oog voor rollen van en verhoudingen tussen partijen in het volkshuisvestelijk bestel.

Concreet: organiseer een dag van de volkshuisvesting of Woningwet.

In de gesprekken in het onderzoek is door diverse betrokkenen gewezen op het succes en de kracht van de Nederlandse volkshuisvesting. Ze wijzen op kenmerken als diversiteit en inclusiviteit, kwaliteit en betaalbaarheid van het wonen voor vrijwel iedere inwoner. De bijdrage daaraan van corporaties kan nauwelijks worden onderschat. Een toekomstbestendige Woningwet neemt dit gegeven in acht.

In deze rapportage beschrijven we de uitkomsten van het onderzoek naar de effecten en werking van de Woningwet in de praktijk van woningcorporaties en hun partners. In voorgaand **hoofdstuk 'De evaluatie in een notendop'** heeft u kennis kunnen nemen van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek. Leest u graag meer over de belangrijkste observaties en de centrale kwesties ('knelpunten') die betrokkenen in de praktijk ervaren van de Woningwet, ga dan door met **hoofdstuk 1 'Observaties en kwesties'**. Wilt u meer weten in een reflectie op de waarnemingen en opvattingen van deelnemers, ga dan naar **hoofdstuk 2 'Reflecties: patronen in perspectieven'**. Daar zetten we een aantal perspectieven uiteen die de patronen in het waarnemen, interpreteren en waarderen van de uitwerking van de Woningwet kunnen verklaren. Bent u geïnteresseerd in suggesties aan de wetgever, beleidsmaker, gebruikers, handhaver en de corporatiesector, vervolg dan met **hoofdstuk 3 'Suggesties'**. Bent u op zoek naar de conclusies van dit onderzoek, blader dan naar **Hoofdstuk 4**. Voor een verantwoording van het onderzoek, zie **Bijlage 1**. Voor een bronnenoverzicht, zie **Bijlage 2**.

# Hoofdstuk 1

---

## OBSERVATIES EN KWESTIES

---

Waar begon het mee? Oud-minister voor Wonen en Rijksdienst, Stef Blok, stelt in 2015:

*“De Woningwet is eigenlijk een oude dame die dringend een facelift nodig had. Na 114 jaar -de wet stamt uit 1901- werd het tijd de ontstane rimpels strak te trekken. Dat is gelukt. Na 1 juli 2015 staat de oude dame weer stralend voor ons. De nieuwe Woningwet is klaar. Klaar om aan de slag te gaan. Klaar voor de toekomst”.*

Of die ‘facelift’ gelukt is, daar bestaan grote twijfels over. Wanneer gevraagd wordt naar de werking van de Woningwet 2015 in de uitvoeringspraktijk, volgen al snel hele opsommingen aan ‘effecten’ die deelnemers nu ervaren, positief én negatief. Een deelnemer verwoordt treffend: “over de Woningwet vind ik van alles!” Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de gedeelde observaties, karakteristieke uitspraken en bijzondere kwesties, zodat u een beeld krijgt van het functioneren van de Woningwet in de veelkleurige Nederlandse volkshuisvesting.

---

*“Over de Woningwet vind ik van alles!”*

---

Positief vinden betrokken partijen dat de Woningwet aanzet tot het gezamenlijke volkshuisvestelijke gesprek en bewustwording van de (on)gewenste vormgeving van de Nederlandse volkshuisvesting. De Wet brengt meer scherpere in het maken van keuzes: wat doe je wel en wat doe je niet? Hobbyisme -of dat nou ligt in de richting van ‘vastgoedcowboys’ of ‘Robin Hood’-achtige dienstverlening- wordt aangesproken en gecorrigeerd. Zowel de kwaliteit van het bestuur als het intern en extern toezicht zijn

aangescherpt. De ‘bedoeling’ van de volkshuisvestelijke opgave heeft men nu scherp(er) in beeld en de Wet vraagt om scherp(er) acteren. Zo zet de Wet aan tot ‘eenvoudigere’ corporaties: wellicht saaier, maar ook duidelijker voor alle betrokkenen.

Deze scherpere brengt corporaties naast legitimering ook ‘bescherming’ tegen vreemde activiteiten en investeringen, gevraagd door derden. Corporaties ervaren bijvoorbeeld dat zij met de aanscherping van de Wet niet langer ‘het pinapparaat’ van de gemeente kunnen zijn. Door het brengen van scherpere, brengt de Wet ook meer systematiek, disciplineren en rust, merken betrokkenen. De kaders van de Woningwet geven vooral grenzen aan waarbinnen de corporatie en betrokken (lokale) partijen hun koers kunnen bepalen. Zij bewegen zich binnen een begrensde ‘veilige zone’.

---

*“De Woningwet zet aan tot ‘eenvoudigere’ corporaties. Dat is wellicht ‘saaier’, maar biedt ook meer duidelijkheid.”*

---

## BETROKKENEN NOEMEN POSITIEVE EFFECTEN WONINGWET

### DE WONINGWET 2015 ...

- ... stimuleert het gezamenlijke gesprek over de (on)gewenste vormgeving van de Nederlandse volkshuisvesting met belanghouders en belanghebbenden
- ... stimuleert de perspectiefwisseling over de lokale volkshuisvestelijke opgave en geschikte bijdrage, aanpak, taak- en rolverdeling per partij
- ... vergroot de gezamenlijke bewustwording van de nationale en lokale volkshuisvestelijke opgave, nu en in de toekomst
- ... brengt scherpere, afbakening en focus aan in de “do’s en don’ts” qua volkshuisvestelijk handelen, met name wat betreft de kerntaak, kernactiviteiten, kernwerkgebied en primaire doelgroep van woningcorporaties. Via deze ‘begrenzing’ zet de Woningwet aan tot ‘eenvoudigere’ corporaties
- ... zet aan tot scherp(er) acteren van corporaties: beargumenteerd keuzes maken en verantwoorden richting een breder en maatschappelijker netwerk van belanghouders, belanghebbenden en kwaliteitsbewakers
- ... geeft huurders(organisaties) meer en directere vormen van invloed, welke zij voorheen niet (verwacht) hadden
- ... zet aan tot corporatiehandelen dat meer lokaal verankerd is in en van meerwaarde is voor de samenleving
- ... beschermt corporaties tegen verzoeken tot ‘vreemde’ activiteiten en investeringen, gevraagd door derden. Zo is de corporatie niet langer ‘de portemonnee’ van de gemeente
- ... zet aan tot een cultuur van elkaar spreken, aanspreken en corrigeren
- ... ontmoedigt ongewenst corporatiehandelen, uiteenlopend van ‘cowboy’-gedrag op het terrein van vastgoedontwikkeling en -transacties tot ‘bestuurlijk hobbyisme’ en ‘filantropie’
- ... verscherpt het externe en interne toezicht op het individuele corporatiehandelen, met name op de drie categorieën van incidenten: 1) mismanagement en te grote risico’s bij projectontwikkeling, 2) financieel mismanagement en speculatie, 3) fraude en zelfverrijking. Zo zet de Woningwet (van bepaling en uitwerking tot toepassing en handhaving) aan tot meer aandacht voor de ‘soft controls’ evenals het daadwerkelijk functioneren van de ‘checks-and-balances’ in de corporatiepraktijk
- ... vergroot de kwaliteit van het corporatiebestuur en het interne toezicht
- ... vergroot de samenwerkingsbereidheid van en tussen corporaties: door het werken met kernwerkgebieden in woningmarktregio’s benaderen zij elkaar eerder als partner dan als concurrent
- ... werkt positief disciplinerend: zij brengt grenzen, systematiek en rust.

Partijen verwelkomen deze begrensde ‘veilige zone’ en achten dit ook noodzakelijk: corporaties en hun partners hebben immers te maken met verschillende opgaven en moeten daardoor met verschillende antwoorden kunnen komen<sup>2</sup>. De daaropvolgende uitwerking en handhaving van deze wettelijke kaders roepen bij betrokken partijen echter veel vragen en grote irritaties op – en verstoren daarmee ruw de rust. De mogelijkheden tot handelen worden soms wel erg beperkt door de scherpe uitwerking en handhaving van de kaders van de Woningwet, stellen deelnemers; met grote gevolgen.

---

*“De overheid formuleert nu volkshuisvestelijke prioriteiten, maar nog geen ‘kwaliteitseisen’.”*

---

Een sprekend voorbeeld (en tevens één van de centrale kwesties) is het zorgdragen voor leefbare wijken en buurten: de Woningwet stelt ‘leefbaarheid’ vast als volkshuisvestelijke prioriteit (als ‘prestatieveld’), maar stelt daarbij geen kwaliteitseis (‘prestatie-eis’) vast. De uitwerking van de wet legt vervolgens normeringen voor leefbaarheid neer die zonder duidelijke inhoudelijke bedoeling worden gehandhaafd. Ook bij het passend toewijzen zien we dit patroon. Corporaties onderschrijven het idee achter de passendtoewijzenmaatregel, maar trekken de manier waarop deze wordt voorgeschreven en gehandhaafd ten zeerste in twijfel. Nu al merken zij grote negatieve gevolgen van deze maatregel voor enerzijds de beschikbaarheid van woningen voor bijzondere doelgroepen en kwetsbare middeninkomens en anderzijds voor de leefbaarheid van wijken en buurten.

Betrokkenen spreken over ‘hoofdpijnpunten’: knelpunten waar de Woningwet (vooralsnog) niet lijkt te passen op de weerbarstige praktijk. Het tijdig vinden van een geschikte oplossing waar alle betrokkenen -inclusief de handhavers- mee akkoord gaan, blijkt lastig. Vaak heeft de Woningwet er (nog) geen antwoord op geformuleerd en gaat Aw (achteraf) niet akkoord met een aanpak. En dit brengt corporaties soms letterlijk in de knel. Want wie pakt het dan wel op, als de corporatie het niet zo mag doen? Wanneer betrokkenen de situaties concretiseren waar zij tegenaan lopen, centraliseren zij keer op keer eenzelfde ‘knelling’. Namelijk de ervaring dat de opgaven groeien, terwijl het vermogen om die opgaven adequaat op te pakken juist afneemt.

---

*“Je vraagt ‘hoe gaat het nu?’, een betere vraag om te stellen is: ‘hoe gaat het nu niet?’”*

---

Bovendien: het plan (de Woningwet) lijkt niet goed aan te sluiten op de lokale opgave. Sterker nog, het plan kan dusdanig averechts werken dat de opgave alleen maar groter wordt. Zo spreekt men al over het terugkomen van de ‘Vogelaarswijken’, als de gevolgen van de passendtoewijzenmaatregel en gehanteerde toewijzingsnormen zich op deze manier blijven doorzetten.

---

*“Ik wil niet zozeer spreken over de Woningwet zelf, maar over de bewegingen die deze wet al dan niet versterkt, onbedoeld en ongewenst.”*

---

De Wet heeft zeker ongewenste gevolgen. Daarbij geven betrokken partijen aan dat het vooral de **combinatie** van allerlei verschillende wet- en regelgeving is die zorgt voor ongewenste neveneffecten in de praktijk. Zoals het ‘afglijden’ van wijken richting ‘Vogelaarstoestanden’. Het is de **interactie**

---

<sup>2</sup> Een ophaal bij betrokkenen (een dwarsdoorkijkje in Nederland) biedt een rijk scala aan interpretaties en daaruit voortvloeiende strategieën: waar de één focust op studenten en statushouders en ouderen, gaat de ander met niet-DAEB aan de slag voor (lagere) middeninkomens en weer een ander legt het accent op experimenten met wijkcoöperaties en leefbaarheid.

van de Woningwet met aanpalende wet- en regelgeving en rijksbeleid die corporaties en andere partijen dusdanig in de knel brengt dat zij de lokale opgaven niet adequaat kunnen oppakken. En met die dynamiek heeft de Woningwet óók rekening te houden, benadrukt men. Méér dan zij dat nu doet.

Werken met de Woningwet lijkt daarmee op een ‘snelcursus volkshuisvesting’, ervaren betrokkenen. Binnen een korte periode leren corporaties en andere betrokken partijen de mogelijkheden en onmogelijkheden van de Woningwet kennen. Dat gaat gepaard met vallen en opstaan. Daarbij blijken vooral de *uitwerking* en de *handhaving* van de Woningwet in de weg te zitten, geven betrokkenen aan. Zie onderstaand definitiekader voor een toelichting van deze begrippen:

DEFINITIEKADER	
<b>Bepaling</b> Woningwet	door Tweede Kamer
<b>Uitwerking</b> Woningwet	door ministerie van BZK
<b>Toepassing</b> Woningwet	door woningcorporaties, huurdersorganisaties en gemeenten
<b>Handhaving</b> Woningwet	door Autoriteit woningcorporaties (en andere ‘kwaliteitsbewakers’, zoals visitatoren)

De gedeelde ervaringen bij elkaar genomen, blijkt het vallen en opstaan zich telkens af te spelen op drie dominante niveaus:

ANALYSENIIVEAUS
<p><b>Niveau 1: de volkshuisvestelijke en maatschappelijke opgaven</b> meer specifiek: verduurzaming, betaalbaarheid, beschikbaarheid en toewijzing aan (bijzondere) doelgroepen, wonen mét zorg, en leefbaarheid</p>
<p><b>Niveau 2: het lokale samenspel tussen betrokken actoren</b> met name het samenwerken in de lokale driehoek</p>
<p><b>Niveau 3: het handelingsvermogen van organisaties om de opgaven op te pakken</b> meer specifiek: de (strategische) handelingsruimte, beschikbare middelen en houding/gedrag van corporatie(s) (en andere partijen)</p>

*“De Woningwet behelst ook een implementatie- en gewenningsvraagstuk.”*

Wel stellen deelnemers vast dat een aantal van de lasten, moeilijkheden en frustraties rondom de herziene Woningwet slechts ‘tijdelijk ongemak’ is. De Woningwet behelst ook een implementatie- en gewenningsvraagstuk: met het bewegen van plan naar praktijk, kom je vaak ‘kinderziektes’ tegen die om aanpassing vragen. Zoals nu ook gebeurt in de praktijk. Een groot vraagstuk daarin betreft het geven en nemen van handelingsruimte: in hoeverre mogen, kunnen en willen corporaties (en hun partners) de grenzen van de handelingsruimte die de wet hen biedt opzoeken?

*“Als we kritisch naar onszelf kijken, dan benutten we de ruimte die de wet ons biedt nog onvoldoende. Wat weerhoudt ons daarin?”*



**ANALYSE OVERZICHT EFFECTEN WONINGWET 2015 OP DE UITVOERINGSPRAKTIJK**

Analyse niveau	Thema	Gedeelde ervaring/mening
<b>VOLKSHUISVESTELIJKE EN MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN</b>	<p><b>Verduurzaming</b> Een grote en groeiende opgave voor corporaties (e.a.), nu en in de toekomst, die veel investeringen en innovatie vraagt</p>	<p><b>Woningwet beperkt duurzaamheidsinvesteringen</b>, vanwege:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Beperking kernactiviteiten door de Woningwet: verduurzaming mag slechts in/aan de woning, dus voor de directe huurder. Alles daarbuiten valt niet binnen de toegestane activiteiten. Dit terwijl de verduurzamingsopgave vraagt om innovatieve, brancheoverstijgende samenwerkingsconstructies (bijvoorbeeld met gemeenten, netbeheerders, leidingbedrijven) – iets wat de Woningwet momenteel belemmert en wat de vernieuwingsopgave onder druk zet.</li> <li>2) Verkleining van de verdien- en investeringscapaciteit (en weglekken volkshuisvestelijk vermogen), via: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) de passend toewijzen-maatregel: kunstmatige lage huurprijzen door aftoppingsgrenzen voor HT-gerechtigden, dus minder verdien capaciteit</li> <li>b) de EU-toewijzingsgrens: maximalisering huurtoeslag, dus minder verdien capaciteit</li> <li>c) splitsing DAEB/niet-DAEB-maatregel: lagere huurprijzen en minder maatschappelijk vastgoed, dus minder verdien capaciteit</li> <li>d) overig rijksbeleid: diverse (fiscale) heffingen op corporaties, dus minder verdien capaciteit.</li> </ol> </li> </ol>
	<p><b>Betaalbaarheid</b> Een grote en groeiende opgave voor corporaties (e.a.), nu en in de toekomst, die zowel huur- als woonlasten betreft</p>	<p><b>Woningwet bevordert betaalbaarheid van huurlasten van de primaire doelgroep</b>, maar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zet aan tot ‘bijzonder huurbeleid’ met ‘kunstmatig lage’ huurprijzen waarbij kwaliteit en prijs steeds minder een heldere relatie met elkaar hebben.</li> <li>2. Kan de betaalbaarheid van het wonen op de langere termijn verminderen door beperkte mogelijkheden voor (innovatieve) duurzaamheidsinvesteringen die zouden kunnen bijdragen aan lagere energie- en dus woonlasten.</li> </ol>
	<p><b>Beschikbaarheid en toewijzing aan doelgroep</b> Een grote en groeiende opgave voor corporaties (e.a.), nu en in de toekomst, die om herbezinning vraagt op de behoefte aan woningen voor middeninkomens, doorstromers en bijzondere zorgvragers</p>	<p><b>Woningwet belemmert de beschikbaarheid en toewijzing van woningen aan huurders buiten de wettelijk bepaalde primaire doelgroep</b>, in het bijzonder aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (lagere) middeninkomens</li> <li>• kwetsbare huurders met een bijzondere hulp-/zorgvraag</li> <li>• intermediaire verhuurders</li> </ul> <p>vanwege:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De wettelijke bepaalde definitie van de doelgroep sluit niet aan op de woon(zorg)behoefte en betalingsproblemen in de praktijk. Er ontstaat een marginalisering van de doelgroep door het nauwgezet volgen van wettelijke definitienormeringen, waarbij inkomen dé norm wordt (EU-toewijzingsgrens). De inkomstenstoets i.c.m. de scherpe normeringen rondom huurtoeslaggrenzen, aftoppingsgrenzen, liberalisatiegrenzen verengen de woonbehoefte in de praktijk: verschillende kwetsbare bewoners die (net) niet voldoen aan de inkomstenstoets worden nu buitengesloten, terwijl kwetsbare bewoners die meer zouden kunnen betalen dit nu niet hoeven: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) de Woningwet maakt geen onderscheid in de inkomensgrens van de sociale huursector per huishoudentype, zodanig dat huishoudens die een advieshuur hebben onder € 711,- ook tot de sociale doelgroep behoren</li> <li>b) de Woningwet vereist een marktconforme huur in de niet-DAEB-tak, wat verhuur van geliberaliseerde woningen aan lage middeninkomens in de weg staat: zij kunnen dit vaak niet betalen</li> <li>c) moeilijkheden rondom voltooiën inkomstenstoets (incomplete inkomensgegevens) belemmeren toewijzing aan bijzondere doelgroepen</li> <li>d) de scherpe normeringen zetten aan tot ‘creatief-calculerende’ huurders</li> </ol> </li> </ol>

		<p>e) de maatgevende situatie (inkomenstoets) is slechts een momentopname en houdt te weinig rekening met individuele omstandigheden, die snel kunnen fluctueren (denk: huishoudenssamenstellingen en betaalproblemen).</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Tegelijkertijd groeit de doelgroep door maatschappelijke ontwikkelingen (vergrijzing, toestroom statushouders), zorgbeleid (langer thuis wonen, extramuralisering, ‘rugzakjes’ in de wijk) en fiscaal beleid. Dit zet druk op de beschikbaarheid en vergroot de schaarste (vooral van eenpersoonswoningen in portiekflats: snel toegankelijk en goedkoop).</li> <li>3. De passendtoewijzenmaatregel zorgt ervoor dat het groeiende aantal huurtoeslaggerechtigden voornamelijk woningen tot 1<sup>e</sup> aftoppingsgrens bezetten, waardoor er minder vhe overblijft voor andere doelgroepen.</li> <li>4. De toewijzingsnorm (‘80-10-10’-maatregel) laat toewijzingsruimte aan midden-/hoge inkomens, maar deze ruimte wordt niet optimaal benut, waardoor er minder vhe overblijft voor andere doelgroepen.</li> <li>5. De splitsing DAEB/niet-DAEB-maatregel verkleint het aantal beschikbare woningen voor midden-/hoge inkomens, terwijl commerciële marktpartijen beperkt in dit gat springen (overschatting ‘markt’; disfunctionerende ‘tucht van de markt’);       <ol style="list-style-type: none"> <li>a) er is een tekort aan woningen in de DAEB-tak, maar er mag geen sociale verhuur plaatsvinden vanuit de niet-DAEB-tak – dit voelt als ‘omgekeerde marktverstoring’, want commerciële partijen mogen wel sociale verhuurprijzen aanhouden</li> <li>b) verhuur aan middeninkomens vraagt om een niet-DAEB tak met ‘body’ – dit ontberen veel corporaties: zij hebben andere keuzes gemaakt tijdens de splitsing</li> <li>c) overzetten van vastgoed van de niet-DAEB- naar de DAEB-tak is dusdanig ingewikkeld en kostbaar, dat corporaties dit maar beperkt doen.</li> </ol> </li> </ol> <p>Gevolg en gevoel: een vicieuze cirkel van achterblijvend aanbod in het middensegment, gebrek aan doorstroming en bijzondere doelgroepen (studenten, starters, ouderen, arbeidsmigranten, zorgvragers) die in de knel komen.</p>
	<p><b>Wonen mét zorg</b> Een grote en groeiende opgave voor corporaties (e.a.), nu en in de toekomst, die om vernieuwende woon-zorgvormen vraagt, gezien het toenemend aantal ouderen, statushouders en (bijzondere) hulp-/zorgvragers</p>	<p><b>Woningwet belemmert het wonen mét zorg</b>, vanwege:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De wettelijk bepaalde definitie van de kerntaak sluit niet aan op de woon(zorg)behoefte in de praktijk. De beperking van de kernactiviteiten van corporaties tot het richten op de volkshuisvestelijke prioriteiten leidt tot een ‘nauwe, volkshuisvestelijke’ focus:       <ol style="list-style-type: none"> <li>a) terwijl de lokale opgave steeds meer vraagt om een breed-maatschappelijke oriëntatie van de corporatie op wonen, zorg en samenleven (‘vitaal, leefbaar en plezierig met elkaar samenwonen)</li> <li>b) terwijl gebrekkige huisvesting juist weer nieuwe zorgvraagstukken oproept. Wonen is een essentieel element van ‘goede zorg’.</li> </ol> </li> <li>2. De beperkte wettelijke handelingsruimte voor benodigde experimentele, brancheoverstijgende samenwerkingsconstructies tussen wonen en zorg.</li> <li>3. De splitsing DAEB/niet-DAEB-maatregel, die mogelijkheden tot gemengd bouwen beperkt.</li> <li>4. Overig rijksbeleid, zoals de heffingen op corporaties, beperken de verdien capaciteit en daarmee de mogelijkheden tot maatschappelijk investeren.</li> <li>5. Het beperkt inspringen van commerciële partijen in het op peil houden van het voorzieningenniveau in de wijk (bijvoorbeeld via bouwen van multifunctionele centra) signaleert ‘overschatting’ van de markt (disfunctionerende tucht van de markt).</li> </ol> <p>Gevolg en gevoel: een vicieuze cirkel van een verschromlend voorzieningenniveau in de buurt, waarop commerciële partijen wegtrekken en wegblijven, maatschappelijke landschappen steeds kaler worden terwijl de hulp- en zorgvragen stijgen en de frustratie groeit.</p>

<p><b>Leefbaarheid</b></p> <p>Een grote en groeiende opgave voor corporaties (e.a.), nu en in de toekomst, die om aandacht en herbezinning vraagt. De opgave om tegelijkertijd wet- en regelgeving na te leven én dorpen, wijken en steden leefbaar en vitaal te houden, te werken aan een ongedeelde stad en inclusieve samenleving wordt alom gezien als één van de grootste uitdagingen van corporaties en hun partners</p>	<p><b>Woningwet hindert de kwaliteit van leven en wonen in de wijken (in de toekomst)</b>, doordat:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De Woningwet leefbaarheid weliswaar als prioriteit aanwijst, maar hier geen kwaliteitseis over uitspreekt. Het blijft een grijs gebied, een ‘containerbegrip’, met vele (lokale) nuances die de Woningwet momenteel onvoldoende erkent.</li> <li>2. De Woningwet het leefbaarheidsbudget beperkt (per vhe) en toegestane activiteiten verengt (slechts voor directe huurders en hun omgeving, dus niet meer voor ‘derden’ en buiten kernwerkgebied) terwijl de behoefte in de praktijk naar dergelijke zaken groot is.</li> <li>3. De Woningwet de mogelijkheden tot investeren in maatschappelijk vastgoed (zoals wijkvoorzieningen) beperkt.</li> <li>4. De passendtoewijzenmaatregel (vooral toewijzingsnormeringen op basis van inkomen) en de beperkte inzet van de toewijzingsruimte aan midden-/hoge inkomens een meer eenzijdige in plaats van gemengde samenstelling in wijken en buurten creëren, gekenmerkt door een hoge concentratie van zeer kwetsbare bewoners met bijzondere, uiteenlopende hulp- en/of zorgvragen (vaak multiproblematiek) met verschillende levensstijlen.</li> <li>5. De passendtoewijzenmaatregel en toepassing de doorstroming belemmeren, wat de eenzijdigheid en kwetsbaarheid van wijken versterkt.</li> <li>6. Het beperkende financieel-fiscaal regime (o.a. heffingen) zorgt voor minder investeringsruimte.</li> <li>7. De dominante focus op betaalbaarheid, waardoor focus op en inzet voor/vanuit leefbaarheid daalt.</li> <li>8. Het ontbreken van een passend antwoord van de Woningwet op de gevolgen van het zorgbeleid (scheiding wonen en zorg, extramuralisering, langer thuis wonen, ‘rugzakjes’ in de wijk et cetera) en andere maatschappelijke ontwikkelingen die de doelgroep waar de corporatie in de praktijk mee te werken heeft, verruimen.</li> </ol> <p>Gevolg en gevoel: vicieuze cirkels van meer risico op overlast (onder andere agressiviteit en criminaliteit) naar meer ontevredenheid, meer klachten, maar individualisering, meer eenzaamheid, meer handelingsverlegenheid, minder soepele integratie van mensen met een sociale, economische en/of culturele beperking en minder jezelf ‘thuis/veilig’ voelen in jouw wijk.</p>
<p><b>Huisvesting bijzondere doelgroepen</b></p> <p>De toenemende woonbehoefte van bijzondere doelgroepen vraagt om veel en bijzondere woonvormen in een draagkrachtige omgeving</p>	<p><b>De Woningwet belemmert beschikbaarheid van woningen/woonvormen voor bijzondere doelgroepen, verzwaart leefbaarheidsproblematiek</b> vanwege:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De focus op betaalbaarheid en dominante inkomenseis (in plaats van bijzondere woonzorgvraag) bij toewijzing (zie ‘beschikbaarheid’).</li> <li>2. De beperkte ruimte voor en inzet op innovatie die nodig is voor het realiseren van bijzondere woonvormen (zie ook ‘wonen met zorg’).</li> <li>3. De concentratie van kwetsbare doelgroepen in complexen (en wijken), bijdragend aan (ervaren) overlast (zie toewijzen bij ‘leefbaarheid’).</li> </ol>

**Lokaal samenspel**

In het lokale samenspel hebben gemeente en HO een sterkere positie gekregen t.o.v. corporaties. De Wet legt hiermee een infrastructuur voor het gezamenlijke gesprek over de lokale volkshuisvestelijke opgave en een gepaste bijdrage per partij. De Wet legt daarmee ook de infrastructuur voor een versterking van de checks-and-balances in de lokale volkshuisvesting

**Woningwet legt de infrastructuur voor het lokale samenspel, maar het samenspel werkt (nog) lang niet altijd zoals beoogd:**

(plan/stelsel ≠ praktijk):

1. De Woningwet zet aan tot meer samenwerkingsbereidheid van corporaties onderling (zij zijn elkaars collega's i.p.v. concurrenten) en met andere lokale partijen.
2. De gewijzigde verhoudingen en de systematiek van prestatieafspraken werken legitimerend en positief disciplinerend. Dat zorgt voor een sterkere lokale verankering van de corporatie in de samenleving, een beter lokaal 'volkshuisvestelijk gesprek' en (mogelijk) 'betere' gezamenlijke volkshuisvestelijke prestaties.
3. De strakke planning van de prestatieafspraken-cyclus laat te weinig ruimte voor reflectie op de bedoeling en de opgave.
  - a) de prestatieafspraken worden een doel op zich i.p.v. aanleiding tot het gezamenlijke gesprek over de volkshuisvestelijke opgave
  - b) de Woonvisie biedt vaak onvoldoende grip (te globaal geformuleerd, reeds verouderd)
  - c) de korte doorlooptijd levert een 'doorlopend vergaderschema' op en voelt als een 'keurslijf'. De cyclus vervalt tot een jaarlijks ritueel, waardoor zij verliest aan betekenis
  - d) de korte doorlooptijd levert vaak onnodige administratieve last en stress op. Afwijken van de deadline (15 dec) is soms gewenst om tot goede, gedragen afspraken te komen (zeker in 2018 met de installatie van nieuwe collegeleden).
4. Het stappenplan van de prestatieafspraken-cyclus zorgt voor rolverwarring: de Woningwet vereist dat de corporatie zijn HO betreft bij het opstellen van de bieding (voor 1 juli). De Woningwet vereist ook dat de huurdersorganisaties (HO) mede 'onderhandelt' over de bieding (na 1 juli). HO's ervaren dit verzoek om zowel 'mee' als 'tegen' te werken als lastig.
5. De Woningwet zet HO's aan tot actieve uitoefening van tactieken om maatschappelijke tegendruk te bieden aan zowel corporatie als gemeente. De professionaliteit van HO's is echter nog onvoldoende om als 'volwaardig' partner op te treden in het tripartite overleg: middelen, competenties, kennis en ervaringen ontbreken, zeker op alle drie de niveaus (operationeel, tactisch en strategisch);
  - a) HO's merken dat er nog te vaak directe afspraken worden gemaakt tussen gemeente en corporatie, waarbij de HO aan de zijkant wordt gezet (soms zelfs 'vergeten' wordt)
  - b) partijen bemerken een groot risico dat HO's afhaken vanwege de te grote belasting/overvraging die de Woningwet van hen vereist
  - c) een professionaliseringsslag is nodig, maar zorgt ook voor interne uitsortering en vervreemding van de achterban. Hierdoor ontstaat een legitimiteitsvraagstuk bij HO's: hoe representeer je de 'authentieke' huurder terwijl je ook professioneel aan tafel zit?
  - d) HO's willen meer sanctiemiddelen ('corrigeermacht'). De Woningwet geeft hen positie, maar de disciplinerende middelen ontbreken.
6. De Woningwet vraagt gemeenten de regierol te pakken. Echter, capaciteit van gemeenten is vaak onvoldoende en de kwaliteit van Woonvisies en de inzet van gemeenten is soms twijfelachtig: nemen zij de volkshuisvesting/Woningwet/driehoeksoverleg wel serieus genoeg?
  - a) corporaties en HO's merken ook dat de gemeente de afspraken soms expres vaag formuleert, met andere woorden 'ambigüiteit' inzet voor politieke ruimte en/of eigenbelang.
7. Met name HO's signaleren een risico dat de sterke positie van gemeenten leidt tot een dominante kortetermijnnoriëntatie en vermenging van lokale partijpolitiek (ideologie) in volkshuisvesting.
8. Met name HO's signaleren dat een sanctiebeleid voor (on)uitvoering van prestatieafspraken ontbreekt: de geschillencommissie kan niet ingeschakeld worden NA het zetten van de handtekeningen, wanneer partijen de prestatieafspraken niet nakomen.
9. De Woningwet stimuleert geen bewuste (her)afweging van de relaties tussen partijen en/of het openstellen van het netwerk voor andere partijen die van waarde kunnen zijn: waarom geen prestatieafspraken met universiteiten (studentenhuisvesting) of marktpartijen?
10. Met zijn rigide, uniforme centrale maatvoering erkent de Woningwet onvoldoende dat opgaven zich lokaal (verschillend) manifesteren en ruimte voor lokale invulling en inkleuring behoeven.

		<ol style="list-style-type: none"> <li>11. Experimenteeruimte voor alternatieve participatiemogelijkheden is beperkt, doordat aandacht uitgaat naar de formele participatie (corporaties zijn gehouden zijn aan de bestaande wetten, onder andere Overlegwet).</li> <li>12. Regionalisering vormt een toekomstige opgave: hoe wordt het samenspel gespeeld op regionaal niveau? Momenteel leidt de focus op het eigen kernwerkgebied van corporaties tot beperkte inzet in andere delen van het werkgebied. Ook belemmert het plannen tot herstructurering en nieuwbouw – dit vraagt namelijk om een meer integrale en langetermijnkijk, wat momenteel moeilijk is.</li> <li>13. Met name corporaties signaleren de afwezigheid van marktpartijen in de lokale volkshuisvesting. Zij nemen daarin niet hun aandeel (middeninkomens), maar worden ook minder gehouden aan afspraken. Sommige corporaties spreken over ‘omgekeerde marktverstoring’ doordat zij met allerlei eisen worden geconfronteerd en marktpartijen veel minder.</li> <li>14. Het lokale samenspel behoeft ook toezicht. Momenteel ontbreekt extern toezicht op de kwaliteit van de woonvisie en de kwaliteit en uitvoering van de prestatieafspraken ontbreekt. De toetsing ligt momenteel bij de gemeenteraden, maar deze check blijkt onvoldoende.</li> </ol> <p>Gevolg en gevoel: het lokale samenspel is een zoektocht en behoeft tijd, ruimte en creativiteit.</p>
<b>HANDELINGSVERMOGEN</b>	<p><b>Handelingsvermogen</b> De toenemende opgaven vragen om een sterk(er) handelingsvermogen van corporaties (en andere partijen)</p>	<p><b>Woningwet beïnvloedt (vermindert) het (ervaren) handelingsvermogen van (vooral) corporaties,</b> via inperking van de (strategische) handelingsruimte, vermindering van beschikbare middelen en sturing op ‘gehoorzaam’ gedrag:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Woningwet wordt door corporaties ervaren als ‘heropvoeding’ en ‘bevoogding’.</li> <li>2. Zorgt voor een scherpe focus op primaire doelgroep en wettelijke kerntaak (beperkt brede oriëntatie).</li> <li>3. Zorgt voor nalevingsreflex en risicomijdend gedrag (terughoudend, afwachtend): zet aan tot werken vanuit toepassing van de regels (prioriteert ‘de dingen goed doen’ boven ‘de goede dingen doen’, kijkt vanuit opgave naar welke activiteiten al dan niet mogen in plaats van welke nodig zijn).</li> <li>4. Vermindert maatschappelijk ondernemerschap.</li> <li>5. Vermindert transparantie en stimuleert ‘stiekem’ en ‘creatief’ gedrag.</li> <li>6. Verzwaart de administratieve lasten voor corporaties die door met name kleinere corporaties als belastend worden ervaren en hun bestaansrecht als kleine corporatie onder druk zetten.</li> </ol> <p>Gevolg en gevoel: de Woningwet ‘infantiliseert’ corporaties (en hun partners).</p>

<b>DE WONINGWET IN ZIJN TOTALITEIT</b>	<p><b>Algemeen oordeel</b>          Hierbij gaat het over een algemeen oordeel over de wet zelf, de uitwerking ervan, de toepassing (gebruik) en de handhaving (toezicht)</p>	<p><b>De Woningwet -en de uitwerking, het gebruik en de handhaving- behoeft herziening, want:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Plan/stelsel ≠ praktijk.</li> <li>2. Er worden positieve en negatieve effecten van de Woningwet in de praktijk genoemd. Positief qua opgaven betreft de werking op de betaalbaarheid van het huren voor de primaire doelgroep. Positief is ook dat de risico's op uitwassen verminderen en dat corporaties zich sterker oriënteren op de kern van volkshuisvesting. Positief is ook de werking op de rolverdeling en machtsbalans in verhoudingen, in elk geval qua infrastructuur, de noodzaak en inzet tot samenwerking. Maar duidelijk is ook dat de negatieve effecten sterk overheersen.</li> <li>3. De bedoeling van de Woningwet is helder en ook de hoofdlijnen worden (deels) gedragen. Maar de uitwerking is ingewikkeld en gedetailleerd en staat niet in verhouding tot de dynamiek, het maatwerk en flexibiliteit die de (lokale) opgaven vragen.</li> <li>4. Complexiteit, onwetendheid, bureaucreatie en lastige 'stuurbaarheid' van de regels/grenzen belemmeren een optimaal gebruik van de ruimte die de Woningwet wél biedt.</li> <li>5. Met name de wijze van handhaving (rigide, legalistisch, naar de letter en met zware sancties) zorgt voor risicomijdend gedrag van corporaties en beperkt gewenst maatschappelijk ondernemerschap.</li> <li>6. De Woningwet (en de praktische uitwerking) heeft invloed op het handelingsvermogen van partijen én op de opgaven. Voorts draagt een verminderd handelingsvermogen ook bij aan verzwaring van de opgaven. Omdat bovendien opgaven enerzijds verzwaren én het handelingsvermogen anderzijds afneemt vermindert het vermogen van de samenleving om maatschappelijke vraagstukken op te pakken.</li> <li>7. Het is vooral de COMBINATIE (stapelings, interactie) van maatregelen die het functioneren van de Woningwet en van partijen in de uitvoeringspraktijk belemmert.</li> <li>8. De context is bepalend of de centrale Woningwet ondersteunt of hindert in realisatie van de lokale opgaven. Meer lokale beleids- en handelingsruimte wordt alom gevraagd.</li> <li>9. En overall: de Woningwet werkt (nog) niet als een stimulans voor volkshuisvestelijke en maatschappelijke ontwikkeling.</li> </ol> <p>Gevoel: "Als Nederland moeten we trots zijn op onze volkshuisvesting. Wat we nu al hebben is van topkwaliteit, maar dat moeten we wel (willen) behouden!"</p>
--	---	--

## Centrale kwesties

Wanneer we inzoomen op de waarnemingen, ervaringen en aanbevelingen van de deelnemers, ontwaart zich een vijftal 'centrale kwesties'. Dit zijn knelpunten -of zoals deelnemers zeggen: 'hoofdpijnpunten'- waar corporaties en hun partners keer op keer tegenaan lopen in de uitvoeringspraktijk. Knelpunten die daarom meegenomen dienen te worden in de evaluatie van de Woningwet 2015. Opmerkelijk is dat de kwesties een bijzondere 'knelling' veroorzaken, namelijk de ervaring dat de opgave groter wordt, terwijl het vermogen om de opgave aan te pakken juist kleiner wordt. Daarnaast speelt het gat tussen plan en praktijk een rol: het plan op papier sluit niet een op een aan op de lokale behoefte. Dit evaluatieonderzoek ontwaart de volgende vijf centrale kwesties rondom het functioneren van de Woningwet in de corporatiepraktijk, welke we hierna opeenvolgend bespreken:

### CENTRALE KWESTIES IN DE CORPORATIEPRAKTIJK

1. Hinder bij de duurzame vernieuwing van woningen
2. Schaarste aan woningen; beperkingen met toewijzing en doorstroming
3. Zorgen over samen leven
4. De zoektocht in het tripartite samenspel
5. Beperking van het handelingsvermogen van organisaties, corporaties in het bijzonder

### KWESTIE 1 Hinder bij de duurzame vernieuwing van woningen

*De Woningwet hindert het investeren in energiebesparing en duurzaamheid via beperkingen van de toegestane activiteiten en de beschikbare verdien- en investeringscapaciteit.*

Woningcorporaties mogen woningen inrichten op 'duurzaam energiegebruik' door bijvoorbeeld voorzieningen aan te brengen als zonnepanelen, grondwarmtepompen en warmte-koude-installaties. Een eerste belemmerende factor daarbij zijn de strenge voorwaarden die de Woningwet stelt aan deze duurzaamheidsinvesteringen. In het kader van aanscherping van de kernactiviteiten van corporaties, mogen zij slechts voorzieningen aanbrengen die "uitsluitend ten goede komen aan de eigen huurders of bewoners binnen de Vereniging van Eigenaren waarvan de corporatie lid is" en gebouwd zijn "in de directe nabijheid van de eigen woningen" met een aansluiting naar de directe huurder<sup>3,4</sup>. Woningcorporaties mogen ook energie terugleveren aan het energienet, indien die wordt

<sup>3</sup> Via: <https://www.woningwet2015.nl/kennisbank/daeb/diensten-en-duurzaamheid/voorzieningen>

<sup>4</sup> De Woningwet 2015 stelt verder dat woningcorporaties hun huurders ook mogen ondersteunen bij het aanbrengen van installaties die duurzaam energieverbruik bevorderen. Die kosten die hiermee gepaard gaan, mogen ze verrekenen via de servicekosten.

opgewekt met voorzieningen die aan of nabij de huurwoningen zijn aangebracht<sup>5</sup>. Energie leveren aan andere partijen dan de eigen huurders of het energienet is echter niet toegestaan volgens de Woningwet. Daarnaast verbiedt de Woningwet samenwerkingsconstructies met derden (bijvoorbeeld met gemeenten, netbeheerders en leidingbedrijven), indien die het eigen kernwerkgebied overschrijden. Het resultaat is een opeenstapeling van fijnmazige regelgeving waar corporaties zich maar moeilijk een weg door kunnen banen. Lukt hen dat wel, dan is de daaropvolgende hindernis dat ook de Autoriteit woningcorporaties het initiatief -achteraf-goedkeurt. Het gevolg is dat veel innovatieve duurzaamheidsinvesteringen, helaas, stagneren dan wel stoppen op verzoek van de Aw.

#### **SPREKEND VOORBEELD 1: EXPERIMENTEREN MET ZONNE-ENERGIE**

Een corporatie wil aan de slag met energiebesparing en denkt aan zonne-energieopwekking. Dit mag gerealiseerd worden 'in' dan wel 'aan' de woning, maar bij veel bestaand bezit kan dit niet. Het dakvlak blijkt te schuin, te beperkt of krijgt te weinig zon om het een rendabele investering te laten zijn.

Wat wél kan is dat de corporatie namens de sociale huurders investeert in een zonnepark op de beschikbare en geschikte grond. Dan blijkt er echter geen rechtstreekse, individuele aansluiting met de woning te zijn – en dit valt buiten de toegestane activiteiten. Alle goede bedoelingen ten spijt, wordt de corporatie aangemerkt als 'energieleverancier' door Aw en ontvangt een negatieve aanwijzing.

Ook samenwerking met andere partijen om een zonnepark op te zetten -mèt medewerking van provincie en gemeenten en mèt goedkeuring van huurders- mag niet. Meerdere corporaties hebben reeds geïnvesteerd in deze energiebesparing en worden nu teruggefloten, met flinke verliezen als gevolg.

De verwoording van de kerntaak van woningcorporaties in de Woningwet en de rigide interpretatie van de 'letter en geest' van de Wet door Aw belemmeren de energietransitie.

Een tweede belemmerende factor is de beperking van de verdien- en investeringscapaciteit van corporaties, waardoor er simpelweg minder geld beschikbaar is om te innoveren en investeren. Een grote 'boosdoener' is de toewijzingsmaatregel. Deze zorgt ervoor dat huurprijzen kunstmatig laag blijven (via de aftoppingsgrenzen voor huurtoeslaggerechtigden), waardoor corporaties minder verdien capaciteit genereren. Deze impact is extra groot doordat de Woningwet de doelgroep van corporaties aanscherpt: de focus ligt op primaire doelgroepen, met een zeer klein inkomen, die in aanmerking komen voor huurtoeslag. (Kwetsbare) middeninkomens vallen hier niet langer onder. Tel daarbij op de maatschappelijke ontwikkelingen (vergrijzing, toestroom statushouders) en veranderingen in aanpalend (zorg)beleid (scheiden wonen en zorg, extramuralisering, langer thuis wonen, meer 'rugzakjes' in de wijk), waardoor de groep huurtoeslaggerechtigden snel in omvang toeneemt. De verdien capaciteit van corporaties daalt daardoor. De EU-toewijzingsgrens beperkt de

---

<sup>5</sup> Ook op gemengde complexen, waar de woningcorporatie slechts een deel van de woningen in bezig heeft omdat ze de rest heeft verkocht aan voormalige huurders, mag de corporatie voorzieningen plaatsen, zoals zonnepanelen.



verdiencapaciteit vervolgens nog verder, met haar verlaging van het maximale toegestane inkomen om een sociale huurwoning toegewezen te krijgen (à € 36.798,- in 2018). Bovendien draagt ook de DAEB/niet-DAEB-maatregel op termijn bij aan beperking van de verdiencapaciteit. Tot slot zorgt het rijksbeleid met aanvullende diverse (fiscale) heffingen voor een verdere verkleining van de investeringsruimte van corporaties. Tezamen zetten deze maatregelen en ontwikkelingen de duurzame vernieuwingsopgave onder druk.

## **KWESTIE 2 Schaarste aan woningen; beperkingen met toewijzing en doorstroming**

*De Woningwet belemmert de beschikbaarheid en toewijzing van woningen aan huurders buiten de wettelijk bepaalde primaire doelgroep, in het bijzonder aan (lagere) middeninkomens, kwetsbare huurders met een bijzondere hulp-/zorgvraag en intermediaire verhuurders. Deze buitensluiting ontstaat door een samenloop aan omstandigheden en maatregelen, voortkomend uit enerzijds de kerndoelgroepdiscussie en anderzijds de kerntaakdiscussie.*

De Woningwet stelt dat woningcorporaties moeten focussen op hun 'kerndoelgroep'. Deze focus versterkt het 'zwart-witdenken' van corporaties en maakt van iedere potentiële huurder een 'doelgroeper op papier' in plaats van een 'bewoner van vlees en bloed'. De Woningwet veroorzaakt een verdere marginalisering van deze kerndoelgroep door te focussen op inkomen én lage inkomensgroepen. De hoogte van het inkomen ten tijde van binnenkomst is dé bepalende factor voor het al dan niet behoren tot de primaire doelgroep van de corporatie. Deze scherpe (inkomens)definitie van de doelgroep lijkt de corporatie te positioneren als een 'sociaal vangnet' voor de onderste laag van de samenleving en belemmert een breed toegankelijke volkshuisvesting, merken betrokkenen.

---

*“De Woningwet zet corporaties aan om huurders te zien als ‘doelgroepers’ in plaats van ‘bewoners van vlees en bloed’.”*

---

De verenging van de woonbehoefte in de wet tot 'betaalbaarheid' komt dus niet overeen met de ruimere woonbehoefte in de uitvoeringspraktijk. Het nauwgezet volgen van 'de letter van de wet' sluit kwetsbare (midden)inkomens die een sociale huurwoning behoeven, buiten. Zo maakt de Wet geen onderscheid "in de inkomensgrens van de sociale huursector per huishoudentype, zodanig dat huishoudens die een advieshuur hebben lager dan € 711,- ook tot de sociale doelgroep behoren"<sup>6</sup>. De marktconforme huurprijs die de Woningwet eist bij geliberaliseerde woningen vormt een extra barrière. Deze hoge huurprijzen belemmeren de verhuur van niet-DAEB-woningen aan kwetsbare middeninkomens: zij kunnen dit veelal niet betalen. Hoe deze kwetsbare 'midden'inkomens dan te voorzien?

De rigide en statische inkomenstoets als maatstaf voor de woonbehoefte sluit ook niet aan bij de fluctuerende woonbehoefte van doelgroepen in de praktijk. De maatgevende situatie bij toewijzing is slechts een 'momentopname' en laat weinig mogelijkheid rekening te houden met wijzigende

---

<sup>6</sup> Aanbeveling uit Platform31 onderzoek, genaamd 'Ruimte voor Middeninkomens'.

individuele omstandigheden, terwijl huishoudenssituaties en inkomens regelmatig fluctueren<sup>7</sup>. “Huisvesting van sociale huurders is gebaseerd op een vroege foto, terwijl het leven een voortgaande film is”, zo stellen een aantal corporaties met elkaar vast<sup>8</sup>. Zo komt het regelmatig voor dat mettertijd de huurder(s) zowel de omvang van de woning (gezinsuitbreiding/krimp) als het huurniveau (inkomensgroei/verlies) ontgroeien. Veel voorkomende situaties van niet-passend wonen zijn<sup>9</sup>:

1. Huishoudens zijn in de loop der jaren uitgebreid en wonen nu te krap
2. Huishoudens zijn in de loop der jaren gekrompen en wonen te ruim
3. Huishoudens zijn in de loop der jaren in inkomen gedaald en wonen nu te duur
4. Huishoudens zijn in de loop der jaren in inkomen gestegen en wonen nu te goedkoop

De beperkingen van het ‘passend toewijzen’ (zoals: zwart-wit inkomensgrens, inkomenstoets als momentopname, scherpe liberalisatiegrens) en het verlangen naar ‘passend wonen’, zet aan tot ‘calculerende huurders’, die zoeken naar creatieve oplossingen om toch een passende sociale huurwoning te kunnen bemachtigen.

#### **SPREKEND VOORBEELD 2: HET SCHEEFHURENDE STELLETJE**

Twee mensen (A&B) willen gaan samenwonen. De particuliere huurprijzen blijken te hoog voor hen, dus zij kijken uit naar een sociale huurwoning. Omdat zij tezamen een te hoog inkomen hebben om de inkomenstoets te doorstaan, kiezen zij voor een andere (‘creatievere’) route om de regels te omzeilen. Persoon A vraagt in haar eentje een sociale huurwoning aan op basis van haar enkelvoudige inkomen ten tijde van binnenkomst. Zodra zij de woning toegewezen krijgt en ingetrokken is, komt persoon B erbij wonen. Deze vorm van scheefhuren houdt niet alleen eenpersoonswoningen onnodig bezet en belemmert de doorstroming, maar creëert ook kapitaalverlies voor de corporatie (minder verdien- en investeringscapaciteit).

#### **SPREKEND VOORBEELD 3: STATUSHOUDERS EN GEZINSHERENIGING**

Een statushouder zoekt een sociale huurwoning. Gezien het enkelvoudige inkomen, wordt deze persoon gevestigd in een woning met een huurprijs tot de eerste aftoppingsgrens. Eenmaal gehuisvest, nodigt de statushouder zijn gezin aan ook te immigreren naar Nederland. Door de gezinshereniging moet het gezin verhuizen naar een grotere -en dus duurdere- woning. De corporatie ondervindt daardoor zowel mutatiekosten als kapitaalvernietiging.

---

<sup>7</sup> Beschikbaarheid en toewijzing wordt ook belemmerd doordat corporaties de inkomensgegevens van bijzondere doelgroepen (intermediaire verhuur) moeilijk kunnen achterhalen, waardoor de inkomenstoets niet voltooid kan worden en de woning niet wordt toegewezen.

<sup>8</sup> Manifest Passend Wonen, 2018.

<sup>9</sup> Afgeleid uit het Manifest Passend Wonen, 2018.

#### SPREKEND VOORBEELD 4: NET TE RIJKE/ARME OUDEREN

Een oudere mevrouw met zorgbehoefte zoekt naar een sociale huurwoning met passende voorzieningen. Omdat zij net te veel vermogen heeft, overschrijdt zij de toewijzingsnorm bij woningtoewijzing. Zij krijgt geen sociale huurwoning toegekend, terwijl zij wel uitstekend past in het wooncomplex, volgens de corporatiemedewerker verhuur, en bijdraagt aan een gemengde samenstelling en doorstroming.

Een oudere meneer met een relatief laag inkomen krijgt door de normering slechts een woning met lage huur toegewezen. Dit terwijl de meneer te kennen geeft best meer te willen betalen om te kunnen voorzien in zijn behoefte aan comfort en zorg.

De middelen voor de corporatie om dergelijke ‘creatieve routes’ te bestrijden, zijn beperkt, zo dit al wenselijk is. Wat ontstaat is een discussie binnen de corporatiesector over de omgang met ‘passend wonen’ in de wettelijk bepaalde context van ‘passend toewijzen’. Door de ‘obsessie’ met de passendheidstoets wordt er te weinig gekeken naar de woonlasten. De bedoeling van de huurtoeslag valt weg, evenals de prijs-kwaliteitverhouding. Corporaties zeggen steeds meer en vaker ‘bijzonder huurbeleid’ te hanteren, voornamelijk door de aftoppingsgrenzen die de Woningwet stelt. Draagkracht en draaglast geraken steeds meer uit balans.

---

*“We werken met ‘passend toewijzen’, maar moet het niet gaan over ‘passend wonen’?”*

---

De Woningwet is verscherpt, maar de lokale praktijk toont aan dat ambiguïteit over de doelgroep van woningcorporaties blijft voortbestaan. Grof gesteld: ben je vooral een ‘sociaal vangnet’, een ‘tijdelijke noodvoorziening’ voor de onderste laag van de samenleving of bekommer je jezelf als woningcorporatie ook over de kwetsbare middeninkomens? De houding tegenover aanpak van scheefhuurders (niet-passend wonenden) is hiervoor kenmerkend en kleurbepalend: mag de corporatie wel of niet periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) beoordelen of de huurder nog passend woont op basis van het inkomen en de omvang van het huishouden?<sup>10, 11</sup> Ongeacht het antwoord, wat corporaties en hun partners delen is dat zij veelal een minder harde afbakening van de doelgroep wensen.

Om (te veel) buitensluiting te voorkomen en een bredere doelgroep te bedienen, heeft de Woningwet corporaties ‘speelruimte’ gegeven: via de 80-10-10-maatregel kunnen zij 20% van hun toewijzingsruimte gebruiken voor midden- tot hoge inkomens en andere bijzondere doelgroepen<sup>12</sup>.

---

*“Door de Woningwet voeren corporaties steeds meer ‘bijzonder huurbeleid’, waarbij prijs en kwaliteit haast geen relatie meer met elkaar hebben.”*

---

---

<sup>10</sup> De wet stelt dat corporaties niet mogen doen aan inkomenspolitiek.

<sup>11</sup> Het Pleidooi (2018), met initiatiefnemer Stefan van Schaik, directeur-bestuurder van Wooncompagnie, stelt de sociale huursector als volwaardig segment van de markt voor, waar mensen zélf kunnen kiezen hoe ze willen wonen, ook als ze een bescheiden inkomen hebben – dat is juist wat de Nederlandse sociale huursector uniek maakt.

<sup>12</sup> <https://www.woningwet2015.nl/kennisbank/daeb/wonen/passend-toewijzen-0>

De praktijk wijst echter uit dat corporaties deze ruimte beperkt benutten. De gesprekken laten zien dat corporaties enerzijds soms niet goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden om van deze ruimte gebruik te maken en anderzijds de grenzen niet willen opzoeken. Hier lijken vier dominante motiveringen voor te zijn:

#### MOTIVERINGEN OM NIET DE GRENZEN VAN DE 80-10-10-MAATREGEL OP TE ZOEKEN

1. **UIT PRINCIPE:** allereerst lijkt het beperkt benut van deze toewijzingsruimte een principiële keuze. Wanneer de corporatie iedereen die recht heeft op een huurtoeslag een woning toewijst, blijft er vaak geen vte meer over om toe te wijzen aan midden- tot hoge inkomens. Zo komt het regelmatig voor dat corporaties 100% passend toewijzen. Corporaties merken dat het passend toewijzen (in combinatie met aftoppingsgrenzen en inkomensgrens) zorgt voor een 'filter' aan de voorkant: het is zeer strak georganiseerd per type woning en per hoogte inkomen. Daardoor benut je als corporatie de 20% investeringsruimte niet: dat regelt zichzelf al in!
2. **UIT ANGST:** daarnaast speelt de angst voor de gevolgen van het overschrijven van de normen binnen de maatregel mee. Het risico op een aanwijzing van de Aw ("wat het einde van je carrière als corporatiebestuurder kan betekenen") is groot en zet aan tot gehoorzaamheid, voorzichtigheid, terughoudendheid. Deze mindset beperkt het maatschappelijk ondernemerschap, en dus ook het 'opzoeken van de grenzen' van de mogelijke investeringsruimte.
3. **UIT ONDUIDELIJKHEID:** daarbij werkt ook de onnavolgbaarheid en oncontroleerbaarheid van deze toewijzingsruimte in de eigen beleids- en bedrijfsvoering belemmerend. 'Gedurende de oefening' blijkt het moeilijk om te monitoren, laat staan te sturen, hoeveel van de investeringsruimte je als corporatie al hebt besteed. Dit weerhoudt corporaties ervan om de grenzen van deze ruimte op te zoeken.
4. **UIT GEMAK:** het is vaak makkelijker, sneller en duidelijker om te kiezen voor 'passend toewijzen' dan om een uitzondering aan te vragen, want daarover moet je extra verantwoording afleggen.

Terwijl de wettelijke definitie van de primaire doelgroep, met de inkomenstoets als maatstaf, het aantal bewoners op papier verengt, ervaren betrokken partijen in de praktijk een groei van het aantal mensen in de doelgroep bijzondere bewoners door maatschappelijke ontwikkelingen (vergrijzing, toestroom statushouders) en veranderend zorgbeleid (langer thuis wonen, extramuralisering, 'rugzakjes'). In combinatie met de toewijzingsmaatregelen, groeit het aantal huurtoeslaggerechtigden drastisch. Hierdoor bezetten zij veel woningen met huurprijzen tot de 1<sup>e</sup>

---

*“Eenpersoonshuishoudens vliegen als warme broodjes over de toonbank!”*

---

aftoppingsgrens en blijven er weinig vte over voor andere (bijzondere) doelgroepen. Dit zet druk op de goedkope woningvoorraad: "eenpersoonshuishoudens vliegen als warme broodjes over de toonbank". De schaarste loopt nog meer op doordat corporaties de toewijzingsruimte voor kwetsbare middeninkomens (zogenaamde '80-10-10'-maatregel) nog niet volledig benutten (zie hierboven). Tel daarbij op dat 'bewust' 100% passend toewijzen geen uitzondering op de regel is bij corporaties in

Nederland, waardoor het karakter van de woningvoorraad steeds goedkoper, eentoniger en geschikt voor 'tijdelijke bewoning' wordt. Het gevolg is een vicieuze cirkel van achterblijvend aanbod in het kwetsbare middensegment, gebrek aan doorstroming en doelgroepen (studenten, starters, ouderen, arbeidsmigranten) die in de knel komen.

Het voorgaande laat zien dat de kerndoelgroepdiscussie nauw aansluit op de kerntaakdiscussie. De Woningwet wil dat corporaties zich focussen op de volkshuisvesting, vandaar ook de maatregel tot splitsing DAEB/niet-DAEB. Het lokale netwerk (huurders, gemeenten en andere zorg-, welzijn-, en marktpartijen) wil echter veelal dat corporaties een breed-maatschappelijke focus hanteren. De uitvoeringspraktijk laat zien dat de opvattingen van de volkshuisvestelijke en maatschappelijke opgave steeds meer naar elkaar toe groeien: zij gaan hand in hand. Het volkshuisvestelijke wordt meer maatschappelijk en andersom (zie ook kwestie 3). De opvatting van de corporatie over haar plaatsbepaling in de samenleving is bepalend voor wie de corporatie als behorend tot haar doelgroep ziet (zie ook Hoofdstuk 2).

---

*“Ik ben er trots op dat wij als corporatie 100% passend toewijzen!”*

---

De praktijk toont zeer verschillende rolopvattingen en -invullingen van de kerndoelgroep van woningcorporaties: waar de ene corporatie kiest voor 100% passend toewijzen aan de primaire doelgroep, kiest de andere corporatie voor een juridische splitsing van de DAEB- en niet-DAEB-tak om ook die kwetsbare middeninkomens in de toekomst adequaat te blijven bedienen.

#### **SPREKEND VOORBEELD 5: KIEZEN VOOR JURIDISCHE SPLITSING**

Een corporatie gelooft en ervaart dat de volkshuisvestelijke en maatschappelijke opgave steeds meer hand in hand gaan: zij merken dat hun opgave als woningcorporatie zijnde steeds meer draait om ‘vitaal, leefbaar en plezierig met elkaar samen wonen’. De corporatie opereert in zeer zwakke wijken, die steeds meer afglijden en merkt dat commerciële partijen niet staan te trappelen om daar ontwikkelingen te beginnen. Terwijl dit hoognodig is en de Woningwet wel vooronderstelt dat de markt dit middensegment gaat bedienen en het voorzieningenniveau in de wijk op peil houdt.

De corporatie besluit daarop te kiezen voor een juridische splitsing van haar DAEB- en niet-DAEB-activiteiten. Zo kan zij nu en in de toekomst gemengde wijken blijven realiseren met passende voorzieningen. Door zelf te bouwen voor het middensegment en zo de doorstroming te bevorderen.

Scherpe kanttekening daarbij is: verhuur aan middeninkomens vraagt om een niet-DAEB-tak met ‘body’ – iets wat veel corporaties ontberen, aangezien zij andere keuzes hebben gemaakt tijdens de splitsing van hun vastgoed. Tegelijkertijd springen commerciële marktpartijen slechts beperkt in dit ‘gat’, want het betreffen vaak zeer kwetsbare wijken wat investeren voor hen onaantrekkelijk maakt. De Woningwet vooronderstelt dit echter wel en heeft (vooralsnog) geen antwoord op de disfunctionerende tucht van de markt. Wanneer de corporatie wel genoeg ‘body’ heeft om woningen aan te bieden aan kwetsbare middeninkomens voor een huurprijs onder de marktwaarde, dan mag dit alsnog niet vanwege de eis tot marktconforme huurprijzen (met andere woorden: er mag geen sociale verhuur plaatsvinden vanuit de niet-DAEB-tak). Dit voelt als ‘omgekeerde marktverstoring’ volgens corporaties, want commerciële partijen mogen wel hun eigen, lagere huurprijzen aanhouden. Deze maatregel bemoeilijkt ook de plantontwikkeling: voor corporaties is het lastiger een koppeling te maken tussen sociale huur, middenhuur en koop. Daardoor stagneren plannen op lokaal niveau, ongeacht hoe goedbedoeld en hoe noodzakelijk.

---

*“De Woningwet zit onze planontwikkeling in de weg: een koppeling maken tussen sociale huur, middenhuur en koop is lastig!”*

---

### SPREKEND VOORBEELD 6: MEER 'BODY' IN DE DAEB-TAK

Als gevolg van de splitsingsmaatregel wenst een corporatie enkele niet-DAEB-woningen over te hevelen naar de DAEB-tak, om tekorten aan sociale huurwoningen (voor huurtoeslaggerechtigden) op te vangen. Dit vereist allereerst een huurverlaging bij de huidige bewoners, die vooral hogere inkomens (< € 45.000,-) betreffen. Inkomensafhankelijke huurverhoging bij geliberaliseerde contracten is niet mogelijk vanwege privacyredenen. Contractomzetting is tevens onmogelijk, want zij overschrijden de passendheidsnorm voor een DAEB-woning – en de corporatie wil haar 10% vrije toewijzingsruimte niet besteden aan deze huurders. Dit zorgt voor onzichtbare scheefhuurders en belemmert de doorstroming. Het ontbreekt de corporatie aan middelen dit te bestrijden. Overheveling wordt zo erg onaantrekkelijk gemaakt.

### KWESTIE 3 Zorgen over samen leven

*De Woningwet draagt bij aan de zorgen over de (toekomstige) kwaliteit van samen leven, van prettig samen wonen in welzijn en met zorg in complexen en wijken.*

Wanneer het gaat over 'samen leven', dan gaat het over de ontwikkelingen in het aanpalende sociale domein. De corporatiesector kan niet om de decentralisaties in het sociaal domein heen. Zij worden dagelijks geconfronteerd met de gevolgen van ontwikkelingen als extramuralisering, verdwijnen van verzorgingshuizen, scheiden wonen en zorg et cetera. Zo heeft men in wijken en buurten steeds vaker te maken met bewoners die een hulp- en/of zorgvraag kennen door hun verstandelijke beperking, verslavingsproblemen, dementie, psychiatrie, psychosociale problematiek et cetera. "Verwarde

*“Verwarde personen zijn bij ons kind aan huis.”*

personen zijn bij ons kind aan huis”, vertelt een corporatiebestuurder. De toename aan 'rugzakjes in de wijk' leidt tot meer incidenten met verwarde personen in/rondom de sociale huurwoning (denk: verwaarlozing, vervuiling, geluidsoverlast, nachtelijke overlast en huisuitzetting) en meer ernstige incidenten waar verwarde personen bij betrokken zijn (denk: brandstichting, agressie en geweld rondom woning)<sup>13</sup>. Woningcorporaties signaleren zelf

vaker signalen van 'slecht huurderschap' en ontvangen meer overlastmeldingen van bewoners. Corporatiemedewerkers geven aan dat dergelijke voorvallen helaas 'de regel' lijken in plaats van 'de uitzondering'.

*“Er stond er laatst weer eentje naakt op het dak. Ik wou dat ik ervan schrok, maar dit soort 'incidenten' zijn gewoon dagelijkse kost geworden.”*

Deze toename in incidenten -met grote impact op de leefbaarheid in de wijk: 'het schoon, heel, veilig en sociaal samen wonen'- is ook gelegen aan de toewijzingsmaatregelen. Wederom is de passendtoewijzenaanpak de 'grootste boosdoener', volgens deelnemers, voor het 'afglijden van de wijken'. Zeer zorgwekkend zijn de neveneffecten van het passend toewijzen: de toewijzingsregels en -normen resulteren in een meer eenzijdige in plaats van gemengde samenstelling van bewoners in wijken en buurten. Kenmerkend is de groeiende concentratie van zeer kwetsbare huurders met lage

<sup>13</sup> Corporatiemonitor Personen met Verward gedrag, door: Aedes, 2017.

---

*“De normale huurder bestaat bijna niet meer: tegenwoordig heeft haast iedereen een rugzakje.”*

---

inkomens en bijzondere hulp- en zorgvragen. Dit creëert een grote clustering van huurders met verschillende multiproblematieken en uiteenlopende levensstijlen die samen leven op een redelijk klein woonoppervlak. Deze segregatie aan lage inkomens (in combinatie met het onvoldoende toepassen van de 80-10-10-maatregel) vermindert de doorstroming en vergroot de kans op criminaliteit en sloppenwijken. De Woningwet hindert aldus de kwaliteit van (samen)leven.

Bedoeld om de betaalbaarheid te bevorderen, wat het ook mede doet, zet deze maatregel tegelijkertijd de leefbaarheid (‘het woongenot’) onder druk. Draagkracht en draaglast raken steeds meer uit balans. Deelnemers delen de zorg dat passend toewijzen zorgt voor ‘een dramatisch beeld’ van de wijken in de nabije toekomst. Nu al zorgt de combinatie van effecten voor meer ontevredenheid, meer klachten, meer individualisering, meer eenzaamheid, meer handelingsverlegenheid, minder integratie van mensen met een sociale, economische en/of culturele beperking en –vooral- minder jezelf ‘veilig en thuis’ voelen in de eigen wijk. Dit is een vicieuze cirkel waar in de herbezinning op de Woningwet 2015 rekening mee gehouden moet worden, aldus betrokken partijen.

---

*“Het woongenot komt in gevaar: bewoners voelen zich steeds vaker niet thuis noch veilig in de eigen wijk.”*

---

---

*“Leefbaarheid gaat vaak over ‘schoon, heel en veilig’. Wat mist is het sociale aspect van ‘prettig samen wonen’ – dát staat nu onder druk.”*

---

Ollongren, minister van BZK, schrijft dat corporaties de taak hebben om “kwetsbare groepen aan de maatschappij te laten deelnemen door het bieden van adequate huisvesting”. Ook hebben zij de taak om “het woongenot van huurders te bewaken” door overlast preventief aan te pakken (denk: vroegsignalering door inzet van woonconsulenten en huismeesters) dan wel te bestrijden.<sup>14</sup> Partijen merken dat in de uitvoeringspraktijk het accent steeds meer op deze tweede kerntaak komt te liggen: het verminderen van overlast voor ‘gewone’ huurders. Daarbij stoeien corporaties regelmatig met het vraagstuk: wie moet wat doen in geval van ‘slecht huurderschap’ en onleefbaarheid? En vooral: wie heeft de regierol?

In haar kamerbrief roept Ollongren op tot “een integrale aanpak [tussen] gemeenten, zorgaanbieders en verzekeraars van zorg, ondersteuning, participatie, schuldaanpak, scholing en huisvesting, met aandacht voor de omwonenden”. Het idee is dat corporaties samenwerken met de diverse partners in de wijk zoals, politie, sociale wijkteams, GGZ-aanbieders en gemeenten. Door de herziening van de Woningwet is de gemeente “meer dan voorheen in staat de regierol te vervullen, door in een woonvisie ook de inzet van corporaties met betrekking tot huisvesting van deze doelgroep op te nemen alsmede de inzet van de corporatie om het woongenot van haar huurders te garanderen” en door “concreet maatwerk” af te spreken in de prestatieafspraken.

De Woningwet wijst ‘wonen mét zorg’ en ‘leefbaarheid’ wel als volkshuisvestelijke prioriteiten aan, maar spreekt hier geen kwaliteitseis over uit. Daardoor blijven deze prestatievelden grijze gebieden en kennen zij allerlei nuances in de (lokale) uitvoeringspraktijk die de Woningwet momenteel onvoldoende erkent. Dit moet anders, vinden betrokken partijen.

---

<sup>14</sup> Brief Ollongren, minister BZK, aan Tweede Kamer over woningcorporaties en geestelijke gezondheidszorg, ks-29453-464, 2017.

### **SPREKEND VOORBEELD 7: WIE MOET WAT DOEN MET SLECHT HUURDERSCHAP?**

Een corporatiemedewerker merkt ongeregelheden op tijdens zijn werkzaamheden in een wooncomplex: signaleert huurachterstanden, ontvangt verzoeken tot meerdere reparaties in de woning van de huurder in kwestie en overlastmeldingen van diens medebewoners. De corporatie kan de rechter vragen om ontbinding van het huurcontract wegens 'slecht huurderschap'. Die route past echter niet bij de ambitie van de corporatie om een huurder met problemen niet te ontruimen, alvorens andere aanpakken te hebben geprobeerd. De medewerker start daarom een samenwerking met ketenpartners rondom de specifieke huurder die overkomt als zeer verward en gewelddadig.

In de praktijk merkt de corporatiemedewerker dat de corporatie nauwelijks het tempo noch de slagkracht van de aanpak kan bepalen. De hulpverlening door partners verloopt traag en de huurder mijdt de zorg: doet de deur gewoonweg niet open en laat zich niet helpen. Volgens de regels houdt de huurder 'eigen regie', maar doet er weinig aan om de eigen problemen op te lossen. Hierdoor houdt de overlast voor medebewoners aan. Het is 'pappen en nathouden', ervaart de medewerker.

De corporatie(medewerker) zit in een spagaat: hoe zowel de leefbaarheid van het wooncomplex en de straat op peil te houden en de kwetsbare, verwarde huurder te blijven huisvesten en helpen? Wat als de situatie niet verbetert of zelfs verslechtert? Hoe lang mag een corporatie wachten?

De volkshuisvestelijke prioriteit van wonen met zorg daadwerkelijk handen en voeten geven in de uitvoeringspraktijk blijkt lastig. Gemeenten, corporaties en zorgorganisaties constateren dat er een toenemende behoefte is aan nieuwe vormen van wonen en zorg. Daarin zouden corporaties in samenwerking met zorgorganisaties het initiatief moeten nemen. Zorgorganisaties en woningcorporaties merken dat de initiatieven moeizaam verlopen. In de periode voorafgaand aan de Woningwet van 2015 toonden corporaties op dit terrein meer ondernemerschap dan na die periode, terwijl de behoefte aan nieuwe vormen van wonen en zorg juist groter is geworden.

Realisatie van concepten als bijvoorbeeld Sassembourg (<http://sassembourg.nl/>) worden door de huidige regelgeving ontmoedigd, omdat corporaties niet meer in een regierol mogen zitten en voor de realisatie van commerciële voorzieningen en woningbouw nieuwe vormen van samenwerking moeten zoeken waardoor dergelijke projecten extra complex worden gemaakt. Experimentele, brancheoverstijgende samenwerkingsconstructies tussen wonen en zorg worden regelmatig (fel) afgestraft door Aw, met terughoudendheid en gehoorzaamheid tot gevolg. Corporaties hopen dat dit 'tijdelijk voorbeeldgedrag' van de Aw is: "een autoriteit die piketpaaltjes slaat om een voorbeeld te stellen aan andere corporaties. Een paar keer streng optreden, en daarna hopelijk minder dan wel niet meer?"

### **SPREKEND VOORBEELD 8: EXPERIMENTEREN MET ORGANISATIEVORMEN**

Een corporatie experimenteert met innovatieve organisatievormen, zoals wijkondernemingen en wooncoöperaties. Deze beginnen hoopvol met een verkenning met zorg- en welzijnspartijen dan wel bewoners en dergelijke, maar stagneren al snel. Deelnemers merken continu 'tegen de muren van de wet op te lopen'. Dit maakt het zeer lastig dergelijke initiatieven handen en voeten te geven.



Wat zeker niet helpt om de volkshuisvestelijke prioriteit 'leefbaarheid' te realiseren en bewaken, is de wettelijke beperking van het leefbaarheidsbudget (per vhe) en verenging van toegestane activiteiten (slechts voor de directe huurders en hun omgeving, dus niet meer voor 'derden' en buiten het kernwerkgebied). Zowel de mogelijkheden qua budget als activiteiten blijken onvoldoende om de neveneffecten te balanceren. Vele praktijkvoorbeelden tonen aan dat corporaties de gestelde budgetnorm van € 126,- per jaar per vhe overschrijden, omdat de lokale situatie daar om vraagt. Deze overschrijding van de wettelijke norm is toegestaan mits een hoger bedrag expliciet is opgenomen in de prestatieafspraken tussen de corporatie, gemeente en huurdersorganisatie<sup>15</sup>. Zo weten corporaties er, financieel gezien, toch enigszins een mouw aan te passen, maar het voelt als 'kiekeboe spelen'. De beperking van de leefbaarheidsinzet, vermindert ook de emancipatie van de huurder. Tegelijkertijd laat de praktijk creatieve oplossingen zien om bewoners toch te emanciperen en tegelijkertijd de leefbaarheid te verbeteren, bijvoorbeeld door huurkorting aan bewoners aan te bieden die zich inzetten voor de wijk.

Niet alleen de beperkingen rondom leefbaarheidsinzet, maar ook andere maatregelen hebben een verschraling van het 'prettig samen leven, met zorg en in welzijn' tot gevolg. Tel daarbij op de splitsing DAEB/niet-DAEB-maatregel, waardoor de mogelijkheden tot gemengd bouwen worden beperkt. Ook de beperkingen in het bouwen van maatschappelijk vastgoed werken hier door. Via een andere route zorgen de fiscale heffingen dat de verdien capaciteit van de corporatie verkleint en daarmee de mogelijkheden tot maatschappelijk investeren. Helaas springen ook hier commerciële marktpartijen beperkt in dit 'gat'. Zij investeren liever in sterkere wijken, waardoor het voorzieningenniveau verschaalt. Het resultaat: de strakkere wettelijke lijnen zorgen voor een kaler maatschappelijk landschap.

Hier speelt wederom het 'DNA-vraagstuk': waar is de corporatie van? De Woningwet neemt een flinke hap uit de ambities van breed-maatschappelijk georiënteerde corporaties door de kernactiviteiten van de corporatie te beperken. Dat geldt op het niveau van strategie, maar ook in het klein. Maatschappelijke initiatieven, zoals Stichting Leergeld, mogen niet meer gesponsord worden. Werken met wijkbegrotingen mag ook niet meer. Invulling geven aan een breed-maatschappelijke oriëntatie op wonen, zorg en samenleven is daardoor lastig – ongeacht hoe gewenst dit in/volgens de uitvoeringspraktijk ook is. De lokale opgave vraagt namelijk steeds meer om een corporatie die acteert als woonmaatschappelijke organisatie waar de Woningwet corporaties 'reduceert' tot sociale verhuurders (zie ook Hoofdstuk 2).

---

<sup>15</sup> <https://www.woningwet2015.nl/kennisbank/daeb/leefbaarheid/maximumnorm-leefbaarheid>.

## KWESTIE 4 De zoektocht in het tripartite samenspel

*In het lokale samenspel, en in het bijzonder de lokale driehoek, hebben gemeente en huurdersorganisatie een sterkere positie gekregen, ook ten opzichte van de corporatie. De Wet legt op dit punt een infrastructuur neer met nieuwe verhoudingen en rollen voor partijen en met nieuwe checks-and-balances rondom corporaties. Maar daarmee werkt het samenspel in de praktijk nog niet zoals beoogd. Het zijn vooral nog wijzigingen in het stelsel en in potentiële verschuivingen in de lokale machtsbalans die zich in de praktijk hebben voltrokken. De mogelijkheden die de wettelijk neergelegde infrastructuur nu biedt, worden nog lang niet ten volle benut in de lokale praktijk (h)erkennen alle partijen. Daarvoor moeten met name gemeenten en huurdersorganisaties nog een stevige slag maken in inzet en professionalisering, zo is het algemene beeld.*

Op een aantal punten gaat het overigens de goede kant op, benadrukken betrokkenen. De Woningwet zet aan tot meer samenwerkingsbereidheid van corporaties onderling (zij zijn elkaars collega's in plaats van concurrenten) en met andere lokale partijen. En de gewijzigde verhoudingen en de systematiek van prestatieafspraken werken legitimerend en positief disciplinerend. Dat zorgt voor een sterkere lokale verankering van de corporatie in de samenleving, een steviger lokaal 'volkshuisvestelijk gesprek' en (mogelijk) 'betere' gezamenlijke volkshuisvestelijke prestaties.

So far so good. Maar een aantal zaken loopt minder goed, aldus betrokken partijen. Zo laat de strakke (jaar)planning in de prestatieafsprakencyclus partijen te weinig ruimte voor reflectie op de bedoeling en de opgave. Mede daardoor wordt het sluiten van prestatieafspraken hier en daar een stressvol ritueel en doel op zich in plaats van een goede aanleiding tot een betekenisvol gesprek over de volkshuisvestelijke opgave en ieders bijdrage daaraan. Daarvoor is het overigens vereist dat er een (bij voorkeur in gezamenlijkheid opgestelde) richtinggevende woonvisie beschikbaar is. Ook dat is nog lang niet overal het geval.

Bijzonder is de positie van huurdersorganisaties. De Woningwet zet hen aan tot actieve uitoefening van maatschappelijke tegendruk tegenover krachtige corporaties en gemeenten. Gemeenten signaleren, net als corporaties, dat huurdersorganisaties op veel plaatsen en momenten overvraagd

worden in de verwachte inbreng in de cyclus van prestatieafspraken. De professionaliteit van huurdersorganisaties is in algemene zin echter nog onvoldoende om als 'volwaardig' partner op te treden in het tripartite overleg: middelen, competenties, kennis en ervaringen ontbreken, zeker op alle drie de niveaus (operationeel, tactisch en strategisch). Soms worden huurdersorganisaties dan ook geconfronteerd met een corporatie en gemeente die samen afspraken maken, zonder instemming van de huurders. Een doorzettende professionalisering, met alle neveneffecten van dien (denk: verlies van eigenaarschap,

achterbancontact, authenticiteit, legitimiteit) en meer 'corrigeermacht' kunnen hun positie versterken, zodat zij ook de daadwerkelijk beoogde maatschappelijke tegendruk jegens corporatie én gemeente kunnen bieden.

---

*“Soms moet je als huurdersorganisatie wel aan 12 verschillende overlegtafels meepraten. Dat maakt het lastig om geschikte vertegenwoordigers te vinden.”*

---

---

*“Onze gedeelde zorg is ook: vertegenwoordigt de professionele huurdersorganisatie nog wel de ‘authentieke huurder’ aan de tripartite overlegtafel? Dat is een kwestie die alle drie de partijen aangaat.”*

---

Daarbij zijn huurdersvertegenwoordigers binnen het lokale samenspel meer kritisch over de rol van de gemeenten dan over de corporaties. Zij waarschuwen voor een te sterke inbreng vanuit de lokale politiek, omdat die een inzet vanuit (lokale) partijpolitiek (ideologie) en een kortetermijneriëntatie op volkshuisvestelijk beleid met zich mee (kunnen) brengen. Ook vinden zij dat met name gemeenten onvoldoende doen om huurdersorganisaties volwaardig aan tafel te laten zitten. Overigens signaleren corporaties ook dat gemeenten nog niet goed in staat zijn hun door de Woningwet toebedachte regierol in

de lokale driehoek te spelen; ook zij missen daarvoor vaak de benodigde capaciteit en deskundigheid. Bovendien moeten woonvisies aan kracht winnen om zowel procesmatig als inhoudelijk een regierol op het gebied van wonen te kunnen spelen. Gemeenten doen hierbij een sterk beroep op corporaties om maximaal transparant te zijn over hun financiële situatie en (on)mogelijkheden om te investeren. Ook doen gemeenten een beroep op met name corporaties om de lokale volkshuisvestelijke opgave centraal te stellen bij het ontwikkelen van hun beleid en activiteiten (in plaats van hun vastgoedpositie).

#### **SPREKEND VOORBEELD 9: EENZIJDIGE BESLISSINGEN DOOR ‘▲-PARTNERS’**

Veel corporaties hebben zelf de keus gemaakt om 100% DAEB-corporatie te zijn. Deze keuze is niet afgestemd met de gemeenten waarin de corporatie actief is en is ook niet gekoppeld aan de volkshuisvestelijke opgave. De legitimiteit van de keuze van de corporatie komt daarmee in geding.

Andersom besluiten gemeenten ook eenzijdig om paal en perk te stellen aan de omvang van de sociale woningvoorraad om zo meer regionale spreiding van lage inkomensgroepen te bewerkstelligen.

De praktijk laat zien dat de Woningwet met het driehoeksoverleg en het instrument woonvisie en prestatieafspraken nog onvoldoende het goede gesprek over de volkshuisvestelijke opgave uitlokt. Bovendien monden prestatieafspraken nog weinig uit in concrete resultaatafspraken over investeringen, woningbouwprogramma, grondprijzen, verduurzaming, wonen en zorg et cetera. Hier zou een actievere inzet van toezicht en verantwoording stimulerend of corrigerend kunnen werken.

Gemeenten, corporaties en huurdersvertegenwoordigers vinden elkaar in de effecten en risico's die de Woningwet (en aanpalende wetgeving) met zich meebrengt voor het huisvesten van middeninkomens en bijzondere doelgroepen en voor de leefbaarheid in complexen en van buurten en wijken, onder meer door stringente regelgeving in passend toewijzen, de toewijzingsnormering en door beperkingen in leefbaarheidsactiviteiten en -budget. Allen signaleren ook dat het vermogen van corporaties om te investeren in duurzaamheid sterk wordt aangetast door enkele maatregelen in de Woningwet en vooral door de diverse heffingen waarmee corporaties worden geconfronteerd. Gezamenlijk bepleiten ze meer beleidsruimte voor corporaties en ruimte voor de lokale driehoek in het vormgeven van lokaal volkshuisvestingsbeleid.

### **SPREKEND VOORBEELD 10: PRESTATIEAFSPRAKEN DIE 'KLAPPEN'**

Alhoewel prestatieafspraken worden opgepakt, verschilt de mate van voortvarendheid per locatie. Waar het ene tripartite overleg 'soepel' verloopt en de huurdersorganisatie haar positie opzoekt, neemt en krijgt, merkt het andere tripartite overleg dat het samenspel lastiger verloopt. Soms worden huurdersorganisaties 'buitenspel' gezet, andere keren zijn gemeenten te passief en/of de corporatie te dominant. Er blijken vele smaken mogelijk qua verloop van dit samenspel. Veelzeggend voor dit verloop is het al dan niet ondertekenen van de prestatieafspraken. Het komt voor dat prestatieafspraken op enkele plekken niet worden ondertekend door alle drie de betrokken partijen (corporatie, gemeente en huurdersorganisatie) en 'klappen'. De praktijk toont drie varianten:

1. prestatieafspraken getekend door corporatie en gemeente, niet door HO
2. prestatieafspraken getekend door corporatie en HO, niet door gemeente
3. onderlinge afspraak tussen corporatie en HO dat als één van de twee niet tekent, de ander ook niet tekent.

Opvallend is dat het in de grotere gemeenten per corporatie en huurdersorganisatie kan verschillen of een akkoord wordt bereikt met de gemeente.

Partijen concluderen op dit punt dat de Woningwet een bruikbare infrastructuur neerlegt, maar dat het gebruik daarvan in de praktijk nog een zoektocht is. Om het samenspel te bevorderen en de betekenis ervan te vergroten moet in de uitwerking van de Woningwet meer beleidsruimte voor lokale partijen worden gecreëerd, een overtuigende doorzetting van de decentralisatie van het wonen. Ook kan de wet mogelijkheden scheppen om, bijvoorbeeld in experimenten, het leren co-creëren te bevorderen. En verder is het aan partijen zelf om te investeren in capaciteit, professionaliteit en relaties.

## **KWESTIE 5 Beperking van het handelingsvermogen van organisaties, corporaties in het bijzonder**

*Ervan uitgaande dat 1) organisaties samen zorgdragen voor de volkshuisvesting en 2) mensen zorgdragen voor de organisaties, wat doet deze wet dan met de mens? De heropvoeding van de sector, via de Woningwet, werkt verwarrend, verstorend en verlamdend – en dát merk je terug in de toepassing van de Wet en de staat van de volkshuisvesting.*

### **De Woningwet verwacht**

Kenmerkend is de paradoxale grondhouding van (met name) corporaties jegens de Woningwet: het brengt gemak, maar tegelijkertijd ook ongemak. De wet brengt kaders, grenzen en richting, maar de gedetailleerde uitwerking beperkt hun handelingsmogelijkheden drastisch. De wet geeft dus enerzijds duidelijkheid, maar creëert anderzijds ook onduidelijkheid wanneer deze 'enkelvoudige' plannen niet blijken te passen op de 'meervoudige' praktijk. Dit knelt (zie ook kwesties 1, 2 en 3). Het herhaaldelijk aanlopen tegen dergelijke knelpunten maakt dat corporatie(bestuurder)s 'rondlopen met hoofdpijn en buikpijn' en (à priori) een klagende opstelling richting de Woningwet aannemen.

Veelzeggend is de aanhaling van Willem Elsschot en zijn verzuchting “tussen droom en daad staan wetten in de weg, en praktische bezwaren...”.

---

*“We hebben last van het te rigide lik-op-stukbeleid. Waarom mogen wij geen dubbeltje meer geven aan sport? Vanwege één eerder incident!”*

---

---

*“Er komen heel veel controles bij, maar voegt het ook echt iets toe? Neem de managementletter, deze staat bomvol disclaimers en is het toonbeeld van indekgedrag geworden!”*

---

Dominant is het gevoel dat de Tweede Kamer, BZK en Aw te rigide lik-op-stuk beleid voeren: voor ieder wisselasje wordt een maatregel bedacht. “Dat is gesteggel over niks”, ervaren betrokkenen. Bovendien is de opbrengst onduidelijk: “we leren nu dat we geen Maserati meer mogen rijden... en verder?” De regels staan te veel op de voorgrond en de bedoeling raakt steeds verder uit het zicht. Deelnemers sommen lange lijsten op van wetteksten die te rigide ingestoken zijn en gehandhaafd worden, merken zij. Het secuur naleven en handhaven van ‘de letter’ van de Wet krijgt voorrang op het naleven van ‘de geest’ van de Wet.

#### **SPREKEND VOORBEELD 11: TE RIGIDE WETTEKSTEN**

Een corporatie wil een kerk verhuren. Alhoewel een dergelijk gebouw in de niet-DAEB-tak valt, mag de corporatie dit verhuren, indien de huurder bijdraagt aan de wijk. De huurder wil een tijdelijke kringloopwinkel starten in de kerk en zodoende een bijdrage leveren aan de wijk. Dit voorstel is achter afgekeurd door de Aw, omdat de kerk zich bevindt in een ‘dorp’ en niet in een ‘wijk’. Alle goede bedoelingen ten spijt.

Daarbij redeneren de Woningwet en haar handhavers overwegend vanuit wantrouwen, ervaren vooral corporaties. Het denken in onmogelijkheden overheerst. In plaats van belonen is Aw vooral geneigd te straffen, merken zij. Corporaties benaderen de overheid daardoor veelal als hun ‘vijand’ in plaats van mogelijke ‘partner’. Zij benadrukken ook een paradox: de bepaling van de Woningwet legt een nadrukkelijke rol neer voor het samenspel tussen lokale partijen, maar tegelijkertijd wordt hier in de uitwerking van de Wet niet op vertrouwd. Zo mogen lokale partijen geen eigen normen bepalen die passen bij de lokale situationaliteit; er kan weinig lokaal verschil worden gemaakt.

---

*“De wet is vooral gebaseerd op een negatief uitgangspunt, namelijk ‘een aantal zaken willen we nooit meer’, zoals een te grote huursector, onprofessionele RvC’s en corporatiebestuurders die Maserati’s rijden.”*

---

Gemeenten beklagen zich op de vele bureaucratische procedures, maar vooral corporaties gaan gebukt onder de administratieve lastendruk. De administratieve lasten kosten veel geld, tijd en energie. Daardoor blijven er minder middelen over om in andere zaken te investeren. Met name de kleine corporaties (tot 5.000 vhe) gaan ten onder aan de overregulering van de wet. Zij worden zo gedwongen tot schaalvergroting, terwijl zij juist goed zijn in de lokale verankering. Het verdwijnen van de kleinere corporatie ondermijnt de kracht van de lokale verbanden in hechte gemeenschappen. De corporatie komt ‘minder dichtbij’ de bewoner te staan. Is dat de bedoeling?

### De Woningwet verstoort

De vele 'dichtgetimmerde normen' resulteren in een gevoel van 'doorgeslagen begrenzing'. De wet -van bepaling en uitwerking tot handhaving- heeft de neiging om de praktijk in te kaderen, terwijl die realiteit zich niet zo laat grijpen. De Woningwet doet daardoor onvoldoende recht aan de dynamiek, meerstemmigheid, meervoudigheid en ambiguïteit van de uitvoeringspraktijk.

De haperende aansluiting van de enkelvoudige Woningwet op de meervoudige uitvoeringspraktijk, maakt dat bepaalde opgaven en aanpakken tegenover elkaar komen te staan. Kies je voor betaalbaarheid nu of betaalbaarheid (via duurzaamheid) in de toekomst? Voor betaalbaarheid of leefbaarheid? Het voelt soms als een keuze maken tussen ratio (nauwgezet volgen van de regels) en emotie (voldoen aan de lokale behoefte). De zeer systemische Woningwet laat te weinig ruimte voor het manifesteren van de meerwaarde van corporaties in de belevingswereld van bewoners. De balans

is verstoord: waarom is het OF-OF geworden in plaats van EN-EN? Dit onvermogen tot meervoudigheid -in posities, perspectieven en aanpakken- kenmerkt het functioneren van de Woningwet.

---

*“Saneer a.u.b. in de governance-kluwe! De onnavolgbare, complexe, gedetailleerde en gestapelde regelingen leiden af van de bedoeling en remmen de bijdrage aan de volkshuisvestelijke opgave.”*

---

Zeer gewenst is een beweging van het 'denken in tegenstrijdigheden' naar 'denken in meervoudigheden'. Daarvoor is sanering in de 'governancekluwe' noodzakelijk. Deze 'ontregeling' is gebaat bij toepassing van het principe 'snappen of schrappen': men moet de regels kunnen begrijpen om ze ook beter toe te kunnen passen.

#### SPREKEND VOORBEELD 12: HET POLITIEKE CIRCUS RONDOM WONINGMARKTREGIO'S

De woningmarktregio stelt grenzen aan het geografische werkdomein van de corporatie. Binnen deze begrensde 'veilige zone' mogen corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties met elkaar afstemmen en samenwerken. Corporaties mogen werkzaamheden verrichten binnen de gehele regio; buiten die regio mag zij woningen 'beheren', maar geen "aanvang maken met het verwerven of bouwen van vastgoed" (artikel 41c Woningwet). Wel kan van de minister (via Aw) een ontheffing worden verkregen, wanneer er gemeenten in het werkgebied zijn die aantoonbaar en structureel onvoldoende middelen beschikbaar hebben om aan de volkshuisvestelijke opgave te voldoen.

Bedoeld met de beste bedoelingen (namelijk om corporaties werkzaam in het gehele land te voorkomen), pakt deze maatregel toch niet zo best uit voor veel corporaties. De regionalisering was een 'politiek circus': gemeenten en corporaties onderhandelden over de grenslijnen. Zo zijn Amsterdam en Limburg dusdanig grote regio's geworden dat corporaties de grenzen van hun regio amper merken. Voor andere corporaties blijken de lijnen van woningmarktregio's op papier getrokken, maar in de praktijk lastig werkbaar. Zij kampen met 'grenslast', wanneer de lokale opgave groter blijkt dan het wettelijk toegestane werkgebied. De grenslijnen belemmeren corporaties in het doen van 'de goede dingen', omdat 'de dingen goed doen' in de weg zit.

### De Woningwet verlamt

Via inperking van de (strategische) handelingsruimte, vermindering van beschikbare middelen en sturing op 'gehoorzaam' gedrag, infantiliseert de Woningwet de uitvoeringspraktijk. De wet beperkt de autonomie en het gevoel van eigenaarschap, wat zorgt voor het 'klein houden' van de uitvoeringspraktijk – en dat gaat veel verder dan corporatie(bestuurder)s. Men spreekt over een 'controlecultuur' die uitmondt in een 'angstcultuur': het opvolgen van wet- en regelgeving wordt de dominante activiteit, gevoed vanuit de angst een 'faux pas' te maken.

#### SPREKEND VOORBEELD 13: ONDERNEMINGSSCHUWE CORPORATIES

Enkele corporaties willen investeren in maatschappelijk vastgoed met de ambitie dat 'plezierig wonen' ook 'wonen in welzijn en mét zorg' betekent. Zij experimenteren met verschillende woonvormen, zoals een woon-zorgservicecentrum om het voorzieningenniveau in de wijk op peil te houden. Keer op keer merken zij echter dat deze constructies mislukken, veelal vanwege negatieve aanwijzingen vanuit Aw en WSW. Zij gaan niet akkoord met de experimenten, hoe noodzakelijk de uitvoeringspraktijk deze ook acht: "het mag niet volgens de wet".

Het gevolg: corporaties beginnen er nu niet meer aan, noodzakelijke innovatieve woon-zorgvormen worden afgeblazen. De wet maakt ondernemingsschuw: een aanwijzing "kan het einde van je carrière als corporatiebestuurder betekenen" en de kans om een aanwijzing te ontvangen is groot "als je je kop boven het maaiveld uitsteekt".

De Woningwet slaat zo niet alleen maatschappelijk ondernemerschap dood, het slaat de betrokken partijen ook lam. Corporatiebestuurders zijn niet zozeer 'watjes' als zij lokale samenwerkingen voor duurzaamheidsinvesteringen afslaan, kiezen voor een administratieve in plaats van juridische splitsing, ver weg blijven van het bouwen van woon-zorgservicecentra of geen trek hebben in het opzoeken van de grenzen van de 80-10-10-maatregel. Nee, dit gedrag is uitgelokt door de bevoogdende wet, die 'slaat dromen en daden lam', aldus betrokkenen. En op dit gevoel van 'lamgeslagen worden', reageert men verschillend. Waar de een reageert met rebellie, reageert de ander met gehoorzaamheid en weer een ander negeert de kwestie. Het hele scala aan mogelijke reacties komt voor bij betrokken partijen.

Dominant is de trend richting meer risicovermijdend gedrag: men is voorzichtig, terughoudend en afwachtend. Corporaties schrijven de dingen niet meer op of doen ze zelfs helemaal niet meer. Het mijden van risico's zet niet alleen aan tot meer gehoorzaamheid, maar ook tot meer 'stiekem' gedrag. Onder het mom van 'zelf oplossend vermogen' zoeken corporaties zelf de regelruimte van de Wet op. Een kenmerkend voorbeeld is 'creatief boekhouden', zo kun je leefbaarheidsinzet wegschrijven als 'onderhoudswerkzaamheden' om toch aan de lokale behoefte te kunnen voldoen. Corporaties geven aan dat "het fijner zou zijn als je daarover eerlijk kunt zijn, maar dat laat de wet nu niet toe".

Uit de Woningwet spreekt geen (politieke) opvatting over de positie van corporaties als maatschappelijke organisaties in het maatschappelijke middenveld. De werking van de Woningwet raakt echter wel de kern van het 'zijn' van woningcorporaties. Keer op keer lopen zij er tegenaan niet meer "de smeerolie in de gemeenschap" te mogen en kunnen zijn. Dit komt vooral doordat de Woningwet te veel los staat van andere maatschappelijke ontwikkelingen en slechts gaat over sociale

huurwoningen, geven betrokkenen aan. Een bredere maatschappelijke oriëntatie, met ruimte voor lokale inkleuring, is wenselijk.

### **De Woningwet bevoegd**

Net als gedurende de bruterij (de stap naar volwassenheid), lijkt de metafoor van het 'opgroeïende kind' ook nu weer passend. De Woningwet maakt onvolwassen. Met de herziene Woningwet zijn corporaties weer gevraagd 'dicht bij huis' te komen wonen. Zij waren tijdelijk uit huis gegaan, en wonen nu weer 'in huis', bij papa en mama (de 'handhavers') en mogen ineens veel minder. Zij krijgen richting van de ouders en mogen spelen binnen een veilige zone. Vanuit de Woningwet mag de corporatie zowel in het huis als in de tuin spelen. De ene denkt echter dat je alleen in het huis mag spelen, waar de ander denkt dat je in de tuin moet spelen en weer een ander speelt helemaal niet.

Aw, als 'de ouder' zijnde in deze metafoor, vertoont daarbij geen consistent gedrag, merken betrokkenen. Aw geeft zelf te kennen dat dit 'overgangsjaren' zijn. Samen met de sectorpartijen zoekt zij naar een passende invulling van haar toezicht in de praktijk<sup>16</sup>. Dit blijkt een zoektocht: in gesprek met corporaties zoekt de autoriteit naar manieren om zowel aan de lokale behoefte te voldoen als de 'letter én geest' van de Woningwet op te volgen. Het gevolg is dat per situatie gekeken wordt naar de regels en bij nieuwe situaties wordt veelal een regel toegevoegd. Partijen signaleert lik-op-stukbeleid van de handhaver, wat meer bureaucrativering veroorzaakt. Dit moet ophouden. Gewenst is in een dergelijk vacuüm het 'gezond verstand' te gebruiken en de 'geest van de wet' toe te passen in plaats van de praktijk te belagen met dichtgetimmerde normen.

Aw moet scherp optreden, maar treedt soms te scherp op, lijkt wel. Wanneer een corporatie vanuit de lokale behoefte wil experimenteren, dan wordt dit ondernemend gedrag -passend bij de 'geest van de wet'- toch afgestraft in plaats van beloond. Ook dit moet anders, vinden betrokkenen. En kan ook anders, bijvoorbeeld door instelling van een adviescommissie/beroepscommissie die hier onafhankelijk naar kijkt.

Los van de overbodige regels en te strenge negatieve disciplinerij roept de handelspraktijk van de autoriteit ook rolverwarring op. Aw is de ene keer super streng, de andere keer erg adviserend en zelfs rebellerend. Zo geeft Aw ook zelf corporaties het advies tot 'creatief boekhouden'. Aw neemt daarmee een 'dubbelrol' op zich: zij houdt enerzijds toezicht op corporaties en geeft hen anderzijds advies. Ook speelt de 'wie-factor' mee: het maakt uit welke medewerker van de autoriteit langskomt. Aw houdt willekeurig toezicht, vooral op het 'grijze gebied' van leefbaarheid. Deze opstelling creëert verwarring bij de corporaties: hoe moeten zij de uitwerking en handhaving van de Woningwet begrijpen?

De sector is 'bang' voor de Autoriteit en haar handhavinginstrumenten. Daardoor spreekt zij Aw zelf te weinig aan op haar handelen: het 'goede gesprek' met Aw wordt onvoldoende gevoerd. Corporaties (en hun partners) spreken wel duidelijke wensen uit ten aanzien van het denken en doen van Aw. Zij wensen dat de Autoriteit meer rolvastheid uitoefent als handhaver zijnde vanuit de bedoeling en context van de Woningwet. Ook wensen zij dat de Autoriteit meer proportionaliteit in

---

<sup>16</sup> De Woningwet 2015 (artikel 60-61c) draagt Aw op integraal en risicogericht toezicht te houden op de volgende zes velden: 1) de rechtmatigheid van het handelen en nalaten, 2) de governance en integriteit van beleid en beheer, 3) het behoud van de financiële continuïteit, 4) het beschermen van maatschappelijk bestemd vermogen, 5) de solvabiliteit en liquiditeit en 6) de kwaliteit van het financieel risicomanagement, beheer, aansturing en verantwoording.



haar toezicht aanbrengt: integraal en risicogericht toezicht uitoefenen. Met andere woorden: dáár vaker dan wel zwaarder langsgaan waar 'rode vlaggetjes' opsteken. Is de interne beheersing op orde en zijn er geen signalen van integriteitsrisico's, laat dan ook meer verantwoordelijkheid en ruimte bij corporatiebestuur, haar interne toezichthouders, hun partners en de andere kwaliteitsbewakers (denk: visitatoren en het Waarborgfonds). BZK kan hier ook een actievere rol in nemen: meer systeemtoezicht.

Kortom, deze heropvoeding, deze bevoogding en deze infantilisering zit de volwassenheid in de weg. Om die negatieve impact op het gedrag te verminderen, is meer ruimte gewenst en nodig. En dat kan op basis van vertrouwen. Die ontwikkelruimte voor het 'volwassen worden' zit vooral lokaal: in het tripartite samenspel kan meer regelruimte voor lokale inkleuring komen, zodat de meervoudigheid beter bediend kan worden. Dat vraagt tegelijkertijd ook om zelf 'uit de slachtofferrol stappen': minder wijzen naar de ander (de wet, het Rijk, Aw) en óók kijken naar jezelf. Aan de slag met wat wel mogelijk is, want er is veel te doen.

## Hoofdstuk 2

---

# REFLECTIES: PATRONEN IN PERSPECTIEVEN

---

In het onderzoek zijn in korte tijd veel betrokkenen aan het woord geweest. Ze grepen met graagte de gelegenheid om hun stem te laten horen en om hun opvattingen en ervaringen te delen over wat de Woningwet met (de ambities en mogelijkheden van) hun organisaties, met de relaties met andere partijen en met de samenleving (maatschappelijke opgaven) doet.

Er is geen volstrekt eenduidig beeld op te tekenen uit de gesprekken. De waarnemingen en opvattingen zijn een uiting van de meerstemmigheid binnen de volkshuisvestingssector als geheel en leveren samen een veelkleurig beeld op. Er zijn verschillende perspectieven op de werkelijkheid mogelijk van waaruit de effecten en werking van de Woningwet kunnen worden waargenomen, geïnterpreteerd en gewaardeerd.

Een nadere beschouwing toont patronen in de ervaringen en opvattingen die veelal begrepen kunnen worden vanuit de volgende twee factoren:

- 1. WIE: de positie en karakter van de actor, in het bijzonder de corporatie(bestuurder)**
- 2. WAAR: de specifieke situatie van de organisatie, in het bijzonder de corporatie**

Reden om deze patronen in perspectieven evenals de aanvullende verklarende factoren (nummer 3) hieronder nader te beschrijven en te verbinden met opvattingen over de werking van de Woningwet.

### **1. WIE: de specifieke positie en achtergrond van de actor**

Het doet ertoe of je met iemand spreekt van de corporatie, van de gemeente, de huurdersvertegenwoordiging, visitatiecommissie of zorg/welzijnsorganisatie. De organisatieachtergrond van de desbetreffende actor bepaalt mede het perspectief waarmee men naar de herziene Woningwet kijkt. Met andere woorden: de 'wie-factor' speelt mee.

Waar visitatoren een meer reflecterende afstand innemen en de dynamiek van het gehele corporatiebestel beschouwen, benadrukken actoren werkzaam in het sociaal domein vooral hun behoefte aan grensoverschrijdende samenwerkingen, gericht op de toekomstige opgaven en hun onbehagen jegens de Woningwet die corporaties juist begrenst tot het binnen de branche werken, veelal in traditionele woonvormen. Gemeenten prioriteren een gezonde woningvoorraad en zoeken naar hun regierol in het lokale samenspel, en de verhouding met de Woonvisie en ander lokaal beleid. Huurdersorganisaties juichen hun sterkere positionering toe, doch worstelen met het professionaliseren van hun organisatie om met kwaliteit, vertrouwen en ‘corrigeermacht’ aan de overlegtafel te zitten, zonder te veel eigenaarschap en achterban te verliezen.

Woningcorporaties zijn in algemene zin meer kritisch over de (werking van de) wet dan gemeenten of huurdersorganisaties, in het bijzonder op het punt van het functioneren van de lokale driehoek. Dat is begrijpelijk vanuit het inzicht dat de herziening van de Woningwet erop gericht was om vooral woningcorporaties te disciplineren en de positie van gemeenten en huurdersvertegenwoordigers te versterken.

Logischerwijs ervaren woningcorporaties ook meer lasten dan lusten van de Woningwet, aanzienlijk meer dan de andere partijen. Hun handelingsvermogen wordt aangetast, door de heffingen op hun financiën, door beperkingen in toegestane activiteiten en door een wijze van toepassing en handhaving van de wet die wordt ervaren als ‘(onnodig) verkleuterend en bevoogdend’.

Toch zien we grote meerstemmigheid en veelkleurigheid binnen de groep woningcorporaties. Woningcorporaties doen in veel gevallen grotendeels dezelfde dingen. Het vetrekpunt voor dit handelen blijkt echter sterk corporatiegebonden, en zelfs persoonspecifiek. De visie en ambities van waaruit corporatie(bestuurder)s hun activiteiten ondernemen en middelen inzetten kunnen sterk verschillen. Corporaties -en hun bestuurders- kennen veelal een eigen karakter en persoonlijkheid, een eigen DNA. Termen als ‘volkshuisvester’, ‘verhuurder’, ‘vastgoedbeheerder’, ‘wijkontwikkelaar’ en ‘emancipatie-machine’ worden binnen de bedrijfstak van woningcorporaties gebruikt om de specifieke positionering van een corporatie binnen ‘de soort’ aan te duiden. Ze betekenen in de praktijk vaak ook een andere oriëntatie, een andere definitie van ‘de bedoeling’ (‘why’), een andere inzet van de beschikbare middelen (‘how’) en een andersoortig volkshuisvestelijk handelen en presteren (‘what’)<sup>17</sup>.

---

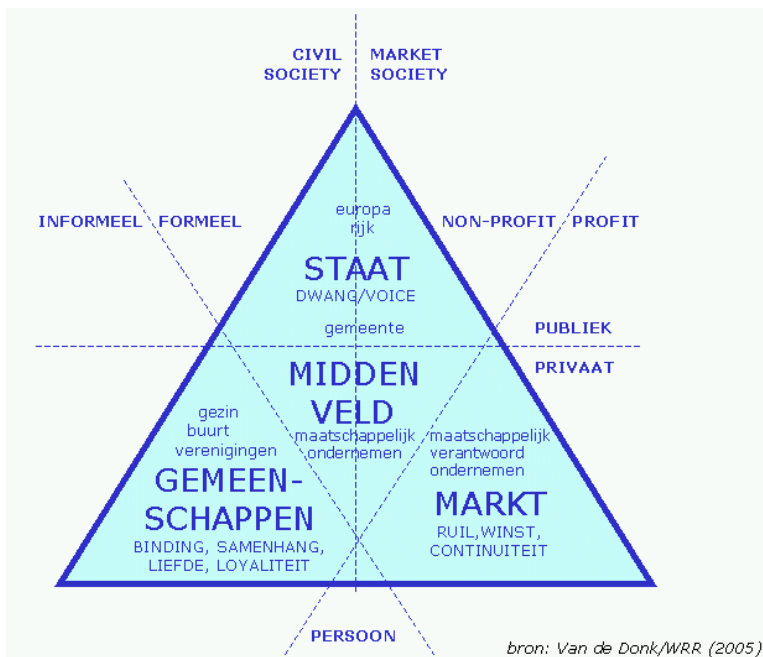
*“Je kent de ‘Gouden cirkel’ van Simon Sinek wel, toch? Op een gegeven moment had je iemand die voorstelde: ‘moet de Woningwet niet in de ‘why’ van woningcorporaties staan, als zijnde de ‘bedoeling’ van woningcorporaties?’ Nou... [corporatiebestuurder zucht diep].”*

---

Veelzeggend zijn ook de termen die corporaties hanteren om te verwijzen naar hun positie ten opzichte van de samenleving: stel je jezelf op als ‘maatschappelijke organisatie of onderneming’ (behorend tot het maatschappelijk middenveld), als ‘uitvoerder van overheidsbeleid’ (organisatie van en in het publieke domein), als ‘gemeenschapscorporatie’ (werkend voor en met de lokale

---

<sup>17</sup> Denk ook aan de ‘Gouden cirkel’ van Simon Sinek, waarbij geredeneerd en gehandeld wordt vanuit de bedoeling.



gemeenschap) of als ‘ondernemer met een maatschappelijke doelstelling’ (dichtbij de markt)? De (keuze voor) opstelling maakt uit.

Deze (zelf)positionering van een corporatie blijkt sterk van invloed op de waardering van de Woningwet en van de uitwerking ervan. Hoe meer de corporatie zich ziet en positioneert als ‘autonome’ maatschappelijke ondernemer -organisatie van het maatschappelijk middenveld-, hoe meer zij zich nu geknecht, bevoegd en beperkt voelt in het creatief en breed georiënteerd maatschappelijk ondernemen – méér dan de corporatie die zichzelf ziet als volkshuisvester of organisatie in het publieke domein.

Datzelfde geldt voor de mate van wantrouwen over de veronderstelde bedoelingen van de Woningwet: de maatschappelijke ondernemer verdenkt het rijksbeleid van een ambitie om de sector kleiner te maken en de corporatie tot uitvoerder van overheidsbeleid. Corporaties die voorafgaand aan de inwerkingtreding van de herziene Woningwet (al) als ‘kerntaakcorporatie’ getypeerd konden worden, ervaren de Woningwet juist als bevestiging van hun koers en ervaren minder belemmeringen van de wet bij het realiseren van volkshuisvestelijke doelen dan corporaties die voorheen kenmerken hadden van óf ‘(commercieel) vastgoedondernemerschap’ óf ‘(breed) maatschappelijk ondernemerschap’. Dit wordt bevestigd door uitspraken van huurdersvertegenwoordigers die ‘hun’ corporatie door de Woningwet soms hebben zien vermaatschappelijken terwijl veel anderen juist een verenging van de maatschappelijke inzet als gevolg van de Woningwet benoemen.

---

*“Jammer dat de Woningwet niet vertrekt vanuit een maatschappelijk gedreven vormgeving van het corporatiebestel, met een duidelijke en toekomstbestendige positionering van betrokken partijen ‘in de organisatie van de samenleving’ – een gemiste kans”, verzucht een visitor.*

---

De (zelf)positionering van corporaties is veelal sterk verbonden met de persoon en persoonlijkheid (soms ideologie) van de bestuurder. In combinatie met een optimistische of pessimistische natuur van de persoon van de bestuurder (ziet die het ‘glas’ als ‘half vol of half leeg?’) zorgt dat voor een sterk verschillende waardering van en omgang met de Woningwet.

## **2. WAAR: de specifieke situatie van de organisatie, in het bijzonder de corporatie**

Een andere significante factor is de specifieke situatie waarin de organisatie, in het bijzonder de corporatie verkeert. Deze specifieke situatie wordt vooral gevormd door de omvang van de corporatie, de Ausgangssituatie van de corporatie voor de inwerkingtreding van de Woningwet en door de marktomstandigheden waarin organisaties werken. De volgende patronen zijn zichtbaar:

- *Grootte van de corporatie:* kleine(re) corporaties gaan, aanzienlijk meer dan grotere, gebukt onder de administratieve lastendruk die de Woningwet en handhavingspraktijk (Aw) met zich meebrengen. Die druk uit zich in een als disproportioneel ervaren inzet in menskracht, kosten en energie die ten koste gaat van de inzet voor het realiseren van volkshuisvestelijke doel en die soms zelfs hun bestaansrecht ter discussie stelt<sup>18</sup>.
- *Mate van verstedelijking, spanning op de markt en investeringsbereidheid van derden:* de marktomstandigheden waarin partijen, in het bijzonder de corporatie, hun werk doen is een factor van betekenis. Daarbij gaat het in het bijzonder om de gevolgen die maatregelen gericht op het voorkomen van marktverstoring beogen, zoals de scheiding DAEB – niet-DAEB en markttoets. Met name in meer gespannen woningmarkten blijken de maatregelen het woonsegment van (lagere) middeninkomens volledig te elimineren, terwijl in meer ontspannen woningmarkten marktpartijen geen belangstelling tonen voor het bouwen in de middenhuur. In algemene zin stellen deelnemers overigens dat de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de Woningwet te optimistisch zijn als het gaat om de rol van marktpartijen. In de praktijk blijken ze niet of nauwelijks bereid of in staat om het ontstane gat in de woningmarkt voor middeninkomens te dichten.

## **3. Aanvullende verklarende factoren**

De geïdentificeerde patronen plaatsen de observaties en kwesties in perspectief. Daarnaast zijn er andere factoren die belangrijk zijn voor een genuanceerde duiding van de bevindingen:

- Voorts blijkt uit de ervaringen dat niet uitsluitend -of zelfs vooral- de Woningwet zelf onderwerp is van waarneming en waardering. In veel gevallen worden vooral de uitwerking, de toepassing en handhaving van de wet- en regelgeving in de beschouwing betrokken.
- In het onderzoek is gezocht naar positieve én negatieve, bedoelde en onbedoelde werking en effecten. Er zijn, naast bedoelde, inderdaad ook onbedoelde 'neveneffecten', significante zelfs. En de uitkomsten laten ook zien dat in het algemeen kritischer naar de uit- en doorwerking van de wet alsmede naar de handhavingspraktijk wordt gekeken dan naar de Woningwet zelf.
- Behalve de Woningwet zijn andere interveniërende factoren en ontwikkelingen van invloed op corporaties, relaties en opgaven. In het bijzonder wordt gewezen op de extramuralisering in de zorg en op de heffingen op corporaties die onderdeel uitmaken van rijksbeleid. De

---

<sup>18</sup> Gemeenten beklagen de bureaucratische procedures ook, al heeft de administratieve lastendruk een geringere impact op hen. Zij bevragen vooral nut en noodzaak van de wet- en regelgeving qua hoeveelheid en mate van detail.

extramuralisering in de zorg draagt bij aan de instroom van kwetsbare personen in buurten en wijken, waarbij de Woningwet er mede aan bijdraagt dat deze instroom zich vooral voordoet in complexen en buurten die gekenmerkt worden door een oververtegenwoordiging van lage inkomensgroepen. De diverse heffingen op corporaties leiden, samen met (de werking van) enkele maatregelen in de Woningwet (weinig niet-DAEB, weinig verkoop, lage huren), voor een sterk verminderde investeringscapaciteit. Dat wreekt zich met name bij investeringen in verduurzaming.

- Een deel van de benoemde werking en effecten van de Woningwet is soms gebaseerd op 'logische veronderstellingen' over de doorwerking van maatregelen in de toekomst in plaats van op 'feitelijke waarnemingen', met name op het punt van de doorwerking op volkshuisvesting en samenleving. Een aantal van deze veronderstelde maatschappelijke effecten zal zich pas op de langere termijn manifesteren.
- Ten slotte: de bevindingen in deze rapportage betreffen waarnemingen, interpretaties, waarderingen en aanbevelingen en zijn daarmee geen objectieve waarheden in de zin van bewezen wetmatigheden in de relatie oorzaak (Woningwet) en gevolg (corporaties, relaties, opgaven). Wel dragen de gedeelde observaties en suggesties evenals de geïdentificeerde patronen in de verscheidenheid aan waarnemingen en opvattingen bij aan de intersubjectieve zeggingskracht van de belangrijkste uitkomsten.

# Hoofdstuk 3

---

## SUGGESTIES

---

In dit hoofdstuk brengen we suggesties die voor verbetering van de (werking van de) Woningwet zijn aangedragen bij elkaar. Een deel daarvan is rechtstreeks in de gesprekken met betrokkenen geopperd, een ander deel komt voort uit een nadere beschouwing van de observaties en centrale kwesties uit vorig hoofdstuk. We maken daarbij onderscheid in suggesties aan/voor:

- de wetgever (wetgeving): de Tweede Kamer
- de beleidsmaker (uitwerking): het ministerie van BZK
- de gebruikers (toepassing): corporatie, gemeenten en huurdersorganisaties
- de handhaver (handhaving) : de Autoriteit woningcorporaties (Aw)
- de sector: de vertegenwoordigende instituten.

De suggesties zijn in onderstaand schema bijeengebracht:

<b>Geadresseerde</b>	<b>Onderwerp</b>	<b>Voorgestelde suggestie</b>
<b>Wetgever</b> Tweede Kamer	Wet algemeen	1. Behoud de Wet als zodanig grotendeels, maar herzie de Wet met het oog op 1) de doorwerking in de praktijk in combinatie met andere wet- en regelgeving en 2) de bedoeling van de volkshuisvesting (minder eenzijdige oriëntatie op inkomen).
	Uitwerking wet	2. Creëer ruimte voor verdere decentralisatie van het wonen, zodat partijen volkshuisvestingsopgaven beter kunnen oppakken (leefbaarheid, huisvesting middeninkomens, duurzaamheid) en hun maatschappelijke meerwaarden kunnen optimaliseren, dat wil zeggen: meer beleids- en beslisruimte voor lokale partijen om volkshuisvesting vorm te geven binnen door het Rijk aangegeven grenzen én (nog) aan te geven richting (vanuit bedoeling en ‘publieke waarde’ van de volkshuisvesting) → “indien schotten dan ook sluizen”. 3. Creëer ruimte voor beargumenteerd (vanuit maatschappelijke waarde) en lokaal ondersteund (via dialoog) afwijken van criteria: ‘pas toe of leg uit’. 4. Creëer ruimte voor experimenten qua uitwerking en toepassing van de wet, zodat partijen samen leren en vernieuwen, zowel op de inhoud van beleid/opgaven (wonen, duurzaamheid, wonen met zorg, leefbaarheid, bewonersinitiatieven) als in het samenspel en de participatie van partijen. Experimenteeruimte kan ook het maatschappelijk ondernemerschap van corporaties e.a. stimuleren.
	Toepassing wet	5. Stimuleer en faciliteer lokale partijen om de mogelijkheden en ruimte die de wet biedt maximaal en goed te gebruiken vanuit lokale volkshuisvesting en toe te werken naar volwaardig lokaal samenspel (capaciteit, Woonvisie, professionalisering); en hierbij het experiment niet te schuwen (zie ook nr. 4). 6. Stimuleer partijen ook om bewonersinitiatieven uit te lokken en ondersteunen.
	Handhaving wet	7. Equipeer en stimuleer toezichthouders om bij uitoefening van toezicht op rechtmatigheid (compliance) en doelmatigheid niet primair legalistisch vanuit de letter toezicht te houden, maar met begrip voor argumenten en inzicht in lokale opgaven en verhoudingen (in de geest van de Woningwet). 8. Organiseer de handhaving niet uitsluitend/primair vanuit straffen (sancties), maar geef ruimte aan belonen en leren (incentives, zoals minder (stringent) toezicht bij goed functioneren/presteren. Kijk daarbij ook naar ‘wat mag en kan wel’, niet slechts naar ‘wat moet en kan niet’.
	Overig/ algemeen	9. Breng het geheel van effecten van Woningwet in combinatie met parallel en sectoroverstijgend beleid in beeld (betreft o.a. zorgbeleid, immigratiebeleid en fiscaalbeleid). Werk vervolgens vanuit die integraliteit en gezamenlijkheid toe naar wetgeving en beleid. 10. Ontwikkel een visie op de positie en rol van woningcorporaties alsmede de corporatiesector in de ‘organisatie van de samenleving’ en op de relatie met de overheid (en markt) daarbinnen (stelsel/ordening).



<b>Beleidsmaker</b> Ministerie van BZK	Opgaven	<p>11. Herzie/verruim normeringen, grenzen en criteria vanwege hun negatieve effecten op opgaven (beschikbaarheid, passend toewijzen, doorstroming, woon-zorgbehoeften, leefbaarheidsactiviteiten en budget) en/of creëer meer ruimte voor lokaal maatwerk in toepassing.</p> <p>12. Neem inconsistenties en ongewenste interacties in beleid (bijvoorbeeld betaalbaarheid en leefbaarheid) weg.</p> <p>13. Schep meer duidelijkheid in interpretaties van grenzen/normen/restricties, beargumenteer deze grenzen inhoudelijk.</p> <p>14. Stimuleer experimenten.</p>
	Lokaal samenspel	<p>15. Maak mogelijk dat ook andere partijen dan de driehoek in het lokaal netwerk en in lokale prestatiecyclus en -afspraken kunnen worden betrokken.</p> <p>16. Stimuleer gemeenten tot het oppakken van de lokale regierol op het gebied van wonen.</p> <p>17. Stimuleer experimenten.</p>
	Handelingsvermogen	<p>18. Stimuleer/faciliteer gemeenten en huurdersorganisaties in capaciteit en kwaliteit (professionaliteit) in het volwaardig oppakken van hun rol in het lokale samenspel.</p> <p>19. Geef ruimte aan kleinere corporaties in het omgaan met administratieve lasten.</p> <p>20. Werk regionalisering van de volkshuisvesting verder uit, maak mogelijk dat corporaties in de regio hun bijdrage kunnen leveren waar nodig.</p>
	Overig/ algemeen	<p>21. Werk samen met andere ministeries omwille van samenhang en effectiviteit beleid/maatregelen (bijvoorbeeld VWS).</p> <p>22. Geef vorm aan uitwerking van door de wetgever overgenomen suggesties (zie hierboven).</p>
<b>Gebruikers</b> Woningcorporaties, gemeenten, huurdersorganisaties en andere partijen	Opgaven	<p>23. Maak actief en maximaal gebruik van de ruimte in Woningwet om opgaven op te pakken. Neem kennis van de grenzen/normen en vertaal deze in de operationele beleids- en bedrijfsvoering.</p>
	Lokaal samenspel	<p>24. Intensiveer netwerken en samenwerking met lokale partijen om breed-maatschappelijke opgaven op te pakken, gezien toenemende zwaarte van opgaven op het gebied van wonen en aanpalende beleidsterreinen.</p> <p>25. Bouw (bewust) mogelijkheden tot reflectie en dialoog in PA-cyclus in om te komen tot heldere en verplichtende prestatieafspraken waarop alle partijen kunnen worden aangesproken.</p> <p>26. Stem beleids- en begrotingscycli van lokale partijen beter op elkaar af.</p> <p>27. Draag zorg voor maximale transparantie over financiële huishouding en investeringsmogelijkheden; een goed gesprek over inzet voorkomt ruis.</p>
	Handelingsvermogen	<p>28. Benut actief de in wet geboden handelingsruimte en, indien beargumenteerd en onderbouwd vanuit lokale volkshuisvestingsopgaven (in plaats vanuit vastgoed) en in lokaal volkshuisvestelijk gesprek, overschrijd grenzen ('pas toe of leg uit').</p> <p>29. Zet de verantwoording over nieuwe verhoudingen ('infantilisering') om in maatschappelijk gedreven volkshuisvesting, omarm tegenkracht (organiseer deze ook zelf) en bouw lokale coalities en allianties.</p> <p>30. Experimenteer met en leer van elkaar en andere betrokken partijen. Zorg voor actieve kennis- en ervaringsuitwisseling.</p>
	Overig/ algemeen	<p>31. Accepteer ('omarm') de Woningwet als gegeven en geef binnen deze nieuwe werkelijkheid (met nieuwe checks-and-balances) samen met andere lokale partijen de lokale volkshuisvesting actief vorm.</p>
<b>Handhavers</b>	Opgaven	<p>32. Beoordeel genomen ruimte door corporaties (e.a.) niet uitsluitend legalistisch en naar de letter, maar benader vraagstukken meer vanuit de bedoeling van volkshuisvesting en de geest van de Woningwet. Waardeer dat partijen komen tot een inzet.</p>
	Lokaal samenspel	<p>33. Ben betrokken bij (neem deel aan) de lokale volkshuisvesting. Denk in het lokaal samenspel vooraf mee over mogelijkheden van het effectief oppakken van lokale vraagstukken.</p>

Autoriteit woningcorporaties e.a.	Handelings- vermogen	34. Opereer meer situationeel en specifiek als het gaat om de proportionaliteit van het toezicht. 35. Hanteer niet alleen/primair de stok, maar ook/vooral de wortel (de psychologie van toezicht). 36. Geef mede vorm aan het goede volkshuisvestelijke gesprek (inhoud, bedoeling, afwegingen).
	Overig/ algemeen	37. Zet toezicht in vanuit en ten behoeve van vertrouwen in partijen en in hun gezamenlijk functioneren.
<b>De sector</b>	Opgaven	38. Werk aan krachtige allianties en innovatie om maatschappelijke opgaven op te pakken.
	Lokaal samenspel	39. Denk goed na over vormgeving lokaal samenspel en realistische vitale participatie met betekenis.
	Handelings- vermogen	40. Zorg met elkaar voor ontubbeling in het stelsel van toezicht en verantwoording op basis van toegevoegde waarde van onderscheiden instrumenten en heldere rolverdeling van partijen. 41. Durf te experimenteren.
	Overig/ algemeen	42. Investeer in relaties en dialoog. 43. Monitor en reflecteer samen op de rol, meerwaarde en toekomstbestendigheid van de Woningwet in het functioneren van de Nederlandse volkshuisvesting.

Om de werking van de Woningwet te verbeteren is er, zo laten bovenstaande suggesties zien, voor alle partijen werk aan de winkel. Duidelijke **voorstellen voor verandering** betreffen:

- a) Pas grenzen/normen en beleid aan waar nodig (denk aan: passend toewijzen, toewijzingsnormen, DAEB-niet-DAEB, leerbaarheidsbudget en -activiteiten) om ongewenste maatschappelijke effecten te voorkomen (zoals: concentratie van doelgroepen, een beperkte beschikbaarheid van woningen voor kwetsbare middeninkomens en voor bijzondere zorgvragers en een stagnerende doorstroming) en om gewenste maatschappelijke effecten te bevorderen (bijvoorbeeld: verduurzaming, leefbaarheid). Betrek hierbij ook (de uitwerking van) aanpalend beleid.

Concreet: herbezin op de huurprijsgrens tussen DAEB en niet-DAEB. Gezien de groeiende knelpunten op de woningmarkt is het wenselijk om die grens naar boven bij te stellen, met name in gespannen woningmarktregio's.

- b) Zet de decentralisatie van het wonen door, in de (praktische) vormgeving van effectief lokaal samenspel (PA-cyclus, capaciteit, professionalisering) en in het creëren van meer beslis- en handelingsruimte voor betrokken partijen ten behoeve van lokaal maatwerk. Zie er daarbij op toe (en stimuleer) dat partijen -van corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties tot marktpartijen (en zorgpartijen)- de eigen rol en verantwoordelijkheid serieus opvatten en invullen en zich daarop ook aan laten spreken. Formuleer daarbij een passend antwoord op het ontbrekende externe toezicht op de kwaliteit en uitvoering van woonvisie en prestatieafspraken. Hoewel partijen het lokale samenspel als waardevol ervaren, vraagt een adequate uitwerking van dit overleg echter om meer capaciteit, deskundigheid en professionaliteit.

Concreet: faciliteer de (verdere) inrichting en invulling van het driehoeksoverleg, bijvoorbeeld via de instelling van lerende 'communities of practices'.

- c) Heb oog voor het handelingsvermogen en de energie van organisaties, corporaties in het bijzonder, om maatschappelijke opgaven op te pakken. De combinatie van heffingen, beperkingen in handelingsruimte en de ervaren infantilisering ondermijnen dit. Creëer ruimte voor een inzet die primair gemotiveerd is vanuit de lokale opgave, die resulteert in maatschappelijke meerwaarde en die voortkomt uit een gezamenlijk en goed volkshuisvestelijk gesprek. Beargumenteerd afwijken van regels moet mogen indien de lokale bedoeling van de volkshuisvesting daarom vraagt. De Aw en corporaties zullen daartoe met elkaar in gesprek moeten om meer ruimte voor maatschappelijk gewenste initiatieven te bieden. Daarvoor moeten mogelijk regels worden afgeschaft en ook andere vormen van beoordeling worden ingezet. Mogelijk kan ook het oordeel van gemeenten en zorgorganisaties in een dergelijke afweging worden betrokken. Eén ding staat in elk geval vast: nog meer regels en criteria om te komen tot een objectief oordeel gaat bij dergelijke vraagstukken niet werken. Dat schiet zijn doel voorbij en doet geen recht aan de gewenste rolinvulling van corporaties.

Concreet: hanteer de regels van passend toewijzen minder rigide, bijvoorbeeld via instelling van het principe: "pas toe of leg uit".

- d) Verminder de controle en administratieve lastendruk, zeker voor goed functionerende corporaties (en maak het voor met name kleine corporaties beter hanteerbaar).

Concreet: breng alle overbodige regels in beeld en bezin op hun noodzaak, bijvoorbeeld vanuit de methodiek in de zorg: “snappen of schrappen”. En breng meer maatwerk aan in het toezicht: houd risicogericht toezicht vanuit ‘de geest van de wet’, dat wil zeggen: ga vaker/zwaarder langs waar rode vlaggen opsteken.

- e) Creëer, stimuleer en benut ruimte om te experimenteren en leren met elkaar, in volkshuisvesting, in wonen, in welzijn en zorg en in verduurzaming. Het adequaat blijven oppakken van opgaven, nu en in de toekomst, vraagt om vernieuwing. En oefen, experimenteer en leer ook in het onderhouden en inzetten van relaties, lokale netwerken en allianties die samen beter presteren.

Concreet: ten aanzien van wonen en zorg is een grote behoefte aan nieuwe vormen van wonen, mét bescherming en mét passende voorzieningen. De problematiek is het grootst in de (grote) steden. Start bijvoorbeeld met een 20-tal experimenten voor de ontwikkeling en realisatie van nieuwe vormen van wonen met bescherming en passende voorzieningen, waarbij corporaties zich achteraf verantwoorden. Ten aanzien van de verduurzamingsopgave is een aantal corporaties bezig met een ‘all-inclusive’-concept waarin woningen betaalbaar worden gehouden met de opbrengsten uit de energiebesparing. Ook hier is het wenselijk om experimenten te starten waarbij corporaties de ruimte krijgen om met marktpartijen de energietransitie aan te jagen.

- f) Monitor de uitvoeringspraktijk en blijf regelmatig met elkaar reflecteren op het functioneren van de volkshuisvestelijke uitvoeringspraktijk en evalueer daarin ook de rol en toekomstbestendigheid van de Woningwet. Creëer ruimte voor een goed volkshuisvestelijk gesprek, lokaal en op sectorniveau; en heb daarin ook oog voor rollen van en verhoudingen tussen partijen in het volkshuisvestelijk bestel.

Concreet: organiseer een dag van de volkshuisvesting of Woningwet.

**Kortom**, zorg dat partijen maatschappelijke waarde kunnen toevoegen door te doen waar ze (samen) goed in zijn, vanuit de bedoeling van de volkshuisvesting en in de geest van de Woningwet. Regelgeving moet dit ondersteunen, niet belemmeren.

# Hoofdstuk 4

---

## CONCLUSIE

---

In dit slothoofdstuk komen we tot beantwoording van de vraagstelling van dit onderzoek. De Aedescommissie Evaluatie Woningwet heeft als hoofdvraag van dit onderzoek geformuleerd:

*“Welke kansen en belemmeringen biedt de Woningwet met het oog op de maatschappelijke opgaven (betaalbaarheid, beschikbaarheid, verduurzaming, bijzondere doelgroepen, leefbaarheid)?”*

Deze hoofdvraag leidt tot de volgende twee deelvragen:

- a. *Stelt de Woningwet en aanpalende wetgeving woningcorporaties voldoende in staat hun kerntaak uit te voeren, nu en in de toekomst?*
- b. *Welke effecten heeft de Woningwet (en aanpalende wetgeving) op de ambities en mogelijkheden van woningcorporaties (en hun stakeholders) in relatie tot (toekomstige) maatschappelijke opgaven?*

**De hoofdvraag** is in de voorgaande hoofdstukken uitgebreid aan de orde geweest en veelzijdig beantwoord. In de kern komt het er op neer dat de Woningwet, met het oog op de maatschappelijke opgaven, eerder belemmeringen dan kansen biedt. Die belemmeringen manifesteren zich vooral ten aanzien van de opgaven beschikbaarheid (beperkt voor middeninkomens en bijzondere doelgroepen), verduurzaming (beperkte investeringscapaciteit) en leefbaarheid (concentratie kwetsbare doelgroepen en minder activiteiten in de wijk en buurt), terwijl daar in de toekomst grote opgaven liggen.

Op het gebied van betaalbaarheid lijkt, in elk geval voor de primaire doelgroep van beleid en voor zover het huurprijzen betreft, een positief effect van de Woningwet waarneembaar. Voor de doelgroep in ruimere zin (inclusief lagere middeninkomens) en voor wat betreft de woonlasten als geheel is het betaalbaarheidseffect van de Woningwet duidelijk ongunstiger.

Hierbij passen twee opmerkingen die de impact van de wet relativeren. De eerste is dat het niet uitsluitend en vooral de wet als zodanig is die belemmeringen veroorzaakt, maar de uitwerking (scherpe en fijnmazige grenzen), toepassing (gebruik) en handhaving (toezicht) die het vermogen van partijen, corporaties in het bijzonder, om opgaven op te pakken vermindert. Een tweede relativerende opmerking is dat er andere factoren -in de (lokale) samenleving en in rijksbeleid- dan de Woningwet zijn die belemmerend werken. De extramuralisering in de zorg wordt veelvuldig

genoemd en minstens zo vaak ook de heffingen die de investeringscapaciteit van corporaties sterk beperken. Het is de combinatie en interactie van maatregelen, binnen de Woningwet en met ander rijksbeleid, waardoor opgaven verzwaren en er minder vermogen is om deze op te pakken.

**Deelvraag a** is aanzienlijk minder eenduidig te beantwoorden. Dat heeft alles te maken met de interpretatie van het begrip 'kerntaak' in deze vraag. Corporaties (en ook gemeenten) hebben niet allemaal eenzelfde opvatting van hun kerntaak: is dat wat wettelijk wordt omschreven ("het verhuren en beheren van woningen aan de primaire doelgroep"), of omvat dat ook een omschrijving die een volkshuisvestelijke bijdrage impliceert in het ontwikkelen (verheffen) van mensen en in het wonen en samenleven in buurten en wijken (verbinden)? Strikt genomen is het volgens de Woningwet mogelijk om je als corporatie zo te positioneren. Kies je echter voor deze ruimere maatschappelijke opvatting van de 'kerntaak', dan biedt de herziene Woningwet weinig steun aan corporaties en hun lokale partners. In het oppakken van de wettelijke duiding van de kerntaak wil de Woningwet voorzien, maar behalve meer focus op de kerntaak en doelgroep -door strikte beleidsmaatregelen in de wet, een sterkere positie van lokale partners en een stringente handhaving- leidt de wet ook op deze wettelijke kerntaak niet tot een beter kunnen oppakken van de opgaven. Maar, daar was de Woningwet ook niet voor bedoeld en op gericht. Bovendien spelen ook hier de strakke (centrale) uitwerking, toepassing en handhaving van de wet een belemmerde rol voor het aangaan van de groeiende opgaven in de lokale praktijk. Meer ruimte voor lokaal maatwerk zou hier al enorm kunnen helpen, ook qua toekomstbestendigheid van de Woningwet.

**Deelvraag b** is een meer open vraag, niet met een enkelvoudig ja of nee te beantwoorden. In de voorgaande hoofdstukken hebben we de werking en effecten van de Woningwet geschetst en geduid. We horen en zien effecten op de cultuur en het gedrag van corporaties. Positief zijn de sterkere (gezamenlijke) oriëntatie op de (collectieve) volkshuisvestelijke opgave, de verplichtendheid van afspraken en een grotere samenwerkingsgenegenheid. We beluisteren positieve (potentiële) effecten op de lokale driehoek, met meer volwaardige verhoudingen tussen partijen en volwaardigheid en wederkerigheid in hun omgang en presteren. Dat is goeddeels nog papier, maar op basis van deze nieuwe infrastructuur, gecombineerd met meer inzet van capaciteit (gemeente) en professionalisering (huurdersorganisaties) is een beoogde praktijk met een volwaardige inbreng met tegenkracht én constructieve samenwerking op termijn mogelijk.

Negatief zijn de dominante oriëntatie op regels, op wat (niet) mag in plaats van wat nodig is, de terughoudendheid en het risicomijdend gedrag, het afgenomen ondernemerschap en de verminderde vernieuwingsgezindheid. De Woningwet werkt verlamdend en zelfs infantiliserend.

Bij elkaar zijn de mogelijkheden en ambities van partijen om opgaven op te pakken waarschijnlijk niet groter dan voorheen, maar beter gebruikmakend van regelruimte en in samenwerking met anderen is allicht meer mogelijk dan nu gedacht.

Ingrijpender is de bijdrage van de Woningwet (en uitwerking) op de volkshuisvestelijke en maatschappelijke opgaven zelf. Die opgaven, zoals die van het werken aan een inclusieve samenleving en aan verduurzaming, worden naar verwachting in de toekomst bepaald niet kleiner. Met zwaardere opgaven enerzijds en minder vermogen van partijen (corporaties) om deze op te

pakken anderzijds is de balans -maar nu die van maatschappelijke draaglast en organisatorische draagkracht- opnieuw verstoord. *'Ver van huis'*, zo was de titel van het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties waarmee de situatie van de bedrijfstak van corporaties van destijds werd aangeduid. Het is niet te hopen dat toekomstig onderzoek leidt tot de conclusie dat corporatie nu 'te dichtbij huis' zijn gebleven.

Het is niet alleen het verlies aan ruimte om volkshuisvestelijk en maatschappelijk te handelen dat tot negatieve ervaringen en sentimenten leidt. Ook de nieuwe relatie van corporaties met de rijksoverheid leidt tot onbegrip. Begin jaren negentig van de vorige eeuw werd de bedrijfstak van woningcorporaties 'verzelfstandigd', min of meer losgelaten door het Rijk. De brutering (balansverkorting) en een nieuw BBSH met 'prestatievelden' markeerden deze stelselverandering in wetgeving. Woningcorporaties ontwikkelden zich tot maatschappelijke ondernemingen, tot organisaties van het maatschappelijk middenveld, met een brede oriëntatie op maatschappelijke vraagstukken en de woningmarkt. In de relatie van corporaties met de rijksoverheid werd in de jaren kort na de verzelfstandiging regelmatig de metafoor van puberteit gebruikt om dit soms pijnlijke proces van loslaten en losmaken van corporaties (als jong volwassenen) van en door de overheid (als hun ouders) te beschrijven. In deze puberfase zijn enkele 'kinderen' in hun losmaken uit koers, 'ver van huis', geraakt; zoals dat wel vaker met pubers het geval is. Maar het overgrote deel van de corporaties had zich inmiddels ontwikkeld tot verantwoordelijke volwassen organisaties. De Woningwet draait dit proces van volwassen worden en op eigen benen staan van corporaties vrij resoluut terug. Corporaties wonen vanaf nu weer thuis bij hun ouders; of in dezelfde straat, dichtbij huis. Dit omgekeerde proces van (on)volwassen worden -door een deel van de corporaties ervaren als infantilisering- stuit bij veel volwassen corporaties begrijpelijk op weerstand en leidt tot verontwaardiging. Wellicht was (volledig) 'loslaten' indertijd geen goed idee, maar 'omklemmen met strikte controle' is dat zo mogelijk nog minder. Ook een hier bespeuren wij een kwestie van balans, en raden aan te zoeken naar een evenwichtigere manier van 'vastpakken'.

We willen en kunnen optimistisch afsluiten. Voorstellen voor verandering -om de negatieve uitwerking van de Woningwet te beperken en de kansen te vergroten- zijn ruimschoots geopperd. De Woningwet behoeft daarvoor niet (wederom) volledig op de schop. Met aanpassingen in de (uitwerking van de) wet -ruimere grenzen, meer ruimte voor lokaal maatwerk-, met een toepassing waarin de mogelijkheden van de wet maximaal kunnen worden benut, met ruimte voor experimenteren en leren, met partijen die volwaardig en effectief gaan samenwerken aan de lokale volkshuisvestelijke opgaven en, ten slotte, met een handhaving die ruimte laat voor 'fouten maken' en verbeteren en voor een handelen vanuit de bedoeling, kan de balans van belemmeringen en kansen positief veranderen. De Nederlandse volkshuisvesting en samenleving heeft daar baat bij!

# Bijlage 1

---

## VERANTWOORDING

---

### **Opdracht en vraagstelling evaluatieonderzoek**

Per 1 juli 2015 is de herziene Woningwet in werking getreden. Drie jaar na inwerkingtreding wordt deze wet geëvalueerd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verricht daartoe onderzoek met een focus op doelbereiking: doet de wet wat hij beoogd(e) te doen?

Aedes acht deze oriëntatie binnen het BZK-evaluatieonderzoek te beperkt om goede uitspraken te kunnen doen over de effecten en werking van de Woningwet in de praktijk van woningcorporaties en hun partners, in het licht van de toekomstige opgaven op het gebied van wonen. Daartoe heeft Aedes de commissie Evaluatie Woningwet (Commissie-Van Bochove) ingesteld, met de opdracht dit te onderzoeken en met aanbevelingen te komen.

De commissie laat zich daarbij onder meer voeden door informatie die voortkomt uit een onderzoek onder corporatiebestuurders en vertegenwoordigers van hun lokale belanghebbenden en partners. Deze rapportage betreft dit onderzoek.

De Aedescommissie Evaluatie Woningwet heeft als hoofdvraag van dit onderzoek geformuleerd:

*“Welke kansen en belemmeringen biedt de Woningwet met het oog op de maatschappelijke opgaven (betaalbaarheid, beschikbaarheid, verduurzaming, bijzondere doelgroepen, leefbaarheid)?”*

Deze hoofdvraag leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- a. *Stelt de Woningwet en aanpalende wetgeving woningcorporaties voldoende in staat hun kerntaak uit te voeren, nu en in de toekomst?*
- b. *Welke effecten heeft de Woningwet (en aanpalende wetgeving) op de ambities en mogelijkheden van woningcorporaties (en hun stakeholders) in relatie tot (toekomstige) maatschappelijke opgaven?*



Deze vraagstelling is vertaald in onderstaand analyseschema.



Dit rapport biedt antwoorden op de vraagstelling en op de bestanddelen in het analyseschema.

### Aanpak evaluatieonderzoek

Voor dit evaluatieonderzoek is gekozen voor kwalitatief verdiepend onderzoek met deels open deels gestructureerde (duo-)interviews en rondetafelgesprekken. De onderzoeksaanpak kende de volgende hoofdbestanddelen:

- Rondetafelgesprekken:
  - twee gesprekken met in totaal tien corporatiebestuurders en strategen, waarbij de omvang van de corporatie (groot - klein), de marktsituatie (ontspannen - gespannen) en de context (dorp - stad) relevante selectiecriteria waren
  - een met zes vertegenwoordigers van huurdersorganisaties. Aan dit rondetafelgesprek namen ook een vertegenwoordiger van de Woonbond en lid van de Commissie-Van Bochove deel.
- Interviews, met:
  - zes wethouders/beleidsadviseurs van grote, middelgrote en kleine gemeenten
  - zeven bestuurders van corporaties verspreid over het gehele land
  - twee bestuurders van zorgorganisaties
  - vijf visitatoren.

Een overzicht van de 38 gesproken deelnemers is opgenomen in Bijlage 2 bij dit rapport.

Aan alle deelnemers is voorafgaand aan het gesprek een korte informatieve notitie toegestuurd met informatie over het onderzoek, de vraagstelling in het interview en achtergrondinformatie over de Woningwet. In de rondetafelgesprekken is het gesprek gevoerd aan de hand van kernvragen en stellingen over werking en (positieve en negatieve) effecten van de Woningwet.

Van alle gesprekken is een verslag opgesteld en deze is voor akkoord en eventueel commentaar naar de deelnemers gestuurd. De definitieve verslagen zijn in het onderzoeksdossier opgenomen. Voorafgaand aan het opstellen van het rapport is een interne reflectiebijeenkomst van het onderzoeksteam en ingevoerde adviseurs van Atrivé gehouden.

Parallel aan de gesprekken is tevens kennis genomen van beschikbare documenten, waaronder:

- Evaluatie Woningwet – Ervaringen , BZK (Companen, 2018)
- Verbetervoorstellen voor administratie lastenreductie (MKW, 2017)
- Overzichten van knel- en verbeterpunten (Aedes en MKW, 2018)
- Positionpaper De Bewonersraad inzake ‘evaluatie Woningwet 2015’ (2018).

## Bijlage 2

# DOSSIER EVALUATIEONDERZOEK 'WONINGWET IN DE PRAKTIJK'

### Documenten

- Verslagen interviews en rondetafelgesprekken (getoetst bij respondenten)
- Presentaties (PPT) rondetafelgesprekken
- Evaluatie Woningwet-Ervaringen (Companen i.o.v. min. BZK)
- Voorbeelden knelpunten Woningwet geanonimiseerd (Aedes)
- Inventarisatie knelpunten Woningwet, uitvraag aan bestuur MKW Platform d.d. juli 2018
- Verbetervoorstellen voor administratieve lastenreductie (MKW)
- Offerteaanvraag en onderzoeksvraag Aedescommissie-Van Bochove
- Notitie 'Achtergrond onderzoek effecten Woningwet Aedescommissie-Van Bochove'
- Analyseschema Evaluatieonderzoek Woningwet in de praktijk.

### Deelnemers gesprekken

	<i>Naam</i>	<i>Functie</i>	<i>Gespreksvorm</i>	
<b>Woningcorporaties</b>				
1/ 2	Woonzorg Nederland	Cees van Boven en Anne van Grinsven	Directeur-bestuurder en manager strategie	Duo-interview
3	Qua Wonen	Rob van den Broeke	Directeur-bestuurder	Interview
4	Ressort Wonen	Frans Desloover	Directeur-bestuurder	Interview
5	Woningstichting Den Helder	Peter Kramer	Financieel directeur	Interview
6	Wonen-Limburg	Wim Hazeu	Directeur-bestuurder	Interview
7	Oost Flevoland Woondiensten	Truus Sweringa	Directeur-bestuurder	Interview
8	Lefier	Lex de Boer	Directeur-bestuurder	Rondetafelgesprek Groot
9	Havensteder	John van der Knaap	Beleidsadviseur	Rondetafelgesprek Groot
10	Zayaz	Mohamed Acharki	Directeur-bestuurder	Rondetafelgesprek Groot
11	Wooncompagnie	Stefan van Schaik	Directeur-bestuurder	Rondetafelgesprek Groot
12	HaagWonen	Karin van Dreven	Directeur-bestuurder	Rondetafelgesprek Groot
13	Patrimonium Urk	Johan Oosterhoff	Directeur-bestuurder	Rondetafelgesprek MKW

		<i>Naam</i>	<i>Functie</i>	<i>Gespreksvorm</i>
14	Goed Wonen Gemert	Hans Vedder	Directeur-bestuurder	Rondetafelgesprek MKW
15	Wv. Nederweert	Corry Keulen	Directeur-bestuurder	Rondetafelgesprek MKW
16	Jutphaas Wonen	Bram Lipsch	Directeur-bestuurder	Rondetafelgesprek MKW
17/ 18	Woonpalet Zeewolde	Wiepke van Erp Taalman Kip	Directeur-bestuurder	Rondetafelgesprek MKW
<b>Gemeente</b>				
1	Gemeente Hilversum	Joram Grünfeld	Beleidsadviseur	Interview
2	Gemeente Nijmegen	Bas Böhm	Beleidsadviseur	Interview
3	Gemeente Emmen	Jisse Otter	Wethouder	Interview
4	Gemeente Velsen	Floor Bal	Wethouder	Interview
5/ 6	Gemeente Amsterdam	Max van Engen en Laurens de Heus	Directeur Wonen en beleidsadviseur	Duo-interview
<b>Zorgorganisaties</b>				
1	Lelie Zorggroep	Joost Zielstra	Directeur-bestuurder	Interview
2	(ex) Laurens Zorg en Careyn	Vincent Maas	Interim-programma- manager Careyn	Interview
<b>Huurdersvertegenwoordigers</b>				
1	Huurdersvereniging De Bewonersraad Friesland (zes corporaties)	Frank van den Broek	Directeur	Rondetafelgesprek
2	Huurdersorganisatie De Brug (Havensteder)	Arjan de Braal	Bestuurslid	Rondetafelgesprek
3	Huurdersorganisatie Nieuw Elan Leeuwarden	Rudi Velthuis	Bestuurslid	Rondetafelgesprek
4	Huurderskoepel Schagen (Wooncompagnie)	Henk van Gameren	Bestuurslid	Rondetafelgesprek
5	Huurdersvereniging Staedion	Ruud Klein	Bestuurslid	Rondetafelgesprek
6	HBV uit Valkenswaard	Fred Fens	Bestuurslid	Rondetafelgesprek
7	Woonbond	Sylvo Gaastra	Beleidsmedewerker	Rondetafelgesprek
<b>Visitatoren</b>				
1		Joos Jacobs	Visitor	Interview
2		Bert Koopmanschap	Visitor	Interview
3		Dick van Ginkel	Visitor	Interview
4/ 5		Hein Albeda en Gerard van Bortel	Visitor en Visitor	Duo-interview